



Handläggare:
Rikard Skårfors
FD, Utbildningsledare
Rektors kansli,
Ledningssekretariatet

Yttrande över betänkandet Förbättrat stöd i skolan (SOU 2025:44)

Stockholms universitet har anmodats av Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) att inkomma med synpunkter på delbetänkandet från Utredningen om en förbättrad elevhälsa *Förbättrat stöd i skolan* (SOU 2025:44). Universitetet har följande att anföra.

Övergripande synpunkter

Utredningens förslag om lärares utökade roll förutsätter att den specialpedagogiska kompetensens stärks

Den roll som lärarna tilldelas i utredningens förslag kräver en utökad specialpedagogisk kompetens. Förtydligande av ansvar och yrkesroller om t ex stödundervisning är verkningslöst om den som tilldelas en roll inte har tillräcklig kompetens. Utredningens förslag förutsätter därmed också ett förslag till hur lärarnas specialpedagogiska kompetens ska stärkas, vilket behöver återspeglas i lärarutbildningen. Stockholms universitet befarar också att undervisningen i de mindre grupper som föreslås inte kommer att bedrivas av lärare med tillräcklig kompetens.

En ökad tydlighet vad gäller genomförandet av utredningar av särskilt stöd

Om utredningens förslag ska kunna skapa förutsättningar för att ett stort antal kommunala och fristående huvudmän ska erbjuda ett likvärdigt stöd till alla elever, behöver dessa förslag inbegripa tydligare skrivningar vad gäller hur detta arbete förväntas genomföras.

Undervisning utanför ordinarie klassrum måste motiveras och tydliggöras

Även om det kan finnas goda skäl till att viss undervisning bedrivs i andra former än i det ordinarie klassrummet, så finns också ett starkt stöd för att elever gynnas av att vara kvar i ordinarie klassrum. När och hur avsteg görs från detta behöver vara väl underbyggt och tydligt, både på organisatorisk nivå och in det enskilda fallet. Utredningens förslag kräver tydlighet vad gäller balansen mellan å ena sidan likvärdighet, å andra sidan flexibilitet.

Utredningen syftar till att minska pappersarbete och skapa snabbare stödformer, men risken är att flexibla lösningar leder till ojämn tillämpning mellan skolor. För att säkerställa likvärdighet behövs tydliga nationella riktlinjer och en förstärkt tillsyn.

Huvudmannens ansvar för resurstilldelning behöver tydliggöras

Utredningen föreslår förändringar som kräver genomarbetade och tydliga rutiner för hur ansvarig lärare, speciallärare/specialpedagog och elevhälsa ska samråda samt förtydliganden av respektive ansvarsområde. Huvudmannen bör ha särskilda krav på hur mycket resurser som ska fördelas för stödundervisning, inklusive tydlig rollfördelning och finansieringsprinciper. Dessutom behöver samarbetet mellan elevhälsans professioner tydliggöras i relation till de förändringar utredningen föreslår.

Organisatorisk förmåga och multiprofessionellt arbete

Frågan om hur skolor kan skapa goda förutsättningar för alla elever att nå utbildningens samlade mål är en av vår samtids mest angelägna frågor. Precis som utredningen framhåller menar Stockholms universitet att grunden för att elever ska ges förutsättningar att utvecklas enligt utbildningens mål är en undervisning av hög kvalitet där läraren tar hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov. Till detta kommer sedan ett multiprofessionellt och samordnat arbete.

Frågan om hur man på bästa sätt skapar förutsättningar för alla att nå utbildningens samlade mål är mycket komplex och handlar om arbetet i klassrummet, men också om hur man organisatoriskt möjliggör för detta – både på skolnivå och inom huvudmannasammanhang. Stockholms universitet menar att utredningen inte tar den organisatoriska och multiprofessionella aspekten på allvar då den inte behandlar de organisatoriska förutsättningarna för att genomföra satsningarna i relation till klassrumsarbetet.

Universitetet vill samtidigt peka på att utredningen gör tolkningar utifrån otillräckligt underlag och i delar förlitar sig på enskilda myndighetsrapporter och fackliga organisationers underlag, i stället för ett bredare forskningsunderlag. Detta gäller inte minst förslagen vad gäller bedömning i de lägre skolåldrarna, där mer forskning hade varit värdefull innan stora reformer genomförs ännu en gång.

Utredningen beskriver föredömligt i sin inledning ansvarsfördelningen när det gäller arbetet med stöd – att detta är en fråga för såväl huvudman, som rektor, lärare och elevhälsans olika professioner (avsnitt 3.4, ss. 58ff). Utredningen återkommer också till att hur väl skolor lyckas i sitt arbete hänger samman med frågor om organisatorisk förmåga (se t.ex. avsnitt 5.1.1, s. 107 och avsnitt 5.1.2, s. 109). Så skriver man t.ex. att utan struktur för samverkan saknar personalen möjlighet att arbeta tillsammans. Detta är också något som forskningen betonat. Det hänger samman med hur väl vi som hela system förmår skapa förutsättningar för det som i forskningen kallas ”whole school approach” och som inrymmer ett multiprofessionellt arbete. Dvs. arbetet med att skapa goda lärmiljöer är idag inte endast en fråga om lärares arbete. Det handlar om hur alla professioner kan arbeta tillsammans för att möjliggöra att de höga ambitioner som finns formulerade i lagar och läroplaner ska kunna

realiseras. Det var därför glädjande att elevhälsoutredningen i de ursprungliga direktiven (dir 2924:30) hade som uppgift att fokusera på hur elevhälsan kunde stärkas i syfte att bättre tillgodose elevernas behov. Frågan är varför utredningen släpper detta perspektiv och ensidigt bryter loss det pedagogiska arbetet från denna helhet.

Utredningen bygger flera av förslagen på en argumentation om att många lärare känner en otillräcklighet, att lärare förväntas ha specialpedagogiska insikter, att det förekommer att rektorer inte skapar den struktur som behövs och att huvudmän kan ha allt för låg ambitionsnivå. Utifrån detta landar utredningen dock i helt andra förslag än att ta samlade organisatoriska grepp inom och mellan olika systemnivåer. Det betyder att man går emot den forskning som tagits fram i samspel med myndigheter och som pekar på vikten av att ta de större greppen – att skolor som lyckas i sin samordning, tvärt om, klarar mycket av det som i utredningen skrivs fram som ett problem. Det är ett problem att vissa skolor inte klarar uppdraget och att det där faller en stor börda på de enskildas axlar. Men i andra sammanhang lyckas skolor mycket väl, och där upplever också lärare en helt annan helhetssituation. Detta försvinner emellertid helt ur utredningen. Det är märkligt då det var något som referensgruppen av forskare påtalade upprepade gånger. Alldeles särskilt blir det ett problem när det talas om ett avgränsat läraruppdrag, med lägre lärarkompetens än den som skolor förmår idag, att det är eleverna som ska följa undervisningen och att det ensidigt fokuseras på speciallärares och specialpedagogernas arbete. Forskning, som finns publicerad på både Skolverkets och Specialpedagogiska skolmyndighetens hemsidor, visar att de skolor som kommer längst har en hög specialpedagogisk grundkompetens både bland rektorer och lärare liksom övrig tvärprofessionell kompetens. Och att det finns en bred samsyn kring att arbetet handlar om att skapa hälsofrämjande lärmiljöer där skolor förmår att arbeta med kunskaper och lärande parallellt med välbefinnande. Detta blir dessvärre osynligt i utredningen.

Ett annat problem med att utredningen inte tar den samlade forskningen till hjälp handlar om de viktiga insatserna i de lägre åldrarna. Utredningen föreslår att garantin för tidiga insatser, som forskning visar att verksamheterna håller på att utveckla, skrotas mot bakgrund av en myndighetsrapport som visat att processerna inte blivit som avsetts. Den ska nu ersättas av standardiserade tester, som ska kunna utföras snabbt och där det ska finnas flexibla stödsatser. Intentionerna är goda. Men det finns inget stöd i forskningen för att man kommer att lyckas med denna omställning. Det som snarare hade behövts är mer forskning om hur det på bästa sätt går att identifiera tidiga behov och hur det organisatoriskt går att arbeta med att ge ett flerprofessionellt stöd, beroende på vad multiprofessionella analyser visar. Att skolor nu måste vänta i tre år på hur det nya arbetet, utifrån att Skolverket ska ta fram nya modeller, är oacceptabelt. Detta måste byggas på forskning, och prövas i mindre skala, innan man går fram med ett förslag med så omfattande konsekvenser. Det finns också anledning att göra fördjupade studier av vad som behöver utvecklas under förskoletiden för att eleverna ska kunna följa undervisningen i lågstadiet. Det finns länder där man gör helt andra avvägningar än Sverige och t.ex. fokuserar på socioemotionella dimensioner, samt självreglering, snarare än fokus på ”akademiska” kunskaper i förskolan (t.ex. Estland).

Mot denna bakgrund kan Stockholms universitet inte fullt ut kan bedöma konsekvenserna av utredningens förslag innan nästa delbetänkande som rör elevhälsans organisation

presenterats. Om utredningen trots detta går vidare med sina förslag menar universitetet att det avseende fyra förslag behövs mer forskning innan så omfattande förändringar kan genomföras:

- Bestämmelserna om extra anpassningar ska avskaffas i samtliga skolformer
- Garantin för tidiga stödsatser och nationella prov i årskurs 3 ska avskaffas
- Alla barn och elever ska kunna följa undervisningen
- Standardiserade tester införs för att uppmärksamma elever med stödbehov.

Avseende följande två förslag vill universitetet särskilt betona vikten av att inte enbart involvera pedagogisk personal utan även skolans övriga professioner:

- Stödundervisning ger ett snabbt och flexibelt stöd
- Utredning av en elevs behov av särskilt stöd och hur särskilt stöd ska ges.

Specifika synpunkter och bedömningar

Författningsförslag (kapitel 1, ss. 27ff., kapitel 6, ss. 145ff. samt kapitel 8, ss. 209ff.)

Den föreslagna lydelsen av 3 kap. 5 § skollagen anger att stödundervisning får ges i form av 1. undervisning i mindre grupp, eller 2. enskilt. I 9 § andra stycket första punkten om särskilt stöd återkommer samma struktur, dvs. särskilt stöd ska ges i särskild undervisningsgrupp eller enskilt. Här finns en hänvisning till 11 § som dock vänder på ordningen av stödet. I föreslagna 3 kap. 11 § anges att särskilt stöd ska ges som ”undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp”. Vid läsning av författningskommentaren går inte att se en förklaring till detta. Det är tydligt att stödundervisning och särskilt stöd är olika saker vilket kanske har motiverat att särskilt stöd i första hand ska ges enskilt. Oavsett detta avviker strukturen i 11 § från övrig lagtext och hänvisningen gör lagtexten oklar bl.a. om en skillnad är avsedd i prioriteringen mellan stöd enskilt och i grupp.

I föreslagna 3 kap. 7 § finns ett krav på skriftlig anmälan om särskilt stöd, vilket motiveras (avsnitt 6.6.3, s. 194) med att utredningar om behovet av särskilt stöd inte ska fördröjas. Något motsvarande skriftlighetskrav i lagtexten är inte föreslaget för anmälan om stödundervisning i föreslagna 3 kap. 5 §. I motiven anges dock att anmälan ska vara i form av en anteckning vilket har betydelse för att kunna göra en utvärdering som också innehåller ett dokumentationskrav. Här betonas vikten av att information också förs över till kommande ansvarig lärare (avsnitt 6.5.3, s. 169 och avsnitt 6.5.10, ss. 181 f.). Betydelsen av att det finns en skriftlig anteckning är således av vikt ur flera hänseenden och därför är det svårt att förstå varför inte ett skriftlighetskrav finns i lagtexten för anmälan för stödundervisning.

Beslut om stödundervisning inte ska kunna överklagas (avsnitt 6.5.3, s.172).

Stödundervisning ska kunna ske utanför ordinarie klass och är i sådana fall att jämställa med beslut om placering i särskild undervisningsgrupp. Beslut om särskild undervisningsgrupp går att överklaga, eftersom beslutet anses ingripande. Nu föreslås istället stödundervisning under viss tid som dock inte ska kunna överklagas. Beslut att ge en elev stödundervisning utanför ordinarie klass kan betraktas som lika ingripande som ett beslut om placering i

särskild undervisningsgrupp och begränsningen av rätten att överklaga bör motiveras tydligare.

I föreslagna 3 kap. 12 § anges att inför beslut ska elev och vårdnadshavare informeras om beslutets konsekvenser. I motiven hänvisas (avsnitt 6.8.2, s. 204, avsnitt 8.1, s. 224) till förarbetena till nuvarande paragraf, dvs. prop. 2009/10:165 s. 667. I propositionen anges utöver informationsskyldigheten att elevens och vårdnadshavares synpunkter ska inhämtas och beaktas i bedömningen. Hänvisningen blir inkonsekvent och oklar sett till den föreslagna informationsskyldigheten som saknar krav på samråd. Om avsikten endast är att information ska ges bör detta förtydligas i förhållande till hänvisningen till proposition 2009/10:165. Dessutom bör förtydligas i motiven för situationen det finns två vårdnadshavare när det räcker att informationen ges till en vårdnadshavare. Ytterligare förtydligande behövs om det är valfritt i vilken form informationen ges. Klarhet i dessa avseenden borgar för att minimera merarbete för skolpersonal.

Det ska nämnas att det finns praxis från kammarrätt om vad som gäller för kommunikationsskyldigheten enligt 5 kap. 16 och 21 §§ skollagen när det finns två vårdnadshavare. Kommunikation med en vårdnadshavare är tillräckligt när vårdnadshavarna har delad vårdnad om barnet och bor på samma adress och inget annat visar än att de är av samma uppfattning i skolfrågor (se t.ex. Kammarrättens i Göteborg dom 4138–23). Mot bakgrund av att det råder informationsskyldighet bör ett tillägg i motiven göras att dokumentation ska göras om att elev och vårdnadshavare har informerats. Om detta saknas finns risk för kritik om att skyldigheten inte har uppfyllts.

En fråga som inte tas upp i utredningen gäller uppgifter som kan omfattas av sekretess. Bestämmelsen i 23 kap. 2 § 2 stycket offentlighets- och sekretesslagen avser bl.a. elevstödande verksamhet utanför elevhälsan. Uppgifter kopplat till stödundervisning kan troligtvis komma att omfattas av bestämmelsen och i så fall innebära begränsningar av vilka uppgifter som kan lämnas mellan skolor med olika huvudman vid frånvaroutredningar m.m. För att skapa förutsebarhet i rättstillämpningen och undvika osäkerhet bör det därför i förarbetena föras ett resonemang om sekretessen kopplat till uppgifter om stödundervisning.

Forskning och andra studier (kapitel 4, ss. 87ff.)

Den forskning som utredningen hänvisar till kommer i stor utsträckning från Sverige, trots att studier som möjliggör slutsatser gällande kausala samband mellan insats och utfall är sällsynta i svensk skolforskning. Stockholms universitet bedömer därför att det hade varit värdefullt att ge större utrymme åt internationell forskning. Därtill ges i betänkandet stort utrymme åt enskilda studier, trots att det från enskilda studier sällan är möjligt att dra slutsatser som kan ligga till grund för den typ av genomgripande förändringar som utredningen förslår.

Garantin för tidiga stödinsatser och nationella prov i årskurs 3 ska avskaffas (avsnitt 6.2, s. 148)

Garantin tas bort trots att utredningen samtidigt anger att insatser ska ske tidigt – detta behöver harmoniseras eller förklaras närmare.

Standardiserade tester införs för att uppmärksamma elever med stödbehov (avsnitt 6.4, s. 157)

Screeningsinstrument behöver kopplas till tydliga beslut om var, hur och av vem insatser genomförs.

Rektorns ansvar att planera för stödundervisning (avsnitt 6.5.12, ss. 183ff.)

Fritidshemmet har i uppdrag att komplettera skolan genom ett lärande som är situationsstyrt, upplevelsebaserat och grupporienterat och som därtill ska utgå från elevernas behov, intressen och initiativ. Fritidshemmets syfte är samtidigt att erbjuda eleverna en meningsfull fritid med möjligheter till lek, rekreation och vila. Att göra fritidshemmets verksamhet till skola genom att förlägga skolans stödundervisning till fritidshemmet innebär att de elever som är i behov av stödundervisning går miste om möjligheter till en meningsfull fritid. Att förlägga skolans stödundervisning till fritidshemmet innebär också ett förminskande av fritidshemmets roll och funktion.

Utredningen är motsägelsefull då den å ena sidan föreslår att förlägga stödundervisning i fritidshemmet och samtidigt föreslår att *”fritidshemmet inte ska omfattas av bestämmelserna om stödundervisning. Eftersom stödundervisning ska vara tydligt kopplad till ett ämne bedöms stödinsatsen inte vara relevant i fritidshemmet”* (s 188).

Konsekvenser (kapitel 9, ss. 225ff.)

Stockholms universitet är tveksamt till om elever som är i behov av extra anpassningar ska kunna erbjudas en likvärdig undervisning och en för dem meningsfull fritid när de befinner sig i fritidshemmets verksamhet, om stöd i form av extra anpassningar avskaffas och ersätts av stöd inom ramen för ordinarie undervisning (avsnitt 9.6.1, ss 274f.).

Genomförandet av de förändringar som föreslås kommer kräva initiala statliga och kommunala investeringar vad gäller utbildningsinsatser för lärare, speciallärare och specialpedagoger. Stockholms universitet bedömer vidare att förslagen förutsätter ett ökat antal speciallärare och specialpedagoger i skolans verksamhet. Utan tydlig styrning och tydliga resursmodeller finns en risk för ökande skillnader vad gäller elevers möjligheter till måloppfyllelse.

Under förutsättning att föreslagna förändringarna kan implementeras med tillräckligt god kvalitet i landets samtliga skolor och fler får insatser tidigare kommer fler att kunna lyckas i skolan. Detta förutsätter dock inte bara tillräckliga resurser, utan också tillgång till tillförlitliga tester som kan kopplas till evidensbaserade insatser. Saknas dessa förutsättningar riskerar utredningens förslag att leda till bristande likvärdighet samt att elever utsätts för

testningar som inte leder till verksamma insatser, vilket är resursmässigt och etiskt problematiskt.

Detta beslut är i rektors ställe fattat av prorektor, professor Clas Hättestrand, i närvaro av universitetsdirektör Åsa Borin. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Jacob Färnert, Ledningssekretariatet (protokollförare). Föredragande i ärendet har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.