

SKR:s yttrande - Förbättrat stöd i skolan (SOU 2025:44)

Sammanfattning

- SKR tillstyrker förslaget att bestämmelserna gällande extra anpassningar ska avskaffas i alla skolformer, och konstaterar att undervisningen behöver utformas enligt utredningens intentioner om ledning och stimulans för att ge alla elever möjlighet att följa undervisningen.
- SKR tillstyrker förslaget att utformningen av garantin för tidiga stödinsatser genom särskilda bedömningar av elevers kunskapsutveckling i form av nationella kartläggningsmaterial och de nationella proven i årskurs 3 avskaffas.
- SKR tillstyrker förslaget att alla barn och elever ska kunna följa och tillgodogöra sig undervisningen, och poängterar att undervisningen behöver utformas utifrån olika elevers behov där stödstrukturen inte enbart fokuserar på elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att tillgodogöra sig kunskaper.
- SKR föreslår att bestämmelsen kompletteras med, att alla barn och elever ska ges den ledning, stimulans *och stöttning* i sitt lärande och i sin personliga utveckling för att de ska kunna följa undervisningen och utifrån sina egna förutsättningar utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.
- SKR tillstyrker förslaget att standardiserade tester ska införas för att identifiera elever i behov av stöd i läs-, skriv- och matematikutveckling och menar att dessa ska utprövas innan nationella kartläggningsmaterial och de nationella proven i årskurs 3 avskaffas.

- SKR tillstyrker införande av stödundervisning, men avstyrker förslaget hur elevers rätt till stödundervisning ska regleras, mot bakgrund av att det kan medföra förändringar i rektors möjligheter att planera och styra verksamheten.
- SKR avstyrker förslaget att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp utan att det finns särskilda skäl.
- SKR tillstyrker förslaget att beslut om anpassad studiegång endast får ges i sista hand.
- SKR anser att utredningens förslag om ikraftträdande är rimligt.
- SKR anser att utredningens ekonomiska beräkningar underskattar behovet av lärare och därmed också de kostnadsökningar i kommunerna som förslagen genererar.

Allmänna synpunkter

I utredningen beskrivs följande stödkedja:

- Ledning och stimulans i den ordinarie undervisningen är grunden.
- De elever som läraren bedömer inte i tillräcklig mån tillgodogör sig undervisningen ska erbjudas stödundervisning. Läraren ska anmäla behovet till rektorn som ska se till att eleven skyndsamt ges stödundervisning.
- Stödundervisning ska ske utanför den ordinarie undervisningssituationen (i högst tre ämnen åt gången per termin och bör inte pågå längre tid än två månader). Såväl elevens ordinarie lärare som annan behörig lärare kan genomföra undervisningen.
- En elev ska delta i stödundervisning när det har konstaterats att eleven har ett sådant behov och stödundervisningen räknas som undervisningstid.
- Stödundervisningen ska utvärderas senast inom en månad. Om utvärdering visar att ytterligare stöd behövs kan eleven få stödundervisning ytterligare en begränsad tid eller utredas för att få särskilt stöd.
- Om en elev befaras inte tillgodogöra sig godtagbara kunskaper ska läraren eller mentorn skriftligt anmäla till rektorn att elevens behov av särskilt stöd behöver utredas.

- Om eleven behöver särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram upprättas i samråd med elevhälsan.
- Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna och ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet.
- Anpassad studiegång får bara ges i sista hand.
- Elever i gymnasieskolan kan endast få särskilt stöd i sin undervisningsgrupp. De får (liksom i dag) inte ges särskilt stöd enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp.

Inledningsvis framhåller SKR följande övergripande ståndpunkter.

SKR poängterar att skolans uppdrag är att ge alla elever möjlighet att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar. Hela skolan ska arbeta främjande och förebyggande så att svårigheter i största mån kan undvikas. Det stöd som eleverna behöver ska vara en naturlig del av undervisningen och bygga på tidiga insatser. Skolans organisation ska underlätta ett sådant arbetssätt. Stöd måste finnas på flera nivåer och kunna variera över tid allt eftersom elevens behov varierar. Det är viktigt att lärarutbildningen ger lärare det som behövs för ett sådant arbetssätt. För att utveckla undervisningen så att stödbehoven minskar behöver läraren utvecklas genom samverkan mellan kollegor i läraryrket, genom den kontinuerliga kompetensutvecklingen samt genom att stärka det vetenskapliga förhållningssättet.

SKR anser att utredningen har fokus på åtgärdande insatser. Detta riskerar leda till att kommunernas arbete med att utveckla lärmiljöerna för att möta elevernas olika behov stannar av. Fokus riskerar att flyttas från främjande och förebyggande insatser på enhets- och grupp nivå till åtgärdande på individnivå.

SKR uppfattar att utredningen har som utgångspunkten att den föreslagna stödskedjan ska utgå från elevernas behov. Samtidigt ser SKR en tendens till förskjutning från lärares och skolans ansvar att skapa förutsättningar för elevens lärande till att dessa svårigheter kopplas till eleven som individ. Det är angeläget att tydliggöra och beakta att elevers svårigheter uppstår i ett sammanhang. Förslagen riskerar dock att flytta fokus från det förebyggande och främjande arbetet, till ett mer formaliserat system där stödundervisning och särskilt stöd ökar. Det är avgörande att skolan behåller handlingsutrymme att tidigt och flexibelt anpassa undervisningen utan att varje insats kräver dokumentation eller formella beslut. Det behöver finnas viss dokumentation för att säkerställa att stöd ges och följs upp. Men administrationen får inte bli så betungande att det påverkar lärares möjligheter att prioritera insatser för eleverna. En effektiv, inkluderande och stödjande skola kräver flexibilitet. Tidiga och

professionella bedömningar bör styra stödinsatserna. Det finns en risk för att utredningens förslag blir resursdrivande.

SKR menar att resurser behöver styras mot god undervisning på gruppnivå samtidigt som individuella insatser ges tidigt och flexibelt utifrån elevernas behov på ett sådant sätt att eleverna fortfarande finns i ett sammanhang, ingår i sin elevgrupp. Det behövs strategier för att se till att elever som gynnas av insatser i reguljär undervisning inte placeras i särskild undervisningsgrupp som en permanent lösning.

Elevers perspektiv och deras rätt till inflytande behöver vara fortsatt tydligt, likaså vårdnadshavarnas, för att eleverna ska ges bästa förutsättningar att nå skolans mål. Det är också viktigt att behålla ett gemenskapsperspektiv, att elever ges förutsättningar att fungera tillsammans.

SKR anser att gymnasieskolans perspektiv är svagt i utredningens förslag och skulle behöva utvecklas. I gymnasieskolan har elever inte rätt till enskild undervisning eller i särskild undervisningsgrupp. Hur eleverna i gymnasieskolan ska ges särskilt stöd behöver ses över.

Resonemang kring stöd till eleverna i den anpassade grundskolan och den anpassade gymnasieskolan saknas i förslagen. Dessa elever har samma rättigheter till stöd för att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar.

6.1 Bestämmelserna om extra anpassningar ska avskaffas i samtliga skolformer

Förslag: Bestämmelserna om stöd i form av extra anpassningar ska avskaffas.

SKR tillstyrker förslaget att bestämmelserna gällande extra anpassningar ska avskaffas i alla skolformer. SKR konstaterar att undervisningen behöver utformas enligt utredningens intentioner om ledning och stimulans för att ge alla elever möjlighet att följa undervisningen.

SKR föreslår att det tydliggörs hur ledning och stimulans ska utformas i den ordinarie undervisningen för att möta elever som är i behov av stöd i klassrummet under hela sin skoltid men som varken är i behov av den stödundervisning som utredningen föreslår eller särskilt stöd.

SKR delar utredningens bedömning att det nu är möjligt med denna förändring eftersom skolors förmåga att brett anpassa undervisningen utifrån elevers olika behov, så kallad universell design, har blivit allt vanligare. Arbetet med en stärkt elevhälsa och nationella satsningar inom området har lett till att behovet av extra anpassningar integreras i ordinarie

undervisning inom ramen för ledning och stimulans. Fortsatta nationella satsningar och stöd till huvudmännen har gjort att behovet av ett särskilt regelverk om extra anpassningar har minskat till förmån för en utvecklad differentierad undervisning.

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

Förslag: Garantin för tidiga stödinsatser ska avskaffas. De nationella proven i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan, respektive årskurs 4 i specialskolan, ska avskaffas.

SKR tillstyrker förslaget att garantin för tidiga stödinsatser avskaffas och att de nationella proven i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan, respektive årskurs 4 i specialskolan avskaffas.

SKR delar utredningen bedömning att de nationella kartläggningsskärmen och bedömningsstöden är onödigt tidskrävande och inte tillräckligt träffsäkra. Det innebär att läraren behöver lägga mycket tid på planering, genomförande och bedömning av kartläggningsskärmen i stället för på undervisningen. Garantin för tidiga stödinsatser har inte gett önskat resultat, då fokus har landat för mycket på att konstatera behov och för lite på att sätta in det stöd som behövs.

SKR menar att de föreslagna standardiserade proven kan ersätta garantin för tidiga stödinsatser och nationella prov, förutsatt att proven utformas på rätt sätt. För att säkerställa att prov kan genomföras väl och ge den information som behövs utan att ta för mycket tid från undervisningen bör de standardiserade proven först utprövas i försöksverksamhet innan de implementeras i större skala.

SKR anser att den information som de nationella proven i årskurs 3 idag ger på såväl nationell som lokal nivå är värdefull. SKR menar därför att det är av stor vikt att resultat från de standardiserade tester som föreslås införas samlas in nationellt. Dels för att kunna följa utvecklingen över tid, dels för att möjliggöra uppföljning av såväl statliga som lokala satsningar.

6.3 Alla barn och elever ska kunna följa undervisningen

Förslag: Alla barn och elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de ska kunna följa undervisningen och utifrån sina egna förutsättningar utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har

svårt att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Elever som lätt tillgodogör sig de kunskaper som minst motsvarar betygskriteriet godtagbara kunskaper eller lätt uppfyller de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling.

SKR tillstyrker förslaget att alla barn och elever ska kunna följa och tillgodogöra sig undervisningen. SKR poängterar att undervisningen behöver utformas utifrån olika elevers behov där stödstrukturerna inte enbart fokuserar på elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att tillgodogöra sig kunskaper.

Bestämmelsens beskrivning av ledning och stimulans, inrymmer det som normalt ryms inom lärares undervisning, med utgångspunkt i att elever har olika förutsättningar och behov. SKR anser dock att det behöver tydliggöras i lagtexten att en lärare har skyldighet att ge eleven anpassningar och stöd i klassrummet. SKR föreslår därför följande formulering. *Alla barn och elever ska ges den ledning, stimulans **och stöttning** i sitt lärande och i sin personliga utveckling för att de ska kunna följa undervisningen och utifrån sina egna förutsättningar utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.* När ordet ”stöttning” (scaffolding) läggs till i befintlig skrivning, menar SKR att det tydliggörs att det ingår i den ordinarie undervisningen.

Lärare och förskollärare kan anpassa undervisningen på olika sätt. Stöd som ges till enskilda barn och elever ska således ingå i begreppet ”ledning och stimulans” enligt utredningen. Det kan till exempel handla om att hjälpa en elev att planera och strukturera sina studier, ge stöd för motivation och hjälpa eleven att komma igång med uppgifter, förklara ett undervisningsområde på ett annat sätt, ge extra tydliga instruktioner och hjälpa eleven att förstå innehållet i texter. Det kan också handla om att vid behov tillhandahålla digital teknik med anpassade programvaror, anpassade hjälpmedel eller någon extra utrustning.

SKR bedömer att undervisningens utformning påverkar hur många elever som kommer att behöva stödundervisning. Enligt förslaget ska elever ges stödundervisning om de har svårigheter att följa den ordinarie undervisningen eller svårigheter att tillgodogöra sig de kunskaper som anges i kurs- eller ämnesplanerna. Det föreslås vara läraren som ska bedöma om dessa svårigheter finns, och att eleven därmed ska få stödundervisning. SKR anser att det inte enbart bör vara den enskilda lärarens bedömning som ligger till grund för sådant stöd. Dels kan stödbehovet minska genom att undervisningen utformas på annat sätt, något som den enskilda läraren inte alltid ensam kan bedöma. Dels bör

beslut och organisation av stödundervisning vara något som rektorn ansvarar för, som ansvarig för att leda och fördela arbetet inom hela skolan.

SKR delar utredningens beskrivning av att den kollektiva undervisningen, som läraren planerar och genomför med utgångspunkt i den aktuella elevgruppen, är utgångspunkt för skolans arbete. För att möta elevers olika behov krävs en differentierad undervisning med varierade didaktiska tillvägagångssätt, enskilda elever kan också behöva stöd på det sätt som utredningen uppmärksammar. Det arbetet förutsätter både samverkan mellan kollegor och nära samarbete mellan undervisande lärare och elevhälsans professioner. Samtidigt anser SKR att utredningens förslag medför en förskjutning av ansvaret för att undervisningen ska utformas för att bemöta elevgruppen till att det är elevernas begränsningar som ska hanteras. Det gör att fokus förändras från att utveckla undervisningen och lärmiljöer till att ge enskilda elever stöd i särskilda sammanhang.

För förskola och fritidshem medför förslaget inga förändringar.

6.4 Standardiserade tester införs för att uppmärksamma elever med stödbehov

Förslag: Standardiserade tester ska införas för att identifiera elever som har behov av stöd i läs- och skriv- och matematikutveckling. Standardiserade tester ska genomföras i årskurs 1, 2, 3, 5 och 8 i grundskolan och anpassade grundskolan. I sameskolan ska tester genomföras i årskurs 1, 2, 3 och 5. I specialskolan ska tester genomföras i årskurs 1, 2, 3, 6 och 9. I anpassade grundskolan ska standardiserade tester genomföras av de elever som läser ämnen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformning av standardiserade tester. Bedömning: Regeringen bör ge Statens skolverk i uppdrag att ta fram och utforma standardiserade tester.

SKR tillstyrker förslaget om att standardiserade tester ska införas för att identifiera elever som har behov av stöd i läs- och skriv- och matematikutveckling och anser att sådana tester ska prövas i försöksverksamhet innan de implementeras brett.

SKR är emellertid tveksam till att de standardiserade tester som utredningen beskriver (ska genomföras i helklass, under en lektion från årskurs 3) tillräckligt tydligt kan ge den information som önskas. Det är möjligt att de kan behöva kompletteras med andra underlag eller bedömningar från lärare. Den här typen av tester behöver därför nog prövas genom försöksverksamhet innan de implementeras brett. På så sätt kan man se både att de går att genomföra på det sätt som är tänkt och att den information som testerna ger är den som eftersträvas.

SKR anser att en sådan försöksverksamhet kan genomföras av Skolverket som en del i det uppdrag som utredningen föreslår; att Skolverket ska utforma standardiserade tester med stöd av aktuell forskning om att identifiera behov av stöd i läs-, skriv- och matematikutveckling. SKR menar att regeringen inte ska ändra nationella proven i årskurs 3 på det sätt som föreslås i 6:2 först när de nya standardiserade testerna har visats fungera som tänkt.

SKR anser att det är värdefullt att på nationell nivå inhämta information om elevers kunskaper inom dessa områden och föreslår därför att resultat från de standardiserade testerna i årskurs 3 samlas in och sammanställs av staten.

6.5 Stödundervisning ger ett snabbt och flexibelt stöd

Förslag: Elevers rätt till stödundervisning ska regleras i skollagen. Om ansvarig lärare inom ramen för undervisningen bedömer att en elev riskerar att inte kunna följa undervisningen och har svårt att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll, ska läraren anmäla det till rektorn som ska se till att eleven skyndsamt ges stödundervisning.

Stödundervisning får ges i form av undervisning i mindre grupp eller enskild undervisning i det ämne som eleven uppvisar svårigheter i. Vid behov ska samråd ske med speciallärare eller specialpedagog vid bedömning och planering av stödundervisningen. Om det finns särskilda skäl får rektorn besluta att det inte ska ges stödundervisning.

Stödundervisningen ska utvärderas senast inom en månad efter att den har påbörjats för att avgöra om eleven behöver fortsatt stödundervisning eller om en utredning om särskilt stöd ska göras. En elev bör inte ges stödundervisning längre tid än två månader och i högst tre ämnen åt gången per termin. Resultatet av utvärderingen ska även överföras till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs eller nästa nivå av ämnet.

Bestämmelserna om stödundervisning ska gälla i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan samt sameskolan. I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska bestämmelserna om stödundervisning endast gälla ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik. I anpassade grundskolan och i anpassade gymnasieskolan ska bestämmelserna endast gälla för elever som läser ämnen.

Bedömning: Stödundervisningen bör följas upp och utvärderas nationellt. Regeringen bör därför ge Statens skolverk i uppdrag att genomföra en sådan uppföljning och utvärdering.

Bedömning: Frågan om reglering av klass- och gruppstorlekar behöver utredas vidare.

SKR tillstyrker förslaget om införande av stödundervisning men avstyrker förslaget att elevers rätt till stödundervisning ska regleras på det sätt som utredningen föreslår. SKR menar att regleringens utformning kan medföra förändringar i rektors möjligheter att planera och styra verksamheten.

SKR delar utredningens uppfattning om att stödundervisning och intensivträning är viktiga verktyg för att tidigt möta elevers behov utan att det krävs omfattande dokumentation. De möjliggör flexibla och träffsäkra insatser som kan anpassas utifrån elevers olika behov. Även intensivträning i mindre grupper, såsom det beskrivs i utredningen om Förstärkningsundervisning i skolan - en försöksverksamhet för fler behöriga elever (SOU 2024:94), menar SKR kan bidra till att stärka kunskaper, öka motivationen och förebygga behovet av mer omfattande stöd längre fram.

SKR anser att det ska vara rektorn som fattar beslut om stödundervisning i samråd med läraren och vid behov annan kompetens, exempelvis specialpedagog eller speciallärare. Utan rektorns tydliga beslutsmandat kan det annars skapa svårigheter att skyndsamt se till att det finns lärare som kan genomföra den stödundervisning utanför klassrummet som efterfrågas.

Det finns också en risk att den enskilda lärarens kompetens och syn på undervisningens utformning kan påverka om elever får ett bra stöd och anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller anses behöva stödundervisning. SKR menar att det därmed finns risker när det gäller elevernas rättssäkerhet med en sådan ordning. Det är möjligt att en närmare samverkan med kollegor och stöd av specialpedagogisk kompetens skulle kunna bidra till en utveckling av den enskilda lärarens undervisning på ett sätt så att behovet av stödundervisning minskar.

SKR anser att det bör framgå att stöd till elever i första hand ska ges inom ramen för ledning, stimulans och stöttning i den ordinarie undervisningen. Bedömningen av behov bör grundas i en strukturerad och professionell analys för att säkerställa rättssäkerhet och likvärdighet.

Utredningens förslag ställer höga krav på rektor att tillgodose behovet av stödundervisning, samtidigt som rektors inflytande över om beslutet om stödundervisning är begränsat. Behovet av stödundervisning påverkas av den enskilda lärarens undervisning och förmåga att utveckla ledning och stimulans och därmed möta olika elevers behov och förutsättningar. Det finns en risk att vissa lärare i högre utsträckning än andra ställer krav på stödundervisning, samtidigt som ett begränsat stöd från specialpedagogisk

kompetens i klassrummet skulle kunna leda till att behovet av stödundervisning förebyggs.

Förslaget om stödundervisning ställer vidare höga krav på skolan organisatoriskt och kompetensmässigt. Det krävs lokaler och tillräckligt med behöriga lärare för att kunna bedriva stödundervisning. Förutsättningarna för att hantera detta varierar mellan skolor och kommuner. SKR föreslår att resurser för kompetensutveckling tillförs huvudmännen.

Enligt förslaget har stödundervisning en specifik utformning, som tillfälligt stöd utanför den ordinarie undervisningen i ett fåtal ämnen, men som även kan ges av elevens ordinarie lärare utanför det ordinarie schemat. Om sådan stödundervisning inte ger resultat ska eleven anses berättigad till särskilt stöd. SRK anser att regelverket därmed endast är lämpligt för vissa former av behov. Den lämpar sig till exempel sämre för elever som behöver kontinuerligt men mindre stöd i de flesta ämnen.

SKR har tillstyrkt förslagen i Förstärkningsundervisning i skolan - en försöksverksamhet för fler behöriga elever (SOU 2024:94). I det betänkandet förslås försöksverksamhet med förstärkningsundervisning, dels undervisning i halvklass, dels undervisning i mindre grupper genom elevurval under en begränsad tid i svenskämnen och matematik. Undervisningen i mindre grupper ska ske utöver den ordinarie undervisningen. SKR anser att detta är en bra utformning och har utgångspunkt som både är förebyggande och åtgärdande. En sådan försöksverksamhet kan ge värdefull information för hur en ordinarie reglering om stödundervisning kan utformas och bör därför genomföras innan ytterligare reglering sker. Om den stödundervisning som föreslås sker parallellt med den ordinarie undervisningen riskerar eleverna att missa viktig undervisning, vilket ytterligare kan öka elevens stödbehov.

SKR ser stora svårigheter med den föreslagna ordningen, till exempel för att kunna planera omfattningen av stödundervisning och schemaläggning över tid. All stödundervisning behöver alltså inte ske som nya grupper med andra lärare, men om det visar sig finnas behov av ett stort antal stödgrupper under en viss tid kan det bli mycket svårt att genomföra. Det är även otydligt vem som ska utvärdera, hur det ska gå till och vem som ska ansvara för stödundervisningen.

Utredningen föreslår också att stödundervisningen ska utvärderas senast inom en månad efter att den har påbörjats och att en elev inte bör ges stödundervisning längre tid än två månader och i högst tre ämnen åt gången per termin. Resultatet av utvärderingen ska även överföras till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs eller nästa nivå av ämnet.

Dessa förslag innebär också ökad administration och det är oklart vem som ska ha ansvar för att arbetet och utvärderingen dokumenteras. Det riskerar att bli en ytterligare belastning för läraren. Dessutom behöver skolan organisera för överlämning av vad eleven har tillgodogjort sig under stödundervisningen. Om elever får stödundervisning parallellt med ordinarie undervisning kanske eleven har gått miste om viktiga moment i den ordinarie undervisningen, vilket kan innebära att stödundervisningen i sig kräver mer stödundervisning. SKR pekar på dilemmat med att elever antingen får stödundervisning som gör att de går miste om ordinarie undervisning eller att elever får utökad obligatorisk undervisningstid. Ett sådant beslut kan påverka barnet utöver skolsituationen exempelvis i relation till fritidshemmets planering, skolskjuts eller fritidsaktiviteter. Det leder till särskilda avvägningar om sådan undervisning ska vara ett obligatorium.

SKR ifrågasätter begränsningen av stödundervisning till vissa ämnen i gymnasieskolan. Elever kan ha behov av stöd även i andra ämnen exempelvis engelska, för att nå en examen och en snäv tillämpning riskerar att skapa ojämlika förutsättningar.

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

Förslag: Bestämmelserna om utredning av en elevs behov av särskilt stöd i skollagen ska ändras. Om ansvarig lärare eller mentor inom ramen för undervisningen befarar att en elev inte kommer att tillgodogöra sig de kunskaper som minst motsvarar betygsriteriet godtagbara kunskaper eller att en elev inte kommer att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas ska läraren eller mentorn göra en skriftlig anmälan till rektorn om att elevens behov av särskilt stöd behöver utredas. Samråd ska alltid ske med speciallärare eller specialpedagog. Den nuvarande lydelsen i skollagen att det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av denna lag eller annan författning ska strykas för att förtydliga att utgångspunkten inte ska vara att särskilt stöd ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör.

SKR tillstyrker förslaget att ändra bestämmelserna om särskilt stöd i skollagen, men vill betona att stödet även fortsatt bör kunna ges inom ramen för den ordinarie undervisningen, när det är mest ändamålsenligt. Det särskilda stödet behöver utgå från elevens behov, inte från stödets organisatoriska form.

Utredningen föreslår att en lärare ska vara skyldig att skriftligt anmäla till rektorn att en elevs behov av särskilt stöd behöver utredas. Det är en ny skyldighet som kommer innebära ökad administration. SKR anser även att

ordet anmäla bör bytas ut till genast *informera*. Detta för att markera att processens gång är en intern process inom skolan. Eftersom det sällan finns krav på lagnivå om hur en anmälan ska göras inom andra områden, bör det istället regleras att varje skola ska ha tydliga rutiner för hur anmälan om särskilt stöd ska göras till rektor.

SKR understryker vikten av att ansvar och befogenheter hänger ihop. Regelverket måste ge skolhuvudmän handlingsutrymme att organisera stödet på ett sätt som fungerar lokalt, utan att driva på ytterligare särskiljning eller öka den administrativa belastningen.

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

Förslag: Det ska inte krävas särskilda skäl för att särskilt stöd ska kunna ges enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp. Det ska tydliggöras att det särskilda stöd som ges enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp utgör undervisning. Den nuvarande lydelsen i skollagen *i en annan undervisningsgrupp - - - än den som eleven normalt hör till* ska strykas som en följd av utredningens förslag om att utgångspunkten inte ska vara att särskilt stöd ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör.

SKR avstyrker förslaget om att det inte ska krävas särskilda skäl för att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp.

SKR anser att utgångspunkten alltid behöver vara att det särskilda stödet utformas på ett flexibelt sätt utifrån den enskilda elevens behov. Det kan innebära att det särskilda stödet ges på olika sätt under skoldagen, både inom ramen för elevens ordinarie undervisning, enskilt, i mindre grupp, eller en kombination beroende på den aktuella uppgiften, undervisningsformen, ämnets karaktär och elevens behov. Elevens behov kan dessutom förändras över tid. Det är viktigt att eleven ges möjlighet att känna tillhörighet oavsett var undervisningen sker.

Idag behöver rektor motivera varför en elev ges undervisning i form av särskilt stöd i en annan undervisningsgrupp än den eleven normalt tillhör. Enligt utredningens förslag ska det räcka att elevens behov motiverar åtgärden. SKR menar att en elevs behov kan variera och se olika ut i olika situationer och att det är i mötet med miljön som svårigheter uppstår. Det är därför viktigt att säkerställa att eleven har tillgång till ledning, stimulans, stöttning, undervisning av god kvalitet och ett gott bemötande så att det inte är miljön som har framkallat det behov som ligger till grund för beslutet.

Om det inte längre ska krävas särskilda skäl att erbjuda undervisning i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning är det viktigt att

detta stöd inte ges lättvindigt. Det behöver göras en ordentlig kartläggning av elevens behov och möjliga lösningar innan beslut om dessa former av särskilt stöd fattas.

Eftersom en längre placering i en särskild undervisningsgrupp är ett stort ingrepp i ett barns liv, är det av stor vikt att beslut om särskilt stöd i en annan undervisningsgrupp än den eleven tillhör fattas med stor försiktighet, då det kan leda till konsekvenser längre fram.

För att särskilda undervisningsgrupper ska ge eleverna god undervisning krävs att de bemannas med legitimerade och behöriga lärare, vilket behöver säkerställas innan sådana lösningar etableras.

Av utredningens lagförslag 3 kap, 11 § framgår att ett beslut om åtgärdsprogram får innebära att särskilt stöd ska ges som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp när det gäller elever i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan. Därmed utesluts möjligheterna för elever i gymnasieskolan att få särskilt stöd enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp. Sammantaget innebär förslagen att elever i gymnasieskolan får betydligt sämre möjligheter att få stöd och fullfölja sin utbildning.

6.8 Anpassad studiegång får bara ges i sista hand

Förslag: Beslut om anpassad studiegång får fattas först om elevens behov inte kunnat tillgodoses genom andra former av särskilt stöd. Beslutet ska föregås av information till eleven och elevens vårdnadshavare om beslutets konsekvenser. **Bedömning:** Åtgärden anpassad studiegång bör följas upp och utvärderas. Regeringen bör därför ge Statens skolverk i uppdrag att genomföra sådan uppföljning och utvärdering.

SKR tillstyrker förslaget att beslut om anpassad studiegång får fattas först om elevens behov inte kunnat tillgodoses genom andra former av särskilt stöd.

SKR delar utredningens bedömning att beslut om anpassad studiegång är en mycket ingripande åtgärd, som kan leda till att eleven inte når behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, vilket i förlängningen kan innebära försämrade möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

En motsvarighet till anpassad studiegång är reducerat program i gymnasieskolan. Denna åtgärd borde utredningen ha resonerat om i detta sammanhang eftersom den resulterar till att eleven inte uppnår gymnasieexamen.

SKR välkomnar utredningens förslag om att Skolverket får i uppdrag att följa upp och utvärdera skolors användning av åtgärden anpassad studiegång.

7 Ikraftträdande

Förslag: Ändringarna i skollagen och skolförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2026. Bestämmelserna ska tillämpas första gången på utbildning som påbörjas hösten 2028.

SKR anser att utredningens förslag om ikraftträdande är rimligt. Bestämmelserna om stödinsatser bör införas samtidigt som En tioårig grundskola införs. SKR vill särskilt poängtera vikten av samordning för att underlätta införandet av dessa förslag.

9.5.1 Ekonomiska konsekvenser

SKR vill uppmärksamma att flera av de föreslagna förändringarna riskerar att bli kostnadsdrivande för kommunerna. Förslaget om stödundervisning innebär i praktiken att insatsen kan begäras utan tydliga begränsningar vad gäller antal elever, ämnen eller varaktighet, vilket kan medföra en omfattande ökning av lärarbehov och lokalkapacitet. Därtill föreslås att det särskilda stödet i större utsträckning ska ges enskilt eller i särskild undervisningsgrupp, vilket ytterligare driver på kostnaderna.

Utredningen uppskattar att de samlade förslagen motsvarar ett utökat behov av lärartid motsvarande nära 3 100 heltidstjänster, till en beräknad arbetskostnad på drygt 2 miljarder kronor. Trots vissa föreslagna kompensatoriska åtgärder, exempelvis slopade nationella prov i årskurs 3, är det SKR:s bedömning att förslagen innebär ett ökat resursbehov som inte fullt ut kompenseras enligt finansieringsprincipen.

Förslaget om elevers rätt till stödundervisning beräknas vara det mest resursdrivande i utredningen. Utredaren antar att 20 procent eleverna från förskoleklass till årskurs 6 kommer att vara relevanta för urvalet. I årskurs 7-9 och gymnasieskolan bara 12 procent. Totala kostnader beräknas till **1,7 miljarder kronor**.

SKR anser att andelarna är för lågt räknade för att uppnå syftet med reformen och de utökade resurser som kommer att krävas. Ser man till motsvarande andel till exempel från Finland är den betydligt högre. Där fick 32 procent av eleverna i årskurs 1-6 särskilt stöd och 29 procent i årskurs 7-9. När SKR räknar på en försiktig bedömning om 30 procent i årskurs F-3, 25 procent i årskurs 4-6 samt 20 procent i 6-9 och motsvarande 12 procent i gymnasiet blir istället kostnaderna **totalt 2,3 miljarder**. Vidare ser SKR att det finns en risk att de genomsnittliga gruppstorlekarna

kan vara för stora. Variationer över läsåret och olika förutsättningar mellan olika skolor i landet kan leda till att genomsnittet blir lägre, och kostnaderna därmed ytterligare högre än vad utredningen beräknat. Med ett alternativt antagande, där antal elever per grupp minskas med i genomsnitt 1 per årskurs ökar behovet av lärare och därmed den totala kostnaden till **2,9 miljarder kronor**.

Förslaget om att det ska inte längre krävas särskilda skäl för att särskilt stöd ska kunna ges enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp beräknas också medföra utökat behov av lärartid och därmed ökade kostnader. Med nuvarande regelverk får 1,3 procent av eleverna särskild stöd. Utredningen räknar med att förslaget innebär att 15 procent fler elever blir aktuella för särskilt stöd. SKR menar att det är en underskattning och räknar istället med en ökning från 1,3 procent till 1,5 procent. Med SKRs antaganden blir totala kostnader för förslaget **1,1 miljarder kronor** istället för **0,7 miljarder kronor**.

Det finns vidare en risk att de ekonomiska konsekvenserna av genomförande av standardiserade tester i kommunerna är underskattade. De beräknas till 19 miljoner kronor totalt. Samtidigt beräknas en besparing på 17 miljoner kronor för kommunerna till följd av att nationella prov i årskurs 3 tas bort.

Sammantaget beräknas förslagen enligt SKRs beräkningar uppgå till nära 4 miljarder kronor, istället för utredningens drygt 2 miljarder.

SKR ser även en risk att en större andel av resurserna riktas mot undervisning i mindre sammanhang, vilket kan ske på bekostnad av utvecklingen av tillgänglig undervisning inom ordinarie verksamhet. Detta riskerar att leda till minskad likvärdighet, ökade särskiljande insatser och långsiktigt växande kostnader.

Kommunerna har idag olika förutsättningar att rekrytera utbildade lärare till skolorna. SKR anser att just förutsättningarna för kompetensförsörjning inte är tillräckligt beskrivna i utredningen.

Tabeller, för information:

Förslag Utredning	Lärares arbetstid, Kostnader	
	HTE	(miljoner kronor)
Stödundervisning	2492	1668
Särskilda skäl för SUG utgår	594	460
Genomförande av standardiserade tester (ej åk 1&2)	28	19

Förändring tidiga stödinsatser		
- stöd & mat.	0	0
Utgående nat.prov	-25	-17
Totalt	3089	2130

Förslag SKR	Lärares arbetstid, Kostnader		Differens
	HTE	(miljoner kronor)	
Stödundervisning	4326	2888	1220
Särskilda skäl för SUG utgår	941	1086	626
Genomförande av standardiserade tester (ej åk 1&2)	28	19	0
Förändring tidiga stödinsatser - stöd & mat.	0	0	0
Utgående nat.prov	-25	-17	0
Totalt	5271	3976	1846

Förändrade antaganden:	Stödundervisning			Stödundervisning			Ej särsk. skäl SUG		
	Utredningen SKR			Utredning SKR			Utredning SKR		
Skolform / årskurs	Andel i urval	Andel i urva	Differens	Gruppstor	Gruppstor	Differens	Andel i un	Andel i un	Differens
Förskoleklass	20%	30%	10%	4	3	-1	20%	50%	30%
Grundskola, lågstadiet	20%	30%	10%	4	3	-1	20%	50%	30%
Grundskola, mellanstadiet	20%	25%	5%	6	5	-1	20%	50%	30%
Grundskola, högstadiet	12%	20%	8%	7	6	-1	12%	25%	13%
Anpassade grundskolan*	20%	25%	5%	4	3	-1	20%	25%	5%
Specialskolan	20%	25%	5%	4	3	-1	20%	25%	5%
Sameskolan	20%	25%	5%	4	3	-1	20%	15%	-5%
Gymnasieskolan**	12%	12%	0%	7	6	-1	12%	15%	3%
Anpassade gymnasieskolan*	12%	12%	0%	4	3	-1	12%	15%	3%
Samtliga	16%	21%	5%				15%	21%	6%

Det kommer att ta tid och resurser i anspråk att implementera framför allt bestämmelsen om stödundervisning. SKR konstaterar att förutsättningarna att möta de krav som förslagen medför varierar mycket mellan olika kommuner. Många mindre kommuner, landsbygdskommuner eller kommuner som ligger långt ifrån ett lärosäte har redan idag svårt att rekrytera behöriga lärare i alla ämnen. Stödundervisningen kommer ytterligare förstärka denna utmaning. Utredningens förslag kommer dessutom att öka kommunernas kostnader betydligt.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

*Reservation lämnades av Sverigedemokraterna, se **bilaga 1**.*

SKR Styrelsen
2025-06-13

Reservation från Sverigedemokraterna, SKR Styrelse

Förbättrat stöd i skolan (SOU 2025:44)

Sverigedemokraterna reserverar sig mot beslutet med hänvisning till eget yrkande enligt följande:

Sverigedemokraterna anser att omfattande reformer krävs för att skolans stödundervisning ska fungera ändamålsenligt. Den föreslagna utredningen tar enligt vår bedömning flera viktiga steg i rätt riktning, särskilt vad gäller behovet av återkommande standardiserade tester, att avskaffa nationella prov i årskurs 3 samt att ta bort dagens reglering om extra anpassningar. Dessa åtgärder skapar bättre förutsättningar för en tydligare och mer träffsäker stödstruktur.

Det är positivt att stödundervisning föreslås kunna ges i mindre grupper. Vi vill dock understryka vikten av att denna undervisning i första hand leds av speciallärare och att insatser ska baseras på faktiska behov – inte begränsas genom godtyckliga tidsramar såsom två månader per termin. Rätten till stöd bör vara kopplad till en noggrann behovsbedömning, inte till en schablonmässig modell.

Sverigedemokraterna ser det som en stor brist om skollagen slår fast att rätten till stödundervisning enbart ska gälla för elever som inte uppnår godtagbara kunskaper. Ett sådant synsätt riskerar att cementera ett system där stora resurser sätts in för att uppnå formella betygsmål, utan hänsyn till elevernas faktiska kognitiva förutsättningar eller egen arbetsinsats. Vi menar att undervisningen ska präglas av tydliga krav på både ansträngning och ansvarstagande från elevernas sida.

Vi ser positivt på att extra anpassningar avskaffas. Dagens modell har lett till en övertro på snabba lösningar som inte bygger på en professionell analys. Fokus bör i stället ligga på undervisningens kvalitet och långsiktig kompetensförsörjning.

Vi yrkar därför att följande läggs till i yttrandet:

-Att stödundervisning i första hand organiseras i mindre grupper under ledning av speciallärare, och att omfattning och varaktighet styrs av elevens individuella behov snarare än av schablonmässiga tidsgränser.

-Att rätten till stödundervisning i skollagen inte enbart kopplas till om eleven når godtagbara kunskaper, utan även beaktar elevens kognitiva förutsättningar, arbetsinsats och ansvarstagande.

-Att nuvarande reglering om extra anpassningar avvecklas, då den har medfört otydliga förväntningar, hög administrativ belastning och i många fall ineffektiva insatser.