

Diarienummer: DO 2025/2733

Utbildningsdepartementet

Yttrande över Förbättrat stöd i skolan SOU 2025:44

Diskrimineringsombudsmannen, DO, lämnar utifrån sitt uppdrag nedanstående synpunkter.

Allmänna synpunkter

DO delar utredningens oro över att tusentals elever varje år lämnar grundskolan och gymnasieskolan utan att nå målen för utbildningen. DO välkomnar därför en reform som syftar till att alla elever ska få ledning och stimulans för att kunna följa undervisningen, att hinder för ett tidigt och snabbt stöd ska undanröjas och att stödet görs mer flexibelt. Myndigheten vill dock uppmärksamma att en rad förutsättningar, utöver de som framgår av denna utredning, måste säkerställas för att förslagen ska kunna realiseras.

Ombudsmannen har i många olika sammanhang uppmärksammat att diskriminering förekommer inom skolan, och att det förekommer brister i skolans arbete med att motverka och förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter.¹ Antalet anmälningar om diskriminering som har samband med funktionsnedsättning i skolan har ökat under senare år. Av anmälningarna kan utläsas att elever inte får det stöd i skolan som de har rätt till.² Utredningen konstaterar att: "Enligt diskrimineringslagen är bristande tillgänglighet en form av diskriminering om en elev missgynnas på grund av det. Det innebär att huvudregeln är att en skolas undervisning och lokaler ska vara tillgängliga för elever med funktionsnedsättning. Detta förändras inte av utredningens förslag." DO bekräftar detta men diskrimineringslagens krav på tillgänglighet i skolan får till stor del sitt

¹ Se till exempel DO:s årliga rapporter om förekomsten av diskriminering (DO:s rapport 2023:3 och 2024:2)

² Kortanalys 2023:1 Diskriminering som har samband med funktionsnedsättning i skolan, Diskrimineringsombudsmannen Solna 2023.

innehåll från skollagen. En ändring av skollagens regler om stöd betyder därför även en ändring av vad det innebär att undervisningen ska vara tillgänglig. Mot denna bakgrund vill DO understryka vikten av att förslagen inte får leda till minskad rätt till stöd i skolan.

Vidare noteras att utredningens fokus är på elever som inte kan följa undervisningen. DO menar att fokus måste läggas där det hör hemma, det vill säga att bristen ligger i att skolorna inte säkerställer tillgänglig undervisning och stöd för elever som inte klarar skolgången.

Synpunkter på vissa förslag

6.1 Bestämmelserna om extra anpassningar ska avskaffas i samtliga skolformer

DO tillstyrker den övergripande inriktningen att elever i första hand ska få stöd och stimulans inom ramen för undervisningen. Det främjar lika rätt till utbildning på sätt som föreskrivs i artikel 24 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och är därtill i linje med Funktionsrättskommitténs rekommendationer.³ DO är dock samtidigt kritiska till att utredningen inte har belyst att elever med funktionsnedsättning kan behöva stöd utöver det som direkt rör ämnesspecifika lektioner, exempelvis stöd under raster, med sociala samspel osv. DO vill understryka att elevers rätt att få extrastöd under hela skoldagen måste kvarstå.

6.2 Garantin för tidiga stödinsatser och nationella prov i årskurs 3 ska avskaffas

DO anser att garantin för tidiga stödinsatser i anpassad skola som infördes under 2024 behöver utvärderas och att utvärderingen sedan läggs till grund för om den behöver tas bort eller inte.

6.3 Alla barn och elever ska kunna följa undervisningen

DO tillstyrker förslaget då vi anser att en sådan inriktning är helt i linje med de rekommendationer Sverige fått av exempelvis FN:s funktionsrättskommitté. DO vill dock understryka att ändringen i skollagen inte får leda till minskad rätt till stöd. En förutsättning för att den reform som utredningens förslag är tänkta att leda till ska falla ut väl är att alla

³ Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Sammanfattande kommentarer avseende Sveriges kombinerade andra och tredje periodiska rapport, 2024, punkt 52.

lärare får med sig kunskaper från lärarutbildningen om hur olika funktionsnedsättningar, exempelvis dyslexi, påverkar elevens lärande och utveckling men också att utforma och genomföra läs- och skrivundervisning för elever med olika förutsättningar och i skilda undervisningssituationer. I betänkandet Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning (SOU 2024:81) föreslås att flera viktiga delar i lärarutbildningen ska tas bort. Däribland att stryka demokrati och mänskliga rättigheter ur beskrivningen av innehållet i lärarutbildningens utbildningsvetenskapliga kärna. Detta är något som DO avstyrkt och som går stick i stäv med den rekommendation Sverige fått från ECRI ”att erbjuda lärare obligatorisk fortbildning i frågor rörande mänskliga rättigheter, inklusive förbudet mot diskriminering, som bland annat ska inbegripa gällande europeiska och internationella normer”⁴.

Oavsett förskjutning i ansvarsfrågan, är det utbildningsanordnaren som ska se till att diskrimineringslagen följs. Rektorn ansvarar för att leda och fördela arbetet och säkerställa att såväl lärare som elev erhåller nödvändigt stöd.

Tillgång till hjälpmedel och undervisningsmaterial utgör också förutsättningar för att elever ska kunna följa undervisningen.

6.4 Standardiserade tester införs för att uppmärksamma elever med stödbehov

DO tillstyrker förslaget då det bör kunna bidra till att elevers behov av stöd kan upptäckas tidigt. Standardiserade tester kan även bidra till större likvärdighet i bedömningen av elevers stödbehov. Det är dock av största vikt att organisationer som representerar människor med funktionsnedsättning involveras i arbetet med att ta fram dessa tester. Många barn och unga som föds med eller förvärvar funktionsnedsättning som barn utsätts för många tester. De standardiserade tester som föreslås får inte leda till ytterligare utsatthet för dessa barn.

Här bör nämnas att de flesta anmälningarna som inkommer till DO som rör utbildningsområdet, rör elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, men variationen är stor. Anmälningar som rör elever med någon form av neuropsykiatrisk funktionsnedsättning handlar oftare om att elever inte får rätt stöd i skolan eller blir nekade tillgång till

⁴ Utkast till ECRI:S rapport om Sverige (Sjätte granskningsomgången), sid. 8

skola eller undervisning jämfört med anmälningar som rör elever med någon annan form av funktionsnedsättning.

6.5 Stödundervisning ger ett snabbt och flexibelt stöd

DO tillstyrker att stödundervisning ska införas som en ny stödform, men vill understryka vikten av att utgångspunkten ska vara att extra anpassningar i form av ledning och stimulans, ges i ordinarie undervisning. Förslagen om stöd och särskilt stöd utöver den ordinarie undervisningen kan riskera att leda till att elever stigmatiseras, samtidigt som den ordinarie undervisningen kan skapa risker för diskriminering om elever som är i behov av stöd ska "sitta av" tiden i klassrummet i väntan på sin stödundervisning efter att ordinarie undervisning avslutats. Mot bakgrund av detta vill DO framhålla vikten av att förslagen, om de genomförs, inte leder till ytterligare diskriminering av elever med funktionsnedsättning. Vidare menar DO att:

- Lagstiftaren bör särskilt titta på hur kompatibelt förslaget om stödundervisning är med förslaget om förstärkningsundervisning i tillfälliga urvalsgrupper som presenteras i SOU 2024:94. I DO:s remissyttrande över nämnd utredning framhöll vi att det är viktigt att göra en utvärdering och analys utifrån ett diskrimineringsperspektiv samt att analysera om förslaget i praktiken riskerar ersätta särskilt stöd och anpassning.
- Det är av yttersta vikt att föreslagna stödundervisningar inte blir en permanent och segregering lösning. Då det primära ansvaret för att alla elever ska kunna delta i all undervisning läggs på läraren är deras kunskap om inkluderande undervisning och hur de motverkar diskriminering även avgörande för att parallella grupper inte ska permanentas.
- Förslagen förutsätter att utbildningsanordnaren säkerställer tillräckligt med personella resurser.
- En utredning om storleken på klass- och gruppindelningar behöver tillsättas skyndsamt för att minska risk för att elever inte får det stöd de behöver orsakat av att läraren inte hinner bistå alla elever i en grupp.
- I den mån stödet blir för omfattande och innebär att eleven exkluderas från ordinarie verksamhet på sätt som inte är överensstämmande med lagstiftarens intention måste beslutet kunna överklagas.

- Anmälan om stödundervisning måste kunna göras även av eleven och dess vårdnadshavare samt av andra yrkeskårer på skolan än elevens lärare. Detta då en elev har kontakt med olika personal under en skoldag, exempelvis vid sidan av själva lektionerna.

DO avstyrker förslaget att lärarens anmälan inte behöver innehålla en beskrivning över vilket stöd och vilken hjälp som eleven fått av ansvarig lärare inom ramen för ledning och stimulans i undervisningen. DO bedömer att minskad dokumentation riskerar leda till att skolan missar att uppmärksamma elevers behov av stöd samt att varken skolan eller föräldrarna kan få en helhetsbild över vilka åtgärder som sats in tidigare. Något som också är viktigt för att skolans insatser ska kunna utvärderas och justeras samt för att den enskilda elevens behov ska kunna tillgodoses.

6.6 Bestämmelserna om utredning av en elevs behov av särskilt stöd i skollagen ska förtydligas

DO tillstyrker förslaget att det inte ska finnas krav på att en elev först ska ges annat stöd, eller stödundervisning, innan en utredning av en elevs behov av särskilt stöd inleds. Det bör korta väntetiden för sådant stöd.

Utgångspunkten måste dock alltid vara att barn av lärare eller av exempelvis speciallärare, så långt som möjligt erhåller ledning och stimulans inom ramen för ordinarie undervisning i klassrummet.

Vidare välkomnar ombudsmannen särskilt förslaget att anmälan till rektorn ska vara skriftlig. På så sätt blir det tydligt vad som framförts och när. DO menar dock att även andra yrkesgrupper än ansvarig lärare eller mentor som ska kunna göra en sådan anmälan. Vi noterar att förslaget om nya skrivningar för särskilt stöd inte heller omnämner stöd vid sidan av undervisningen, något ombudsmannen är kritisk till.

6.7 Elevens stödbehov ska styra om en elev ska ges undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp

Även om DO instämmer i utgångspunkten att det är elevens behov av stöd som ska styra avstyrker myndigheten att skrivningarna i 3 kap. 8 § skollagen respektive 3 kap. 11 § skollagen tas bort. Utgångspunkten för svensk skola måste vara alla människors lika rätt till inkluderande utbildning och en skola fri från diskriminering. Skolor måste säkerställa att elever, så långt det är möjligt, erhåller nödvändigt stöd inom ramen för ordinarie undervisning varför de explicita skrivningarna i skollagen inte får tas bort.

6.8 Anpassad studiegång får bara ges i sista hand

DO tillstyrker att anpassad studiegång endast ska få ges i sista hand. Utgångspunkten för varje elev ska vara inkluderad utbildning och lika möjligheter att nå målen för skolan. Mot bakgrund av att anpassad skola medför att en elev riskerar att inte kunna bli behörig för högre utbildning är det av största vikt att skolan säkerställer undervisning för en mångfald av elever, adekvat stöd till elever med funktionsnedsättning eller som av andra skäl har svårt att följa undervisningen, för att minska risk för felplaceringar.

Uppföljning och utvärdering

DO tillstyrker förslagen i 6.5.14, men anser att stödundervisningen efter införandet bör följas upp och utvärderas på nationell nivå. Likaså förslaget i 6.8.3 om anpassad studiegång bör följas upp och utvärderas. DO anser vidare att effekten av förslagen i övrigt i detta delbetänkande också måste utvärderas och följas upp. DO vill påpeka att det stora antalet samtida och delvis överlappande utredningar och förslag på skolans område gör det svårt att få en överblick av de samlade konsekvenser som förslagen kan få. DO vill därför betona vikten av att det, i den fortsatta lagstiftningsprocessen, görs en samlad konsekvensbeskrivning av samtliga förslag som nu föreslås på skolans område. Inte minst måste lärdomarna från den så kallade förstärkningsundervisningen utvärderas och analyseras utifrån ett diskrimineringsperspektiv.⁵

Beslut i detta ärende har fattats av diskrimineringsombudsman Lars Arrhenius efter utredning och förslag av utredaren Annika Jyrwall Åkerberg. I den slutliga handläggningen har också enhetschefen Cecilia Narby och experten Tarik Qureshi deltagit.

Lars Arrhenius

⁵ Se DO:s yttrande över ”Förstärkningsundervisning i skolan - en försöksverksamhet för fler behöriga elever” SOU 2024:94.