

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Utbildningsdepartementet

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar i kraft. För kommittéer och särskilda utredare som har tillkallats före nämnda ikraftträdande tillämpas förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Bakgrund och innehållet i förslaget

Utredningen om en förbättrad elevhälsa tillsattes den 7 mars 2024. Det nu remitterade betänkandet är ett delbetänkande, där det lämnas förslag till ändringar i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185). Författningsändringarna syftar till att förtydliga bestämmelser om stöd och särskilt stöd till elever i skolan, undanröja hinder för ett tidigt och snabbt stöd samt göra det mer flexibelt. Likaså ska de administrativa uppgifter som tar av lärares tid till undervisning minskas.

I betänkandet anges exempelvis följande. Varje år lämnar tusentals elever grundskolan och gymnasieskolan utan att nå målen för utbildningen, vilket får konsekvenser för den enskilda eleven och för samhället i stort. Tidiga, adekvata och effektiva stödinsatser är en förutsättning för att alla elever ska ges möjlighet att nå utbildningens mål. I nuläget fungerar inte arbetet med stödinsatser tillfredsställande. Skolorna lyckas inte tillräckligt väl med uppdraget att ge alla elever det stöd som de behöver. Bristerna handlar bland annat om att stödbehovet inte upptäcks tillräckligt tidigt, att stödinsatserna är otillräckliga och sätts in för sent samt att insatserna inte i tillräcklig utsträckning möter elevens behov. Nuvarande stödlagstiftning har bidragit till att arbetet med stödinsatser inte bedrivs tillräckligt effektivt. Regleringen om extra anpassningar har lett till att naturligt stöttande undervisningsmetoder överdokumenteras och att utredningar om elevers behov av särskilt stöd fördröjs. Garantin för tidiga stödinsatser har visat sig delvis kontraproduktiv eftersom bland annat kartläggning och bedömning av elevernas kunskaper tar tid från undervisningen samtidigt som lärarna sällan ges tillräcklig ledning i att utveckla undervisningen eller planera stödinsatser utifrån kartläggningens resultat. 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. Ibland kan dock elever, trots en god och anpassad utbildning, ha behov av intensifierat stöd. Då behövs också stödinsatser som bättre tillgodoser vissa typer av stödbehov. Särskilt i de tidiga skolåren finns behov av insatser som leder till att alla elever utvecklar grundläggande färdigheter i läsning, skrivning och matematik.

Utredningen föreslår och anger följande:

- Bestämmelser om extra anpassningar i samtliga skolformer ska avskaffas.
Utredningen föreslår istället att barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver för att de ska kunna följa undervisningen samt förslag om stödundervisning. Regleringen och tillämpningen av extra anpassningar har inte fungerat enligt intentionerna. Utredningen anser att krav på extra anpassningar har lett till orimligt många extra anpassningar inom en klass. En överdriven individualisering i en kollektiv verksamhet kan leda till att undervisningen som helhet försämras. Vidare innebär bestämmelsen om extra anpassningar en risk för att utredningar av en elevs behov av särskilt stöd fördröjs.
- Garantin för tidiga stödinsatser samt de nationella proven i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan, samt årskurs 4 i specialskolan, ska avskaffas.
Utredningen föreslår att garantin för tidiga stödinsatser ska avskaffas, då den enligt utredningens bedömning inte har fungerat enligt intentionen. De nationella kartläggningsmaterialen och bedömningsstöden som ingår i garantin är inte tillräckligt träffsäkra och de är onödigt tidskrävande. De nationella proven i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan samt i årskurs 4 i specialskolan ska avskaffas, då utredningen bedömer att de inte är ändamålsenliga som underlag för bedömning av elevers stödbehov.
- Alla barn och elever ska kunna följa undervisningen.
Utredningen anser att bestämmelserna i skollagen behöver förtydligas så att lärarens och förskollärarens ansvar att utforma undervisningen för elevers olika behov tydligare framgår. Genom att framhålla att barn och elever ska kunna följa undervisningen tydliggörs att den ledning och stimulans som ges inom ramen för utbildningen ska utformas på ett sätt som tillgodoser barns och elevers olika behov.
- Standardiserade tester införs för att uppmärksamma elever med stödbehov.
Utredningen föreslår att nationellt framtagna standardiserade tester kan bidra till att stödbehov upptäcks tidigt, vilket skapar förutsättningar för tidiga stödinsatser. Vidare anser utredningen att standardiserade tester kan bidra till större likvärdighet i bedömningen av elevers stödbehov.
- Stödundervisning införs som en ny stödform.
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. Idag sätts stödinsatser ofta in för sent och det behövs därför ett stöd som kan sättas in snabbt och som är flexibelt. Utredningen föreslår att en elev ska få rätt till stödundervisning om eleven riskerar att inte kunna följa undervisningen och har svårt att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll. Stödundervisning ska kunna ges i mindre grupper eller enskilt.
- Bestämmelserna om utredning av en elevs behov av särskilt stöd i skollagen ska förtydligas.
Utredningar av en elevs behov av särskilt stöd genomförs inte alltid skyndsamt. Det är ibland otydligt om en anmälan gällande en elevs behov av särskilt stöd har gjorts

eller inte. Sammantaget kan konsekvensen bli att en utredning av en elevs behov av särskilt stöd, och i förlängningen också insättandet av stödåtgärder, fördröjs. Det är angeläget att en elev i behov av särskilt stöd ges det utan onödigt dröjsmål. Utredningen föreslår därför ändringar i skollagen som syftar till att undanröja hinder för att en utredning om särskilt stöd ska inledas. Förslaget innebär att det inte ska finnas något krav på att annat stöd ska ha getts innan en utredning om särskilt stöd ska inledas och ändringen syftar till att elever i behov av stöd ska få det mer skyndsamt än idag.

- Elevens stödbehov ska styra om en elev ska ges undervisning i särskild undervisningsgrupp eller enskilt.
Utredningen föreslår att det inte ska krävas särskilda skäl för att kunna fatta beslut om enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp. Utredningen bedömer att det nuvarande kravet på särskilda skäl är begränsande.
- Anpassad studiegång får bara ges i sista hand.
Ett beslut om anpassad studiegång är en mycket ingripande åtgärd som kan få allvarliga konsekvenser för individen. Beslutet behöver därför vara välgrundat. Utredningen föreslår att en förutsättning för att anpassad studiegång ska få användas är att alla möjligheter till särskilt stöd är uttömda eller har bedömts olämpliga.

Konsekvenser för företag

I konsekvensutredningen framgår syftet med förslaget – att effektivisera och förbättra arbetet med stöd och särskilt stöd till elever. Effekterna av om någon reglering inte kommer till stånd går att förstå utifrån syftet med förslaget.

I konsekvensutredningen anges att förslagen i betänkandet inte berör frågor som regleras i EU-rätten, vilket innebär att förslagen inte innebär några konsekvenser för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Det finns en beskrivning av om särskilda hänsyn kan tas till tidpunkten för ikraftträdande. De ändringar som föreslås i skollagen syftar till att elever ska ges effektivare och flexibla stödinsatser. Dessa ändringar bör därför genomföras så snart som möjligt. Samtidigt anser utredningen att det är nödvändigt att huvudmän, rektorer, lärare och övrig personal som berörs av förslagen kan förbereda sig inför att de nya bestämmelserna börjar gälla. Statens skolverk behöver också tid för att utveckla och utforma de standardiserade testerna som föreslås. Utredningen anser även det att finns skäl för att bestämmelserna om stödinsatser införs samtidigt som en tioårig grundskola införs, vilket är läsåret 2028/29. Sammantaget föreslår därför utredningen att ändringarna i skollagen och i skolförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2026 och tillämpas första gången på utbildning som påbörjas höstterminen 2028.

Gällande de mer specifika företagseffekterna framgår följande. I januari 2025 fanns det 827 fristående skolenheter som drevs av 544 enskilda huvudmän. 257 av dessa huvudmän var aktiebolag och 4 huvudmän var handelsbolag. I gymnasieskolan fanns 209 enskilda huvudmän, som drev 461 skolenheter. 405 av dessa enheter drevs av aktiebolag och 1 av handelsbolag. I anpassade grundskolan fanns totalt 44 enskilda huvudmän varav 29 i bolagsform och i anpassade gymnasieskolan 30 enskilda huvudmän varav 20 drevs i bolagsform. Vidare anges att flertalet företag som bedriver grund- och gymnasieskola är små, men storleken varierar betydligt i gruppen. Det anges att med små menar förslagsställaren

små i allmän bemärkelse, inte utifrån EU-kommissionens definition av små företag. Majoriteten av de enskilda huvudmännen, det vill säga företag och andra organisationer (90 procent i grundskola och 80 procent i gymnasieskola) driver endast en skola och ansvarar för färre än 300 elever. Samtidigt är de fem största enskilda huvudmännen inom gymnasieskolan företag som tillsammans driver 112 skolor. Det anges att utredningen inte har uppgifter om hur många företag som bedriver utbildningsverksamhet och som omfattas av förslagen, och som är att betraktas som små. En vanlig definition av små företag anges vara att de har färre än 50 anställda och en årsomsättning eller balansomslutning som inte överstiger 10 miljoner euro per år.

Utredningen bedömer att förslagen inte kommer att medföra särskilda konsekvenser för enskilda huvudmän i förhållande till offentliga huvudmän eftersom de berörs i lika stor utsträckning. Förslagen bedöms inte leda till att fler eller färre elever kommer välja fristående skolor. Varken konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor, eller mellan fristående skolor, bedöms bli påverkade. Små företag kan heller inte förväntas bli påverkade på ett sådant ingripande sätt att några undantag bör göras. Vad gäller arbetsförutsättningar kommer skolor som drivs av företag att påverkas på samma sätt som kommunala skolor.

Vidare anges att förslagen om standardiserade tester bör underlätta arbetet med kunskapsuppföljning och likvärdiga bedömningar för små företag som bedriver utbildningsverksamhet, där lärarna inte i samma utsträckning har kollegor att samråda med. De enskilda huvudmännen får sina resurser via elevernas hemkommuner. Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar för att fördela resurser till den egna skolan. Ekonomiskt ska samma förutsättningar och konsekvenser gälla för företag och andra enskilda huvudmän som för kommuner.

Slutligen anges att även andra företag än de som bedriver utbildningsverksamhet påverkas av utredningens förslag. Företag som utvecklar och säljer bedömningsmaterial av olika slag påverkas av förslaget om standardiserade tester. Införandet av standardiserade tester kommer eventuellt att minska skolors efterfrågan på att köpa in bedömningsmaterial, vilket kan påverka dessa företags intäkter negativt. Utredningen bedömer sammantaget att nyttan för elever, lärare och skolor med förslaget om standardiserade tester överväger denna nackdel för sådana företag.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet noterar att vissa aspekter visserligen beskrivs på ett godtagbart sätt, såsom bakgrund och syfte med förslaget, effekterna av om någon reglering inte kommer till stånd och förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Det finns likaså en beskrivning av om det behöver tas särskilda hänsyn till tidpunkten för ikraftträdande. Berörda företag beskrivs utifrån antal och bransch.

Det saknas beskrivningar av förslagets påverkan på företagens tidsåtgång, kostnader och verksamhet. Beskrivningen av berörda företag utifrån storlek är inte fullständig, men hade varit relevant information, särskilt med tanke på den variation som förefaller finnas mellan större och mindre företag i den berörda företagsgruppen.

Enligt Regelrådet är förslagsställarens beskrivning av såväl varför särskilda hänsyn inte kan tas till små företag vid reglernas utformning, som förslagets påverkan på konkurrensförhållandena alltför kortfattad. Regelrådet har i konsekvensutredningen inte

kunnat återfinna en beskrivning av alternativa lösningar för att uppnå syftet med förslaget, och inte heller en redovisning av behovet av speciella informationsinsatser.

Bristerna i konsekvensutredningen medför att Regelrådet inte kan bedöma förslagets effekter för företag. Bristerna får en påverkan på den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 25 juni 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh, Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande