

## **Förstärkningsundervisning i skolan - en försöksverksamhet för fler behöriga elever (SOU 2024:94)**

### **Sammanfattning**

- SKR tillstyrker förslaget att en försöksverksamhet med förstärkningsundervisning i grundskolan ska regleras i förordning. Förbundet tillstyrker vidare försöksverksamhetens syfte och inriktning.
- SKR tillstyrker förslaget att förstärkningsundervisning ska kunna ges i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik. Förbundet tillstyrker det föreslagna antalet timmar för respektive stadium och att det ska vara obligatoriskt för eleverna att delta i förstärkningsundervisningen.
- SKR tillstyrker förslaget att Skolverket ska pröva frågor om försöksverksamheten, administrera, följa upp och utvärdera den samt betala ut statsbidrag till de huvudmän som deltar.
- SKR tillstyrker att Skolverket ska knyta ett särskilt vetenskapligt råd till sig för arbetet med försöksverksamheten.
- SKR tillstyrker att regeringen ska ge Skolforskningsinstitutet i uppdrag att ansvara för att besluta om utlysning, granskning av ansökningar och beviljande av medel till följeforskning för försöksverksamheten.
- SKR delar utredningens bedömningar om att regeringen får meddela föreskrifter om undervisningstid utöver den garanterade undervisningstiden och att det finns rättsligt stöd för den behandling av personuppgifter som kan komma att ske hos Skolverket och Statistiska centralbyrån.
- SKR anser att försöksverksamheten först bör följas upp och utvärderas innan det är möjligt att göra en bedömning om förstärkningsundervisningen bör införas permanent i grundskolan och sameskolan. Mot bakgrund av detta delar SKR inte utredningens bedömning.

- SKR konstaterar att utredningens bedömning att en permanent reglering av förstärkningstimmar också bör kombineras med en reglering om elevernas fördelning på klasser eller grupper och att klass- och gruppstorlekar skulle innebära en påtaglig begränsning av rektors möjligheter att besluta om sin inre organisation. Utredningens bedömning, att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram en fördelningsnyckel på skolenhetsnivå för kommunernas fördelning av resurser till förstärkningsundervisning, skulle även resultera i en ingripande begränsning av den kommunala självstyrelsen och medföra ökade kostnader.
- SKR delar utredningens bedömning att det bör införas ett statsbidrag för färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola för elever som behöver det i årskurs 1–9 i grundskolan och elever på introduktionsprogrammet språkintröduktion i gymnasieskolan. Förbundet ser emellertid en del svårigheter som hänger samman med kommuners olika möjligheter att kunna ta del av statsbidraget och att anordna sommarlovsskola.
- SKR tillstyrker förslaget att regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att utvärdera extra studietid.
- SKR tillstyrker förslaget att regeringen ska ge Skolforskningsinstitutet i uppdrag att ta fram en systematisk forskningssammanställning om faktorer som är viktiga att beakta vid beslut om en elev ska gå om en årskurs, vid årskursplacering av nyanlända elever samt när frågan om rätt att slutföra skolgången efter skolpliktens upphörande ska prövas.
- SKR tillstyrker förslaget att undantaget från skyldigheten att tillämpa timplanen ska tas bort.
- SKR tillstyrker förslaget att den nya förordningen om försöksverksamhet med förstärkningsundervisning ska träda i kraft den 1 januari 2026 samt att ändringarna i skollagen och skolförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2026.
- SKR bedömer att utredningens beräkningar av försöksverksamhetens kostnader för förstärkningsundervisningen är lågt räknade.-Enligt SKR:s beräkningar räcker utredningens finansiering inte till undervisning, planering och efterarbete för en kvalificerad lärare. SKR anser att det är angeläget med tillräcklig ersättning för att verksamheten ska bli lyckosam. Samtidigt är det viktigt att utvärderingen av försöksverksamheten också innehåller en bedömning av ekonomiska konsekvenser och antaganden inför ett eventuellt lagförslag och ersättning enligt finansieringsprincipen. Det saknas också beräkningar och finansiering för de administrativa kostnader som föranleds av att dels lämna uppgifter till följeforskning, för processen med att ansöka om och redovisa de riktade statsbidragen samt

för kostnader som till exempel lärarvikarier och resor i samband med Skolverkets konferenser.

- SKR konstaterar att tillgången till behöriga och legitimerade lärare i svenska, svenska som andraspråk och matematik varierar mellan kommunerna och att det riskerar att påverka kommunernas möjligheter att delta i försöksverksamheten.

## Allmänna synpunkter

SKR välkomnar att en möjlig reform först prövas som försöksverksamhet för att sedan följas upp och utvärderas. Utvärderingen och dess utfall måste avgöra huruvida förstärkningsundervisningen i skolan ska permanentas eller inte.

Försöksverksamheten med förstärkningsundervisning har en tydlig koppling till flera utredningar som har lämnat eller lämnar sina betänkanden i närtid. SKR vill därför understryka betydelsen av att regeringen tar ett samlat grepp kring alla förslag och analyserar hur de påverkar varandra. Det gäller särskilt de som har förslag som påverkar kompetensförsörjningen eller skolans inre organisation.

### 7.1.1 Försöksverksamhetens syfte och inriktning

**Förslag:** En försöksverksamhet med förstärkningsundervisning i grundskolan ska regleras i förordning. Försöksverksamheten ska pågå i tre år, vara frivillig för huvudmännen och begränsad till ett visst antal skolhuvudmän och skolenheter. Statsbidrag ska lämnas till de skolhuvudmän som deltar. Förstärkningsundervisningen ska omfatta ett antal förstärkningstimmar.

I lågstadiet och mellanstadiet ska förstärkningsundervisning bedrivas i två olika utformningar. Den ena utformningen ska innebära att ett urval elever under begränsade perioder ska ges förstärkningsundervisning utöver den garanterade undervisningstiden i ämnet enligt timplanen. Den andra utformningen ska innebära att förstärkningstimmar används för undervisning i halvklass.

SKR tillstyrker förslaget till försöksverksamhetens syfte och inriktning, att den är treårig, frivillig för huvudmännen att delta i och att det utgår statsbidrag till de som deltar.

SKR har tidigare lyft fram betydelsen av försöksverksamhet för att pröva olika arbetssätt och lösningar innan beslut om reformer fattas på nationell nivå. Förbundet är vidare angelägna om att tidiga och mer effektiva insatser ska genomföras för att eleverna i högre utsträckning ska uppnå gymnasiebehörighet.

SKR anser att det är angeläget att pröva båda formerna av förstärkningsundervisning. En risk är emellertid att fram för allt yngre elever som

omfattas av förstärkningsundervisning i form av elevurval upplever ett stigma om de blir utvalda.

### 7.1.2 Förstärkningsundervisningens omfattning och utformning

**Förslag:** I försöksverksamheten ska förstärkningsundervisning kunna ges i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik. Antalet timmar för förstärkningsundervisning ska vara flest i lågstadiet. Förstärkningsundervisningen ska vara obligatorisk för eleverna och bedrivas som en del av den vanliga undervisningen.

Totalt ska förstärkningsundervisning i lågstadiet omfatta 210 förstärkningstimmar i matematik och 320 förstärkningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk. I mellanstadiet ska den omfatta totalt 210 förstärkningstimmar i matematik och 210 förstärkningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk. I högstadiet ska den omfatta 210 förstärkningstimmar i matematik och 110 förstärkningstimmar i svenska eller svenska som andraspråk.

SKR tillstyrker förslaget att förstärkningsundervisning ska kunna ges i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik, att timmarna ska vara flest i lågstadiet och bedrivas som en del av den vanliga undervisningen. Förbundet bedömer att det är lämpligt att prioritera dessa ämnen eftersom kunskaper i dem är viktiga för att klara av de flesta av skolans övriga ämnen.

SKR delar utredningens uppfattning att insatser ska sättas in så tidigt som möjligt under elevernas skolgång. Förbundet tillstyrker förslaget om fördelningen av förstärkningstimmar i låg-, mellan- och högstadiet där svenskämnen ges större tyngd i de tidigare årskurserna. Samtidigt understryks att även om många insatser kan ge större effekt om de sätts in tidigt betyder det inte att det räcker med dessa. Elever kan ha behov av stödinsatser genom skolgången även med tidiga insatser. Men tidiga insatser kan sannolikt minska behoven i senare år, och även leda till högre måluppfyllelse totalt sett.

### 7.1.3 Organisation, effektutvärdering av försöksverksamheten och forskning

**Förslag:** Skolverket ska pröva frågor om försöksverksamheten och administrera, följa upp och utvärdera den. Skolverket ska pröva frågor om och betala ut statsbidrag till huvudmän som deltar i försöksverksamheten.

Skolverket ska knyta ett särskilt vetenskapligt råd till sig för arbetet med försöksverksamheten.

Regeringen ska ge Skolforskningsinstitutet i uppdrag att ansvara för att besluta om utlysning, granskning av ansökningar och beviljande av medel till följeforskning för försöksverksamheten.

SKR tillstyrker att Skolverket ska ges i uppdrag att pröva frågor om försöksverksamheten, administrera, följa upp och utvärdera den. Förbundet tillstyrker vidare att Skolverket ska knyta ett särskilt vetenskapligt råd till arbetet med försöksverksamheten. SKR vill understryka vikten av uppföljning och utvärdering, så att det går att dra tillförlitliga slutsatser om effekterna av försöksverksamheten.

När det gäller det riktade statsbidraget framhålls särskilt att det måste vara enkelt att ansöka om och att det inte får resultera i en betydande administrativ belastning för deltagande kommuner.

SKR tillstyrker förslaget att Skolforskningsinstitutet ska ges i uppdrag att ansvara för att besluta om utlysning, granskning, ansökningar och beviljande av medel för följeforskning för försöksverksamheten. Förbundet anser att forskningsresultat behöver vägas in innan det fattas beslut om att försöksverksamheten ska ligga till grund för förändringar i skolans styrdokument om permanenta arbetssätt.

### 7.1.4 Det behövs inte någon lagändring för att införa en försöksverksamhet

**Bedömning:** Regeringen får med stöd av skollagen meddela föreskrifter om undervisningstid utöver den garanterade undervisningstiden enligt timplanen och kan med stöd av regeringsformen meddela övriga föreskrifter om dels en försöksverksamhet med förstärkningsundervisning, dels statsbidrag för de deltagande skolhuvudmännen.

SKR delar utredningens bedömning att regeringen med stöd av skollagen får meddela föreskrifter om undervisningstid utöver den garanterade undervisningstiden.

### 7.1.5 Integritetsfrågor

**Bedömning:** Det finns rättsligt stöd för den behandling av personuppgifter som kan komma att ske hos Statens skolverk och Statistiska centralbyrån med anledning av en försöksverksamhet med förstärkningsundervisning.

SKR delar utredningens bedömning att det finns rättsligt stöd för den behandling av personuppgifter som kan komma att ske hos Skolverket och Statistiska centralbyrån inom ramen för försöksverksamheten.

### 7.2 En permanent reglering för förstärkningsundervisning

**Bedömning:** Efter att försöksverksamheten har avslutats bör en permanent reglering om förstärkningsundervisning med förstärkningstimmar i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik införas i grundskolan och sameskolan. Antalet förstärkningstimmar och deras fördelning bör regleras i timplanen. Även en reglering om elevernas fördelning på klasser eller grupper och om klass- och gruppstorlekar bör övervägas.

Skolverket bör få i uppdrag att ta fram en fördelningsnyckel på skolenhetsnivå som stöd till kommunernas fördelning av resurserna till förstärkningsundervisning. Fördelningsnyckeln bör vara stadiindelad och baseras på för stadiet relevanta kunskapsmått.

Syftet med försöksverksamheten är att kunna dra slutsatser om effekterna av förstärkningsundervisningen. Därför är det för tidigt att göra bedömningen att det behövs en permanent reglering om förstärkningsundervisning i grundskolan och sameskolan. SKR anser att den uppföljning och utvärdering som görs bör ligga till grund för ett ställningstagande och mot bakgrund av detta delar SKR inte utredningens bedömning. SKR ser inte heller att den reglering som utredningen beskriver när det gäller klasser, grupper och en fördelningsnyckel behövs för att kunna genomföra den förstärkningsundervisning framöver som utredningen föreslår.

SKR bedömer att en ingripande reglering om elevernas fördelning på klasser eller grupper och om klass- och gruppstorlekar innebär en försvårande begränsning av rektors mandat att besluta om den inre organisationen utifrån den lokala kontexten. Denna typ av reglering i kombination med en stadiindelad fördelningsnyckel på skolenhetsnivå skulle innebära en långtgående inskränkning i huvudmännens möjligheter att organisera skolan utifrån lokala behov och förutsättningar och därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det skulle sannolikt innebära en stor utmaning för många kommuner att uppfylla

denna typ av reglering. Den riskerar därtill att medföra betydande kostnadsökningar som staten måste kompensera kommunerna för.

### 7.3 Färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola för elever som behöver det

**Bedömning:** Det bör införas ett statsbidrag för färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola för elever som behöver det. Statsbidraget och sommarlovskolan bör omfatta elever i årskurs 1–9 i grundskolan och elever på introduktionsprogrammet språkintröduktion i gymnasieskolan. Syftet med sommarlovskolan bör vara att stärka elevernas läsförmåga och läsförståelse samt utveckla deras språkkunskaper i svenska med målet att eleverna ska nå de färdigheter som behövs för nästkommande årskurs eller för behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Sommarlovskolan bör vara frivillig för elever att delta i.

SKR ställer sig positiv till utredningens bedömning att det ska införas ett statsbidrag för de huvudmän som inrättar en färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola. Förbundet delar utredningens bedömning att det är angeläget att elever med andra modersmål än svenska som behöver stöd att utveckla sin läsförmåga och läsförståelse erbjuds detta under sommarlovet. Det är angeläget att erbjuda denna typ av insatser så tidigt som möjligt under skoltiden. Sommarlovet är en tid då just dessa förmågor riskerar att försämrars, särskilt bland barn som lever i en icke-svenskspråkig kontext.

Det är rimligt att det ska vara frivilligt för huvudmännen att erbjuda färdighetstränande och språkstärkande sommarlovskola för elever i årskurs 1–9 och elever på introduktionsprogrammet språkintröduktion. Huvudmännens förutsättningar och behov av att inrätta en sommarlovsskola av detta slag varierar.

Att bemanna sommarlovsskolan kan emellertid vara en utmaning för en del kommuner som i nuläget har svårt att rekrytera att rekrytera behöriga och legitimerade lärare. Utredningen framhåller att lärarstudenter kan användas för undervisningen i sommarskolan, men det är långt ifrån alla kommuner som har ett lärosäte med en lärarutbildning i sin närhet. Sommarlovsskolan kan dessutom innebära organisatoriska utmaningar och ställer krav på både skolmat och skolskjuts, vilket kan vara en särskild utmaning i en del mindre kommuner. Detta innebär att långt ifrån alla kommuner har möjlighet att ta del av statsbidraget för språkstärkande sommarlovsskola, även om de skulle behöva det.

## 7.4 Skolverket ges i uppdrag att utvärdera extra studietid

**Förslag:** Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att utvärdera extra studietid.

SKR tillstyrker förslaget att Skolverket ska ges i uppdrag att utvärdera reformen med extra studietid. Förbundet delar utredningens uppfattning att det behöver göras en utvärdering av den reglering som började gälla den 1 juli 2022, för att ta reda på om de gett önskat resultat eller om förändringar behövs.

## 7.5 Forskningssammanställning om fler skolår till elever som behöver det

**Förslag:** Regeringen ska ge Skolforskningsinstitutet i uppdrag att ta fram en systematisk forskningssammanställning om faktorer som är viktiga att beakta vid beslut om en elev ska gå om en årskurs, vid årskursplacering av nyanlända elever samt när frågan om rätt att slutföra skolgången efter skolpliktens upphörande ska prövas.

SKR tillstyrker förslaget att Skolforskningsinstitutet ska ta fram en forskningssammanställning om faktorer som är viktiga att beakta vid beslut om att elev ska gå om en årskurs, om årskursplacering av nyanlända elever och en elevs rätt att slutföra skolgången efter skolpliktens upphörande. Förbundet delar utredningens uppfattning att det behövs mer forskningsbaserad kunskap till stöd för rektor i samband med beslut i dessa frågor.

## 7.6 Undantag från skyldigheten att tillämpa timplanen ska tas bort

**Förslag:** Bemyndigandet i skollagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att tillämpa timplanen ska tas bort. Bestämmelserna i skolförordningen om medgivande att bedriva utbildning i grundskolan utan att tillämpa timplanen ska upphävas.

SKR tillstyrker förslaget att undantaget från att tillämpa timplanen tas bort då det i dagsläget är få huvudmän som använder sig av detta undantag.

## 7.8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Förslag:** Den nya förordningen om försöksverksamhet med förstärkningsundervisning ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Ändringarna i skollagen och skolförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2026. En huvudman, som med stöd av ett medgivande enligt den upphävda bestämmelsen i skolförordningen har bedrivit utbildning utan att tillämpa timplanen under läsåret före ikraftträdandet, ska få fortsätta att bedriva sådan utbildning i återstående årskurser av det stadium som påbörjats.

SKR tillstyrker förslaget att förordningen om försöksverksamhet med förstärkningsundervisning ska träda i kraft den 1 januari 2026, vilket innebär att försöksverksamheten kan inledas läsåret 2026/27.

SKR tillstyrker också att ändringarna i skollagen och skolförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2026.

## 8. Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen bedömer att den prognosticerade minskningen av lärarbehovet täcker en mycket stor del av det ökade lärarbehovet som reformförslaget innebär. SKR konstaterar emellertid att tillgången legitimerade och behöriga lärare idag varierar mellan kommuner, mellan skolformer och mellan ämnen på ett sådant sätt att det inte är självklart att de minskade elevkullarna kommer att medföra att just de lärare som behövs i svenska, svenska som andraspråk och matematik kommer att finnas tillgängliga hos de skolhuvudmän som erbjuder möjlighet att delta i försöksverksamheten. En del kommuner har i nuläget svårt att lösa behovet av behöriga och legitimerade lärare, vilket innebär att de kommer att ha svårt att delta i försöksverksamheten. Det överskott på lärare som utredningen räknar med är snarast en beräkning på nationell nivå som mest kan ge en indikation på möjligheterna att lyckas men inte att de kommer att finnas i de kommuner där de behövs för att försöksverksamheten ska kunna genomföras och det finns ingen garanti för att de flyttar dit där de behövs.

De huvudmän som deltar i försöksverksamheten kommer att få del av ett riktat statsbidrag. SKR bedömer att utredningens beräkningar av kostnaderna för förstärkningsundervisningen är för lågt räknade. Enligt SKR:s beräkningar räcker utredningens förslag till finansiering inte till undervisning, planering och efterarbete för en kvalificerad lärare. SKR:s beräkningar visar att en genomsnittlig kostnad är knappt 1 100 kr per undervisningstimme och inte de 670 kr som utredningen baseras på. SKR anser att det är angeläget med en tillräcklig ersättning för att försöksverksamheten ska bli lyckosam och nå sitt syfte. Om försöksverksamheten ska pågå i tre år är det viktigt att den inte är underfinansierad. Vår beräkning av kostnaderna för t.ex. SV/SVA i lågstadiet är ca 17 miljoner i urvalsundervisning och 48,5 miljoner för halvklassundervisning. Det kan jämföras med utredningens beräkning som motsvarade 10,7 respektive

30,6 miljoner kronor. SKR:s beräkningsantaganden är genomsnittslönen för en grundskolelärare från 2023, en procentuell löneökning på i genomsnitt 2,5 procent per år och PO-pålägg samt föreslaget maxtak för undervisning enligt utredningen om lärares administrativa börda som för F-6 lärare är 650 timmar.

SKR konstaterar att det saknas beräkningar och finansiering för huvudmännens kostnader som hänger samman med deltagande i Skolverkets konferenser för deltagande huvudmän och skolor. Dessa konferenser kommer att medföra kostnader för såväl lärarvikarier som resor.

Det saknas också beräkningar och finansiering för administrativa kostnader. En huvudman som deltar i försöksverksamheten är enligt föreslagen förordning skyldig att lämna de uppgifter som Skolverket begär och medverka i uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten samt lämna uppgifter till följeforskning. Deltagande i försöken medför kostnader med avseende på uppgiftslämning, intervjuer samt kostnader för processen med att söka och återrapporera de riktade statsbidragen.

När det gäller försöksverksamheten är det viktigt att beakta att den även ska fungera i glesbygdskommuner. Det fungerar inte att lägga förstärkningsundervisningen på ett sådant sätt att elevernas skoldag förlängs, eftersom skolskjutiderna i praktiken styr när skoldagen kan börja och sluta. Om skoldagarna måste förlängas så behöver det finnas resurser för ytterligare skolskjutsar.

En annan aspekt är att klasserna måste vara större än 18 elever för att kunna delta i försöket med halvklassundervisning, något som inte alltid är fallet. En del kommuner har exempelvis redan prioriterat att lägga extra resurser på att skapa små klasser med 13-15 elever på skolor i socioekonomiskt svaga områden, vilket innebär att dessa skolenheter inte kommer att kunna testa annan förstärkningsundervisning än elevurval.

Utredningens förslag presenteras i en tid av minskande elevkullar, men en eventuell framtida reform måste även kunna fungera om och när barnkullarna ökar. Eftersom förslaget om försöksverksamhet med förstärkningsundervisning är frivilligt för huvudmännen att delta i kan det inte sägas innebära någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Om däremot den bedömning som utredningen lägger när det gäller en permanent reglering av förstärkningsundervisning blir aktuell kommer det att medföra en betydande inskränkning i den kommunala självstyrelsen och ökade kostnader och i hög grad påverka huvudmännens möjligheter att organisera skolan utifrån lokala förutsättningar och behov. Det kommer i hög grad påverka behovet av behöriga lärare i svenska, svenska som andraspråk och matematik och de totala undervisningskostnaderna.

SKR bedömer att tidiga insatser i form av förstärkningsundervisning generellt skulle kunna skapa goda förutsättningar för både flickor och pojkars lärande. Det skulle dessutom var gynnsamt för elever med funktionsnedsättningar samtidigt som det inte skulle missgynna några elever.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson  
Ordförande

*Reservation lämnades av Sverigedemokraterna, se bilaga 1.*