

Yttrande över Förbättrat stöd i skolan SOU 2025:44

Regeringskansliets diarienummer: U2025/01067

Skolinspektionen har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet *Förbättrat stöd i skolan*. Yttrandet omfattar de delar av betänkandet där myndigheten har synpunkter.

Sammanfattning

Skolinspektionen delar utredningens problembild. Myndigheten har återkommande under flera år konstaterat brister i skolors stöd till elever. Inom myndighetens tillsyn och kvalitetsgranskning är brister och utvecklingsområden relaterade till skolors arbete med extra anpassningar och särskilt stöd vanliga.

Skolinspektionens utvärdering av garantin för tidiga stödinsatser¹ visar att intentionen bakom reformen inte uppnås i alla delar. En möjlig förklaring är att det finns en komplexitet i det stödsystem som skapats genom garantin tillsammans med skollagens parallella bestämmelser för stöd. Enligt Skolinspektionen bör ett tydligare regelverk där det inte är svårt för huvudmän och skolor att göra rätt vara en utgångspunkt för kommande regler. Oavsett regelverk krävs dock att huvudmän ger tillräckliga resurser och förutsättningar för att skolors arbete med stöd till elever ska vara framgångsrikt.

Skolinspektionen tillstyrker följande förslag:

- 6.1 Bestämmelsen om extra anpassningar ska avskaffas i samtliga skolformer
- 6.2 Garantin för tidiga stödinsatser och nationella prov i årskurs 3 ska avskaffas
- 6.3 Alla barn och elever ska kunna följa undervisningen
- 6.8 Anpassad studiegång får bara ges i sista hand

¹ Skolinspektionen (2024). *Garantin för tidiga stödinsatser. Slutredovisning av regeringsuppdrag om att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser.* (Dnr: 2018:8016.)

Skolinspektionen avstyrker följande förslag:

- 6.5 Stödundervisning ger ett snabbt och flexibelt stöd
- 6.6 Utredning av en elevs behov av särskilt stöd och hur särskilt stöd ska ges
- 6.7 Elevens stödbehov ska styra om en elev ska ges undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp

Synpunkter

Övergripande synpunkter

Enligt Skolinspektionen är flera av utredningens författningsförslag mycket allmänt hållna och fylls i stället ut och förtydligas genom ingående skrivningar i författningskommentaren och i betänkandet i övrigt (bland annat 3 kap. 2, 4 och 5 § §). Förutsättningarna skulle öka för en mer enhetlig och rättssäker tillämpning om lagtexten förtydligas och det skulle även underlätta Skolinspektionens tillsyn. När lagstiftningen är allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas, begränsas myndighetens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister, jfr. HFD 2020 ref. 28.

Myndigheten konstaterar att flera betänkanden som rör skolväsendet nyligen har remitterats till bland andra Skolinspektionen. I flera av dessa lämnas förslag som är avhängiga varandra och i vissa fall även avser ändringar i samma bestämmelser. Det handlar bland annat om förslag om borttagande av bestämmelserna om extra anpassningar, garantin för tidiga stödinsatser och införande av stödundervisning samt förtydligande av definitionen av undervisning. Förslag på dessa områden lämnas i betänkandena *Kunskap för alla* och *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan* samt i *Tid för undervisningsuppdraget*.

Myndigheten förutsätter att förslagen i de olika betänkandena fortsatt kommer att beredas samlat på ett sätt som underlättar tillämpningen för både huvudmän och myndigheter, bland annat i fråga om en lämplig och logisk ordning för ikraftträdande- och tillämpningsdatum.

Skolinspektionen lämnar sina synpunkter i yttrandena över respektive betänkande, förutom i de fall annat anges. Myndigheten har dock inte inom ramen för remissarbetet möjlighet att i helhet bedöma hur samtliga remitterade förslag hänger samman med varandra. Detta gäller även tiden för ikraftträdande för de olika förslagen.

Utredningens förslag och bedömningar

6.1 Bestämmelserna om extra anpassningar ska avskaffas i samtliga skolformer

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Skolinspektionen har under flera år konstaterat brister och utvecklingsbehov i skolors arbete med extra anpassningar. Myndigheten delar utredningens uppfattning om att större delar av det som nu benämns extra anpassningar bör ingå i det ordinarie undervisningsuppdraget för lärare. Utredningens förslag innebär att extra anpassningar föreslås rymmas inom ramen för lärares undervisning i att ge barn och elever den ledning och stimulans som de behöver för att nå så långt som möjligt i sitt lärande (Förslag 6.3 *Alla barn och elever ska kunna följa undervisningen*). På så sätt menar utredningen att olika problem som i dag förknippas med extra anpassningar blir lösta, exempelvis gränsdragningen mellan vad som är extra anpassningar och särskilt stöd, förseningar i utredningar av elevers behov av särskilt stöd samt lärares omfattande dokumentation. Skolinspektionen ser emellertid risk för att flera av dessa problem kommer kvarstå, men då kopplade till stödundervisning, i det fall utredningens förslag om stödundervisning införs (se förslag 6.5 nedan).

Skolinspektionen vill även peka på att nuvarande bestämmelser om extra anpassningar omfattar elever i kommunal vuxenutbildning (komvux). En elevgrupp vars stödbehov, enligt utredningen, har ökat, bland annat på grund av att fler elever har kort utbildningsbakgrund. Då utredningen föreslår att bestämmelserna om extra anpassningar tas bort för elever i komvux och nuvarande bestämmelser om särskilt stöd inte omfattar elever i komvux ser Skolinspektion risk för försämringar i stöd till dessa elever. Denna risk bör uppmärksammas särskilt i den fortsatta beredningen.

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

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Skolinspektionens utvärdering av garantin för tidiga stödinsatser visar att intentionerna med garantin inte har uppfyllts i alla delar.² En viktig utgångspunkt i införandet av garantin var att fler elever skulle få

² Skolinspektionen (2024). *Garantin för tidiga stödinsatser. Slutredovisning av regeringsuppdrag om att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna - en garanti för tidiga stödinsatser* (Dnr 2018:8016).

stödinsatser för sin språkliga och matematiska utveckling. Myndighetens utvärdering visar att fler elever inte getts tidigt stöd och att garantin för tidiga stödinsatser inte genomförts på det sätt som avsetts. Vidare framgår att viktiga förutsättningar för arbetet med garantin för tidiga stödinsatser saknas, till exempel tillgång till personal med specialpedagogisk kompetens. Enligt Skolinspektionen kan även komplexitet i det stödsystem som skapats vara en bidragande orsak till att garantin för tidiga stödinsatser inte genomförts som avsetts. Garantin och skollagens parallella bestämmelser för stöd, kan vara en invecklad praktik för skolorna där det är svårt att göra rätt.

Skolinspektionen vill peka på att i de fall nationella prov i grundskolans årskurs tre avskaffas och ersätts av standardiserade tester vars resultat inte redovisas på nationell nivå försvåras myndighetens underlag till riskbaserade urval av grundskolor som ska omfattas av tillsyn. Resultat från nationella prov i grundskolans årskurs 3 i dag utgör viktiga data till detta då betyg inte sätts i årskurs tre och myndighetens skolenkät inte omfattar årskurs 3. Om förslaget genomförs måste Skolinspektionen således ändra grunderna för sitt riskurval.

6.3 Alla barn och elever ska kunna följa undervisningen

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Genom tillägget "följa undervisningen" menar utredningen att det tydliggörs att den ledning och stimulans som ges inom ramen för utbildningen ska utformas på ett sätt som förebygger behov av stöd i undervisningen och att målsättningen är att alla elever ska kunna delta i och följa undervisningen. Det innebär att nuvarande extra anpassningar ska ingå i undervisningen. Skolinspektionen är positiv till det. Myndigheten vill dock påpeka vikten av att lärare behöver ges förutsättningar i sitt arbete för att lyckas med detta. Det handlar exempelvis om kompetensutvecklingsinsatser om elevers olika behov, tillgång till elevhälsa och specialpedagogisk kompetens.

Skolinspektionen vill vidare påpeka att regleringen i 3 kap. 2 § skollagen är mycket allmänt hållen och i stället förtydligas genom ingående skrivningar i författningskommentaren och i betänkandet i övrigt. Det skulle öka förutsättningarna för en enhetlig, mer rättssäker tillämpning och underlätta för Skolinspektionens tillsyn om lagtexten förtydligas.

6.4 Standardiserade tester införs för att uppmärksamma elever med stödbehov

Utformningen av de standardiserade testerna är avgörande för att de ska ge den effekt som utredningen eftersträvar. Utredningen beskriver inte utformningen av testerna närmare utan föreslår att Skolverket ska ta fram och utforma testerna. Därför är det svårt för Skolinspektionen att i nuläget ta ställning till förslaget.

Även hur utredningen tänker sig själva förfarandet kring de standardiserade testerna och hur läraren kan använda resultatet av testerna är mycket sparsamt reglerat i den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 4 §. Det framgår i stället av ingående beskrivningar och exempel i bland annat avsnitt 6.4 och i författningskommentaren. Skolinspektionen ser att det skulle öka förutsättningarna för en enhetlig, mer rättssäker tillämpning i skolorna och underlätta för myndighetens tillsyn om regeringen i den fortsatta beredningen överväger förtydliganden i lagtexten i detta avseende.

6.5 Stödundervisning ger ett snabbt och flexibelt stöd

Skolinspektionen avstyrker förslaget.

Skälen till att Skolinspektionen avstyrker förslaget om att införa stödundervisning är flera. Myndigheten anser att förslaget innehåller oklarheter och motsägelsefulla resonemang. Myndigheten ser även praktiska och organisatoriska svårigheter i genomförandet av stödundervisning.

I betänkandet beskrivs betydelsen av att elever har tillräckliga läs-, skriv- och matematiska färdigheter. Det framgår även att stödundervisning vid behov ska kunna ges i alla ämnen i de obligatoriska skolformerna. Skolinspektionen saknar emellertid resonemang om stödundervisning i vissa ämnen ska prioriteras högre framför andra ämnen i de fall en elev i de obligatoriska skolformerna har behov av stödundervisning i flera ämnen än tre. Vidare framgår att om elevers stödbehov inte avser bland annat ämnesspecifika svårigheter bör stödundervisning inte användas. Det framgår emellertid inte vad som avses med ämnesspecifika svårigheter. För att lagstiftningen ska bli enkel för skolorna att tillämpa och för att Skolinspektionen ska kunna granska tillämpningen är det viktigt att begreppet förtydligas i den fortsatta beredningen.

Skolinspektionen ser även utmaningar i författningsförslagen då det inte är tydligt när bestämmelsen om stödundervisning i 3 kap. 5 § är tillämplig i förhållande till bestämmelsen om särskilt stöd i 7 §. En elev som har ett ämnesspecifikt stödbehov kan i praktiken också ha ett övergripande

stödbehov och tvärtom. Det kan därmed bli en svår uppgift för en lärare att skilja ut vilka elever som åsyftas med respektive paragraf, vilket i sin tur kan riskera att bidra till att lärares anmälan om utredning av särskilt stöd dröjer, och därmed stödet.

I avsnittet förtydligar utredningen vidare att stödundervisning är undervisning enligt definitionen i 1 kap. 3 § och att av detta följer att undervisningen ska bedrivas av lärare som ansvarar för att planera, genomföra och följa upp stödundervisningen. Skolinspektionen ser positivt på dessa förtydliganden. Utredningen anger dock på andra ställen att stödundervisningen "ska bedrivas under ledning av läraren" respektive att lärare måste "ansvara för planering, genomförande och uppföljning av stödundervisningen" (se exempelvis författningskommentaren på s. 215).

Skolinspektionen vill därför uppmärksamma den fortsatta beredningen på en möjlig risk vilken Skolinspektionen också har påtalat i sitt yttrande över Kunskap för alla (SOU 2025:19). Erfarenhet från myndighetens tillsyn visar att nuvarande definition av undervisning och begreppet "leder" i 1 kap. 3 §, ibland tolkas som att det räcker att en lärare planerar undervisningen och säger sig ha ansvaret för den utan att sedan bedriva den i praktiken. En praktik har utvecklats på vissa skolor där en slags "huvudlärare" leder och bestämmer ett arbete som sedan andra lärare eller stödpersoner utför i klassrummet med eleverna. Det är därför viktigt att det i den fortsatta beredningen tydliggörs att stödundervisning ska bedrivas av läraren och att det alltså inte räcker att den bedrivs under lärarens ledning eller ansvar.

Utredningen anger att om stödundervisningen ges parallellt med elevens ordinarie undervisning innebär det att stödundervisningen organiseras i mindre grupper eller enskilt samtidigt som resten av klassen har undervisning i samma eller annat ämne (s. 235). Om det är avsikten att stödundervisning i ett ämne ska kunna ges samtidigt som eleven skulle ha haft undervisning i ett annat ämne ser Skolinspektionen ett behov av att det i den fortsatta beredningen tydliggörs under vilka förutsättningar det får ske. Det behöver även förtydligas hur det förhåller sig till exempelvis regleringen om garanterad undervisningstid och timplan respektive poängplan och huvudmannens fördelning av undervisningstid. Vidare behöver klargöras hur det säkerställs att eleverna får del av hela det centrala innehållet i det andra ämne som eleven går miste om till följd av att stödundervisning eventuellt ges samtidigt som eleven skulle ha fått undervisning i det ämnet.

Skolinspektionen vill även uppmärksamma på om förslaget om treårig försöksverksamhet i förskoleklass och lågstadiet med

förstärkningsundervisning³ införs. Även om myndigheten är positiv till en treårig försöksverksamhet med förstärkningsundervisning ser myndigheten risk för ökad komplexitet i regelverkets efterlevnad som kan uppstå om utredningens förslag om stödundervisning införs. Enligt Skolinspektionen innebär det en ytterligare modell med tillfälligt elevurval i förskoleklass och lågstadiet vilket kan komplicera tillämpningen av bestämmelserna.

6.6 Utredning av en elevs behov av särskilt stöd och hur särskilt stöd ska ges

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

Skolinspektionen avstyrker förslagen.

Då utgångspunkten inte ska vara att särskilt stöd ges i elevens ordinarie elevgrupp och att annat stöd inte behöver ha getts innan en utredning om särskilt stöd inleds är det sannolikt att särskilt stöd i större utsträckning kommer att ges utanför elevens ordinarie undervisningsgrupp. Därmed överges inkluderingstanken och att särskilt stöd ges utifrån elevens behov i elevens klassrum. Skolinspektionen är medveten om att särskilt stöd till exempel i en mindre grupp kan vara den bästa lösningen för vissa elever. Samtidigt är det av stor vikt att närmare utreda elevers stödbehov och att, i de fall stöd ges utanför elevens ordinarie undervisningsgrupp, säkerställa att det har bedömts vara den bästa åtgärden för eleven. Myndigheten anser vidare att gränsen mellan om en elev har behov av stödundervisning eller särskilt stöd är otydlig. Det bidrar till risk för att lärares anmälan om utredning av särskilt stöd dröjer och därmed stödet.

Skolinspektionens erfarenhet är att det förekommer att elever placeras i särskilda undervisningsgrupper utan beslut som föregåtts av utredning. Då särskilda skäl inte längre föreslås krävas för beslut om enskild undervisning eller i en särskild undervisningsgrupp ser myndigheten risk för att beslut om placeringar utan välgrundade utredningar kan komma öka.

Skolinspektionen ser positivt på att det förtydligas att det särskilda stöd som ges som enskild undervisning och i särskild undervisningsgrupp utgör undervisning i enlighet med definitionen i 1 kap. 3 § skollagen, vilket innebär att undervisningen ska bedrivas av lärare som är legitimerade och behöriga om inte någon undantagssituation föreligger (jfr. 2 kap. skollagen). Enligt Skolinspektionens mening är det dock inte tydligt hur

³ SOU 2024:94. *Förstärkningsundervisning i skolan - en försöksverksamhet för fler behöriga elever*

detta förhåller sig till bestämmelsen i 3 kap. 8 § skollagen om att särskilt stöd får ges "i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna". Ett exempel på insatser som är att betrakta som särskilt stöd är mer omfattande eller regelbundna specialpedagogiska insatser (jfr. prop. 2013/14:160 s. 21). Som Skolinspektionen tolkar det föreslagna förtydligandet innebär det att även sådana omfattande eller regelbundna insatser som ges av en speciallärare eller specialpedagog som enskild undervisning eller i en särskild undervisningsgrupp ska vara att betrakta som undervisning, vilket då också medför att dessa behöver vara behöriga för den undervisning de bedriver (jfr. bestämmelserna i 2 kap. skollagen om vilka som får undervisa i skolväsendet). Skolinspektionen ställer sig frågande till om den konsekvensen var avsedd med förtydligandet.

Med hänvisning till att utredningen föreslår stödundervisning som en ny stödform som bland annat kan ges i mindre grupp så ser Skolinspektionen vidare en viss risk för att undervisning i särskild undervisningsgrupp och stödundervisning kan komma att samordnas av rektor vid det praktiska genomförandet, det vill säga att elever får stödundervisning ihop med elever som får undervisning i en särskild undervisningsgrupp. Något som ytterligare kan tala för det är den svåra gränsdragningen mellan när stödundervisning ska ges med stöd av 3 kap. 5 § eller särskilt stöd ska ges med stöd av 7 §, vilket kan leda till att elevgrupperna som ges stödundervisning respektive särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp i vissa fall kan ha närliggande stödbehov. Myndigheten ser inte att regleringen hindrar att undervisning i särskild undervisningsgrupp och stödundervisning ges samordnat. Såvida sådan samordning inte ska få ske så är det viktigt att detta förtydligas i den fortsatta beredningen.

6.8 Anpassad studiegång får bara ges i sista hand

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Myndigheten anser i likhet med utredningen att beslut om anpassad studiegång är ett mycket ingripande beslut som bör tillämpas restriktivt. Det är viktigt att beslut fattas först om elevens behov inte kunnat tillgodoses genom andra former av särskilt stöd och att bestämmelsen inte tillämpas godtyckligt. Elevens behov av denna form av särskilt stöd måste således vara utrett. Skolinspektionens erfarenhet är dock att beslut om anpassad studiegång används godtyckligt och ibland fattas utan tillräcklig utredning. Det är viktigt att elever och vårdnadshavare ges god information om vad beslut om anpassad studiegång innebär och eventuella framtida konsekvenser för elevens fortsatta studier.

7. Ikraftträdande

För närvarande remitteras många betänkanden som rör skolväsendet. Myndigheten noterar att flera av betänkandena lämnar förslag som är avhängiga varandra och i vissa fall även avser ändringar i samma bestämmelser. Skolinspektionen lämnar sina synpunkter på förslagen i respektive betänkande, förutom i de fall annat anges. Myndigheten har dock inte inom ramen för remissarbetet möjlighet att bedöma hur samtliga remitterade förslag hänger samman med varandra. Detta gäller även tiden för ikraftträdande för de olika förslagen.

Förslagen bör beredas samlat på ett sätt som underlättar tillämpningen för både huvudmän och myndigheter, bland annat i fråga om en lämplig och logisk ordning för ikraftträdande- och tillämpningsdatum.

Konsekvenser

I betänkandet framgår att beslut om stödundervisning inte ska vara överklagningsbara då det inte anses vara ett beslut som är ingripande för individen. I anslutning till det finns denna formulering "Det bör i stället ankomma på tillsynsmyndighetens, dvs. Skolinspektionen att bevaka och i förekommande fall ingripa mot felaktig användning av stödundervisning. Skolinspektionens beslut kan som huvudregel överklagas.".

Skolinspektionen vill påpeka att myndigheten som regel inte genomför frekvensinspektion, det vill säga att alla skolor och huvudmän omfattas av granskning under en viss tidsperiod. De verksamheter som omfattas av granskning väljs ut ifrån att de bedömts ha risk för att inte leva upp till skolans författningar. Således är det många beslut om elevers stödundervisning som inte kommer att omfattas av vår granskning. Dessutom kan merparten av Skolinspektionens beslut inte överklagas. Vidare är det sällan som beslut om vitesförelägganden överklagas. Skolinspektionen ställer sig därför tveksam till utredningens bedömning att det finns tillräckliga förutsättningar för praxisbildning på området.

I ärendets slutliga handläggning har chefsjuristen Klara Cederlund, stabschefen Torun Rudin, enhetschefen Maria Nyman, juristen Tora Nissen samt utredaren Kristina Svensson deltagit.



Marie Axelsson
Generaldirektör



Carin Wolf
Föredragande, utredare