

Yttrande över betänkandet **Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven (SOU 2021:11)**

Skolforskningsinstitutet konstaterar att utredningen är gedigen med i allt väsentligt kloka ställningstaganden, bland annat genom att inte i onödan föreslå författningsförändringar inom ett område som redan är väldigt reglerat. Institutet yttrar sig i det följande över vissa förslag och frågeställningar. De förslag vi inte yttrar oss över avstår vi från att ta ställning till.

Elevhälsa och stöd

Skolforskningsinstitutet har i stora delar inget att invända mot utredningens sammanfattande problembild i avsnitt 6.1, inte minst gäller det att elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande potential inte utnyttjas. Sammantaget framgår problem med såväl styrning, kompetens som tillgång (resurser).

Kunskapssammanställningar

Skolforskningsinstitutet delar utredningens bedömning i avsnitt 6.6.1 att det finns ett behov av att resultat från forskning och kvalificerade utredningar som kan ge stöd vid val av arbetssätt och insatser inom stöd- och elevhälsoområdena görs mer tillgängliga för huvudmän, rektorer och lärare.

Skolforskningsinstitutet har följande synpunkter på utredningens förslag under avsnitt 6.6.1. Institutet delar uppfattningen att kunskapssammanställningar ska tas fram för att ge skolor bättre verktyg i arbetet med elevhälsa och stöd. Med tanke på att det har beskrivits att det saknas forskning inom området är det viktigt att också kunna utgå från

annan väl dokumenterad kunskap om elevhälsa och stöd. Detta bör dock inte utesluta olika typer av forskningssammanställningar där det är relevant och när det finns forskning att utgå från. Vi anser också att det är rimligt att Skolverket ska ha en samordnande roll för arbetet med kunskapssammanställningar och forskningssammanställningar. Vi föreslår att Skolverket ska göras till sektorsansvarig myndighet för elevhälsan. Elevhälsan omfattar insatser från många olika kompetenser och engagerar ett stort antal myndigheter utifrån deras respektive kompetenser, vilket motiverar ett tydligt samordnande sektorsansvar.

En samordnande roll av detta slag innebär dock inte att det alltid är Skolverket som bör göra en kunskapssammanställning eller en forskningssammanställning. Skolforskningsinstitutet föreslår i stället att Skolverket i samverkan med Skolforskningsinstitutet, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Socialstyrelsen och eventuellt andra berörda myndigheter identifierar vilka kunskapsbehov som finns och att, i de fall förutsättningar finns, kunskapssammanställningar eller forskningssammanställningar tas fram av en myndighet eller flera myndigheter i samverkan. En undervisningsnära frågeställning med inriktning på specialpedagogik skulle med denna modell kunna leda till att Skolforskningsinstitutet tar fram en forskningssammanställning i samverkan med SPSM.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang avstyrker Skolforskningsinstitutet formuleringen att Skolverket ska ta fram forskningssammanställningar *tillsammans med* Skolforskningsinstitutet och SPSM. Tillsammans med indikerar att myndigheterna ska samarbeta kring varje produkt och inte den typ av samverkan institutet föreslår.

Skolforskningsinstitutet är kritisk till att utredningens förslag i avsnitt 6.6.1 endast är inriktat på effektiva insatser, det vill säga att kunskapssammanställningarna som föreslås är tänkta att begränsas till effektstudier. Utredningen resonerar självt om detta på sid 482–483 och konstaterar att ”kunskapsstöd som jämför effekter av olika insatser och sammanfattar centrala slutsatser innebär viss förenkling”. Skolforskningsinstitutet utgår i vissa fall från effektstudier i sina systematiska forskningssammanställningar, men gör också systematiska forskningssammanställningar av annan typ av forskning eller utgår från en både effektstudier och andra typer av forskning. Det är vår erfarenhet att olika typer av forskning har ett värde genom att ge svar på olika typer av

frågor. I komplexa verksamheter som till exempel utbildning, inom vilken elevhälsan ingår, kan det visa sig otillräckligt att enbart visa att något har effekt utan vidare vägledning till för vilka elever eller under vilka förutsättningar. Dessutom förefaller det inte ändamålsenligt att begränsa sig till en viss typ av forskning när forskningsfältet som helhet, enligt utredningen, är begränsad.

Skolforskningsinstitutet noterar att utredningen har tagit stort intryck av den brittiska organisationen Education Endowment Foundation (EEF), och det sätt på vilket de presenterar sina resultat i det så kallade Teaching and Learning Toolkit. EEF gör systematiska forskningssammansättningar som utgår från effektstudier. Resultatet presenteras på organisationens webbplats i en form där olika insatsers effekter redovisas tillsammans med bedömningar av styrkan i forskningen som ligger till grund för effektberäkningarna och i relation till avsatta resurser. Vi förstår att detta sätt att presentera resultaten kan synas attraktivt, men anser att det är förknippat med risker. Vi är väl förtrogna med EEF, har studerat deras sätt att redovisa resultat och själva valt en annan strategi. För att läsaren verkligen ska få ut en reell kunskap från EEF:s presentationer krävs att man gräver djupare i underlagen och då ställs krav på både tid och kompetens för att tolka dem. För den som inte gräver djupare finns risker för missförstånd. Insatser som ytligt sett framstår som meningslösa, kan om man borrar djupare visa sig ha goda effekter i vissa fall och mindre goda i andra, och vice versa. Resultaten kan också uppfattas som så allmänt hållna att de blir svåra att nyttiggöra för verksamma, till exempel slutsatser som att ”det är effektivt att ge feedback” utan svar på när och hur det är det.

Sammantaget föreslår vi att utredningens förslag i avsnitt 6.6.1 ändras så att

- Skolverket ges ett sektorsansvar för elevhälsan
- Skolverket ges i uppdrag att samordna myndigheternas arbete med att identifiera behovet av kunskap samt med att ta fram kunskaps-sammansättningar inom områdena elevhälsa och stöd som kan bidra till att förbättra huvudmäns, rektorers och lärares förebyggande arbete med extra anpassningar och särskilt stöd
- berörda myndigheter utgörs av Skolforskningsinstitutet och Specialpedagogiska skolmyndigheten samt där det är relevant av Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten.

Behovet av forskning

Skolforskningsinstitutet finner det motsägelsefullt att utredningen föreslår att det ska tas fram kunskapssammanställningar och i samma avsnitt konstaterar att det både saknas forskning inom stöd- och elevhälsoområdet och utvärderingar av olika metoder, arbetssätt och organisation inom elevhälsoområdet. Och det utan att lägga några förslag om finansiering av sådan forskning.

Tillgången till elevhälsa

Skollagen anger i dag att det ska finnas elevhälsa och att den ska omfatta medicinska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Utredningen redovisar att tillgången på elevhälsa varierar stort mellan olika skolor och huvudmän. Det framgår således att långt ifrån alla skolor och huvudmän lever upp till skollagens intentioner. Det gäller även den bredd med vilken elevhälsan är tänkt att verka, det vill säga att fungera förebyggande och i samverkan med lärare och övrig personal på skolan.

Skolforskningsinstitutet välkomnar därför utredningens förslag i avsnitt 7.7.2 om att uppdraget ska förtydligas med bestämmelser att elevhälsan ska bedrivas på individ-, grupp och organisationsnivå samt ske i samverkan med övrig personal på skolan. Utredningen föreslår även att det ska framgå av skollagen att elevhälsan ska bidra till skolans kvalitetsarbete. Institutet uppfattar att formuleringen "bidra till" inte tillräckligt betonar elevhälsans delaktighet och föreslår i stället att det görs tydligt att elevhälsan ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet genom ett tillägg i skollagens 4 kap. 4 § andra stycke där det framgår vilka som ska delta i det systematiska kvalitetsarbetet. Elevhälsan kan läsas in bland övrig personal, men bör lyftas fram tydligare. En sådan förändring skulle göra det tydligt att det inte endast är elevhälsan ansvar att bidra till det systematiska kvalitetsarbetet utan att det också är rektors och hela skolans ansvar att det blir på detta sätt.

Det har ingått i utredningens uppdrag att analysera regleringen av tillgång till elevhälsa och föreslå en förändring så att det förtydligas vad som är en acceptabel lägstanivå för elevhälsan. Utredningen lämnar följaktligen förslag i avsnitt 7.7.3 om dels att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om det högsta antalet elever en skolläkare, en skolsköterska, en psykolog och en kurator ska få ansvara för, dels med förslag till nivåer för en

sådan reglering. Skolforskningsinstitutet avstyrker förslaget. Utredningen redovisar på ett övertygande sätt riskerna med en sådan reglering, bland annat att det som regleras som ett högsta antal elever per personal riskerar att inte uppfattas som ett tak som kan underskridas, och att skolor med sämre förutsättningar eller där elevernas behov av stöd och av ett aktivt elevhälsoarbete är större än den nivå som reglerats inte kommer att få den tillgång till elevhälsopersonal som de behöver. En sådan reglering riskerar således att inte ta tillräcklig hänsyn till de stora skillnader som finns mellan olika skolors förutsättningar.

Utredningens förslag till antalet elever per personal vilar på osäkra underlag, som varierar beroende på vilken organisation som är uppgiftslämnare. Skolforskningsinstitutet är därför positiv till förslaget i avsnitt 7.6 att det, inom ramen för uppgiftsskyldigheten för huvudmän inom skolväsendet, ska vara obligatoriskt att redovisa tillgång på olika kompetenser inom elevhälsan. Det skulle öka kunskapen om hur tillgången på de olika kompetenserna verkligen ser ut, inte endast på nationell utan även på lokal nivå. Tillsammans med utredningens förslag om ett preciserat uppdrag i skollagen skulle ett förbättrat kunskapsläge sannolikt öka förutsättningarna för en mer likvärdig elevhälsa där resurserna i större utsträckning fördelas utifrån förutsättningar och behov. Utfallet är dock inte givet. Utvecklingen behöver följas noggrant och om inte dessa åtgärder får avsedd effekt behöver mer ingående åtgärder övervägas. En sådan kan vara ett nationellt finansierings-system för undervisning och elevhälsa, som tillser en rimligt resurssatt elevhälsa i alla skolor.

Skolforskningsinstitutet menar att utöver skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator bör även ingå att redovisa specialpedagogresursen inom elevhälsoteamet. Det är viktigt att det ingår specialpedagogisk kompetens inom elevhälsan, men det är i dag otydligt på vilket sätt den specialpedagogiska kompetensen ingår. Det är korrekt att speciallärare och specialpedagoger redovisas via lärarstatistiken, men den redovisningen säger inget om hur situationen ser ut för elevhälsoteamet.

Grundsärskolan och gymnasiesärskolan

Grundsärskolans timplaner

Det råder en stor samsyn om att grundsärskolans timplaner behöver förändras. Skolforskningsinstitutet har mot den bakgrunden inget att

invända mot att timplanen enligt 9.4.1 anpassas mer till grundskolans timplan. Detta är en reform som motiveras av att eleverna ska ges så goda förutsättningar som möjligt att nå målen för utbildningen och nå så långt som möjligt i sitt lärande och i sin utveckling, oberoende av om detta sker inom grundsärskolan eller om eleven helt eller delvis är integrerad i grundskolan. Institutet ställer sig därutöver bakom förslaget i avsnitt 9.4.2 att elever ska ges möjlighet att läsa modernt språk i grundsärskolan.

Vidare har vi inget att invända mot utredningens förslag i avsnitt 9.4.3 till utökad undervisning tid i ämnesområden inom grundsärskolan så att antalet timmar kommer att överensstämja för samtliga elever i grundsärskolan. Vi vill dock understryka att grundsärskolan måste kunna möta behoven även hos de elever som har så omfattande behov att de behöver en helt individuellt anpassad utbildning.

Stora förändringar kräver kompetens och stöd

Skolforskningsinstitutet konstaterar att de av utredningen föreslagna förändringarna är omfattande, inte minst för grundsärskolan, och ska genomföras i skolformer som i utgångsläget saknar tillräckligt med behöriga lärare. Institutet delar mot denna bakgrund utredningens uppfattning att det bör utredas hur man ska komma till rätta med bristen på behöriga lärare i både grund- och gymnasiesärskolan. Att undervisa elever med intellektuell funktionsnedsättning kräver särskilda kunskaper och kompetens.

Skolforskningsinstitutet delar vidare uppfattningen i avsnitt 8.6.2 att det är angeläget att Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ges i uppdrag att i samverkan utveckla didaktiskt inriktad kompetensutveckling. Det är helt avgörande för att reformen med nya timplaner i grundsärskolan ska bli framgångsrik. Om lärare inte ges denna möjlighet till kompetensutveckling riskerar i stället den nya timplanen leda till försämrad utbildning för eleverna i grundsärskolan.

Förändrade benämningar

Skolforskningsinstitutet stödjer utredningens förslag i avsnitt 9.6.1 att benämningen utvecklingsstörning ska ersättas med intellektuell funktionsnedsättning som benämning på målgruppen för grundsärskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande respektive gymnasial nivå i skollagen och

anslutande författningar. Begreppet beskriver bättre vad funktionsnedsättningen innebär, används redan brett och bejakas av funktionshindersrörelsen.

Skolforskningsinstitutet stödjer även förslaget enligt 9.6.2 att benämningarna grundsärskola och gymnasiesärskola ska bytas ut. Det har länge funnits en stor enighet om att ”sär” borde tas bort för att identifiera utbildningen för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Vi har inget att invända mot benämningarna anpassad grundskola respektive anpassad gymnasieskola som alternativ, då vi inte har några egna bättre förslag. Vi vill dock inte binda oss till dessa benämningar om det i samband med beredningen av utredningens förslag aktualiseras bättre alternativ till grundsärskola och gymnasiesärskola.

Skolforskningsinstitutet motsätter sig inte förslaget i 9.6.2 att kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande respektive på gymnasial nivå ska byta namn till kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på grundläggande respektive på gymnasial nivå. Vi anser dock att det vore mer konsekvent i relation till förslaget om nya benämningar för grundsärskolan respektive gymnasiesärskolan att benämna utbildningen anpassad kommunal vuxenutbildning på grundläggande respektive på gymnasial nivå.

I detta ärende har direktören Camilo von Greiff beslutet efter föredragning av kanslichef Eva Wallberg. I handläggningen har även forskarna/projektledarna Alva Appelgren, Karolina Fredriksson och Johan Wallin deltagit.

För Skolforskningsinstitutet

Camilo von Greiff
Direktör