RIKSFÖRBUNDET FÖR SOCIAL & MENTAL HÄLSA

2026-05-18

Handläggare: Åke Nilsson

Diarienr: U2026/00023

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

u.remissvar@regeringskansliet.se
u.gv.remissvar@regeringskansliet.se

RSMH:s yttrande över betänkandet Skärpta villkor för friskolesektorn - ytterligare förslag (SOU 2025:123)

Innehållsförteckning

RSMH:s yttrande över betänkandet Skärpta villkor för friskolesektorn – ytterligare förslag (SOU 2025:123) **1**

1. Inledning **2**

2. Utgångspunkter **2**

3. Synpunkter i relation till betänkandets förslag **3**

3.1 Generella synpunkter (kapitel 3, 10, 11 och 13) 3

3.2 Skärpta villkor för huvudmän (kapitel 5, 6, 8 och 10) 3

3.3 Förtydligande av "påtagliga negativa följder" (kapitel 11.3, 11.5 samt lagförslag i kap. 1) 5

3.4 Obligatoriska yttranden från kommuner (kapitel 11.4 och 11.5.4) 6

3.5 Villkor kring etablering och förändring av verksamhet (kapitel 11.5.1–11.5.2 samt kap. 12) 7

3.6 Ekonomiska villkor och kontroll av offentliga medel (kapitel 13.3, 13.4 samt kap. 10) 7

4. Övergripande brister i betänkandet (kapitel 11 samt 13.6–13.8) **8**

4.1 Bristande funktionsrättsperspektiv (kapitel 13.7) 8

4.2 Otillräcklig analys av elevhälsa och stöd (kapitel 10, 11 samt 13.8) 9

4.3 Risk för fortsatt ojämlikhet (kapitel 13.1–13.2) 10

5. Slutord **11**

1. Inledning

RSMH organiserar sedan 1967 människor med egen erfarenhet av psykisk ohälsa och funktionsnedsättning ofta i kombination med socioekonomiska utmaningar. Våra medlemmar omfattar i stor utsträckning personer med långvariga psykiska funktionsnedsättningar och komplexa stödbehov.

Utgångspunkten för vårt yttrande är våra medlemmars samlade erfarenheter av hur utbildningssystemet fungerar – eller inte fungerar – för elever med psykisk ohälsa och funktionsnedsättning, samt vårt långsiktiga arbete för jämlika livsvillkor och rätt till delaktighet i samhället.

RSMH är medlem i paraplyorganisationen och tillika remissinstansen n:o 21 (remiss 2026-02-16, U2026/00023) Funktionsrätt Sverige, som har valt att inte lämna något centralt yttrande i denna remiss utan i stället uppmanat sina medlemsorganisationer att utifrån egen bedömning inkomma direkt till Regeringskansliet och Utbildningsdepartementet med de yttranden som utredningens förslag och argumentation föranleder. RSMH har hörsammat detta och avger nedan ett sådant eget yttrande inom ramen för remitteringen till den organiserade funktionsrättsrörelsen i Sverige.

2. Utgångspunkter

RSMH:s vision är att alla människor oavsett psykisk ohälsa och funktionsnedsättning eller socioekonomiska förutsättningar, har makt över sina liv och möjlighet att leva ett fullvärdigt liv med tillgång till utbildning, arbete och social gemenskap. RSMH utgår i sitt intressepolitiska arbete från våra medlemmars erfarenheter och ett rättighetsbaserat perspektiv. I relation till remissens innehåll innebär det rent konkret att vi särskilt vill betona ett synsätt – understött av våra medlemmars unika erfarenheter – som vilar på Sveriges åtaganden enligt internationell rätt, inte minst **FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD)** och **FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).**

Av särskild betydelse är då **artikel 24 i CRPD**, som slår fast rätten till inkluderande utbildning på alla nivåer utan diskriminering och med nödvändiga individuella stödinsatser. Artikeln betonar att utbildningssystemet ska anpassas efter individens behov – inte tvärtom – och att personer med funktionsnedsättning ska ges förutsättningar att utvecklas fullt ut, både vad gäller personlighet, begåvning och delaktighet i samhället.

Barnkonventionen, som är svensk lag, förstärker detta perspektiv genom att slå fast att barnets bästa alltid ska vara en primär övervägandefaktor **(artikel 3)** och att varje barn har rätt till utbildning som utvecklar barnets fulla möjligheter **(artikel 28 och 29).**

Utbildningssystemet utgör därmed en avgörande grund för att dessa rättigheter ska kunna förverkligas. Misslyckanden i skolan riskerar att få långtgående och livslånga konsekvenser i form av utanförskap, försämrad hälsa och svag anknytning till arbetsmarknaden. För personer med psykisk ohälsa eller psykosociala svårigheter blir dessa konsekvenser ofta särskilt påtagliga. Mot denna bakgrund vill RSMH särskilt betona följande:

- Skolan måste fungera för elever med psykisk ohälsa, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och andra former av särskilda behov.
- Tidiga insatser, individuella anpassningar och kontinuitet i stöd och bemötande är avgörande för att förebygga skolmisslyckanden.

RSMH – Riksförbundet för social & mental hälsa | 08-120 080 40 | rsmh@rsmh.se | org.nr 802005–6985

- Ett utbildningssystem som tillåter ojämlik kvalitet mellan olika huvudmän och verksamheter riskerar att förstärka redan existerande ojämlikheter och därmed stå i konflikt med principerna om likvärdighet, icke-diskriminering och barnets bästa.

Mot den bakgrunden ser RSMH i grunden positivt på ambitionen att stärka kvalitet, ansvarstagande och kontroll inom friskolesektorn. Samtidigt vill vi understryka att reformerna måste utformas så att de fullt ut harmoniserar med Sveriges åtaganden enligt CRPD och barnkonventionen, och att ett tydligt rättighetsbaserat elevperspektiv ges en central och styrande roll.

3. Synpunkter i relation till betänkandets förslag

3.1 Generella synpunkter (kapitel 3, 10, 11 och 13)

Utredningen identifierar brister i reglering, styrning och kvalitet inom friskolesektorn och föreslår åtgärder för att säkerställa att offentliga medel används i enlighet med utbildningens syfte. Utredningen framhåller bland annat att sektorn präglas av bristande reglering som i vissa fall har påverkat barns och elevers rätt till en god utbildning negativt, och att det därför finns behov av att tydliggöra kraven på enskilda huvudmän samt stärka tillsynsmyndigheternas möjligheter att ingripa när brister föreligger.

RSMH delar denna problembild. Ett utbildningssystem som präglas av bristande kontroll, otydlig ansvarsfördelning och varierande kvalitet riskerar att särskilt drabba elever som redan befinner sig i en utsatt situation, inte minst elever med psykisk ohälsa, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller komplexa sociala behov.

Samtidigt vill RSMH framhålla att utredningen i stor utsträckning saknar ett tydligt fokus på dessa elevgrupper. Detta är en allvarlig brist, inte minst i ljuset av Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) och barnkonventionen.

Artikel 24 i CRPD ställer krav på att utbildningssystemet ska vara inkluderande, tillgängligt och ge varje individ det stöd som krävs för att nå sin fulla potential. Detta innebär inte enbart formell tillgång till utbildning, utan även faktisk möjlighet att tillgodogöra sig den genom individuella anpassningar och adekvat stöd. Barnkonventionen förstärker detta genom principen om barnets bästa (artikel 3) och rätten till en utbildning som utvecklar barnets möjligheter (artiklarna 28–29).

Mot denna bakgrund är det centralt att analysera hur kvalitetsskillnader mellan olika huvudmän faktiskt påverkar elevgrupper med störst behov. Historiskt har det funnits skillnader mellan skolformer när det gäller andelen behöriga lärare, tillgång till elevhälsa och resurser för särskilt stöd. Sådana variationer får i praktiken olika konsekvenser för olika elevgrupper: elever med starkt stöd hemifrån kan ofta kompensera för brister i undervisning eller organisation, medan elever med psykisk ohälsa eller funktionsnedsättning är direkt beroende av en hög och stabil kvalitet i skolans stödstrukturer.

RSMH menar att ett system som tillåter sådana variationer riskerar att stå i direkt konflikt med såväl likvärdighetsprincipen som de rättighetskrav som följer av CRPD och barnkonventionen.

3.2 Skärpta villkor för huvudmän (kapitel 5, 6, 8 och 10)

Utredningens förslag innebär att kraven på enskilda huvudmän skärps, bland annat genom att aktörer som uppvisat allvarliga eller återkommande brister i sin verksamhet under en viss tid inte ska ges möjlighet att starta eller förvärva nya skolor. Vidare föreslås att tidigare ingripanden

RSMH – Riksförbundet för social & mental hälsa | 08-120 080 40 | rsmh@rsmh.se | org.nr 802005–6985

vid tillsyn ska beaktas samlat, även när de avser andra verksamheter inom samma koncern eller närstående bolag.

RSMH tillstyrker förslagen.

RSMH vill tydligt framhålla att förslagens faktiska genomslag är direkt beroende av hur begreppet bristfälligt huvudmannaskap definieras och tillämpas i praktiken. **Om bedömningen begränsas till formella, ekonomiska eller administrativa brister finns en betydande risk att centrala problem i verksamheternas faktiska funktion inte fångas upp.**

Från RSMH:s perspektiv är det både rimligt och nödvändigt att huvudmän som uppvisat brister i sin förmåga att bedriva verksamhet i enlighet med gällande regelverk inte ges möjlighet att expandera. Ett sådant synsätt ligger i linje med ett rättighetsbaserat perspektiv där barnets rätt till utbildning och utveckling ska väga tyngre än enskilda aktörers intressen av expansion eller marknadsandelar.

Samtidigt vill RSMH framhålla att det är avgörande hur begreppet bristfälligt huvudmannaskap tolkas och tillämpas i praktiken. Utredningen betonar främst formella, organisatoriska och ekonomiska aspekter av kvalitet, men från ett brukarperspektiv framträder en mer sammansatt bild där verksamhetens förmåga att i praktiken fungera för eleverna är avgörande.

För elever med psykisk ohälsa, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller andra omfattande stödbehov är det inte enbart förekomsten av resurser som är avgörande, utan hur dessa används och omsätts i faktiska stödinsatser och fungerande relationer i vardagen.

Ur detta perspektiv blir kontinuitet, stabilitet och kvalitet i stödinsatser centrala. För många av de elever som RSMH företräder kan förändringar i skolmiljö, hög personalomsättning eller brister i struktur och förutsägbarhet få oproportionerligt stora konsekvenser, inte minst i form av ökad psykisk ohälsa, frånvaro och svårigheter att delta i undervisningen. Stabila relationer till personal och tillgång till fungerande stöd är i dessa fall inte endast en kvalitetsfråga bland andra, utan en grundläggande förutsättning för att utbildningen överhuvudtaget ska bli möjlig att genomföra.

Därför vill RSMH särskilt betona att skärpta villkor för huvudmän i högre grad bör omfattas av en bredare förståelse av kvalitet, där även elevhälsa, tillgång till stödinsatser och möjligheter till delaktighet beaktas.

Brister i dessa delar riskerar annars att inte få genomslag i de bedömningar som avgör om en huvudman anses lämplig att bedriva och utveckla verksamhet. Det kan konkret handla om:

- tillgång till behöriga lärare och personal med relevant kompetens
- långsiktig kompetensförsörjning och stabil bemanning
- kvalitet och tillgänglighet i elevhälsa
- skolans faktiska förmåga att erbjuda individuellt anpassat stöd
- samt verksamhetens kapacitet att skapa miljöer där elever kan vara delaktiga i undervisning och social gemenskap

Dessa faktorer är inte fristående från varandra, utan samverkar och påverkar elevers möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen. Brister i någon av dessa delar riskerar att få genomgripande konsekvenser för elevernas skolgång. RSMH vill här särskilt framhålla att återkommande brister i elevhälsa, stödinsatser och möjligheter till delaktighet bör kunna betraktas som uttryck för bristfälligt huvudmannaskap då sådana brister ofta får direkta konsekvenser för elevers psykiska hälsa, skolnärvaro och utbildningsresultat. De bör därför inte ses som sekundära eller

RSMH – Riksförbundet för social & mental hälsa | 08-120 080 40 | rsmh@rsmh.se | org.nr 802005–6985

avgränsade problem, utan som centrala kvalitetsfrågor för att uppfylla kraven i CRPD artikel 24 om inkluderande och individanpassad utbildning.

RSMH menar därför att:

- brister i elevhälsa och tillgång till stödinsatser måste beaktas vid bedömning av huvudmannens lämplighet
- återkommande brister i skolans förmåga att möjliggöra elevers delaktighet ska ses som indikatorer på kvalitetsproblem
- samt att sådana brister, i likhet med ekonomiska och organisatoriska brister, ska kunna ligga till grund för tillsynsingripanden, sanktionsavgifter eller begränsningar av verksamheten

Det är centralt, menar RSMH, att de skärpta villkor som införs inte enbart fokuserar på formell regelefterlevnad, utan också säkerställer att huvudmän har förmåga att bedriva verksamhet som fungerar i praktiken för de elever som är mest beroende av den. Utan ett sådant perspektiv finns en risk att reformerna i huvudsak kommer att påverka systemets yttre struktur, utan att i tillräcklig utsträckning förbättra situationen för de elever som har störst behov av stöd.

RSMH vill här särskilt tydliggöra att psykisk ohälsa och dess konsekvenser inte enbart bör beaktas som ett resultat av brister i utbildningssystemet, utan också som en möjlig indikator på att sådana brister föreligger.

Återkommande problem med omfattande skolfrånvaro, försämrat psykiskt mående eller bristande möjlighet för elever att delta i undervisningen är ofta nära kopplade till brister i skolans organisation, bemötande och stödstrukturer.

RSMH menar därför att sådana mönster måste kunna beaktas inom ramen för tillsyn och bedömning av huvudmannens lämplighet. I likhet med andra kvalitetsbrister bör detta kunna ligga till grund för ingripanden, inklusive föreläggande, sanktionsavgifter eller begränsningar av verksamheten. Utan en sådan koppling finns en risk att centrala brister i systemets faktiska funktion på ett olyckligt vis förblir osynliga i tillsynsarbetet.

3.3 Förtydligande av "påtagliga negativa följder" (kapitel 11.3, 11.5 samt lagförslag i kap. 1)

Utredningen föreslår att begreppet *"påtagliga negativa följder"* förtydligas samtidigt som den tidsram inom vilken dessa konsekvenser ska bedömas kortas, med ett tydligare och mer konsekvent fokus på elevperspektivet. Utredningen preciserar att sådana följder ska avse negativa ekonomiska, organisatoriska eller pedagogiska konsekvenser som bedöms bestå under en viss tidsperiod, och föreslår att denna tidsram kortas så att konsekvenser som påverkar elever under en betydande del av deras skolgång i högre grad fångas upp och synliggörs.

RSMH tillstyrker förslagen.

Från RSMH:s perspektiv är detta ett viktigt och konstruktivt steg i riktning mot att stärka elevperspektivet i tillståndsprövningen. Att korta den tidsram inom vilken negativa konsekvenser ska bedömas framstår som väl motiverat, då även relativt kortvariga brister i utbildningens kvalitet kan få avgörande och långvariga konsekvenser för en enskild elevs utveckling, hälsa och framtida livschanser.

Men, RSMH vill framhålla att begreppet påtagliga negativa följder behöver tolkas i ljuset av de krav som följer av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

RSMH – Riksförbundet för social & mental hälsa | 08-120 080 40 | rsmh@rsmh.se | org.nr 802005–6985

(CRPD) och barnkonventionen. **En negativ konsekvens kan i detta sammanhang inte begränsas till att enbart avse organisatoriska eller ekonomiska förhållanden**, utan måste förstås utifrån dess faktiska betydelse för den enskilda elevens möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen.

För elever i behov av stöd kan exempelvis brist på behöriga lärare, otillräcklig tillgång till specialpedagogiska insatser eller brister i elevhälsan utgöra avgörande hinder för att utbildningen överhuvudtaget ska fungera i praktiken.

RSMH vill här särskilt betona att konsekvenser som rör elevers psykiska hälsa, skolnärvaro och möjligheter till delaktighet måste ges en tydlig och central plats i bedömningen. Psykisk ohälsa, långvarig eller återkommande frånvaro, minskat deltagande i undervisningen samt bristande delaktighet i skolans sociala och pedagogiska sammanhang utgör i praktiken ofta grundläggande hinder för utbildningens genomförande, och bör därför inte betraktas som sekundära eller individuella problem.

RSMH menar att sådana konsekvenser måste förstås som uttryck för hur utbildningssystemet fungerar, och därmed tydligt omfattas av vad som utgör påtagliga negativa följder i lagens mening.

RSMH vill därför särskilt understryka följande:

- Bedömningen måste uttryckligen inkludera konsekvenser för elever med funktionsnedsättning och psykisk ohälsa, i enlighet med de krav som följer av CRPD och barnkonventionen.
- Psykisk ohälsa, frånvaroproblematik, social utsatthet och bristande delaktighet måste inte enbart vägas in, utan också tydligt definieras och tillämpas som påtagliga negativa följder i den praktiska konsekvensbedömningen.
- Effekter på skolors faktiska förmåga att erbjuda stöd, anpassningar och fungerande lärmiljöer måste ges samma tyngd som ekonomiska och organisatoriska konsekvenser.
- Bedömningen bör även beakta hur olika faktorer samverkar över tid, eftersom brister i exempelvis elevhälsa, tillgänglighet och pedagogiskt stöd ofta förstärker varandra och tillsammans kan få betydande konsekvenser för elevens hela skolsituation.

3.4 Obligatoriska yttranden från kommuner (kapitel 11.4 och 11.5.4)

Utredningens förslag är att kommuner ska vara skyldiga att yttra sig och redovisa konsekvenser. Utredningen föreslår att kommunen ska lämna en konsekvensbeskrivning som omfattar ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska effekter av en etablering, och att dessa yttranden ska vara obligatoriska för att ge prövande myndighet ett bättre beslutsunderlag.

RSMH tillstyrker förslaget.

Detta då förslaget synes kunna stärka möjligheten till långsiktig planering och ge bättre förutsättningar att bedöma konsekvenser ur ett helhetsperspektiv, inklusive effekter på elevhälsa och stödstrukturer. För elever med särskilda behov är detta av avgörande betydelse. RSMH vill särskilt framhålla att de konsekvensbeskrivningar som kommuner ska lämna inte enbart bör omfatta ekonomiska, organisatoriska och övergripande pedagogiska aspekter, utan också uttryckligen måste inkludera konsekvenser för elevhälsa, tillgång till stödinsatser samt skolans förmåga att möta elever med psykisk ohälsa och funktionsnedsättning.

Utan ett sådant förtydligande finns en risk att centrala aspekter av elevers faktiska möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen inte beaktas i prövningen, trots att dessa i praktiken ofta är avgörande.

Kommunerna har ofta ett mer samlat ansvar för elevhälsa, stödinsatser och samverkan med socialtjänst. En fragmenterad struktur där resurser sprids utan övergripande ansvar riskerar att försvaga dessa funktioner.

Ur ett rättighetsperspektiv är det centralt att säkerställa att etableringar inte leder till att resurser för stöd och anpassning urholkas. En sådan utveckling skulle riskera att stå i strid med både CRPD artikel 24 och barnkonventionens krav på barnets bästa.

3.5 Villkor kring etablering och förändring av verksamhet (kapitel 11.5.1–11.5.2 samt kap. 12)

Utredningens förslag är att nya krav införs på ansökan vid förändringar samt tydligare villkor i godkännanden. Utredningen föreslår att godkännanden ska knytas till en viss plats (belägenhetsadress) och ett visst antal elevplatser, samt att förändringar såsom flytt, utökning eller ändring av verksamhet ska kräva en ny prövning.

RSMH tillstyrker förslagen.

Detta då förslaget bidrar till ökad transparens och förutsägbarhet i systemet. Det är särskilt viktigt att förändringar i verksamhet inte kan genomföras utan en noggrann prövning av konsekvenser för elever. RSMH vill dock här särskilt betona att sådana prövningar bör inkludera:

- skolans kapacitet att upprätthålla en hög andel behöriga lärare
- förmågan att erbjuda individuellt anpassat stöd
- stabilitet i elevhälsa och stödstrukturer

Utan dessa komponenter riskerar förändringar att få direkt negativa konsekvenser för de elever som är mest beroende av skolan som stödjande miljö.

RSMH vill vidare särskilt uppmärksamma frågan om elever med omfattande stödbehov, inklusive elever i resursskolor eller med motsvarande behov av anpassad undervisningsmiljö. Utredningen berör att det finns behov av ytterligare analys och eventuell reglering av denna del av systemet, vilket RSMH delar.

För elever med psykisk ohälsa, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller andra komplexa behov är tillgången till rätt undervisningsmiljö och adekvat stöd avgörande för möjligheten att tillgodogöra sig utbildningen. Samtidigt finns det en risk att förändringar i huvudmannaskap, tillstånd eller antagningskriterier får direkt negativa konsekvenser för dessa elevgrupper, om inte deras behov uttryckligen beaktas i prövningen.

RSMH menar därför att konsekvenser för elever i behov av särskilt stöd, inklusive de som är beroende av resursskoleliknande lösningar, uttryckligen bör inkluderas i bedömningar av etablering, förändring och tillsyn av verksamheter. **Brister i tillgång till sådana stödformer** bör, menar RSMH, kunna **beaktas som en del av bedömningen av en huvudmans förmåga** att bedriva utbildning i enlighet med gällande krav.

3.6 Ekonomiska villkor och kontroll av offentliga medel (kapitel 13.3, 13.4 samt kap. 10)

Utredningens förslag rör frågan om ekonomisk kontroll, återkrav och sanktionsavgifter. Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheter ska få utökade möjligheter att ingripa när offentliga medel används felaktigt, inklusive möjligheter till återkrav av ersättning och sanktioner vid överträdelser.

RSMH tillstyrker förslagen.

Det är avgörande att offentliga medel används i enlighet med sitt syfte – att säkerställa hög kvalitet i utbildningen. System som möjliggör att resurser tas ut ur verksamheten trots brister i kvalitet riskerar att direkt påverka elevernas rättigheter negativt. RSMH vill dock understryka att ekonomiska resurser är ett medel, inte ett mål. Bristande investeringar i exempelvis behöriga lärare, elevhälsa och/eller specialpedagogiskt stöd får konkreta konsekvenser för elevernas möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen. Ur ett CRPD-perspektiv innebär i förlängningen detta att staten riskerar att inte uppfylla sitt ansvar att säkerställa tillgång till inkluderande och individanpassad utbildning.

4. Övergripande brister i betänkandet (kapitel 11 samt 13.6–13.8)

RSMH vill nedan särskilt framhålla följande brister i betänkandet, vilka enligt vår bedömning är av grundläggande betydelse för hur väl i betänkandets förslag kan förväntas bidra till ett rättvist och inkluderande utbildningssystem också för elever med funktionsnedsättning och psykisk ohälsa.

4.1 Bristande funktionsrättsperspektiv (kapitel 13.7)

Utredningen behandlar i sitt betänkande endast i begränsad utsträckning hur förslagen påverkar elever med funktionsnedsättning och psykisk ohälsa.

RSMH bedömer att detta inte är en marginell brist, utan en mer genomgripande svaghet i analysen. De elever som i praktiken är mest beroende av ett väl fungerande och rättvist utbildningssystem – elever med psykisk ohälsa, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och komplex social problematik – synliggörs i begränsad omfattning i utredningens överväganden och konsekvensbedömningar.

Detta positionerar sig i tydlig spänning till Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD), särskilt artikel 24. Konventionen ställer krav på att utbildningssystemet ska vara inkluderande till sin konstruktion och att det ska säkerställas att varje individ får de stödinsatser som krävs för att kunna delta på lika villkor. Det handlar således inte i CRPD enbart om formell tillgång till utbildning, utan om reell tillgänglighet och faktiska möjligheter att tillgodogöra sig undervisningen.

RSMH vill här särskilt understryka att de krav som följer av CRPD inte enbart innebär ett allmänt åtagande för staten, utan också måste få ett tydligt och konkret genomslag i bedömningen av enskilda huvudmäns förmåga att bedriva utbildning.

Detta innebär att huvudmän inte enbart ska ha organisatoriska och ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet, utan också måste ha faktisk kapacitet att säkerställa att elever med funktionsnedsättning ges tillgång till skälig anpassning, individuellt stöd samt tillgängliga och ändamålsenliga lärmiljöer, där de kan delta och utvecklas på likvärdiga villkor.

RSMH menar därför att förmågan att uppfylla dessa krav måste utgöra en integrerad och avgörande del av såväl tillståndsprövning som tillsyn och uppföljning. Brister i förmågan att tillhan-

dahålla stöd, anpassningar och tillgängliga lärmiljöer – inklusive brister i elevhälsa och specialpedagogiskt stöd – bör inte betraktas som enbart pedagogiska eller organisatoriska frågor, utan som indikatorer på bristfälligt huvudmannaskap.

Sådana brister bör därmed, menar RSMH, kunna beaktas vid bedömningen av huvudmannens lämplighet och, i förekommande fall, ligga till grund för tillsynsingripanden, såsom föreläggande, sanktionsavgifter eller begränsningar av verksamheten. Utan ett sådant förtydligande finns en betydande risk att kraven enligt CRPD förblir övergripande och principiella, utan att få reellt genomslag i den praktiska tillämpningen av regelverket och i de beslut som avgör vilka aktörer som ges ansvar för utbildning av elever med funktionsnedsättning.

Utifrån RSMH:s medlemmars erfarenheter – vilket också framgår tydligt i våra tidigare remissyttranden – är det just i mötet mellan individens behov och systemets förutsättningar som de mest avgörande problemen uppstår. När utbildningssystemet inte förmår anpassa sig efter individens förutsättningar, sker en successiv förskjutning där ansvaret i praktiken läggs på individen. Detta leder ofta till att skolmisslyckanden och svårigheter att delta i utbildningen individualiseras, trots att orsakerna i hög grad är strukturella. En sådan utveckling riskerar att bidra till självstigmatisering och ytterligare försämrad psykisk hälsa, något som RSMH ser som särskilt allvarligt.

Barnkonventionen förstärker denna kritik. Enligt artikel 3 barnkonventionen ska barnets bästa vara en primär övervägandefaktor, medan artiklarna 28 och 29 barnkonventionen tydliggör att utbildningen ska syfta till att utveckla barnets fulla möjligheter. Ett utbildningssystem som i praktiken inte beaktar de elever som har störst stödbehov kan svårligen anses uppfylla dessa krav.

RSMH menar därför att utredningen borde ha innehållit en mer genomgående och systematisk analys av hur förslagen påverkar elever med funktionsnedsättning och psykisk ohälsa. Att detta saknas innebär en risk för att de föreslagna reformerna, trots goda intentioner, inte fullt ut kommer att säkerställa rätten till utbildning på lika villkor för de grupper som är mest beroende av ett fungerande stöd.

4.2 Otillräcklig analys av elevhälsa och stöd (kapitel 10, 11 samt 13.8)

Utredningen behandlar i sitt betänkande frågor som rör skolans ansvar för psykisk hälsa, tillgänglighet och individuellt stöd behandlas i betänkandet i begränsad omfattning och med en tydlig tyngdpunkt på organisatoriska och övergripande systemfrågor snarare än på hur dessa fungerar i praktiken för elever med omfattande behov.

RSMH vill särskilt framhålla att elevhälsans roll och skolans ansvar för stöd och anpassningar ges en alltför begränsad betydelse i utredningens konsekvensanalys. Detta är särskilt problematiskt eftersom tillgången till fungerande stödinsatser i praktiken ofta är en avgörande faktor för om elever med psykisk ohälsa eller funktionsnedsättning överhuvudtaget kan delta i och tillgodogöra sig utbildningen.

Erfarenheter från RSMH:s medlemmar visar tydligt att brister i elevhälsa, otillräcklig tillgång till specialpedagogiskt stöd och avsaknad av individuella anpassningar i många fall utgör direkt avgörande hinder för skolgång. Dessa brister uppstår sällan isolerat, utan samverkar med andra välkända problem i systemet, såsom otydlig ansvarsfördelning, bristande kontinuitet och fragmenterad samordning mellan olika aktörer. Sammantaget leder detta ofta till att elever successivt tappar fotfästet i utbildningen.

Denna problematik måste ses i ljuset av de krav som följer av CRPD, där det tydligt framgår att stöd ska ges inom det ordinarie utbildningssystemet och vara anpassat till individens behov.

Detta innebär att elevhälsa och stödinsatser inte kan betraktas som kompletterande funktioner vid sidan av utbildningen, utan utgör en central förutsättning för rätten till utbildning.

RSMH vill här särskilt framhålla att psykisk ohälsa inte enbart bör förstås som ett individuellt tillstånd, utan också som en indikator på hur väl utbildningssystemet fungerar i praktiken. Återkommande problem med omfattande skolfrånvaro, försämrat psykiskt mående och begränsad möjlighet att delta i undervisningen är ofta direkt kopplade till brister i skolans organisation, bemötande och stödstrukturer.

Därför menar RSMH att sådana mönster **måste kunna synliggöras och beaktas inom ramen för tillsyn och bedömning av huvudmannens lämplighet.** Psykisk ohälsa, långvarig frånvaro och bristande möjligheter till deltagande är inte enbart konsekvenser som uppstår i efterhand, utan kan fungera som tydliga signaler om bristande kvalitet i verksamheten.

RSMH vill därför särskilt betona att:

- återkommande brister i elevhälsa och tillgång till stödinsatser måste kunna beaktas vid bedömning av huvudmannens lämplighet
- mönster av omfattande frånvaro, försämrat psykiskt mående och minskat deltagande bör kunna utgöra indikatorer på kvalitetsbrister i verksamheten
- sådana brister, i likhet med andra allvarliga brister, måste vid behov kunna ligga till grund för tillsynsingripanden såsom föreläggganden, sanktionsavgifter eller begränsningar av verksamheten

Utan en sådan koppling finns en tydlig risk att centrala brister i skolans faktiska funktion inte fångas upp i tillsynsarbetet, trots att de har direkt avgörande betydelse för de elever som har störst behov av stöd.

RSMH vill vidare framhålla att det stöd som ges till elever måste förstås i ett långsiktigt och sammanhängande perspektiv. För elever med psykisk ohälsa och komplexa behov räcker det inte med punktinsatser eller tillfälliga åtgärder. Det krävs stabila relationer, kontinuitet i bemötande och långsiktiga stödprocesser som möjliggör utveckling över tid.

Brister i denna kontinuitet leder ofta till att elever gång på gång behöver etablera nya kontakter och anpassa sig till förändrade förutsättningar, vilket i sin tur riskerar att fördjupa både psykisk ohälsa och skolfrånvaro. **Denna typ av återkommande avbrott i stödinsatser borde, enligt RSMH, betraktas som särskilt allvarliga kvalitetsbrister.**

Sammantaget bedömer RSMH att utredningen i denna del underskattar betydelsen av hur elevhälsa, stödinsatser och organisatoriska strukturer samverkar i praktiken. Utan en mer utvecklad analys och tydligare krav finns en risk att reformerna främst påverkar systemets formella struktur, utan att i tillräcklig utsträckning förbättra situationen för de elever som idag har störst behov av stöd.

4.3 Risk för fortsatt ojämlikhet (kapitel 13.1–13.2)

Då några tydligt formulerade krav på likvärdighet vad gäller lärarbehörighet, resurstilldelning och stödinsatser inte går att utläsa i betänkandet synes en uppenbar risk föreligga för att ojämlikheten mellan skolorna kvarstår och närmast förstärks.

Historiskt har det funnits skillnader mellan olika huvudmän när det gäller exempelvis andelen behöriga lärare, tillgång till elevhälsa samt resurser för särskilt stöd. Även om variationer förekommer inom alla skolformer är det avgörande hur dessa skillnader sammantaget påverkar elevernas faktiska möjligheter.

Ur ett rättighetsperspektiv är detta centralt. CRPD artikel 24 ställer krav på likvärdig tillgång till utbildning och stöd, oavsett bakgrund eller funktionsförmåga. Barnkonventionens princip om icke-diskriminering (artikel 2) innebär att barn inte får missgynnas på grund av omständigheter som de själva inte kan påverka, såsom vilken skola de går i eller vilken huvudman som driver verksamheten.

Vidare riskerar sådana skillnader att få långsiktiga konsekvenser som sträcker sig långt utanför utbildningssystemet. Erfarenheter från RSMH:s medlemmar är relativt tydliga i att bristande stöd i tidiga skeden inte enbart påverkar utbildningsresultat, utan även individens framtida hälsa, arbetsförmåga och delaktighet i samhället.

Ett system som tillåter eller inte aktivt motverkar sådana skillnader riskerar därför att reproducera social och hälsomässig ojämlikhet över tid. Detta står i direkt konflikt med såväl CRPD:s krav på full delaktighet som barnkonventionens fokus på barnets bästa och utveckling.

RSMH vill därför lyfta att utredningen inte i tillräcklig utsträckning analyserar hur strukturella skillnader mellan skolformer påverkar likvärdigheten i praktiken. Detta inte minst då skillnader i kvalitet och resurstillgång inte enbart påverkar elever i allmänhet, utan i praktiken riskerar att leda till **en selektiv fördelning av elever med olika behov mellan skolor och huvudmän**. Elever med psykisk ohälsa, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och komplexa stödbehov riskerar då i högre grad att bli kvar i eller hänvisas till verksamheter med begränsade resurser och svagare stödstrukturer. Ett system som tillåter sådana mönster riskerar att förstärka ojämlikhet i både utbildningsresultat och hälsa, och står därmed i direkt konflikt med principerna om likvärdighet, icke-diskriminering och barnets bästa.

Sammanfattningsvis menar RSMH att utredningens övergripande brister innebär en risk att de föreslagna reformerna inte fullt ut uppnår sitt syfte. Utan ett tydligare funktionsrättsperspektiv, en mer utvecklad analys av stödstrukturer samt skarpare fokus på likvärdighet finns en risk att befintliga ojämlikheter kvarstår eller förstärks.

5. Slutord

RSMH välkomnar den lovvärda ambitionen att stärka kvalitet, ansvarstagande och kontroll inom friskolesektorn. De förslag som presenteras i utredningens betänkande innebär i flera avseenden nödvändiga steg mot ett mer transparent och långsiktigt hållbart system.

Men, RSMH vill verkligen understryka att ett utbildningssystem inte kan bedömas enbart utifrån formell kvalitet, regeluppfyllelse eller organisatorisk effektivitet. Den avgörande frågan är i vilken utsträckning systemet faktiskt förmår möta behoven hos de elever som är mest beroende av det – särskilt elever med psykisk ohälsa, funktionsnedsättningar och komplexa stödbehov. Minst lika viktigt är hur samhällets olika aktörer – från barn- och ungdomspsykiatri och socialtjänst till civilsamhällets organisationer – ges förutsättningar att samverka med skolan och tillsammans bidra till bästa möjliga villkor för delaktighet, lärande och utveckling för alla barn och unga i skolåldern.

Så som RSMH tydligt ovan har framhållit i detta yttrande finns det, i våra ögon, betydande brister i utredningens analys när det gäller funktionsrättsperspektiv, elevhälsa och likvärdighet. Dessa brister riskerar att leda till att reformerna inte fullt ut svarar mot Sveriges åtaganden enligt FN:s

konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD), särskilt artikel 24 om rätt till inkluderande utbildning, samt barnkonventionens krav på barnets bästa och rätt till utveckling.

RSMH vill därför här särskilt betona följande centrala ställningstaganden:

- **Ett utbildningssystem måste fungera för alla** – inte minst för dem med störst behov av stöd. Psykisk ohälsa, långvarig skolfrånvaro och begränsad möjlighet att delta i undervisningen måste därför beaktas som påtagliga negativa följder i lagens mening och systematiskt ingå i prövning och tillsyn av verksamheter.

- **Tillgång till behöriga lärare, elevhälsa och individuella anpassningar är inte tillval,** utan grundläggande förutsättningar för rätten till utbildning. Brister i dessa avseenden bör utgöra relevanta indikatorer vid bedömning av huvudmannens lämplighet och vid behov kunna ligga till grund för tillsynsingripanden såsom förelägganden, sanktionsavgifter eller begränsningar av verksamheten.

- **De krav som följer av CRPD måste tillämpas konkret i tillståndsprövning och tillsyn.** Huvudmän kan inte enbart uppfylla formella krav, utan måste också ha faktisk förmåga att säkerställa skälig anpassning, tillgängliga lärmiljöer och fungerande stödinsatser för elever med funktionsnedsättning.

- **Ojämlikheter i kvalitet mellan skolor riskerar att omsättas i ojämlika livschanser och skillnader i hälsa över tid.** Bedömningen av kvalitet måste därför utgå från elevernas faktiska möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen i praktiken, inklusive delaktighet, kontinuitet i stöd och tillgång till fungerande lärmiljöer.

Ett samhälle som faktiskt tar rätten till utbildning på allvar måste säkerställa att systemet är likvärdigt, tillgängligt och reellt stödjande i praktiken – inte enbart i formell mening. Detta förutsätter, såsom RSMH ser på saken, att reformer utformas med utgångspunkt i och med aktiv medverkan från de elever som idag har svårast att tillgodogöra sig utbildningen.

RSMH anser vidare att den brukarkunskap som finns hos personer med egen erfarenhet av psykisk ohälsa och funktionsnedsättning i betydligt högre grad måste tas tillvara i det fortsatta reformarbetet. Utbildningssystemets utformning kan inte fullt ut förstås eller utvecklas utan att dessa erfarenheter ges en central och vägledande roll i analys och beslutsfattande.

Ett inkluderande utbildningssystem är inte enbart en utbildningspolitisk fråga – det är en fråga om grundläggande rättigheter, folkhälsa och ett samhälles långsiktiga hållbarhet.

Riksförbundet för Social och Mental Hälsa

Jenny Wetterling
Intressepolitisk talesperson RSMH

Hanna Navier
Kanslichef RSMH

Kristina Båth Sågänger
Förbundsordförande RSMH

CC: **Funktionsrätt Sverige**
Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa, NSPH
Sveriges Kommuner och Regioner, SKR
Institutet för mänskliga rättigheter