

Förbättrat stöd i skolan

*Delbetänkande av Utredningen om
En förbättrad elevhälsa*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:44

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1225-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-1226-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 7 mars 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur elevhälsan kan stärkas i syfte att bättre tillgodose elevernas behov samt att se över regleringen om stödinsatser i skolan (dir. 2024:30). Den 26 september 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som innebär att den del av uppdraget som avser att se över regleringen om extra anpassningar, särskilt stöd och särskild undervisningsgrupp ska redovisas i ett delbetänkande senast den 7 mars 2025. Utredningstiden förlängs för de delar av det ursprungliga uppdraget som avser att se över elevhälsans syfte och uppdrag, att göra en översyn av elevhälsans huvudmannaskap och ledning, att utforma en elevhälsogaranti, samt att föreslå hur samverkan mellan elevhälsan, skolan i övrigt, hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan förbättras. Dessa delar ska slutredovisas senast den 25 juni 2025 (dir. 2024:93). Den 27 februari 2025 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som innebär att utredningstiden för delar av uppdraget som ska redovisas i ett delbetänkande förlängs till den 11 april 2025 (dir. 2025:18).

Den 7 mars 2024 utsågs direktören Åsa Lundkvist, Barn- och utbildningsförvaltningen, Västerås stad till särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades från den 2 maj 2024 undervisningsrådet Andrej Andréewitch, Statens skolverk, regionjuristen Arvid Brogren, Statens skolinspektion, utredaren Tobias Edbom, Socialstyrelsen, utredaren Tommy Eriksson, Folkhälsomyndigheten och utvecklingsamordnaren Charlotte Furtenbach, Specialpedagogiska skolmyndigheten. Som sakkunniga förordnades från den 2 maj 2024 kanslirådet Fredrik Ahlén, Utbildningsdepartementet, kanslirådet Louise Andersson, Socialdepartementet, departementssekreteraren Lisa Dahlgren, Socialdepartementet, kanslirådet

Karin Flemström, Utbildningsdepartementet, kanslirådet Andreas Hermansson, Finansdepartementet, ämnessakkunnig Lina Leander, Socialdepartementet, departementssekreteraren Erika Lindeberg, Arbetsmarknadsdepartementet och ämnesrådet Marie Törn, Utbildningsdepartementet. Ämnessakkunnig Lina Leander entledigades på egen begäran från den 31 december 2024. Som sakkunnig förordnades från den 1 januari 2025 departementssekreteraren Jennie Lundh. Kansliråd Karin Flemström entledigades på egen begäran från den 4 februari 2025.

Som sekreterare i utredningen anställdes från den 25 mars 2024 undervisningsråden Linda Ahlgren och Anna Muzic, den 10 juni stadsjuristen Andreas Mehnert, den 5 augusti utredaren Stina Linder. Som huvudsekreterare i utredningen anställdes den 14 juni 2024 enhetschef Ulrica Dahlén. Samhällsanalytikern Cecilia von Otter var anställd som sekreterare i utredningen från den 1 januari 2025 till den 28 februari 2025. Som sekreterare i utredningen anställdes den 4 februari 2025 kanslirådet Karin Flemström och den 7 februari undervisningsrådet Cecilia Hågemark. Från den 13 januari 2025 entledigades på egen begäran Ulrica Dahlén. Sekreterare Linda Ahlgren anställdes från den 14 januari 2025 som huvudsekreterare. Anna Muzic entledigades på egen begäran från den 2 februari 2025.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om en förbättrad elevhälsa (U 2024:01). Utredningens delbetänkande *Förbättrat stöd i skolan* (SOU 2025:44) överlämnas härmed till regeringen.

Stockholm i april 2025

Åsa Lundkvist

Linda Ahlgren
Karin Flemström
Cecilia Hågemark
Stina Linder
Andreas Mehnert

Innehåll

Sammanfattning	13
Sammanfattning, lättläst	21
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	27
1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)	38
2 Utredningens uppdrag och genomförande	41
2.1 Utredningens direktiv.....	41
2.2 Hur utredningen har valt att arbeta	41
2.2.1 Expertgrupp och övriga samtal med myndigheter	42
2.2.2 Referensgrupper och övriga samtal	42
2.3 Beröringspunkter med andra utredningar	44
2.4 Betänkandets disposition.....	44
3 Bakgrund och nuläge	45
3.1 Stödlagstiftningens utveckling	45
3.1.1 Åtgärdsprogram och särskilt stöd	45
3.1.2 Garanti för tidiga insatser införs för att stöd ska sättas in tidigare	46
3.2 Nuvarande reglering	46
3.2.1 Bestämmelser om utbildningens syfte och uppdrag.....	46

3.2.2	Bestämmelser om elevers utveckling mot målen.....	47
3.2.3	Distansundervisning som särskilt stöd.....	52
3.2.4	Garanti för tidiga stödinsatser.....	52
3.2.5	Stöd i gymnasieskolan och i anpassade gymnasieskolan	53
3.2.6	Stöd inom kommunal vuxenutbildning.....	55
3.2.7	Särskilda bestämmelser om skolgång för nyanlända elever i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan.....	55
3.2.8	Särskilda bestämmelser om nyanlända elevers skolgång i gymnasieskolan	57
3.3	Tioårig grundskola.....	57
3.4	Ansvarsfördelning i arbetet med stöd.....	58
3.4.1	Kommuner ska fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov	59
3.4.2	Rektorns ansvar.....	60
3.4.3	Lärares ansvar.....	60
3.4.4	Elevhälsans ansvar.....	61
3.5	Måluppfyllelse i olika skolformer.....	62
3.5.1	Resultat i internationella kunskapsmätningar	62
3.5.2	Resultat på nationella prov i grundskolan	64
3.5.3	Betygsresultat i grundskolan	71
3.5.4	Genomsnittligt meritvärde	72
3.5.5	Behörighet till gymnasieskolan	73
3.5.6	Sameskolan	74
3.5.7	Specialskolan	74
3.5.8	Gymnasieskolan	75
3.5.9	Kommunal vuxenutbildning.....	77
3.6	Arbetet med stöd – nuläge.....	78
3.6.1	Användning av olika stödformer.....	78
4	Forskning och andra studier.....	87
4.1	Forskning om undervisning som gynnar lärande	87
4.1.1	Betydelsen av undervisning under lärares ledning	88

4.1.2	Betydelsen av strukturerad undervisning.....	89
4.1.3	Betydelsen av lärarens relationskompetens	90
4.1.4	Betydelsen av metakognitiva strategier och förmågor.....	92
4.1.5	Undervisning som främjar elevens motivation.....	93
4.2	Forskning om särskilda insatser för elever i behov av stöd	95
4.2.1	Läs- och skrivutveckling	95
4.2.2	Träning av grundkunskaper i matematik	102
4.3	Undervisningens organisation i relation till elevers utveckling och lärande	103
4.3.1	Forskning om betydelsen av undervisningsgruppens storlek.....	103
5	Elever har behov av ett snabbt och flexibelt stöd	107
5.1	Skolors arbete med olika stödinsatser	107
5.1.1	Lärare har bristande förutsättningar att möta elevers stödbehov	107
5.1.2	Det förekommer brister i samarbetet med elevhälsans specialpedagogiska kompetenser.....	109
5.1.3	Det förekommer brister i arbetet med extra anpassningar	110
5.1.4	Ansvarsfördelning och arbetsprocess kring anmälan är ofta otydlig	111
5.1.5	Bristfälliga utredningar innebär svårigheter att utforma ändamålsenligt stöd	112
5.1.6	Elevers och vårdnadshavares bild av arbetet med anpassningar och stöd	113
5.1.7	Undervisningens genomförande i särskild undervisningsgrupp har brister.....	115
5.1.8	Bristfällig nationell bild av omfattningen av anpassad studiegång	117
5.1.9	Det förekommer brister i tillämpningen av anpassad studiegång	118
5.2	Arbetet med stödinsatser i gymnasieskolan.....	120
5.2.1	Arbetet med stödinsatser i gymnasieskolan är inte tillräckligt effektivt	120

5.2.2	Stödbehovet har ökat inom kommunal vuxenutbildning	122
5.2.3	Elever med annat modersmål än svenska får inte tillräckligt stöd för sin språkutveckling ..	124
5.2.4	Elever med funktionsnedsättning får inte tillräckligt stöd	125
5.3	Skolors insatser för elever i behov av stöd är otillräckliga.....	129
5.3.1	Många av de som inte når behörighet till gymnasieskolan har uppvisat svårigheter tidigt...	129
5.3.2	Få av eleverna som tidigt visat svårigheter har fått stöd.....	130
5.4	Utformning och tillämpning av nuvarande stödlagstiftning har brister.....	132
5.4.1	Extra anpassningar fungerar inte enligt intentionerna	132
5.4.2	Garantin för tidiga stödinsatser har inte lett till ökade stödinsatser i lägre åldrar	136
5.4.3	Innebörden av ledning och stimulans är otydlig.....	137
5.4.4	Kunskapsuppföljningen är inte tillräckligt effektiv	138
5.4.5	Skolors arbete med särskilt stöd har brister	140
6	Utredningens förslag och bedömningar.....	145
6.1	Bestämmelserna om extra anpassningar ska avskaffas i samtliga skolformer	147
6.2	Garantin för tidiga stödinsatser och nationella prov i årskurs 3 ska avskaffas.....	148
6.3	Alla barn och elever ska kunna följa undervisningen	149
6.4	Standardiserade tester införs för att uppmärksamma elever med stödbehov.....	157
6.4.1	De standardiserade testernas syfte.....	158
6.4.2	De standardiserade testernas utformning.....	159
6.4.3	Genomförande av de standardiserade testerna....	159

6.4.4	Skolverket bör få i uppdrag att utforma de standardiserade testerna	163
6.5	Stödundervisning ger ett snabbt och flexibelt stöd	164
6.5.1	Syftet med stödundervisning är ett kortvarigt och ämnesspecifikt stöd	165
6.5.2	Stödundervisning ska ges när eleven riskerar att inte kunna följa undervisningen och har svårigheter i ämnet.....	166
6.5.3	Läraren bedömer om en elev är i behov av stödundervisning.....	168
6.5.4	Rektorn är skyldig att sätta in stödundervisning skyndsamt	172
6.5.5	Stödundervisning får ges i mindre grupp eller enskilt	173
6.5.6	En eventuell reglering av klass- och gruppindelning inom skolväsendet bör utredas vidare	174
6.5.7	En elev som bedöms ha behov av stödundervisning är skyldig att delta.....	175
6.5.8	Stödundervisningen ska vara undervisning av hög kvalitet	176
6.5.9	Stödundervisning ska vid behov ges i ett eller flera ämnen.....	177
6.5.10	Utvärdering och omfattning av stödundervisning	180
6.5.11	Huvudmannens ansvar för stödundervisning.....	183
6.5.12	Rektorns ansvar att planera för stödundervisning	183
6.5.13	Tillämpningsområde för bestämmelserna om stödundervisning.....	186
6.5.14	Stödundervisningen bör efter införandet följas upp och utvärderas på nationell nivå	188
6.6	Utredning av en elevs behov av särskilt stöd och hur särskilt stöd ska ges.....	189
6.6.1	Skillnaden mellan särskilt stöd och stödundervisning	189
6.6.2	En utredning av en elevs behov av särskilt stöd ska inledas snabbare.....	191

6.6.3	Det ska förtydligas att det är ansvarig lärare eller mentor som ska anmäla att elevens behov av särskilt stöd behöver utredas	193
6.6.4	Samråd med speciallärare eller specialpedagog ska alltid ske vid utredning av behov av särskilt stöd.....	194
6.6.5	Elevens behov ska styra hur särskilt stöd ges.....	195
6.6.6	Fler elever i behov av särskilt stöd ska ges rätt stöd snabbare och nå högre måluppfyllelse	196
6.7	Elevens stödbehov ska styra om en elev ska ges undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp	197
6.7.1	Undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp ger ett mer omfattande och behovsanpassat stöd än stödundervisning....	198
6.7.2	Det ska inte krävas särskilda skäl för ett beslut om undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp.....	199
6.7.3	Särskilt stöd som ges som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp utgör undervisning.....	201
6.7.4	Eleven ska ges särskilt stöd som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp om sådant stödbehov finns	201
6.8	Anpassad studiegång får bara ges i sista hand.....	202
6.8.1	Anpassad studiegång får endast beslutas om elevens behov av särskilt stöd inte kunnat tillgodoses genom andra former av särskilt stöd.....	203
6.8.2	Eleven och elevens vårdnadshavare ska informeras inför beslut om anpassad studiegång	204
6.8.3	Anpassad studiegång bör följas upp och utvärderas.....	204
7	Ikraftträdande	207

8	Författningskommentar	209
8.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	209
9	Konsekvenser av utredningens förslag.....	225
9.1	Krav på konsekvensanalysen	225
9.2	Problembeskrivning i korthet	227
9.3	Utredningens förslag i korthet	228
9.3.1	Konsekvenser av införandet av stödundervisning i förhållande till förslaget om försöksverksamhet med förstärkningsundervisning	231
9.4	Vilka är berörda av utredningens förslag?	237
9.4.1	Staten.....	238
9.4.2	Kommuner	240
9.4.3	Regioner	242
9.4.4	Företag	243
9.4.5	Övriga.....	245
9.4.6	Hur yrkesverksammas arbetsförutsättningar påverkas av förslagen	245
9.5	Samhällsekonomiska konsekvenser	249
9.5.1	Kostnader för kommuner	249
9.5.2	Kostnader för staten.....	262
9.5.3	Finansiering	270
9.6	Konsekvenser för internationella åtaganden om mänskliga rättigheter	272
9.6.1	Barn och ungdomar	272
9.7	Konsekvenser ur dataskyddssynpunkt	284
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:30	285
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:93	301
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2025:18	303

Sammanfattning

De samlade förslag som utredningen lämnar i detta betänkande syftar till att förtydliga bestämmelser om stöd och särskilt stöd, undanröja hinder för ett tidigt och snabbt stöd, göra det mer flexibelt samt minska de administrativa uppgifter som tar av lärars tid till undervisning.

Utredningens övergripande problembild

Tusentals elever lämnar varje år grundskolan och gymnasieskolan utan att nå målen för utbildningen, vilket får konsekvenser för såväl den enskilda eleven som 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 dock 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 undervisning, 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.

Utredningens uppdrag

Utredningen om en förbättrad elevhälsa tillsattes den 7 mars 2024 och betänkandet överlämnades den 10 april 2025. I utredningens uppdrag ingick att analysera och föreslå hur elevhälsan kan stärkas i syfte att bättre tillgodose elevernas behov och att föreslå hur arbetet med stöd och särskilt stöd kan förbättras och effektiviseras samt att lämna förslag som innebär att det ska bli enklare att placera elever i mindre och flexibla undervisningsgrupper eller att ge elever enskild undervisning. I detta delbetänkande redovisas den sistnämnda delen av uppdraget.

Utredningens förslag i sammanfattning

Bestämmelserna om extra anpassningar i samtliga skolformer ska avskaffas

Utredningen föreslår att stöd i form av extra anpassningar ska avskaffas. Utredningen lämnar i stället förslag (se nedan) som innebär 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 ska avskaffas

Utredningen föreslår att garantin för tidiga stödinsatser ska avskaffas. Det är utredningens bedömning att garantin för tidiga stödinsatser inte har fungerat enligt intentionerna. De nationella kartläggningsmaterialen och bedömningsstöden som ingår i garantin är inte tillräckligt träffsäkra och de är onödigt tidskrävande. Det innebär att läraren behöver lägga mycket tid på planering, genomförande och bedömning av kartläggningsmaterial i stället för på undervisningen. Vidare har garantin inte lett till att fler elever än tidigare får stödinsatser inom läsning, skrivning och matematik i förskoleklassen och i lågstadiet.

Utredningen föreslår också att de nationella proven i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan, samt i årskurs 4 i specialskolan, ska avskaffas. Utredningen gör bedömningen att garantin för tidiga stödinsatser och det nationella provet i årskurs 3 respektive årskurs 4 inte är ändamålsenliga som underlag för bedömning av elevers stödbehov.

Alla barn och elever ska kunna följa undervisningen

Bestämmelserna om alla barns och elevers rätt till ledning och stimulans för att nå så långt som möjligt i sitt lärande är en central utgångspunkt i svensk skola. Att ge alla barn och elever ledning och stimulans är alltså grunden i all undervisning och att ta hänsyn till barns och elevers olika behov och förutsättningar är en viktig del av lärarens uppdrag. Utredningen anser att det i lärarens och förskollärarens uppdrag om att ge ledning och stimulans också ingår att utforma undervisningen så att eleverna ges förutsättningar att följa den. Lärare och förskollärare har undervisning som sin huvuduppgift och särskilda ansvar. 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. Undervisningen ska alltså, vad gäller elever, utformas så att den är tillgänglig för eleverna på ett sätt som ger eleverna möjlighet att utvecklas enligt målen för utbild-

ningen. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna ändras så att det framgår att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver för att de ska kunna följa undervisningen.

Standardiserade tester införs för att uppmärksamma elever med stödbehov

Det är angeläget att elevers eventuella stödbehov uppmärksammas tidigt. Uppföljningar visar att många av de elever som inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program har uppvisat svårigheter redan tidigt under skolåren. I den mån elever ges stöd är stödet ofta otillräckligt och sätts in för sent. Det finns starkt stöd i forskning för att tidiga insatser är viktiga för elevernas kunskapsutveckling. Detta talar för att mer behöver göras för att tidigt upptäcka elevers behov av stöd. Utredningen föreslår därför att standardiserade tester ska införas i de obligatoriska skolformerna för att identifiera elever som har behov av stöd i läs-, skriv- och matematikutveckling. Det är utredningens bedömning 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. Ibland kan dock elever, trots en god och anpassad undervisning, ha behov av intensifierat stöd. Särskilt i de tidiga skolåren finns behov av insatser som leder till att alla elever utvecklar grundläggande färdigheter i läsning, skrivning och matematik. I dag sätts stödinsatser ofta in för sent och det behövs därför ett stöd som kan sättas in snabbt och som är flexibelt.

Det ställs alltför höga krav på att lärare ska kunna ge varje enskild elev individuellt stöd inom den ordinarie undervisningen enligt bestämmelserna om extra anpassningar. Det är därför angeläget att sådant individuellt stöd kan ges i andra former än inom ramen

för ordinarie undervisning. Utredningen föreslår därför 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. Utredningen föreslår att stödundervisning får ges i mindre grupper eller enskilt. Stödundervisning ska vara ett komplement till den ordinarie undervisningen parallellt med eller utöver den. Ansvarig lärare ska bedöma behovet av stödundervisning och anmäla det till rektorn. Vid behov ska samråd ske med speciallärare eller specialpedagog vid bedömning och planering av stödundervisning. Rektorn ska se till att eleven ges stödundervisning skyndsamt.

Stödundervisning ska vara ett ämnesspecifikt stöd och omfatta samtliga ämnen i de obligatoriska skolformerna och ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Utredningen föreslår att stödundervisning ska ges som längst i två månader och i högst tre ämnen åt gången och utvärderas senast inom en månad efter att den har påbörjats.

Bestämmelserna om utredning av en elevs behov av särskilt stöd i skollagen ska förtydligas

Utredningen konstaterar att utredningar av en elevs behov av särskilt stöd inte alltid genomförs skyndsamt. Dessutom är det 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 detta stöd 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. Den föreslagna ändringen syftar till att elever i behov av stöd ska få det mer skyndsamt än i dag. Vidare föreslår utredningen ändringar i bestämmelserna så att det framgår att det är den ansvariga läraren eller mentorn som ska göra anmälan till rektorn om att en utredning av en elevs behov av särskilt stöd ska inledas. Anmälan ska vara skriftlig.

Att en hög andel elever med särskilt stöd inte når måluppfyllelse indikerar att utformningen av särskilt stöd i dag inte är tillräckligt

träffsäker. Utredningen anser att specialpedagogisk kompetens är nödvändig för att uppnå ökad kvalitet i arbetet. Därför föreslår utredningen att samråd alltid ska ske med speciallärare eller specialpedagog i en utredning av en elevs behov av särskilt stöd.

Av nuvarande lydelse i 3 kap. 8 § skollagen framgår att särskilt stöd ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. Det är utredningens bedömning att nuvarande lydelse är begränsande och inte i tillräcklig utsträckning betonar att det är elevens behov som ska vara utgångspunkt i organiseringen av det särskilda stödet. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna ändras så att det inte ställs krav på att det särskilda stödet ska ges i den elevgrupp som eleven tillhör.

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. Fokus i skolans arbete med stödinsatser ska vara att identifiera elevens behov samt vilken undervisning och lärmiljö som bäst kan möta dessa behov och skapa förutsättningar för eleven att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll. Utredningen anser att nuvarande krav på särskilda skäl, för att få besluta om att en elev ska ges särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp, är begränsande. Bestämmelserna utgår inte från att det är elevens behov av stöd som ska vara avgörande för vilken typ av särskilt stöd som bör ges. Det ska också förtydligas att särskilt stöd som ges i enskild undervisning eller i särskild undervisningsgrupp utgör undervisning.

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. Eftersom det finns indikationer på att beslut om anpassad studiegång fattas på svaga grunder och omfattar ett förhållandevis högt antal elever anser utredningen att det finns behov av ett förtydligande i bestämmelserna. Utredningen föreslår därför

att beslut om anpassad studiegång endast får fattas om elevens behov av särskilt stöd inte kunnat tillgodoses genom andra former av särskilt stöd. Det innebär att en förutsättning för att anpassad studiegång ska få användas är att alla de möjligheter till särskilt stöd som regleras i 3 kap. är uttömda eller bedömts olämpliga. Det ska också förtydligas i bestämmelserna att beslutet ska föregås av information till eleven och elevens vårdnadshavare om beslutets konsekvenser.

Lättläst sammanfattning

Om utredningen

Utredningens namn är Utredningen om en förbättrad elevhälsa (U 2024:01).

Detta delbetänkande heter Förbättrat stöd i skolan.

Åsa Lundkvist har varit särskild utredare.

Elever ska få snabbt stöd i skolan

Sveriges regering tycker att skolan ska bli bättre på att ge elever snabbt stöd.

Därför har regeringen bett en person ta fram förslag på stöd.

En sådan person kallas särskild utredare.

Utredaren vill ändra i Sveriges skollag.

Ändringarna ska göra det tydligt vad skolan ska göra för de elever som behöver stöd.

Så ska eleverna få stöd

Det här är utredarens fem viktigaste förslag.

1. Det ska bli tydligare vilket stöd som lärarna ska ge i klassrummet

Det blir lättare för elever att lära sig nya saker i skolan när lärarna ger tydligare stöd i klassrummet.

Lärarna kan

- förklara en text och hjälpa eleverna att förstå texten bättre
- förklara det som är svårt på ett lättare sätt
- se att eleverna förstår.

2. Eleverna ska få stöd i mindre grupper

Elever kan ha svårt att lära sig nya saker

på de vanliga lektionerna i klassrummet.

De här eleverna ska få stöd

i mindre grupper eller ensamma med läraren.

I de mindre grupperna eller ensamma med läraren

kan eleverna

- träna på att läsa eller räkna
- öva mer på något som är svårt att förstå
- få hjälp att förstå på ett lättare sätt.

När en elev har arbetat en viss tid

ska läraren kolla hur det har fungerat.

Sen ska läraren bestämma

om eleven behöver mer stöd.

3. Eleverna ska få särskilt stöd snabbare

En del elever behöver extra mycket hjälp för att bli godkända i ett eller flera ämnen.

De eleverna ska snabbt få särskilt stöd.

För den elev som behöver stöd ofta eller länge ska läraren skriva till sin rektor.

Sen ska rektorn snabbt se vilket stöd eleven behöver.

Det särskilda stödet kan till exempel vara att

- en speciallärare hjälper eleven på lektionerna
- en lärare undervisar i en liten grupp
- en lärare undervisar eleven ensam.

4. Alla elever ska göra tester

Utredaren vill ha nya tester som alla elever ska göra.

Testerna kallas standardiserade tester.

Med hjälp av testerna vet läraren

vilka elever som behöver stöd.

Det kommer finnas tre olika tester:

1. läsa
2. skriva
3. räkna.

Eleverna ska göra testerna

under en vanlig lektion i klassrummet.

Testerna är för alla elever

som går i grundskolan.

Elever i anpassade grundskolan, sameskolan

eller specialskolan ska också göra standardiserade tester.

5. Det ska bli svårare att få anpassad studiegång

En rektor kan bestämma att en elev får läsa färre ämnen i skolan.

Det är för att eleven ska få det lättare och kallas för anpassad studiegång.

Men anpassad studiegång kan vara dåligt för en elev.

Det kan till exempel göra det svårt att komma in på gymnasiet.

Därför vill utredaren att elever ska få stöd innan de får anpassad studiegång.

Både elever och föräldrar ska dessutom få tydlig information om att det kan vara dåligt med anpassad studiegång.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 3 kap. 4 a och 4 b §§ och 29 kap. 28 a § ska upphöra att gälla,

dels att 3 kap. 1, 2, 4, 5, 7–9, 10–12 §§ och 5 kap. 4 a § och rubrikerna närmast före 3 kap. 4, 5 och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 3 kap., 5 a, 5 b och 8 a §§ och närmast före 3 kap. 5 a, 5 b och 8 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2024/25:143 Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §¹

I detta kapitel finns bestämmelser om

- barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (2 §),
- information om barnets och elevens utveckling (3 §),
- *garanti för tidiga stödinsatser* – *identifiera elevers stödbehov i lågstadiet* (4–4 b §§), (4 §)
- *stöd i form av extra anpassningar* (5 §), – *stödundervisning* (5–5 b §)
- särskilt stöd (6–12 §§),
- mottagande och undervisning av nyanlända elever (12 a–12 i §§),
- överlämning av uppgifter vid övergång (12 j §), och
- allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

¹ Senaste lydelse 2025:000.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*2 §²

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 utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att *uppfylla de olika betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som gäller*, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.

Elever som lätt uppfyller de *betygskriterier eller kriterier* för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling.

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.

² Senaste lydelse 2022:146.

Lydelse enligt prop.2024/25:143 *Föreslagen lydelse*

Garanti för tidiga stödinsatser i lågstadiet *Identifiera elevers stödbehov*

En särskild bedömning av elevers kunskapsutveckling Standardiserade tester

Det ska göras en särskild bedömning av en elevs kunskapsutveckling i

1. lågstadiet i grundskolan, i anpassade grundskolan och i sameskolan, om det utifrån användning av ett nationellt kartläggningsmaterial, ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov i svenska, svenska som andraspråk eller matematik, finns en indikation på att eleven inte kommer att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper för årskurs 2 eller 4, och

2. lågstadiet i specialskolan, om det utifrån användning av ett nationellt kartläggningsmaterial, ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov i svenska, svenska som andraspråk eller matematik, finns en indikation på att eleven inte kommer att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper för årskurs 3 eller 5.

⁴ §³

Det ska genomföras standardiserade tester för att identifiera elever som har behov av stöd i läs-, skriv- och matematikutveckling i början av höstterminen i

1. grundskolan och anpassade grundskolan årskurs 1, 2, 3, 5, och 8,

2. specialskolan årskurs 1, 2, 3, 6 och 9, och

3. sameskolan årskurs 1, 2, 3 och 5.

³ Senaste lydelse 2025:000.

Om det efter en sådan bedömning kan befaras att eleven inte kommer att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som gäller för den aktuella skolformen, ska det skyndsamt planeras sådant stöd som anges i 5 § eller göras en anmälan till rektorn enligt 7 §

Det behöver inte göras någon särskild bedömning om förutsättningarna i 5 eller 7 § redan är uppfyllda. Det ska i så fall skyndsamt planeras sådant stöd som anges i 5 § eller göras en anmälan till rektorn enligt 7 §.

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.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Stöd i form av extra anpassningar

Stödundervisning

5 §⁴

Om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggningsmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, och inte annat följer av 7 §, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom

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, och inte annat följer av 7 §, ska läraren anmäla det till rektor som ska se till att eleven skyndsamt ges stödundervisning.

⁴ Senaste lydelse 2022:146.

ramen för den ordinarie undervisningen.

Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt.

Detta gäller elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet

Stödundervisning får ges i form av

1. undervisning i mindre grupp i det ämne som eleven uppvisar svårigheter i, eller

2. enskild undervisning i det ämne som eleven uppvisar svårigheter i.

Vid behov ska samråd ske med speciallärare eller specialpedagog vid bedömning enligt första stycket och vid planering av stödundervisningen.

Om det finns särskilda skäl får rektorn besluta att det inte ska ges stödundervisning.

Utvärdering och omfattning

5 a §

Stödundervisningen ska utvärderas senast inom en månad efter att den har påbörjats för att avgöra om eleven behöver fortsatt stödundervisning eller om en utredning enligt 7 § 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 enligt första stycket ska även överföras till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs eller nästa nivå av ämnet.

Tillämpningsområde för
bestämmelser om
stödundervisning

5 b §

Bestämmelserna om stöd- undervisning i 5 och 5 a §§ gäller i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och same- skolan. Bestämmelserna gäller endast för gymnasieskolan och an- passade gymnasieskolan i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik.

I anpassade grundskolan och i anpassade gymnasieskolan gäller bestämmelserna endast för elever som läser ämnen.

7 §⁵

Om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartlägg- ningsmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kom- mer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyl- las, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 5 §, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det

Om ansvarig lärare eller men- tor inom ramen för undervis- ningen befarar att en elev inte kommer att tillgodogöra sig de kunskaper som minst motsvarar betygskriteriet godtagbara kun- skaper eller att en elev inte kom- mer att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas ska läraren eller mentorn göra en skriftlig an- mälan till rektorn om att elevens behov av särskilt stöd behöver ut- redas. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven upp- visar andra svårigheter i sin skol- situation.

⁵ Senaste lydelse 2022:724.

finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.

Vid skolenheter där utbildningen är begränsad till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskolor) gäller i stället för första-tredje styckena att varje elev vid resursskolan ska ges särskilt stöd.

Det särskilda stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Bestämmelserna i första-tredje styckena och i 9–12 §§ ska inte tillämpas, om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §.

Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd utreds skyndsamt. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt. Samråd ska dock alltid ske med speciallärare eller specialpedagog.

8 §⁶

Om en utredning enligt 7 § visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska eleven ges sådant stöd.

Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges *inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av denna lag eller annan författning.*

Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges *med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet om det inte är uppenbart obehövt.*

Undantag för resursskolor och stöd till nyanlända

8 a §

Vid skolenheter där utbildningen är begränsad till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskolor) gäller i stället för 7 och 8 §§ att varje elev vid resursskolan ska ges särskilt stöd. Det särskilda stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet om det inte är uppenbart obehövt.

Bestämmelserna i 7 och 9–12 §§ ska inte tillämpas, om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §.

⁶ Senaste lydelse 2018:1098.

9 §⁷

Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.

Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. Rektorn får inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges

1. i en *annan elevgrupp* eller 1. i en *särskild undervisnings-*
enskilt enligt 11 §, *grupp* eller enskilt enligt 11 §,
2. i form av distansundervisning och annan undervisning enligt
11 a §, eller
3. i form av anpassad studiegång enligt 12 §.

Om en utredning enligt 7 § visar att eleven inte behöver särskilt stöd, ska rektorn eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till i stället besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas.

10 §⁸

För en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att uppfylla de *betygskriterier* eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas.

För en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att *tillgodogöra sig kunskaper som minst motsvarar betygskriterierna godtagbara kunskaper* eller för att eleven ska ha möjlighet att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas.

⁷ Senaste lydelse 2020:605.

⁸ Senaste lydelse 2022:1315.

Särskild undervisningsgrupp
eller enskild undervisningUndervisning enskilt eller i en
särskild undervisningsgrupp11 §⁹

Om det finns särskilda skäl, får ett beslut enligt 9 § för en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan innebära att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt hör till.

Ett beslut enligt 9 § för en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan, får innebära att särskilt stöd ska ges som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp.

12 §¹⁰

Om det särskilda stödet för en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, får ett beslut enligt 7 § innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång). I grundskolan, specialskolan och sameskolan ska den anpassade studiegången utformas så att eleven så långt som möjligt får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Ett beslut för en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan enligt 7 § får innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång). *Ett sådant beslut får fattas först om elevens behov inte kunnat tillgodoses genom andra former av särskilt stöd.* I grundskolan, specialskolan och sameskolan ska den anpassade studiegången utformas så att eleven så långt som möjligt får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen.

Beslutet ska föregås av information till eleven och elevens vårdnadshavare om beslutets konsekvenser.

⁹ Senaste lydelse 2022:1315.

¹⁰ Senaste lydelse 2022:1315.

Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen.

5 kap.

4 a §¹¹

Vid undervisning får endast sådan användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning förekomma som

1. sker enligt lärarens instruktioner i syfte att främja elevernas utveckling och lärande, eller

2. utgör *extra anpassningar* eller särskilt stöd enligt 3 kap. 2. utgör särskilt stöd enligt 3 kap.

Om det finns särskilda skäl får dock rektorn eller en lärare tillåta en enskild elev att använda en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning även i andra fall än som avses i första stycket.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026 och ska tillämpas på utbildning från höstterminen 2028.

¹¹ Senaste lydelse 2022:940.

1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185)

dels att 9 kap. 22 b och 22 c §§, 10 kap. 11 och 12 §§, 11 kap. 12 b och 12 c §§ och 12 kap. 12 b och 12 c §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 9 kap. 22 b §, 10 kap. 11 §, 11 kap. 12 b § och 12 kap. 12 b § ska utgå,

dels att 9 kap. 20 och 21 §§, 11 kap. 10 och 11 §§ och 12 kap. 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

20 §¹

Nationella prov ska användas i de ämnen och årskurser som anges i 21 §. Syftet med proven är att stödja betygssättningen, *förutom i årskurs 3 där syftet är att stödja bedömningen av elevernas kunskaper i relation till kriterierna för bedömning av kunskaper.*

När nationella prov används ska eleverna delta i alla delar av proven. Rektorn får besluta att en elev inte behöver delta i ett nationellt prov eller i någon eller några delar av ett sådant prov, om det finns särskilda skäl

21 §²

Nationella prov ska användas i

1. matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 3, 6 och 9,

2. engelska i årskurs 6 och 9,

3. geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap i årskurs 9, och

4. biologi, fysik eller kemi i årskurs 9.

1. matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 6 och 9,

¹ Senaste lydelse 2022:280.

² Senaste lydelse 2017:1107.

Statens skolverk ska fördela de nationella prov som anges i första stycket 3 och 4 så att varje elev ska delta i prov i endast ett samhällsorienterande ämne respektive ett naturorienterande ämne och att antalet provdeltagare så långt som möjligt blir lika stort för varje nationellt prov.

11 kap.

10 §³

Nationella prov ska användas i de ämnen och årskurser som anges i 11 §. Syftet med proven är att stödja betygssättningen, *förutom i årskurs 4 där syftet är att stödja bedömningen av elevernas kunskaper i relation till kriterierna för bedömning av kunskaper.*

Nationella prov ska användas i de ämnen och årskurser som anges i 11 §. Syftet med proven är att stödja betygssättningen.

När nationella prov används ska eleverna delta i alla delar av proven. Rektorn får besluta att en elev inte behöver delta i ett nationellt prov eller i någon eller några delar av ett sådant prov, om det finns särskilda skäl.

11 §⁴

Nationella prov ska användas i

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 4, 7 och 10, 2. engelska i årskurs 7 och 10, 3. geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap i årskurs 10, och 4. biologi, fysik eller kemi i årskurs 10. | <ol style="list-style-type: none"> 1. matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 7 och 10, |
|--|---|

Statens skolverk ska fördela nationella prov som avses i första stycket 3 och 4 så att varje elev ska delta i prov i endast ett samhällsorienterande ämne respektive ett naturorienterande ämne.

³ Senaste lydelse 2022:280.

⁴ Senaste lydelse 2017:1107.

12 kap.10 §⁵

Nationella prov ska användas i de ämnen och årskurser som anges i 11 §. Syftet med proven är att stödja betygssättningen, *förutom i årskurs 3 där syftet är att stödja bedömningen av elevernas kunskaper i relation till kriterierna för bedömning av kunskaper.*

Nationella prov ska användas i de ämnen och årskurser som anges i 11 §. Syftet med proven är att stödja betygssättningen.

När nationella prov används ska eleverna delta i alla delar av proven. Rektorn får besluta att en elev inte behöver delta i ett nationellt prov eller i någon eller några delar av ett sådant prov, om det finns särskilda skäl.

11 §⁶

Nationella prov ska användas

1. matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 3 och 6, och
2. engelska i årskurs 6.

1. matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 6, och

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026 och ska tillämpas på utbildning från höstterminen 2028.

⁵ Senaste lydelse 2022:280.

⁶ Senaste lydelse 2017:1107.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

I detta avsnitt följer en beskrivning av utredningens uppdrag och hur utredningen har arbetat med det. Detta inkluderar uppdraget enligt utredningens direktiv och en beskrivning av vilka utredningsåtgärder som vidtagits. Detta följs av en redogörelse av beröringspunkter med andra utredningar. Slutligen följer betänkandets disposition.

2.1 Utredningens direktiv

Utredningen fick i kommittédirektiv om en förbättrad elevhälsa (dir. 2024:30) och i tilläggsdirektiv (dir. 2024:93 och dir. 2025:18) i uppdrag att bland annat ta ställning till om regleringen om extra anpassningar bör avskaffas, föreslå hur arbetet med stöd och särskilt stöd kan förbättras och effektiviseras samt lämna förslag som innebär att det ska bli enklare att placera elever i mindre och flexibla undervisningen eller att ge elever enskild undervisning. Ovanstående delar av uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 11 april 2025. Kommittédirektivets övriga delar i uppdraget ska slutredovisas senast den 25 juni 2025.

2.2 Hur utredningen har valt att arbeta

Utredningsprocessen har bestått av olika delar för att inhämta så mycket kunskap som möjligt om uppdraget. Utöver dokumentstudier har utredningen genomfört dialoger och andra typer av samtal med olika experter och intressenter. Intervjuguidar och

anteckningar från intervjuerna redovisas av utrymmesskäl inte i sin helhet i betänkandet men finns diarieförda och kan begäras ut.

Utredningen har haft en grupp med experter från relevanta myndigheter och sakkunniga från Regeringskansliet. Nedan ges en beskrivning av de kontakter som utredningen har haft i arbetet med betänkandet.

2.2.1 Expertgrupp och övriga samtal med myndigheter

Utredningen har biträttats av en av Utbildningsdepartementet utsedd grupp med experter och sakkunniga som har inkluderat företrädare för Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Finansdepartementet samt representanter för Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten.

2.2.2 Referensgrupper och övriga samtal

Utredningen har inrättat en referensgrupp med forskare, representanter för huvudmän, skolledare och lärare, representanter för funktionshindersorganisationer samt barn- och elevorganisationer. Dessa dialoger beskrivs nedan.

Referensgrupp och dialoger med forskare

En referensgrupp med forskare har inrättats i vilken följande forskare har deltagit: universitetslektor Emma Leifler, professor Johan Malmqvist, docent Pia Skott, assisterande lektor Josef Milerad och professor Catrine Kostenius. Vidare har utredningen genomfört intervjuer med professor Mona Holmqvist och universitetslektor Nils Kirsten. Utredningen har även fört dialog med universitetslektor Samuel Sollerman och Maria Nordlund vid PRIM-gruppen, Stockholms universitet, samt professor Tarja Alatalo vid Högskolan Dalarna.

Dialoger med huvudmän, skolledare och lärare

Utredningen har fört dialog med följande representanter för skolhuvudmän: Sveriges kommuner och regioner (SKR), Almega utbildning, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Stadsmissionens skolstiftelse, Internationella engelska skolan och Idéburna skolors riksförbund.

Utredningen har fört dialog med Sveriges skolledare samt skolledare i anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola.

Utredningen har fört dialog med Sveriges lärare, Intresseföreningen för speciallärare och specialpedagoger (en intresseförening inom Sveriges lärare) samt genomfört två dialogtillfällen med grupper av lärare, speciallärare och specialpedagoger, en i Umeå och en i Stockholm. Utredningen har även fört dialoger med specialpedagogiskt samråd genom Karlstads universitet.

Representanter för funktionshindersorganisationer

Utredningen har samrått med representanter för följande funktionshindersorganisationer.

- Attention
- FUB
- Unga rörelsehindrade
- Huvudvärksförbundet
- Svenska diabetesförbundet
- Sveriges dövas riksförbund
- Synskadades riksförbund
- Riksföreningen jag
- Svenska OCD-förbundet
- Astma- och allergiförbundet
- Afasiförbundet

Barn- och elevorganisationer

Utredningen har samrått med representanter för följande barn- och elevorganisationer.

- Sveriges elevkårer
- Sveriges elevråd
- Maskrosbarn
- Rädda barnen
- Generation Pep

2.3 Beröringspunkter med andra utredningar

Utredningen har samrått med en rad angränsande utredningar, nämligen; utredningen om minskad administration och om regleringen av förskollärares och lärares tid (U 2023:01) som har lämnat betänkandet Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet (SOU 2025:26), utredningen om likvärdiga betyg och meritvärden (U 2023:02) som har lämnat betänkandet Ett likvärdigt betygssystem (SOU 2025:18), Läroplansutredningen (U 2023:09) som har lämnat betänkandet Kunskap för alla (SOU 2025:19), utredningen om mer obligatorisk undervisningstid för elever som behöver det (U 2023:07) som har lämnat betänkandet Förstärkningsundervisning i skolan En försöksverksamhet för fler behöriga elever (SOU 2024:94).

2.4 Betänkandets disposition

Utredningens betänkande inleds med en sammanfattning. Därefter följer utredningens författningsförslag i avsnitt 1. I avsnitt 2 hanteras utredningens uppdrag och genomförande. Därefter följer avsnitt 3 som innehåller en bakgrund och nuläge. I avsnitt 4 presenteras relevant forskning och andra studier som är relevanta för utredningens förslag. Därefter följer avsnitt 5 där utredningen konstaterar att elever har behov av ett snabbt och flexibelt stöd. Härfter följer avsnitt 6 som behandlar utredningens förslag och bedömningar. Avsnitt 7 innehåller förslag om ikraftträdande följt av författningskommentaren i avsnitt 8. I betänkandets avsnitt 9 återfinns konsekvenserna av förslagen.

3 Bakgrund och nuläge

I detta kapitel beskriver utredningen inledningsvis stödlagstiftningens utveckling. Därefter beskrivs gällande regleringar av relevans för de frågor som utredningen har haft i uppdrag att utreda. I nästa del beskrivs hur arbetet med stöd är tänkt att fungera avseende roller och ansvar. Avslutningsvis beskrivs hur användningen av stöd ser ut i olika skolformer.

3.1 Stödlagstiftningens utveckling

3.1.1 Åtgärdsprogram och särskilt stöd

Uttrycket särskilt stöd infördes i lagstiftningen första gången i 1985 års skollag där det framgick att särskilt stöd skulle ges till elever med svårigheter i skolarbetet.¹ I början av 2010-talet hade särskilt stöd blivit relativt vanligt. Drygt 40 procent av alla elever fick vid den tiden särskilt stöd någon gång under sin grundskoletid. Det fanns enligt regeringen ett behov av att förtydliga skillnaden mellan stöd respektive särskilt stöd, och ett behov av att adressera kvalitetsbrister i arbetet med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.² Det var mot denna bakgrund som bestämmelserna om extra anpassningar infördes i skollagen den 1 juli 2014.³ Enligt de nya bestämmelserna skulle en elev i första hand ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Ändringen i bestämmelserna skulle enligt regeringen tydliggöra skolans ansvar för att individanpassa den ordinarie undervisningen, men också medföra en tydligare gränsdragning mellan anpassningar och särskilt

¹ Skollagen (1985:1100).

² Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 18 f.

³ 3 kap. 5 § skollagen (2010:800).

stöd. En sådan tydligare gränsdragning skulle också skapa bättre förutsättningar för beslut om åtgärdsprogram endast för de elever som verkligen är i behov av särskilt stöd. Enligt regeringen skulle det även innebära att färre åtgärdsprogram behövde utarbetas, vilket i sin tur skulle minska den administrativa bördan för lärare och möjliggöra en omfördelning av resurser från dokumentation till genomförande av stödinsatser.⁴

3.1.2 Garanti för tidiga insatser införs för att stöd ska sättas in tidigare

Även med införandet av extra anpassningar och möjlighet att koncentrera utredning av särskilt stöd till de elever som verkligen behövde det, kvarstod problemet med att särskilt stöd ofta sattes in för sent. År 2019 infördes därför en garanti för tidiga stödinsatser. Garantin ska säkerställa att alla elever i förskoleklass och lågstadiet som behöver stödinsatser i läsning, skrivning och räkning får det.⁵

3.2 Nuvarande reglering

3.2.1 Bestämmelser om utbildningens syfte och uppdrag

Utbildningen inom skolväsendet syftar till att elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. Enligt bestämmelserna ska en strävan vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁶ Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvars-kännande individer och medborgare.⁷ Av

⁴ Prop. 2013/14:160 s. 22.

⁵ Prop. 2017/18:195 *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*.

⁶ 1 kap. 4 § skollagen.

⁷ 1 kap. 4 § skollagen.

skollagen framgår vidare att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas, och att barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbildning.⁸

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 utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som gäller, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.⁹ Vidare ska elever som lätt uppfyller de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling.¹⁰

3.2.2 Bestämmelser om elevers utveckling mot målen

Extra anpassningar

Om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggningsmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövligt. Bestämmelsen gäller elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet.¹¹

Med extra anpassningar avses enligt förarbetena som regel anpassningar som lärare kan göra i den dagliga undervisningen. Det kan vara att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier, t.ex. med hjälp av ett särskilt schema över skoldagen, ge extra tydliga instruktioner eller stöd för att sätta i gång arbetet. Även hjälp med att förstå texter, att förklara ett ämnesområde på annat sätt

⁸ 1 kap. 9–10 §§ skollagen.

⁹ 3 kap. 2 § skollagen.

¹⁰ 3 kap. 2 § skollagen.

¹¹ 3 kap. 5 § skollagen.

eller extra färdighetsträning inom ramen för den ordinarie undervisningen, såsom lästräning eller mattestugor, är enligt förarbetena att anse som stöd i form av extra anpassningar. Till stöd i form av extra anpassningar hör även enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid. Likaså kan särskilda läromedel eller utrustning i form av hjälpmedel för att förstå och passa tider, samt digital teknik med anpassade programvaror, som huvudregel anses falla inom ramen för stöd i form av extra anpassningar.¹²

Det ska inte fattas något formellt beslut om extra anpassningar. Dock ska läraren vid ett av utvecklingsamtalen¹³ sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6 och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Insatserna ska sammanfattas i elevens skriftliga individuella utvecklingsplan (IUP) i de årskurser där en sådan ska upprättas.¹⁴ För de årskurser och skolformer där en skriftlig individuell utvecklingsplan inte behöver upprättas finns inte något krav på dokumentation av sådana insatser.

Särskilt stöd

Om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggningmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Enligt bestämmelserna ska samråd ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska

¹² Prop. 2013/14:160 s. 21.

¹³ 10 kap. 12 §, 11 kap. 15 §, 12 kap. 12 § samt 13 kap. 12 § skollagen.

¹⁴ 10 kap. 13 §, 11 kap. 16–16 a §§, 12 kap. 13–13 a §§ samt 13 kap. 13 § skollagen.

han eller hon ges sådant stöd. Det särskilda stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövligt. Vid skolenheter där utbildningen är begränsad till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskolor) ska varje elev vid resursskolan ges särskilt stöd.¹⁵ Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av skollagen eller annan författning.¹⁶

Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. Rektorn får inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp eller enskilt, i form av distansundervisning och annan undervisning eller i form av anpassad studiegång.¹⁷ Om en utredning visar att eleven inte behöver särskilt stöd, ska rektorn eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till i stället besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas.¹⁸ Ett rektorsbeslut om åtgärdsprogram får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.¹⁹ För en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas.²⁰

Definition av särskilt stöd

Det följer av skollagen att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov och att barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt (1 kap. 4 §).

¹⁵ 3 kap. 7 § skollagen.

¹⁶ 3 kap. 8 § skollagen.

¹⁷ 3 kap. 9 § skollagen.

¹⁸ 3 kap. 9 § skollagen.

¹⁹ 28 kap. 16 § skollagen.

²⁰ 3 kap. 10 § skollagen.

Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 3 § skollagen). Det finns ingen definition av det stöd och den ledning och stimulans som ska ges enligt 1 kap. 4 § och 3 kap. 3 § skollagen. Inte heller finns det någon definition av det särskilda stöd som regleras i 3 kap. 6–10 §§ skollagen. Det har inte heller ansetts möjligt att i lagtext närmare definiera vilka förutsättningar som ska föreligga för att en elev ska få särskilt stöd.²¹

Det framgår dock av förarbetena att särskilt stöd handlar om insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen.²² Det innebär dock inte att elevstödande arbete som utförs av någon annan än den undervisande läraren i alla lägen utgör särskilt stöd. Enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid räknas inte som särskilt stöd, utan betraktas som stöd i form av extra anpassningar.²³

Enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp i obligatoriska skolformer

Om det finns särskilda skäl, får ett beslut om åtgärdsprogram för en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan innebära att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt hör till.²⁴ Av förarbetena till skollagen avseende regleringen om särskild undervisningsgrupp i de obligatoriska skolformerna framgår att de särskilda skäl som kan åberopas för beslut om att en elev ska få särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp kopplas till möjligheten att skapa bättre förutsättningar att pedagogiskt hantera elevens stödbehov. Exempelvis nämns att inlärningsproblematik, olika funktionsnedsättningar, språkproblem och beteendestörningar kan ligga till grund för bedömningen att elevens behov bättre kan tillgodoses i en annan undervisningsgrupp än den

²¹ Prop. 2013/14:160 s. 18.

²² Prop. 2013/14:160 s. 21.

²³ Prop. 2013/14:160 s. 36.

²⁴ 3 kap. 11 § skollagen.

ordinarie. Innan beslut om särskilt stöd genom enskild undervisning eller i särskild undervisningsgrupp fattas ska samråd ske med eleven och elevens vårdnadshavare. Placeringen ska regelbundet omprövas.²⁵

Anpassad studiegång

Om det särskilda stödet för en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, får ett beslut om särskilt stöd innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång). I grundskolan, specialskolan och sameskolan ska den anpassade studiegången utformas så att eleven så långt som möjligt får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen.²⁶

I förarbeten nämns att bestämmelsen om anpassad studiegång avser situationer där andra stödåtgärder inte har gett resultat, exempelvis för skoltrötta elever eller elever som av andra skäl inte är tillgängliga för utbildning. Där nämns också möjligheten att genom anpassad studiegång för elever i de högre årskurserna förlägga delar av utbildningen till en arbetsplats. Ett beslut om anpassad studiegång kan innebära att eleven lämnar skolan utan fullständig utbildning och utan behörighet till något eller flera av gymnasieskolans nationella program. I förarbetena framgår att ett sådant beslut därför måste föregås av noggranna överväganden och det är viktigt att eleven och vårdnadshavaren får information om vad ett beslut om anpassad studiegång kan innebära för elevens möjligheter att studera vidare.²⁷

²⁵ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 666–667.

²⁶ 3 kap. 12 § skollagen.

²⁷ Prop. 2009/10:165 s. 666.

3.2.3 Distansundervisning som särskilt stöd

Obligatoriska skolformer

Särskilt stöd får ges i form av distansundervisning om villkoren för sådan undervisning i övrigt är uppfyllda.²⁸ I grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan får distansundervisning och annan undervisning användas som särskilt stöd för elever som inte kan delta i den ordinarie undervisningen på grund av dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik. En förutsättning för att distansundervisning ska få användas som särskilt stöd är att alla andra möjligheter till särskilt stöd är uttömda eller bedöms som olämpliga, och endast om elevens vårdnadshavare samtycker.²⁹ Distansundervisning får bara bedrivas av huvudmän som fått godkännande för detta från Skolinspektionen.³⁰

Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Förutsatt att huvudmannen fått ett godkännande som utförare av distansundervisning³¹ får sådan undervisning användas som särskilt stöd inom ramen för en påbörjad utbildning, eller hel utbildning, för elever som inte kan delta i den ordinarie undervisningen på grund av dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik om eleven medger att sådan undervisning används.³²

3.2.4 Garanti för tidiga stödinsatser

Den 1 juli 2019 infördes bestämmelser i skollagen om en garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklassen och lågstadiet i grundskolan, specialskolan och sameskolan. Syftet med garantin är att en elev i behov av stöd tidigt ska få stöd utformat utifrån sitt behov. Från och med 1 juli 2024 gäller bestämmelser i skollagen om garantin för tidiga stödinsatser även i anpassade grundskolan.

I förskoleklassen ska det göras en särskild bedömning av en elevs kunskapsutveckling om det utifrån användning av ett nationellt kart-

²⁸ 3 kap. 9 och 11 a §§ samt 22 kap. 5 och 7 §§ skollagen.

²⁹ 22 kap. 5 och 9 §§ skollagen.

³⁰ 5 b kap. 3 § skolförordningen (2011:185).

³¹ 22 kap. 9 § skollagen.

³² 22 kap. 7 och 8 §§ skollagen.

läggningsmaterial finns en indikation på att eleven inte kommer att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper för årskurs 1 och 3 i svenska, svenska som andraspråk eller matematik. En särskild bedömning ska också göras i lågstadiet i grundskolan, i anpassade grundskolan och i sameskolan, om det utifrån användning av ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov i svenska, svenska som andraspråk eller matematik, finns en indikation på att eleven inte kommer att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper för årskurs 1 eller 3. Slutligen ska det göras en sådan särskild bedömning i lågstadiet i specialskolan, om det utifrån användning av ett nationellt bedömningsstöd eller ett nationellt prov i svenska, svenska som andraspråk eller matematik, finns en indikation på att eleven inte kommer att uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper för årskurs 1 eller 4.³³

Om det efter den särskilda bedömningen kan befaras att eleven inte kommer att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som gäller för den aktuella skolformen, ska det skyndsamt planeras extra anpassningar eller göras en anmälan till rektorn, som i sin tur ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Det behöver inte göras någon särskild bedömning om förutsättningarna för stöd i form av extra anpassningar, eller för anmälan till rektorn, redan är uppfyllda. Det ska i så fall skyndsamt planeras extra anpassningar eller göras en anmälan till rektorn.³⁴

3.2.5 Stöd i gymnasieskolan och i anpassade gymnasieskolan

Elever i gymnasieskolan och i anpassade gymnasieskolan har samma rättigheter till extra anpassningar och särskilt stöd som elever i grundskola och motsvarande skolformer.³⁵ Därutöver finns för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan bestämmelser om vissa andra stödåtgärder. Om en elev inte har fått ett godkänt betyg i ett ämne på en viss nivå, har eleven rätt att läsa den aktuella nivån på nytt en gång. Har eleven slutfört samma nivå i ett ämne två gånger och inte fått ett godkänt betyg får eleven läsa nivån på nytt ytterligare en gång, om det finns särskilda skäl. En elev som inte har fått

³³ 3 kap. 4 § första stycket skollagen.

³⁴ 3 kap. 4 § andra och tredje stycket skollagen.

³⁵ 3 kap. 5–9 §§ skollagen.

betyget E på gymnasiearbetet eller gymnasiearbetet i anpassad gymnasieskola har rätt att göra om arbetet en gång.³⁶

Vidare får en elevs utbildning i gymnasieskolan och i anpassade gymnasieskolan avvika från vad som annars gäller för ett nationellt program genom att vissa ämnen eller nivåer i ämnen byts ut (individuellt anpassat program).³⁷

Inom ramen för beslut om ett reducerat program får en elev i gymnasieskolan befrias från undervisning i ett eller flera ämnen, nivåer i ämnen eller gymnasiearbetet om eleven önskar det och har påtagliga studiesvårigheter som inte kan lösas på något annat sätt. På motsvarande sätt får en elev i anpassade gymnasieskolan befrias från undervisning i ett eller flera ämnen, nivåer i ämnen eller gymnasiearbetet i anpassad gymnasieskola om eleven önskar det och har påtagliga studiesvårigheter som inte kan lösas på något annat sätt eller saknar förutsättningar att klara av ett fullständigt program. Reducerat program beslutas inom ett åtgärdsprogram.³⁸

Huvudmannen får besluta att undervisningen på ett nationellt program för en elev i gymnasieskolan får fördelas över längre tid än tre år om vissa villkor är uppfyllda.³⁹ För elever i anpassade gymnasieskolan finns inte motsvarande möjlighet.

Bland stödåtgärderna i gymnasieförordningen nämns också studiehandledning på modersmålet. Sådan studiehandledning ska ges till elever som behöver den.⁴⁰

I gymnasieskolan och i anpassade gymnasieskolan får det inrättas specialklasser för elever som på grund av hörsel- eller synskada, rörelsehinder eller andra uttalade studiesvårigheter inte kan följa den vanliga undervisningen.⁴¹ Det finns också särskilda bestämmelser om utbildning för elever som är döva eller hörselskadade⁴² samt om utbildning för ungdomar som är svårt rörelsehindrade (Rh-utbildning)⁴³.

³⁶ 9 kap. 1 § gymnasieförordningen (2010:2039).

³⁷ 9 kap. 4 och 4 a §§ gymnasieförordningen.

³⁸ 9 kap. 6 § gymnasieförordningen.

³⁹ 9 kap. 7 § gymnasieförordningen.

⁴⁰ 9 kap. 9 § gymnasieförordningen.

⁴¹ 9 kap. 8 § gymnasieförordningen.

⁴² 10 kap. gymnasieförordningen.

⁴³ 11 kap. gymnasieförordningen.

3.2.6 Stöd inom kommunal vuxenutbildning

Inom kommunal vuxenutbildning (komvux) ska utgångspunkten för den enskilda elevens utbildning vara elevens behov och förutsättningar. Vuxenutbildningen ska sträva efter flexibla lösningar när det gäller organisation, arbetssätt och arbetsformer med utgångspunkt i individens behov och förutsättningar. Elever inom komvux som behöver stöd i form av extra anpassningar har rätt till sådant stöd. Det gäller inom alla delar av komvux.⁴⁴ Bestämmelserna om särskilt stöd gäller dock inte inom komvux.

3.2.7 Särskilda bestämmelser om skolgång för nyanlända elever i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan.

När det gäller bedömning av nyanlända elevers kunskaper och stödbehov finns särskilda bestämmelser. Det finns också särskilda bestämmelser om avvikelser från timplanen som syftar till att frigöra undervisningstid för utveckling av det svenska språket. Bestämmelserna om extra anpassningar⁴⁵ och särskilt stöd⁴⁶ som utredningen har redogjort för ovan ska enligt reglerna inte tillämpas om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända elever.⁴⁷

Bedömning av en elevs kunskaper

En nyanländ elevs kunskaper ska bedömas om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig.⁴⁸ Enligt förarbetena syftar bedömningen bl.a. till att redan på ett tidigt stadium uppmärksamma elever som är i behov av stöd.⁴⁹ För att underlätta bedömningen av en nyanländ elevs kunskaper finns Skolverkets kartläggningmaterial för bedömning av nyanlända elevers kunskaper.

⁴⁴ 3 kap. 5 § och 20 kap. 2 § skollagen.

⁴⁵ 3 kap. 5 § skollagen.

⁴⁶ 3 kap. 7–12 §§ skollagen.

⁴⁷ 3 kap. 12 c § skollagen.

⁴⁸ Med nyanländ avses i skollagen den som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i Sverige, och som har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet, 3 kap. 12 a och 12 c §§ skollagen.

⁴⁹ Prop. 2014/15:45 *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång*, s. 27–28 och 61.

En individuell studieplan ska upprättas senast inom två månader från mottagandet. Studieplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens huvudsakliga innehåll och planerade stödåtgärder. Studieplanen ska revideras löpande utifrån de bedömningar som görs av elevens ämneskunskaper.⁵⁰

Anpassad och prioriterad timplan

En nyanländ elev som inte har några, eller begränsade, kunskaper i det svenska språket kan under en första tid i svensk skola behöva fokusera på att utveckla sina språkkunskaper.⁵¹ Därför får rektorn besluta att en nyanländ elev ska ges undervisning som avviker från den timplan och de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad timplan).⁵² Förutsättningen för att ett sådant beslut ska kunna fattas är att rektorn bedömer att eleven kommer att ha svårt att nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan inom ramen för skolplikten och att eleven och elevens vårdnadshavare har samtyckt till den anpassade timplanen. Beslutet om anpassad timplan för en nyanländ elev behöver, till skillnad från bestämmelsen om anpassad studiegång⁵³, inte fattas inom ramen för ett åtgärdsprogram.⁵⁴

En nyanländ elev⁵⁵ får också ges mer undervisning i svenska eller svenska som andraspråk än övriga elever i samma årskurs hos huvudmannen genom en omfördelning av den undervisningstid som huvudmannen beslutat⁵⁶ (prioriterad timplan). Ett beslut om prioriterad timplan får fattas om det behövs för att eleven så snart som möjligt ska kunna tillgodogöra sig undervisningen i den undervisningsgrupp som eleven normalt tillhör.⁵⁷

⁵⁰ 3 kap. 12 g § skollagen.

⁵¹ Prop. 2014/15:45 s. 38.

⁵² 3 kap. 12 h § skollagen.

⁵³ 3 kap. 12 § skollagen.

⁵⁴ Prop. 2017/18:194 *Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas*, s. 26.

⁵⁵ Eller en annan elev vars kunskaper bedömts enligt 3 kap. 12 c § skollagen.

⁵⁶ Huvudmannen beslutar efter förslag av rektorn om fördelning mellan årskurserna av undervisningstiden. 10 kap. 4 § skolförordningen.

⁵⁷ 9 kap. 4 a § skolförordningen. Prop. 2014/15:45 s. 38.

3.2.8 Särskilda bestämmelser om nyanlända elevers skolgång i gymnasieskolan

Nyanlända inom gymnasieskolans introduktionsprogram

För nyanlända elever i gymnasieskolan erbjuds språkintröduktion.⁵⁸ När en nyanländ elev tas emot till språkintröduktion ska elevens kunskaper bedömas, om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig. Bedömningen ska göras skyndsamt så att en individuell studieplan⁵⁹ kan upprättas för eleven inom två månader från mottagandet. Resultatet av bedömningen ska ligga till grund för den individuella studieplanen.⁶⁰ Huvudmannen ska fortlöpande bedöma elevens kunskapsutveckling för att eleven så snart som möjligt ska komma vidare i sin utbildning.⁶¹

3.3 Tioårig grundskola

Regeringen beslutade den 14 mars 2025 om en proposition om tioårig grundskola.⁶² Propositionen innehåller förslag till ändringar i skollagen som syftar till en starkare kunskapsskola. Eftersom utredningen i vissa av sina förslag utgår från en tioårig grundskola, t.ex. när det gäller förslag om stöd i olika årskurser, har utredningen funnit det motiverat att här redogöra för huvuddragen i propositionen.

I propositionen framhåller regeringen vikten av att den tidiga läs- och skrivinläring samt utvecklandet av grundläggande färdigheter i matematik ges mer utrymme. Förskoleklassen ersätts med en ny första årskurs i skolan. Den nya årskurs 1 blir en integrerad del av grundskolan, där årskurs 10 blir den avslutande årskursen. Därmed upphör förskoleklassen som skolform och grundskolan förlängs med ett år. Motsvarande ändring görs i anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan.

Undervisningen i nya årskurs 1 ska ske utifrån grundskolans ämnen och kursplaner. Det innebär enligt regeringen en mer strukturerad undervisning och ett stärkt fokus på tidig läs- och skrivinläring samt grundläggande färdigheter i matematik.

⁵⁸ 17 kap. 3 § skollagen.

⁵⁹ 17 kap. 7 § skollagen.

⁶⁰ 17 kap. 14 a § skollagen.

⁶¹ 6 kap. 7 § gymnasieförordningen.

⁶² Prop. 2024/25:143.

Sammanfattning av propositionen:

- Grundskolan ska utökas och bli tioårig genom att förskoleklassen upphör som skolform och ersätts av en ny första årskurs i grundskolan.
- Även anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska utökas med en ny första årskurs, så att anpassade grundskolan blir tioårig, specialskolan elvaårig och sameskolan sjuårig.
- Den nya första årskursen innebär att lågstadiet utvidgas ett år i grundskolan, i anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan och att den garanterade undervisningstiden utökas med 534 timmar per skolform.
- De regelverk som gäller för de olika skolformerna i övrigt ska även gälla för den nya årskursen 1, även om utbildningen för eleverna bör vara anpassad efter deras ålder.
- Det ska överlämnas sådana uppgifter om ett barn som behövs för att underlätta barnets övergång, inför eller i samband med att barnet övergår från förskolan eller från pedagogisk omsorg till grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan.

Ändringarna i skollagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026 och tillämpas första gången i fråga om utbildning och annan verksamhet som bedrivs efter den 30 juni 2028. Övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2028.

3.4 Ansvarsfördelning i arbetet med stöd

Huvudmän, skolchef, rektorer, elevhälsa och lärare har olika roller och ansvar i arbetet med stöd. Det finns utrymme för huvudmän och skolor att själva besluta om organisering och arbetsfördelning, men lagstiftaren har vad gäller vissa delar av arbetet pekat ut vilken funktion som är ansvarig.

3.4.1 Kommuner ska fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov

Av skollagen framgår att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁶³ En huvudman inom skolväsendet har enligt skollagen ett övergripande ansvar för att säkerställa att utbildningen genomförs i enlighet med gällande styrdokument.⁶⁴

I förarbetena framgår att regleringen av att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans de behöver inte innebär att huvudmannen kan nöja sig med att elever når lägsta godtagbara kunskapsnivån, utan resurser ska även riktas mot de elever som har lättare att nå utbildningens mål så även de har rätt till ledning och stimulans för att utvecklas så långt som möjligt.⁶⁵

Huvudmannens ansvar

Huvudmannen har ett omfattande ansvar för kvalitetsarbetet i skolan. Enligt skollagen ska alla huvudmän inom skolväsendet systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utvärdera utbildningen. Utifrån denna analys ska huvudmannen genomföra insatser för att utveckla utbildningen.⁶⁶ Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen uppfylls.⁶⁷ Kvalitetsarbetet ska dokumenteras och om det framkommer brister i verksamheten är huvudmannen skyldig att vidta nödvändiga åtgärder, oavsett om bristerna upptäcks genom det systematiska kvalitetsarbetet, klagomål eller på annat sätt.⁶⁸ Elevhälsan ska vara en del av skolans kvalitetsarbete.⁶⁹

Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten.⁷⁰

⁶³ 2 kap. 8 b § skollagen.

⁶⁴ 2 kap. 8 § skollagen.

⁶⁵ Prop. 2009/10:165 s. 662.

⁶⁶ 4 kap. 3 § skollagen.

⁶⁷ 4 kap. 5 § skollagen.

⁶⁸ 4 kap. 6–7 §§ skollagen.

⁶⁹ 2 kap. 25 § skollagen. Prop. 2021/22:162 *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*, s.101.

⁷⁰ 2 kap. 8 a § skollagen.

3.4.2 Rektorns ansvar

Rektorn ska leda och samordna det pedagogiska arbetet på skolan och särskilt verka för att utbildningen utvecklas.⁷¹ Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁷² Av förarbetena till skollagen framgår att resursfördelningen och stödåtgärderna ska anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör.⁷³

När lärare eller annan personal i skolan har anmält till rektorn att extra anpassningar inte är tillräckliga ska rektorn se till så elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds.⁷⁴ Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Om en utredning visar att eleven inte behöver särskilt stöd ska rektorn i stället besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas.⁷⁵

Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång i de obligatoriska skolformerna får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen.⁷⁶

Vidare har rektorn ett särskilt ansvar för att undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar, det särskilda stöd och den hjälp som de behöver. Dessutom ansvarar rektorn för att personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter.⁷⁷

3.4.3 Lärares ansvar

Det är lärarens ansvar att anpassa undervisningen efter elevernas individuella behov och förutsättningar så att eleverna ges förutsättningar att nå utbildningens mål.⁷⁸ Även om det av skollagen inte uttryckligen står att det är läraren som ansvarar för att uppmärksamma och tillhandahålla stöd till elever, så framgår det av förarbetena till skollagen. Att uppmärksamma elevers stödbehov och tillhandahålla

⁷¹ 2 kap. 9 § skollagen.

⁷² 2 kap. 10 § skollagen.

⁷³ Prop. 2013/14:160 s. 19.

⁷⁴ 3 kap. 7 § skollagen.

⁷⁵ 3 kap. 9 § skollagen.

⁷⁶ 3 kap. 12 § skollagen.

⁷⁷ Skolverket (2024). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet – Lgr22*.

⁷⁸ Skolverket (2024). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet – Lgr22*.

stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen faller inom lärarnas kompetensområde uttalar regeringen i prop. 2013/14:160.⁷⁹

För att ge stöd i form av extra anpassningar behövs det inte fattas något formellt beslut. Därför är det viktigt att lärare informerar och samverkar med eleven och elevens vårdnadshavare.⁸⁰ Om en elev efter en tids stöd i form av extra anpassningar fortfarande inte når de mål som minst ska uppnås är det viktigt att stödinsatserna intensifieras och anpassas ytterligare utifrån elevens behov. Om extra anpassningar inte är tillräckligt ska elevens behov av särskilt stöd anmälas till rektorn, men det kan också finnas situationer där läraren omedelbart kan bedöma att det stöd som kan tillhandahållas i den ordinarie undervisningen inte kommer att vara tillräckligt.⁸¹

3.4.4 Elevhälsans ansvar

Alla elever i de obligatoriska skolformerna samt i gymnasieskolan och i anpassade gymnasieskolan ska ha tillgång till elevhälsa, som omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsans arbete ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande, samt bedrivs på individ-, grupp- och skolenhetsnivå. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas. Elevhälsan ska samarbeta med lärare och övrig personal samt vid behov samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten.⁸² Huvudmän för komvux får enligt skollagen anordna elevhälsa i likhet med den som förekommer i andra skolformer, men det är inget krav.⁸³

Speciallärare och specialpedagoger har inte något i lag specifikt utpekade ansvar i arbetet med särskilt stöd. Det som anges är att det för specialpedagogiska insatser ska finnas specialpedagog och speciallärare.⁸⁴ I förarbeten till skollagen framgår att speciallärarnas arbetsuppgift bl.a. består av att identifiera elevers behov av stöd och att undervisa eleverna. Det ingår i den specialpedagogiska yrkesrollen att stödja lärarna och medverka i det förebyggande arbetet

⁷⁹ Prop. 2013/14:160 s. 19.

⁸⁰ Prop. 2013/14:160 s. 23.

⁸¹ Prop. 2013/14:160 s. 24.

⁸² 2 kap. 25 § skollagen.

⁸³ 2 kap. 26 § skollagen.

⁸⁴ 2 kap. 25 § skollagen.

med att undanröja hinder och svårigheter i olika lärmiljöer i verksamheten.⁸⁵ Huvudmän och rektorer har utrymme att inom sina respektive ansvar för att organisera och fördela resurser, använda specialpedagoger och speciallärare i olika omfattning och på olika sätt i syfte att eleverna ska få det stöd som de behöver.

3.5 Måluppfyllelse i olika skolformer

I det här avsnittet beskriver utredningen måluppfyllelse i olika skolformer genom att redovisa resultat i internationella mätningar, resultat på nationella prov, nationell statistik över betyg i årskurs 6 och 9, behörighet till gymnasieskolans nationella program samt genomströmning i gymnasieskolan. Redovisningens syfte är att ge en bakgrund till de problem (se avsnitt 5) och behov av åtgärder (se avsnitt 6) som utredningen har identifierat.

3.5.1 Resultat i internationella kunskapsmätningar

Elever i Sveriges skolor deltar i ett antal internationella kunskapsmätningar. Dessa mätningar möjliggör jämförelser av elevers kunskaper i vissa ämnen och områden över tid samt ger en bild av hur landets elever presterar i relation till övriga deltagande länder. Nedan följer resultat av ett urval av dessa studier: TIMSS, PISA och PIRLS.

TIMSS

TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) är en internationell jämförande studie. Studien undersöker kunskaper i och attityder till matematik och naturvetenskap i årskurs 4 och 8. I den senaste mätningen, TIMSS 2023⁸⁶, visar elever i Sverige bättre resultat i matematik jämfört med mätningen 2019. Det innebär att de svenska elevernas resultat i matematik stadigt förbättrats sedan 2011. Däremot visar resultaten en större spridning mellan hög- och lågpresterande elever i årskurs 8 jämfört med tidigare år. Denna skillnad har ökat såväl bland inrikes födda som bland utrikes födda. Sveriges elever presterar i genomsnitt på samma nivå som genom-

⁸⁵ Prop. 2013/14:160 s. 22.

⁸⁶ Skolverket (2024). *TIMSS 2023 – Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*.

snittet för de deltagande EU- och OECD-länderna i matematik i årskurs 4 och över genomsnittet i årskurs 8.

Elevers migrationsbakgrund har betydelse för resultaten. Inrikes födda elever med minst en inrikes född förälder har i genomsnitt högre resultat än både inrikes födda elever med utrikes födda föräldrar och utrikes födda elever. Skillnaderna mellan elevgrupperna minskar när man tar hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund men de försvinner inte helt.

PISA

PISA (*Programme for International Student Assessment*) undersöker 15-åringars kunskaper inom läsförståelse, matematik och naturvetenskap. I studien deltar både OECD-länder och icke OECD-länder. PISA mäter bl.a. elevers förmåga att sätta kunskaper i ett sammanhang, förstå processer, tolka information och lösa problem, förmåga att förstå, använda och reflektera över texter för att bl.a. kunna delta i samhället och utveckla sin egen kunskap samt elevers förmåga att formulera, använda och tolka matematik i olika sammanhang. PISA mäter även elevers kunskaper om naturvetenskapens begrepp och förmåga att tillämpa ett naturvetenskapligt förhållningssätt. Vidare mäter PISA elevers engagemang och motivation att lära sig ämnena.

PISA 2022⁸⁷ visar att landets elever har försämrat sina resultat i både matematik och läsförståelse jämfört med PISA 2019. Resultaten i naturvetenskap ligger på liknande nivå som tidigare år. Trots detta presterar elever i Sverige fortsatt över genomsnittet i OECD i alla tre ämnesområden. Detta beror till stor del på att flertalet OECD-länder också försämrat sina resultat i matematik och läsförståelse.

Likt i övriga OECD-länder har elevens migrationsbakgrund betydelse för resultaten. I Sverige presterar utrikes födda elever med utrikes födda föräldrar på en lägre genomsnittlig nivå jämfört med inrikes födda elever med inrikes födda föräldrar. Detta är i linje med tidigare PISA-undersökningar och gäller i samtliga tre ämnesområden som PISA mäter. Resultatskillnaderna mellan elever i de två elevgrupperna är större i Sverige än i övriga OECD.⁸⁸

⁸⁷ Skolverket (2023). *PISA 2022 – 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*.

⁸⁸ Skolverket (2023). *PISA 2022 – 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap*.

PIRLS

PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) undersöker läsförmåga och attityder till läsning hos elever i årskurs 4. Den senaste PIRLS-mätningen, PIRLS 2021, visar att 19 procent av eleverna har kunskaper på låg eller under låg nivå i läsförmåga. Resultaten innebar en försämring jämfört med mätningen 2016 och låg nära de lägstanivåer som uppmättes 2011. Trots en relativt stor försämring av det svenska resultatet ligger Sverige ändå över genomsnittet bland deltagande EU- och OECD-länder. Det beror på att många av de övriga länderna också har försämrat sina resultat.

PIRLS 2021 visar att resultatskillnaden mellan de högst och de lägst presterande eleverna har ökat. Ökningen är bland de högsta i jämförelse med övriga deltagande EU- och OECD-länder. I Sverige är skillnaden i resultat mellan de två grupperna den största som uppmätts sedan PIRLS startade 2001.⁸⁹

Vidare har resultaten för de elever som inte alltid talar svenska hemma försämrats, medan de elever som alltid talar svenska i hemmet presterar på samma nivå som 2016.⁹⁰

3.5.2 Resultat på nationella prov i grundskolan

I detta avsnitt redovisas statistik över resultaten på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9 läsåret 2023/24.⁹¹ Nationella prov är inte en nationell kunskapsuppföljning. I årskurs 6 och 9 är syftet i stället främst att stödja betygssättning. Eftersom resultaten på de nationella proven ändå ger information om elevers kunskapsutveckling finner utredningen det motiverat att redovisa resultat på nationella prov i detta avsnitt.

⁸⁹ Skolverket (2023). *PIRLS 2021. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*.

⁹⁰ Skolverket (2023). *PIRLS 2021. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*.

⁹¹ Skolverket (2024). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9 Läsåret 2023/24*.

Syftet med nationella prov

Elever i grundskolan gör nationella prov i årskurs 3, 6 och 9. I årskurs 3 genomför eleverna nationella prov i ämnena svenska/svenska som andraspråk och i matematik. I årskurs 6 och 9 genomför eleverna nationella prov i ämnena svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik. I årskurs 9 genomför eleverna även prov i natur- och samhällsorienterande ämnen.⁹²

I årskurs 3 är syftet med de nationella proven att stödja lärares bedömning av elevernas kunskaper i relation till kriterierna för bedömning av kunskaper.⁹³ Syftet med de nationella proven i årskurs 6 och 9 är att stödja betygssättning. Det innebär att läraren särskilt ska beakta resultaten i nationella prov då läraren sätter betyg i ämnen som det ges nationella prov i.⁹⁴

Jämförbarhet över tid

Det går inte helt att jämföra resultaten över tid då det kan skilja sig åt mellan åren vilka kunskapsområden i kursplanen som proven prövar eller det innehåll som finns med i olika provutgåvor. De nationella proven täcker så stora delar av kursplanen som möjligt men de kan av praktiska skäl inte göras så omfattande att allt finns med.

Från och med läsåret 2022/23 gäller nya kursplaner i grundskolan. I de nya kursplanerna är betygskriterierna ändrade. Förändringarna i kursplanerna har inneburit att det som prövas i proven i vissa ämnen har justerats något.

Inför läsåret 2022/23 infördes en ny modell för provbetyg i nationella prov och betygstödande bedömningsstöd. Syftet med förändringarna är att öka giltigheten och tillförlitligheten vid bedömningen. Modellen infördes successivt med början i proven i de natur- och samhällsorienterande ämnena. Lsåret 2023/24 tillämpas den nya modellen även för proven i engelska, svenska/svenska som andraspråk och matematik.⁹⁵

⁹² Skolverket (2024). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9 Läsåret 2023/24*.

⁹³ 9 kap. 20 § skolförordningen.

⁹⁴ 10 kap. 20 a § skollagen.

⁹⁵ Skolverket (2024). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9 Läsåret 2023/24*.

Resultat på nationella prov i svenska och svenska som andraspråk

Resultat i svenska och svenska som andraspråk i årskurs 3

Provet i svenska/svenska som andraspråk består av åtta delprov som prövar förmågorna att tala/samtala, läsa och skriva. Samma förmåga kan prövas på olika sätt i flera delprov för att säkerställa att eleven får flera tillfällen att visa sin förmåga. Delprovet där högst andel elever (97,4 procent) uppnådde kravnivån är det som prövar muntlig förmåga (delprov A). Lägst andel elever (87,6 procent) uppnådde kravnivån i delprovet för stavning och interpunktion (delprov G). Flickor uppnådde i högre grad kravnivån i de olika delproven än pojkar. Skillnaden är som störst i delprovet som prövar stavning och interpunktion (delprov G), där nästan 93 procent av flickorna och drygt 82 procent av pojkarna uppnådde kravnivån.

Av de elever som följer kursplanen i svenska som andraspråk har mellan 65 och 90 procent uppnått kravnivån för de olika delproven. Störst andel (90,2 procent) av eleverna nådde kravnivån i delprovet som prövar muntlig förmåga (delprov A). Lägst andel elever (65,2 procent) uppnådde kravnivån i delprovet att läsa en faktatext (delprov C).⁹⁶

Resultat i svenska och svenska som andraspråk i årskurs 6

I årskurs 6 består det nationella provet i svenska och svenska som andraspråk av tre delprov, ett som prövar muntlig förmåga, ett som prövar läsförmåga och ett som prövar skriftlig förmåga. För att eleven ska få ett provbetyg behöver alla delprov vara genomförda. Provbetyg ges på en skala från A till F.

Bland eleverna som följer kursplanen i svenska uppnådde nästan 92 procent kraven på provet och fick som lägst E i provbetyg. Flickor fick godkända provbetyg A–E i högre grad än pojkar. Bland flickorna var det nästan 96 procent och bland pojkarna var det drygt 88 procent som fick godkända provbetyg. Det var en högre andel som fick provbetygen A–D bland flickorna medan det var en högre andel som har fått provbetygen E och F bland pojkarna.

⁹⁶ Skolverket (2024). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9 Läsåret 2023/24*.

Bland eleverna som följer kursplanen i svenska som andraspråk var det drygt 69 procent som uppnådde kraven på provet och fick som lägst E i provbetyg. Precis som i svenska fick flickor godkända provbetyg i högre grad än pojkar. Bland flickor var det drygt 77 procent som fick godkända provbetyg A–E. Motsvarande andel bland pojkarna var 62 procent.⁹⁷

Resultat i svenska och svenska som andraspråk i årskurs 9

Liksom i årskurs 6 består det nationella provet i svenska och svenska som andraspråk i årskurs 9 av tre delprov: delprov A som prövar muntlig förmåga, delprov B som prövar läsförmåga och delprov C som prövar skriftlig förmåga. För att eleven ska få ett provbetyg behöver alla delprov vara genomförda.

Bland eleverna som följer kursplanen i svenska uppnådde 94 procent kraven på provet och fick som lägst E i provbetyg. Flickor uppnådde i högre grad än pojkar godkända provbetyg A–E i svenska. Bland flickor var det knappt 97 procent som fick godkända provbetyg. Motsvarande andel bland pojkarna var drygt 91 procent. Flickorna fick i högre grad provbetygen A–C medan pojkarna i högre grad fick provbetygen D–F.

Bland eleverna som följer kursplanen i svenska som andraspråk var det nästan 74 procent som uppnådde kraven på provet och fick som lägst E i provbetyg. Precis som i svenska fick flickor godkända provbetyg i högre grad än pojkar. Bland flickor var det drygt 79 procent och bland pojkar var det drygt 69 procent som fick godkända provbetyg A–E.⁹⁸

Resultat på nationella prov i matematik

Resultat i matematik i årskurs 3

I årskurs 3 består det nationella provet i matematik av flera olika delprov som omfattar åtta bedömningar med kravnivåer. Av de elever som deltagit i de olika delproven varierar andelen som uppnått kravnivån mellan 80 och 94 procent. Andelen som uppnådde

⁹⁷ Skolverket (2024). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9 Läsåret 2023/24.*

⁹⁸ Skolverket (2024). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9 Läsåret 2023/24.*

kravnivån var störst i delprovet för muntlig kommunikation (delprov A). Minst andel elever som uppnådde kravnivån (79,5 procent) var det i delprovet för skriftliga räknemetoder – addition och subtraktion (delprov F).

Pojkar uppnådde i högre grad kravnivån i de olika delproven jämfört med flickor. I två delprov fick flickor dock högre resultat än pojkarna. Delproven handlar om muntlig kommunikation (delprov A) och skriftliga räknemetoder – addition och subtraktion (delprov F).⁹⁹

Resultat i matematik i årskurs 6

I årskurs 6 består det nationella provet i matematik av fem delprov som tillsammans prövar de förmågor som anges i kursplanen. De matematiska förmågorna prövas i samtliga delprov. För att eleven ska få ett provbetyg behöver alla delprov vara genomförda. Drygt 84 procent av eleverna uppnådde kraven för provet i matematik och fick som lägst E i provbetyg.

Pojkarna uppnådde i något högre grad godkända provbetyg A–E (knappt 85 procent) jämfört med flickorna (drygt 83 procent). Bland flickorna var det en högre andel som fick provbetygen E och F medan det bland pojkarna var en högre andel som fick provbetygen A–C.¹⁰⁰

Resultat i matematik i årskurs 9

I årskurs 9 består det nationella provet i matematik av fyra delprov som tillsammans prövar de förmågor som anges i kursplanen. De matematiska förmågorna prövas i samtliga delprov. För att eleven ska få ett provbetyg krävs att alla fyra delprov är genomförda. Av de elever som deltog uppnådde drygt 85 procent av eleverna kraven för provet i matematik och fick som lägst E i provbetyg. Skillnaden mellan flickornas och pojkarnas resultat i matematik var inte lika stor som i årskurs 6.

⁹⁹ Skolverket (2024). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9 Läsåret 2023/24.*

¹⁰⁰ Skolverket (2024). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9 Läsåret 2023/24.*

Pojkarna uppnådde i högre grad godkända provbetyg jämfört med flickorna, knappt 86 procent för pojkarna och knappt 85 procent för flickorna. Bland flickor fick en högre andel provbetyget E och F medan pojkar i högre grad fick provbetygen A och B.¹⁰¹

Resultat på nationella prov i engelska

Resultat i engelska i årskurs 6

I årskurs 6 består det nationella provet i engelska av tre delprov: delprov A som prövar muntlig förmåga, delprov B som prövar receptiv förmåga (att läsa och lyssna) och delprov C som prövar skriftlig förmåga. För att eleven ska få ett provbetyg behöver alla delprov vara genomförda. Nästan 96 procent av eleverna som deltog uppnådde kraven för provet i engelska och fick som lägst E i provbetyg. Det var inte några större skillnader mellan flickors och pojkars resultat i engelska. Andelen som fick godkända provbetyg A–E var 96 procent bland pojkar och drygt 95 procent bland flickor.¹⁰²

Resultat i engelska i årskurs 9

Liksom i årskurs 6 består det nationella provet i engelska i årskurs 9 av tre delprov: delprov A som prövar muntlig förmåga, delprov B som prövar receptiv förmåga (att läsa och lyssna) och delprov C som prövar skriftlig förmåga. För att eleven ska få ett provbetyg behöver alla delprov vara genomförda. Drygt 97 procent av eleverna i årskurs 9 uppnådde kraven för godkänt om lägst E i provbetyg i engelska. Precis som för årskurs 6 är det inte några större skillnader mellan flickors och pojkars resultat i engelska. Andelen som fick godkända provbetyg var drygt 97 procent både bland flickor och pojkar.¹⁰³

¹⁰¹ Skolverket (2024). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9 Läsåret 2023/24.*

¹⁰² Skolverket (2024). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9 Läsåret 2023/24.*

¹⁰³ Skolverket (2024). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9 Läsåret 2023/24.*

Resultat på nationella prov i naturorienterande ämnen i åk 9

Varje skolenhet ska genomföra nationella prov i ett av ämnena biologi, fysik eller kemi. Det betyder att ungefär en tredjedel av alla skolenheter blir tilldelade provet i biologi och ungefär lika många i fysik respektive kemi. Proven i de naturorienterande ämnena består av två delprov inom respektive ämne. Poängen från de båda delproven slås ihop och räknas om till ett provbetyg. För att eleven ska få ett provbetyg i ett ämne behöver båda delproven vara genomförda.

I biologi uppnådde nästan 91 procent av eleverna kraven och fick minst E i provbetyg. I fysik var motsvarande andel drygt 87 procent, och i kemi var andelen nästan 90 procent. Flickor fick godkända provbetyg A–E i högre grad än pojkar i biologi och kemi. Bland flickorna var det 91 procent i båda ämnena och bland pojkarna var det 90 procent ämnet biologi och 89 procent i ämnet kemi som fick godkända provbetyg. Det var en större andel bland flickorna än bland pojkarna som fick provbetygen A–C i biologi och kemi. I fysik var det ingen skillnad mellan flickor och pojkar. 87 procent fick godkända betyg i båda grupperna.¹⁰⁴

Resultat på nationella prov i samhällsorienterande ämnen i årskurs 9

Varje skolenhet ska genomföra nationella prov i ett av ämnena geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap. Det betyder att ungefär en fjärdedel av alla skolenheter blir tilldelade provet i geografi och ungefär lika många i historia, religionskunskap respektive samhällskunskap. Proven i de samhällsorienterande ämnena består av två delprov i respektive ämne. Poängen från de båda delproven slås ihop och räknas om till ett provbetyg. För att eleven ska få ett provbetyg i ett ämne behöver båda delproven vara genomförda.

I geografi uppnådde nästan 86 procent av eleverna som deltog kraven på provet och fick minst provbetyget E, i historia var motsvarande andel drygt 93 procent, i religionskunskap drygt 91 procent och i samhällskunskap nästan 90 procent. Det var inte några större skillnader mellan flickors och pojkars resultat i geografi och historia. För resultaten i religionskunskap och samhällskunskap var skillnaden större. Drygt 93 procent av flickorna och drygt 89 pro-

¹⁰⁴ Skolverket (2024). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9 Läsåret 2023/24.*

cent av pojkarna fick godkända provbetyg (A–E) i religionskunskap. I samhällskunskap fick drygt 91 procent av flickorna och drygt 88 procent av pojkarna godkända provbetyg.¹⁰⁵

3.5.3 Betygsresultat i grundskolan

I detta avsnitt redogör utredningen för betygsresultat i grundskolans årskurs 6 och 9. Skolverket redovisar statistik endast för dessa årskurser.

Betyg i årskurs 6

Vårterminen 2024 avslutade närmare 122 000 elever årskurs 6. Av dessa hade 69,7 procent godkända terminsbetyg (A–E) i samtliga ämnen som de läst. Det är en minskning med 1,5 procentenheter jämfört med våren 2023. Andelen elever med godkända betyg minskade i 19 av 22 ämnen. I matematik minskade andelen elever med godkända betyg med 1,7 procentenheter, vilket var den största minskningen för något ämne jämfört med våren 2023. Svenska som andraspråk och engelska var de enda ämnena där andelen elever med godkända betyg ökade.

Totalt uppnådde drygt 10 procent av eleverna godkänt betyg i alla utom ett läst ämne och dryga 18 procent uppnådde inte godkänt betyg i två eller fler lästa ämnen. Andelen elever som inte erhöll godkänt betyg i något ämne alls var 0,8 procent.¹⁰⁶ Andelen elever med betyget F var högst i svenska som andraspråk (34 procent) och matematik (14 procent).

Liksom tidigare år var det en större andel flickor (72 procent) än pojkar (67 procent) som fick godkänt betyg i alla ämnen. Skillnaderna mellan könen har dock minskat för varje år sedan 2019. Andelen som uppnådde godkända betyg var högre bland flickor än bland pojkar i varje enskilt ämne förutom i ämnena idrott och hälsa och matematik.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Skolverket (2024). *Resultat på de nationella proven i årskurs 3, 6 och 9 Läsåret 2023/24*.

¹⁰⁶ Sveriges officiella statistik. Grundskolan, Betyg Årskurs 6 vårterminen 2024, tabell 1A.

¹⁰⁷ Skolverket (2024). *Terminsbetyg i årskurs 6 Vårterminen 2024*.

Andelen elever som fick godkänt betyg (A–E) i svenska var 90,9 procent. Motsvarande andel för ämnet svenska som andraspråk var 65,2 procent. I ämnet matematik fick 84,9 procent av eleverna ett godkänt betyg.

Betyg i årskurs 9

Nästan 122 200 elever avslutade årskurs 9 våren 2024. Andelen elever med godkända betyg minskade i 14 av 17 obligatoriska ämnen våren 2024 jämfört med det föregående läsåret. Störst förändring bland de obligatoriska ämnena syntes för ämnet matematik där andelen elever med betyg A–E minskade med 1,9 procentenheter jämfört med föregående läsår. I ämnet svenska fick 93,6 procent ett godkänt betyg. Motsvarande andel i ämnet svenska som andraspråk var 72,3 procent. I ämnet matematik fick 87,2 procent ett godkänt betyg.

Även i årskurs 9 visar resultaten att flickor fick godkänt betyg i högre utsträckning än pojkarna i alla ämnen förutom i idrott och hälsa och matematik.¹⁰⁸

3.5.4 Genomsnittligt meritvärde

Meritvärdet utgörs av summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i elevens slutbetyg med tillägget av betyget i moderna språk som språkval för de elever som läst det ämnet. Det högsta möjliga meritvärdet, vilket utgörs av summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i elevens slutbetyg, är 320 poäng respektive 340 poäng för elever som läst moderna språk som språkval. Genomsnittet (medelvärdet) beräknas för de elever som har fått godkänt betyg (A–E) i minst ett ämne, det vill säga elever som har lägst meritvärde 10. I beräkningarna av det genomsnittliga meritvärdet ingår alltså inte elever som inte har godkänt betyg i något ämne, det vill säga elever som har icke godkänt betyg F, streck eller anpassad studiegång i samtliga ämnen.

Det genomsnittliga meritvärdet beräknat på 17 ämnen var 227,6 våren 2024, vilket innebär en minskning med 0,9 sedan våren 2023 respektive med 4,5 jämfört med 2021 då den högsta nivån hittills

¹⁰⁸ Skolverket (2024). *Slutbetyg i grundskolan Våren 2024*.

nåddes. Flickor hade i genomsnitt ett högre meritvärde än pojkar. Våren 2024 var det genomsnittliga meritvärdet för flickor 236,9 och det genomsnittliga meritvärdet för pojkar 218,9. Under de senaste läsåren har det genomsnittliga meritvärdet generellt sett sjunkit bland flickor samtidigt som det har ökat något bland pojkar. Sedan våren 2020, då det högsta meritvärdet för flickor uppmättes, har meritvärdet bland flickor minskat med 8. Sedan våren 2021, då det högsta meritvärdet för pojkar uppmättes, har meritvärdet bland pojkar minskat med 1,4. Dessa förändringar innebär att skillnaden mellan flickors och pojkars genomsnittliga meritvärde under hela mätperioden är som lägst våren 2024.¹⁰⁹ För nyinvandrade elever som invandrat under årskurs 6–9 var det genomsnittliga meritvärdet 151.

3.5.5 Behörighet till gymnasieskolan

Elevernas behörighet till olika program på gymnasieskolan avgörs av i hur många och i vilka ämnen som eleverna har uppnått godkända betyg i årskurs 9. Behörighet till nationellt yrkesprogram kräver godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik och i minst fem andra ämnen.¹¹⁰ För de högskoleförberedande programmen krävs utöver godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik samt godkänt i minst nio andra ämnen.¹¹¹

Vårterminen 2024 blev 84 procent av eleverna i grundskolans årskurs 9 behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram. Det innebär att nästan 19 900 elever saknade behörighet. Jämfört med föregående år är det en minskning i andelen behöriga med 1,5 procentenheter.

Skillnaden mellan könen i andelen behöriga till gymnasieskolan har aldrig varit så liten som våren 2024, 0,7 procentenheter. Andelen behöriga flickor har varit högre än andelen behöriga pojkar hela mätperioden sedan våren 1998. Sedan betygsskalan A till F infördes 2011 har andelen behöriga elever minskat som mest bland flickorna, 4,8 procentenheter mot 3,3 procentenheter bland pojkarna.

¹⁰⁹ Skolverket (2024). *Slutbetyg i grundskolan Våren 2024*.

¹¹⁰ 16 kap. 30 § skollagen.

¹¹¹ 16 kap. 31 § skollagen.

Knappt 11 procent av de ej behöriga eleverna uppfyllde inte betygskriterierna för godkänt betyg i något enda ämne. Majoriteten av de ej behöriga eleverna, 79 procent, hade minst något godkänt betyg men saknade godkänt betyg i två eller fler ämnen. Knappt 11 procent av de ej behöriga eleverna saknade godkänt betyg i endast ett ämne.

Nästan alla elever som inte var behöriga till något nationellt program (98 procent) saknade godkänt betyg i minst ett av ämnena svenska eller svenska som andraspråk, matematik och engelska. Matematik var det obligatoriska ämne som flest elever av de som inte blev behöriga saknade godkänt betyg i.¹¹²

Andelen elever som är behöriga till gymnasieskolans nationella program är högre bland elever som har minst en förälder med eftergymnasial utbildning, jämfört med elever vars föräldrar har lägre utbildningsnivå. Andelen som når behörighet till gymnasieskolans nationella program är betydligt lägre i gruppen elever som kommit till Sverige i de sena skolåren. Bland nyinvandrade elever som har kommit till Sverige i årskurs 6–9 var andelen behöriga till nationellt program 52,7 procent i gruppen vars föräldrar har eftergymnasial utbildning och 27,1 procent bland de elever vars föräldrar har förgymnasial eller gymnasial utbildning.¹¹³

3.5.6 Sameskolan

Under läsåret 2023/24 var det 23 elever som avslutade årskurs 6. Vårterminen 2024 var samtliga elever godkända i alla ämnen som de läst.

3.5.7 Specialskolan

Av Skolverkets statistik framgår att efter vårterminen 2024 uppnådde 34,3 procent av de 70 eleverna i årskurs 10 i specialskolan behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram samt det estetiska programmet respektive ekonomi-, humanistiska- och samhällsvetenskapsprogrammen. Det var något lägre andel som var behörig till den tredje gruppen av högskoleförberedande program, naturvetenskaps- och teknikprogrammen, knappt 33 procent.

¹¹² Skolverket (2024). *Slutbetyg i grundskolan Våren 2024*.

¹¹³ Skolverket (2024). *Slutbetyg i grundskolan Våren 2024*.

3.5.8 Gymnasieskolan

Genomströmning i gymnasieskolan

Gymnasieskolans nationella program är avsedda att genomföras på tre läsår. Skolverkets statistik visar att andelen elever som slutförde sin gymnasieutbildning inom tre år 2024 var 77 procent. Av dessa fullgjorde 70,7 procent gymnasieskolan med gymnasieexamen och 6,3 procent med ett studiebevis om minst 2 500 poäng.¹¹⁴ Jämfört med föregående läsår var andelen elever med examen oförändrad bland elever på högskoleförberedande program, 81,4 procent, medan den minskade bland elever som studerar på yrkesprogram. Bland elever som studerar på ett yrkesprogram minskade andelen elever som tar examen inom tre år från 75,9 procent år 2023 till 74,7 procent år 2024.

I genomsnitt uppnår kvinnor examen efter tre år i högre utsträckning än män. De senaste åren har dock andelen minskat för kvinnor medan andelen ökat för männen. Av de 30 300 elever som påbörjade ett yrkesprogram hösten 2021 var det 74,7 procent som hade genomfört gymnasieskolan på tre år och tagit yrkesexamen våren 2024. Det är en minskning med 1,2 procentenheter jämfört med år 2023, då 75,9 procent av eleverna tog examen inom tre år. Minskningen har skett på samtliga yrkesprogram förutom på hantverksprogrammet där andelen med examen är oförändrad.

Betyg i matematik, svenska och svenska som andraspråk

För eleverna som slutfört gymnasieskolan år 2024 har en betydligt större andel blivit underkända i kursen matematik 1, en kurs som är nödvändig för examen. Det gäller främst elever på yrkesprogram men även elever på estetiska programmet som läser matematik 1 som sin högsta matematikkurs. Den större andelen som fått icke godkänt betyg i kursen matematik 1 på yrkesprogram år 2024 är en tydligt bidragande orsak till att examensfrekvensen minskat på nästan samtliga yrkesprogram år 2024. Läsåret 2021/22, då merparten av eleverna som slutförde gymnasieskolan år 2024 skrev nationella provet i matematik 1, hade nästan hälften (46,9 procent) betyget F på nationella provet. Andelen som fick betyget F i mate-

¹¹⁴ 16 kap. 15 § skollagen.

matik 1 var totalt på samtliga program 2,2 procent och på yrkesprogrammen 4,2 procent.

Andelen elever som fick betyget F i svenska som andraspråk är betydligt högre än andelen elever som fick motsvarande betyg i ämnet svenska. Läsåret 2023/24 var andelen som fick betyget F i svenska 1 0,4 procent medan andelen bland elever som läste kursen svenska som andraspråk 1 var 1,5 procent. Skillnaden ökar vid den högre kursnivån. Bland elever som läste kursen svenska 2 var andelen elever som fick betyget F 1,9 procent. Bland elever som läste svenska som andraspråk 2 var andelen 4,7 procent. I kursen svenska 3 var andelen som fick betyget F 4 procent och bland elever som läste kursen svenska som andraspråk 3 var andelen som fick betyget F 9,7 procent.

Genomsnittlig betygspoäng

Kvinnor har i genomsnitt bättre studieresultat än män. Våren 2024 var den genomsnittliga betygspoängen för kvinnor som slutförde gymnasieskolan på nationella program 15,0 och för männen 13,9.¹¹⁵ Den genomsnittliga betygspoängen för elever som slutfört gymnasieskolan våren 2024 med examen eller studiebevis om minst 2 500 betygsatta poäng är högre bland elever med föräldrar som har hög utbildningsnivå. Högst genomsnittlig betygspoäng har elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning (15,0). Därefter följer elever med föräldrar med gymnasial utbildning (13,5) och lägst genomsnittlig betygspoäng har elever med föräldrar med förgymnasial utbildning (12,5). Elever med svensk bakgrund¹¹⁶ har högre genomsnittlig betygspoäng (14,7) än elever med utländsk bakgrund¹¹⁷ (13,4). Tittar man på både kön och utländsk bakgrund så har kvinnor med svensk bakgrund högst genomsnittlig betygspoäng (15,3) följt av män med svensk bakgrund (14,2) och kvinnor med utländsk bakgrund (14,0). Lägst betygspoäng har män med utländsk bakgrund (12,8).

¹¹⁵ Den genomsnittliga betygspoängen som återges för kön, utbildningsbakgrund samt utländsk bakgrund gäller för samtliga elever som slutfört gymnasieskolan med examen eller studiebevis om minst 2 500 betygsatta poäng.

¹¹⁶ Med svensk bakgrund avses enligt Skolverkets statistikredovisning att eleven själv är född i Sverige och att minst en av föräldrarna är född i Sverige.

¹¹⁷ Med utländsk bakgrund avses i Skolverkets statistikredovisning att eleven är född utomlands eller född i Sverige med två utlandsfödda föräldrar.

Grundläggande behörighet till högskolan

Av de 96 600 elever som slutförde gymnasieskolan på ett nationellt program våren 2024 med examen eller studiebevis med 2 500 betygssatta poäng nådde 72,4 procent av eleverna grundläggande behörighet till högskolan. Det är en liten ökning jämfört med år 2023 då 72,2 procent av eleverna slutförde sina studier med grundläggande behörighet.¹¹⁸

Gymnasieskolans introduktionsprogram

Enligt Skolverkets uppföljningar har knappt hälften av eleverna som påbörjar ett introduktionsprogram övergått till ett nationellt program inom fem år och drygt 20 procent har också tagit examen inom samma tidsperiod. För de elever som började ett introduktionsprogram hösten 2019 och följdes upp våren 2024, var det 45 procent som hade övergått till ett nationellt program. Av dessa elever hade 21,8 procent tagit examen.¹¹⁹

3.5.9 Kommunal vuxenutbildning

Av de elever som avslutade en kurs inom kommunal vuxenutbildning (komvux) på grundläggande nivå under 2023 var det 67 procent av eleverna som avslutade kursen med godkänt betyg. Motsvarande andel bland eleverna inom komvux på gymnasial nivå var 69 procent.

Av de elever som avslutade eller avbröt en kurs i sfi under 2023 var det 51 procent av eleverna som avslutade kursen med godkänt betyg, 3 procent som avslutade kursen utan godkänt betyg och 45 procent som avbröt kursen. Högst andel avbrott¹²⁰ fanns på kurserna 1C och 3C inom vilka 57 respektive 56 procent av eleverna avbröt kursen under året.¹²¹

¹¹⁸ Skolverket (2024). *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2024*.

¹¹⁹ Skolverket (2024). *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2024*.

¹²⁰ Det är vanligt att avbrotten sker på grund av arbete. Se Skolverket (2024). *Studieavbrott och genomströmning i sfi*. Rapport 2024:3.

¹²¹ Skolverket (2024). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2023*.

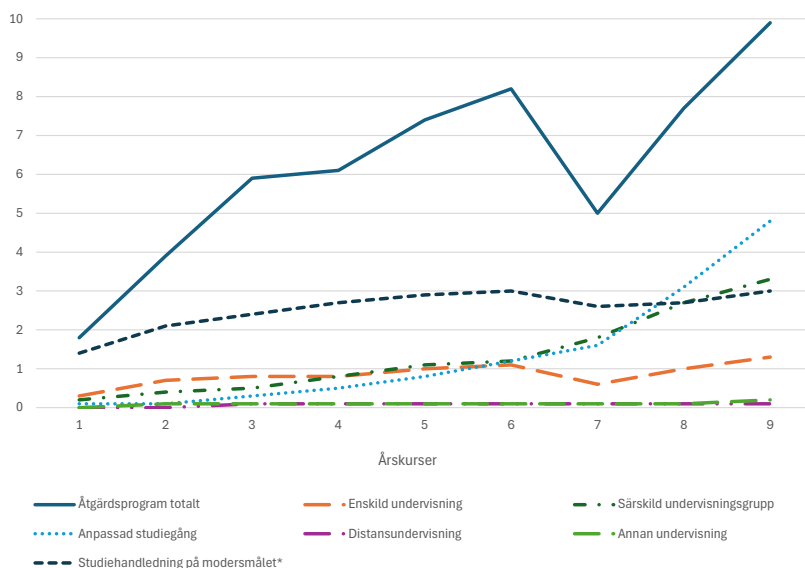
3.6 Arbetet med stöd – nuläge

3.6.1 Användning av olika stödformer

De flesta formerna av särskilt stöd sätts oftare in under de senare årskurserna. Användningen av åtgärderna särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång ökar med stigande årskurser. Särskild undervisningsgrupp är betydligt vanligare i högstadiet än i tidigare stadier och särskilt noterbar är den stora ökningen av anpassad studiegång mot slutet av grundskolan. I årskurs 9 är det fler elever som har anpassad studiegång, än som har särskilt stöd i form av enskild undervisning eller undervisning i särskild undervisningsgrupp.

Vad gäller beslut om åtgärdsprogram stiger andelen elever med åtgärdsprogram upp till årskurs 6 för att sedan sjunka markant i årskurs 7, till att öka och ligga på högsta nivån i årskurs 9.

Figur 3.1 Andel elever med olika typer av stöd, årskurs 1–9, läsåret 23/24



Not. Samtliga grundskolor undantaget sameskolor och internationella skolor.

* Studiehandledning på modersmålet kan antingen ges i form av extra anpassningar eller i form av särskilt stöd.

Källa: Sveriges officiella statistik. Grundskolan, Skolor och elever, tabell 9A för läsåret 2023/24.

Extra anpassningar

Det saknas i dag nationell statistik över andelen elever som får stöd i form av extra anpassningar och hur vanliga olika typer av anpassningar är.

Åtgärdsprogram med beslut om särskilt stöd

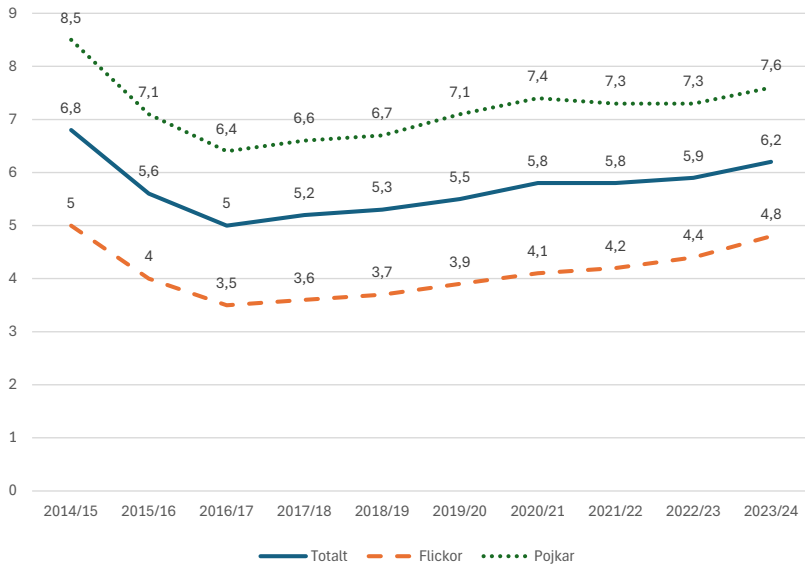
Skolverket följer upp det särskilda stödet i grundskolan och redovisar detta årligen.¹²² Däremot redovisas inte vilket särskilt stöd som ges inom ramen för ett åtgärdsprogram. I dag sker ingen nationell uppföljning av andelen elever med särskilt stöd i gymnasieskolan eller i anpassade gymnasieskolan.

Åtgärdsprogram i grundskolan

Läsåret 2023/24 omfattades 6,2 procent av grundskolans elever av ett åtgärdsprogram, vilket motsvarar knappt 68 600 elever. Åtgärdsprogram är vanligare bland pojkar än bland flickor, 7,6 procent av pojkarna hade ett åtgärdsprogram jämfört med 4,8 procent av flickorna.

¹²² Skolverket (2024). *Särskilt stöd i grundskolan. Läsåret 2023/24.*

Figur 3.2 Andel elever (procent) med åtgärdsprogram läsåren 2014/15–2023/24

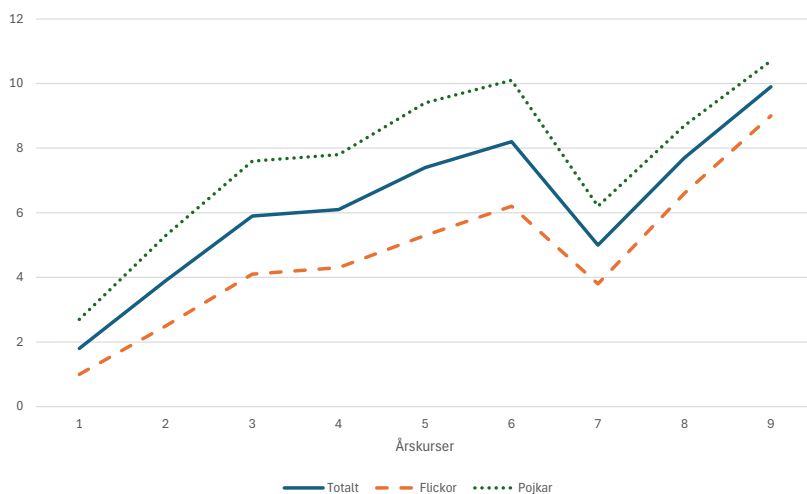


Källa: Skolverket (2023) Särskilt stöd i grundskolan Läsåret 2023/24.

Andelen elever med åtgärdsprogram varierar mycket mellan årskurserna. Andelen ökar från årskurs 1 till 6. Därefter minskar andelen mellan årskurs 6 och 7, för att sedan öka igen. Högst andel elever med åtgärdsprogram är det i årskurs 9, där 9,9 procent av eleverna hade ett åtgärdsprogram läsåret 2023/24. Mönstret har varit likartat de senaste åren.¹²³

¹²³ Skolverket (2024). Särskilt stöd i grundskolan. Läsåret 2023/24.

Figur 3.3 Andel elever (procent) med åtgärdsprogram i grundskolans årskurs 1–9. Totalt samt fördelat på flickor och pojkar, läsåret 2023/24



Källa: Sveriges officiella statistik. Grundskolan, Skolor och elever, tabell 9A för läsåret 2023/24.

Initial minskning av åtgärdsprogram i samband med införandet av extra anpassningar

Andelen elever med åtgärdsprogram minskade när regleringen om extra anpassningar infördes 2014. Som lägst var andelen 5,0 procent läsåret 2016/17. Sedan dess har andelen elever med åtgärdsprogram ökat något årligen och närmar sig nu den högsta noteringen från läsåret 2014/15, då 6,8 procent av eleverna hade ett åtgärdsprogram.¹²⁴

Åtgärdsprogram i anpassad grundskola

I anpassad grundskola hade totalt 8,8 procent av eleverna ett åtgärdsprogram läsåret 2023/24, 8,0 procent av flickorna och 9,2 procent av pojkarna. Den anpassade grundskolan visar samma mönster som i grundskolan, det vill säga andelen elever med åtgärdsprogram är högst i årskurs 9 samt att andelen sjunker kraftigt mellan årskurs 6 och årskurs 7.

¹²⁴ Skolverket (2024). *Särskilt stöd i grundskolan. Läsåret 2023/24.*

Särskilt stöd som ges enskilt, i särskild undervisningsgrupp, som anpassad studiegång, distansundervisning eller annan undervisning respektive studiehandledning på modersmålet

I detta avsnitt beskrivs statistik om andelen elever som fått enskild undervisning, undervisning i särskild undervisningsgrupp, anpassad studiegång, distansundervisning och annan undervisning respektive studiehandledning på modersmålet. Nedan redogörs även för omfattningen av andra former av stöd eller särskilt stöd.

Särskilt stöd som enskild undervisning

Enligt Skolverkets statistik hade 0,9 procent av eleverna i grundskolan beslut om enskild undervisning läsåret 2023/24, vilket motsvarar knappt 9 400 elever. I anpassad grundskola hade 1,8 procent av eleverna beslut om stöd genom enskild undervisning. Det är fler pojkar än flickor som har beslut om enskild undervisning inom ramen för särskilt stöd. Statistiken omfattar endast elever med beslut om särskilt stöd, vilket innebär att elever som får stöd genom enskild undervisning eller i en flexibel grupp inom ramen för extra anpassningar, inte ingår i statistiken.

Andelen elever med beslut om enskild undervisning har minskat över tid, men en liten ökning syntes mellan läsåren 2022/23 och 2023/24.

Av Skolverkets statistik framgår att andelen elever med beslut om enskild undervisning ökar från årskurs ett till sex i grundskolan, för att sjunka avsevärt i årskurs sju och sedan öka till högsta nivå (1,3 procent) i årskurs nio.¹²⁵

Undervisning i särskild undervisningsgrupp

Av Skolverkets statistik över särskilt stöd framgår att 1,3 procent av eleverna i grundskolan har beslut i åtgärdsprogram om särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp. I anpassad grundskola har 2,4 procent av eleverna motsvarande beslut.

Det är fler pojkar än flickor som har en placering i särskild undervisningsgrupp i grundskolan. Andelen elever med särskilt stöd i

¹²⁵ Skolverket (2024). *Särskilt stöd i grundskolan. Läsåret 2023/24.*

särskild undervisningsgrupp har minskat från läsåret 2014/15, men legat relativt stabilt de senaste åren.¹²⁶ Antalet elever med beslut om placering i särskild undervisningsgrupp inom ramen för särskilt stöd ökar kontinuerligt från årskurs ett till årskurs nio, där 3,3 procent av eleverna får stöd i särskild undervisningsgrupp.

I SKR:s undersökning Nuläge och utmaningar i elevhälsan från 2024 angav 90 procent av de 246 kommuner som besvarade enkäten att de har särskilda undervisningsgrupper på skolorna. 39 procent angav att de har kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper.¹²⁷

Resursskola

En särskild form av särskild undervisningsgrupp är resursskola, det vill säga en skolenhet som endast tar emot elever i behov av särskilt stöd. En viktig skillnad mellan särskild undervisningsgrupp och resursskola, är att det är vårdnadshavare som söker till resursskolan och huvudmannen beslutar om skolplacering på resursskolenheten. I en särskild undervisningsgrupp får eleven sin placering utifrån ett beslut av rektorn efter en utredning om behov av särskilt stöd. Det innebär att rektorn har möjlighet att fatta ett nytt beslut om förutsättningarna förändras och en ny bedömning av elevens behov görs.

I SKR:s Nuläge och utmaningar i elevhälsan svarar 14 procent av kommunerna i enkäten att de har kommunal resursskola. 4 procent av kommunerna anger att det finns fristående resursskola i kommunen.¹²⁸

Anpassad studiegång

Lsåret 2023/24 hade 1,4 procent, drygt 15 300, av eleverna i grundskolan beslut om anpassad studiegång. Andelen är något högre bland pojkar än bland flickor, 1,6 procent bland pojkarna jämfört med 1,2 procent bland flickorna. Andelen elever med anpassad studiegång är högre inom anpassad grundskola, 3,3 procent. Inom samtliga skolformer har andelen ökat något under de senaste fyra

¹²⁶ Skolverket (2024). *Särskilt stöd i grundskolan. Läsåret 2023/24.*

¹²⁷ Sveriges kommuner och regioner (2024). *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2024.*

¹²⁸ Sveriges kommuner och regioner (2024). *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2024.*

läsåren.¹²⁹ Av de 14 900 elever som läsåret 2023/24 hade beslut om undervisning i särskild undervisningsgrupp hade närmare 40 procent, 5 851 elever, beslut om anpassad studiegång. Bland eleverna i resursskolor har 31 procent av eleverna beslut om anpassad studiegång.¹³⁰

Andelen elever med beslut om anpassad studiegång skiljer sig mellan årskurserna. Upp till grundskolans årskurs 5 är anpassad studiegång den minst vanliga av de beslut som fattas inom ramen för särskilt stöd.¹³¹ I högstadiet är beslut om anpassad studiegång det vanligaste av de beslut som fattas inom ramen för särskilt stöd. I årskurs 9 har 4,8 procent av eleverna beslut om anpassad studiegång. Andelen elever med anpassad studiegång i årskurs 9 har ökat över tid. Läsåret 2023/24 var andelen lika stor bland pojkar som bland flickor.¹³² Liknande mönster går att finna inom anpassad grundskola.¹³³

Det saknas i dag uppgifter på nationell nivå som tydligt kopplar beslut om anpassad studiegång till studieresultat. Däremot kan Skolverket redovisa andelen elever som saknar ett betyg i ett ämne på grund av anpassad studiegång. Läsåret 2023/24 var det vanligast att elever saknade betyg i kemi och fysik på grund av anpassad studiegång. Drygt fyra procent av eleverna i årskurs 9 saknade betyg i dessa ämnen på grund av anpassad studiegång. Omkring tre procent av eleverna i årskurs 9 saknade betyg i idrott och hälsa, historia, slöjd eller samhällskunskap på grund av anpassad studiegång. Drygt en procent saknade betyg i hem- och konsumentkunskap, bild eller moderna språk. Andelen elever i årskurs 9 som saknade betyg i matematik, svenska eller svenska som andraspråk på grund av anpassad studiegång var få. I hela landet rörde det sig om mellan 200 och 240 elever, mindre än en halv procent. Elever i årskurs 9 som saknade betyg på grund av anpassad studiegång saknade i genomsnitt betyg i fem ämnen.

¹²⁹ Skolverket 2024. *Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2023/24*.

¹³⁰ Kompletterande underlag från Skolverket 2024-10-04.

¹³¹ Förutom anpassad studiegång följer Skolverket upp förekomsten av följande stödsatser inom ramen för åtgärdsprogram: beslut om undervisning i särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning, distansundervisning eller annan undervisning samt studiehandledning på modersmålet. Studiehandledning på modersmålet kan ges som särskilt stöd, men behöver inte göra det. Det framgår inte av statistiken i vilken utsträckning eleverna får studiehandledning på modersmålet inom ramen för ett åtgärdsprogram.

¹³² Skolverket (2024). *Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2023/24*.

¹³³ Skolverket (2024). *Elever i anpassade grundskolan läsåret 2023/24*.

Läsåret 2023/24 var 25 procent av eleverna med anpassad studiegång behöriga till ett av gymnasieskolans yrkesprogram. Det innebär att 75 procent av eleverna med anpassad studiegång inte nådde gymnasiebehörighet.¹³⁴

Andra former av särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna

Läsåret 2023/24 hade 771 elever i grundskolan beslut om distansundervisning som särskilt stöd och 1 100 elever hade beslut om annan undervisning enligt skollagens 11b §.¹³⁵

Studiehandledning på modersmål kan antingen ges i form av särskilt stöd eller ges i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Läsåret 2023/24 hade 2,5 procent av eleverna i grundskolan studiehandledning på sitt modersmål. Andelen har minskat något sedan läsåret 2017/18 och andelen är högst i årskurs 9.¹³⁶

¹³⁴ Sveriges officiella statistik. Inkommen uppgift från Skolverket 2025-03-13.

¹³⁵ Skolverket (2024). *Särskilt stöd i grundskolan. Läsåret 2023/24*.

¹³⁶ Skolverket (2024). *Särskilt stöd i grundskolan. Läsåret 2023/24*.

4 Forskning och andra studier

Som en grund för utredningens förslag på åtgärder för att förbättra och effektivisera arbetet med stöd och särskilt stöd har utredningen samlat en del av den forskningsbaserade kunskap som finns om vad som beskrivs som effektiva och framgångsrika insatser för att stödja lärandet hos elever som är i behov av stöd i sitt lärande. Denna forskningssammanställning redovisas i detta avsnitt. Det är inte enkelt att särskilja insatser för elever i behov av anpassningar och stöd från insatser som gynnar alla elevers lärande. Samtidigt som vissa elever har extraordinära behov, så gynnas dessa av en kvalitativt god undervisning som stödjer alla elevers lärande. Vidare är skollagens bestämmelser om alla elevers rätt till ledning och stimulans för att nå så långt som möjligt i sitt lärande en central utgångspunkt i svensk skola och grunden i all undervisning. Elevernas kunskapsutveckling är i hög grad beroende av undervisningens och ledarskapets kvalitet. Inledningsvis redovisas därför forskning om undervisning och lärande som har relevans för undervisning av alla elever. Därefter redovisas forskning om insatser för elever i behov av stöd. I sammanställningen ingår också forskning om olika sätt att organisera undervisningen i relation till elevers utveckling och lärande. Utredningen har tagit med ett urval av studier som har relevans för utredningens uppdrag och sammanställningen gör därmed inga anspråk på att vara fullständig.

4.1 Forskning om undervisning som gynnar lärande

Undervisning och lärande är komplexa processer, där många faktorer samverkar. Elevens kognitiva förutsättningar, undervisningens innehåll och svårighetsgrad, lärarens metoder och didaktiska förmågor samt de gruppprocesser som uppstår i undervisningssituationen

samverkar och är sinsemellan beroende av varandra. En god undervisning är grunden för att alla elever ska ges möjlighet att utveckla kunskaper enligt målen för utbildningen och är samtidigt den bästa åtgärden för att förebygga studiesvårigheter. I *Utmärkt undervisning* har Håkansson och Sundberg sammanfattat den kvalitativt goda undervisningen i form av sju ”riktningsgivare” för undervisning och lärande på vetenskaplig grund. De sju beskrivna riktningarna är:

- en samlande uppdragsvision och utvecklande lärandemiljö,
- kommunicerade syften och mål,
- kraftfull kunskapsförankring,
- successiv fördjupning,
- lärandestödjande struktur och samspel,
- inkluderande lärandemiljö samt
- lärande bedömning.¹

Nedan beskrivs några aspekter av god undervisning som gynnar alla elever.

4.1.1 Betydelsen av undervisning under lärares ledning

I en rapport från Skolforskningsinstitutet² sammanfattas och kommenteras forskning om olika undervisningspraktiker med utgångspunkt i en kunskapsöversikt om effekter av lärarcentrerad respektive elevcentrerad undervisning i relation till elevers utveckling av ämneskunskaper. I rapporten beskrivs lärarcentrerad undervisning som en undervisningspraktik där det i huvudsak är läraren som leder och kontrollerar aktiviteterna i klassrummet, förklarar kunskap och fastställer planeringen av undervisningen. I elevcentrerad undervisning tar elever mer ansvar för sina egna lärprocesser under vägledning av, och i kommunikation med, läraren och andra elever. I rapporten konstateras att lärares undervisning sällan, om ens alls, är renodlat lärarcentrerad eller elevcentrerad utan bedrivs på en skala däremellan.

¹ Håkansson, J. och Sundberg, D. (2020). *Utmärkt undervisning*. Stockholm: Natur och kultur.

² Skolforskningsinstitutet (2020). *Lärarcentrerad och elevcentrerad undervisning i samspel*. Rapport 2020:02.

Resultaten visar att både lärarcentrerad och elevcentrerad undervisning kan gynna elevers utveckling av ämneskunskaper men avgörande är att undervisningen bedrivs under lärares ledning. I översikten framhålls att läraren är den pedagogiska och didaktiska experten och att det därför är lärarens ansvar att planera undervisningen och välja undervisningsmaterial. Dessutom framhålls vikten av att läraren planerar arbetstakten, dock med utgångspunkt i, och lyhördhet för, elevers varierande behov.³

Effekter av olika undervisningspraktiker undersöktes även i en studie av Bortes och Giota från 2024. Förutom den lärarcentrerade och den elevcentrerade undervisningspraktiken studerades också den ”elevdominerade”. Den senare beskrivs i rapporten som en elevcentrerad undervisning dragen till sin spets där ett stort ansvar läggs på den enskilda eleven som förväntas driva sitt eget lärande med inflytande över såväl tempo som innehåll och arbetsformer. Enligt rapporten ger lärarcentrerad undervisning positiva effekter för elevers kunskapsutveckling. Även elevcentrerad undervisning ger goda resultat enligt rapporten, dock under förutsättning att läraren ger tydlig guidning och att eleverna inte förväntas arbeta alltför autonomt. Den elevdominerade undervisningen visar sig däremot ha negativa resultat, i synnerhet för elever med mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund.⁴

4.1.2 Betydelsen av strukturerad undervisning

Strukturerad undervisning (Direct Instruction)⁵ kan beskrivas som en modell för hur lärare kan skapa en idealisk lärmiljö genom att formulera tydliga mål för undervisningen, ge eleverna tillräckligt med stöd och tid samt säkerställa att eleverna verkligen lär sig det som undervisningen handlar om, det vill säga det som beskrivs i målen. Elevernas måluppfyllelse används sedan för att utvärdera undervisningens kvalitet samt för att utveckla den egna undervisningen och det egna ledarskapet. Viktiga utgångspunkter för mo-

³ Skolforskningsinstitutet (2020). *Lärarcentrerad och elevcentrerad undervisning i samspel*. Rapport 2020:02.

⁴ Bortes, C och Giota, J. (2024). Beyond academics: Links from teaching practices in Swedish schools to students' achievement and mental health complaints. *Learning and Instruction* 92.

⁵ Se t.ex. Borich, G. D. (2017). *Effective teaching methods: research-based practice*. (9 utg.) Pearson. Ogden, T. (2017). *Ledarskap i klassen: praktik, teori och forskning*. (Upplaga 1). Lund: Studentlitteratur.

dellen är antaganden om undervisning och lärarens roll som innebär att läraren kan skapa en optimal lärmiljö genom att ta ett tydligt ansvar för undervisningen samt att sätta upp tydliga lektionsmål och följa upp dem. Vidare utgår modellen från antaganden om att elever bäst lär sig färdigheter och kunskaper genom att öva såväl enskilt som tillsammans med läraren och kamrater samt att elevernas framsteg och prestationer i hög grad är beroende av undervisningens och ledarskapets kvalitet.⁶

Strukturerad undervisning har lyfts som särskilt viktigt för elever i behov av stöd eftersom modellen framhåller betydelsen av att syfte, mål och förväntningar med aktiviteterna tydliggörs för eleverna samt att undervisningen ger möjlighet till intensiv träning av färdigheter som eleverna sedan får hjälp att tillämpa i nya lärandesituationer. Det innebär att undervisningen innehåller språkligt och kunskapsmässigt utmanande uppgifter, i kombination med praktiskt färdighetstränande.⁷

4.1.3 Betydelsen av lärarens relationskompetens

Lärare behöver, förutom att leda lärandet i klassrummet och vara didaktiskt kompetenta vid utformningen av undervisningen, även vara skickliga på att skapa goda relationer till sina elever.⁸ Utmärkande för lärarens relationskompetens är enligt Aspelin⁹ lärarens förmåga att inleda, upprätthålla och utveckla goda relationer till sina elever med primärt fokus mot elevernas lärande. Flera studier¹⁰ visar att relationskompetens är en betydelsefull kompetens som lärare med rätt kunskap kan utveckla.

⁶ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/strukturerad-undervisning---en-modell-i-sex-steg> (hämtad 2025-03-12).

⁷ Håkansson, J. och Sundberg, D. (2020). *Utmärket undervisning*. Stockholm: Natur och kultur.

⁸ Se t.ex. Nordenbo, S-E., Søgaard Larsen, M., Tiftikci, N., Wendt, R. E., & Østergaard, S. (2008), *Laererkompetenser og elevers læring i førskole og skole. Ett systematisk review utført for kunnskapsdepartementet, Oslo*. Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning, Danmarks Pædagogiske Universitetsskole.

⁹ Aspelin, J. (2018). *Lärares Relationskompetens. Vad Är Det? Hur Kan Den Utvecklas?* Stockholm: Liber.

¹⁰ Se t.ex. Aspelin, J., Östlund, D., & Jönsson, A. (2021). Pre-Service Special Educators' Understandings of Relational Competence. *Frontiers in education*, 6, 1-12. Ewe, L. P. (2020). Enhancing teachers' Relational Competence: A Teacher Lesson Study. *International Journal for Lesson and Learning Studies* 9(3), 203–219. Holmstedt, P., Jönsson, A., & Aspelin, J. (2018). Learning to see new things: using criteria to support pre-service teachers' discernment in the context of teachers' relational work. *Frontiers in Education*, 3(54), 1–14.

Goda relationer mellan lärare och elev är särskilt viktiga för elever i behov av stöd, t.ex. elever med vissa funktionsnedsättningar, och har positiva effekter för såväl elevernas kunskapsutveckling som för deras sociala och emotionella utveckling.¹¹ Relationens betydelse för elever i behov av stöd bekräftas i flera sammanhang, där man frågat elever om vad som gjort skillnad för deras upplevelse av det stöd de fått i skolan.¹²

Aspelin beskriver i antologin *Specialdidaktik*¹³ att skickliga lärare kännetecknas av att de utöver didaktisk kompetens och ledarskapsförmåga, har en god relationskompetens. Lärares relationskompetens betecknar enligt Aspelin förmågan att utveckla stödjande, omsorgsfulla och förtroendefulla relationer som är knutna till undervisningen och professionen och som utmärks av en balans mellan närhet och distans. Aspelin betonar att relationskompetens är just en professionell kompetens och inte ska ses som något som hänger på lärarens personliga egenskaper. Relationskompetensen har ett pedagogiskt fokus mot elevers lärande och skiljer sig på så sätt från andra typer av relationer, exempelvis vänskapsrelationer.¹⁴

En central aspekt av lärar-elevrelationen är enligt Hirsh att bygga den tillit som gör att läraren kan hjälpa och förmå eleven att ”stanna” i det som erbjuder motstånd och uthärda frustration. På så sätt stödjer läraren eleven i det som blir motsatsen till stöd genom förenkling, att stanna i det svåra, erkänna att lärande är jobbigt och samtidigt erbjuda stöttning och uppmuntran.¹⁵

Samtidigt som forskning visar att relationen mellan lärare och elev är särskilt viktig för elever med funktionsnedsättningar visar flera studier att elever med funktionsnedsättning kan uppleva utmaningar med att etablera en god relation till sin lärare. Exempelvis visar en enkätstudie publicerad 2020 att lågpresterande elever i års-

¹¹ Aspelin, J. (2024). Elevers perspektiv i specialdidaktisk undervisning. I M. Holmqvist (Red.), *Specialdidaktik: För innehållsinkluderande undervisning*. (1 red., s. 105–110). Gleerups Utbildning AB.

¹² Se exempelvis Öhman, A., Gymnasieelevers erfarenheter av särskilt stöd: berättelser om utanförskap och tillhörighet. *Pedagogisk forskning i Sverige*. Vol. 28, nr 3 (2023) ISSN 1401–6788.

¹³ Aspelin, J. (2024). Elevers perspektiv i specialdidaktisk undervisning. I M. Holmqvist (Red.), *Specialdidaktik: För innehållsinkluderande undervisning*. (1 red., s. 105–110). Malmö: Gleerups Utbildning AB.

¹⁴ Aspelin, J. (2016.) Om den pedagogiska relationens gränser: relationskompetens i gränslandet mellan närhet och distans. I: *Nordisk tidskrift för allmän didaktik* (NoAD). Vol. 2, nr 1, s. 3–13.

¹⁵ Hirsh, Å. (2020). *Relationellt ledarskap i klassrummet*. Stockholm: Natur och kultur.

kurs 9 i lägre utsträckning än högpresterande tror att deras lärare tycker om dem och litat på sin lärare.¹⁶

Ewe menar att en positiv relation kan bidra till att förekomma och förebygga elevmisslyckanden. Samtidigt uppges att det förekommer att elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar har svårigheter med relationsskapande i förhållande till både lärare och kamrater, och att lärare ofta upplever relationen till elever med en neuropsykiatrisk problematik som svår. Ewe lyfter fram vikten av lärarens ”relationella beredskap” som en kunskapsgrund att nyttja i bygget av en god relation till eleverna. Den relationella beredskapen karakteriseras dels av en generell förståelse för funktionsnedsättningen och vilka konsekvenser den kan få för eleven i den pedagogiska praktiken, dels av en förståelse för, och erkännande av, eleven som unik individ.¹⁷ Om lärare i stället förstår relationskompetens utifrån en generell uppfattning om funktionsnedsättningen och med fokus på det egna handlandet tenderar insatserna, trots de bästa intentioner, att bli verkningslösa. Lärares relationskompetens aktualiseras och utvecklas i samspel med eleven. Relationskompetensen är därmed situerad.¹⁸ Det betyder att lärare kan vara olika relationskompetenta i relation till olika elever.

4.1.4 Betydelsen av metakognitiva strategier och förmågor

Medan kognitiva strategier är sådana som är specifika för en situation, ett kunskapsområde, en färdighet eller ett ämne, är metakognitiva förmågor sådana som handlar om att styra sig själv och sitt lärande. De kognitiva strategierna innefattar sådant som att lära sig utantill, träna och automatisera, och de tränas i hög grad under skolans första år inom exempelvis läsinlärning och tidig matematikinlärning. Metakognitiva strategier är inte ämnes- eller uppgiftsspecifika utan handlar om förmågan att reflektera och utvärdera sitt lärande och föra över kunskap till nya sammanhang.¹⁹

¹⁶ Klapp, A. och Jönsson, A. (2021). Scaffolding or simplifying; students' perception of support in Swedish compulsory school. I: *European Journal of Psychology of Education*. Vol. 36, nr 4, s. 1055–1074.

¹⁷ Ewe, L. (2024). *Relationens betydelse för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar*. Lärportalen, Skolverket.

¹⁸ Ewe, L. (2022). *Lärares relationskompetens i möte med elever med ADHD*. Doktorsavhandling, Malmö universitet.

¹⁹ Partanen, P. (2019). *Att utveckla förmågor på vetenskaplig grund i skolan*. Skolutvecklarna Sverige.

Metakognitiva strategier handlar om att lära sig att tänka om det egna tänkandet. Att välja strategier för att lösa en uppgift, planera sitt arbete samt följa upp och analysera sina egna resultat är exempel på metakognitiva förmågor som kan tränas och stärkas med stöd av lärare. Sådan färdighetsträning lyfts fram som en av de framgångsrika metoderna för elever i svårigheter av Almqvist, Malmqvist och Nilholm. Målet med sådan träning är att eleven ska utveckla en hög grad av kontroll över sitt lärande. De metakognitiva strategierna kan tränas såväl som en förmåga i sig, som utifrån ett specifikt ämnesinnehåll, en teknik eller en uppgift. Det senare verkar ge särskilt tydliga effekter, i synnerhet när de metakognitiva förmågorna tränades med fokus på läsförståelse, ordförståelse eller kreativitet. Metakognitiva förmågor kan enligt Almqvist, Malmqvist och Nilholms sammanställning med fördel tränas i kombination med explicit undervisning, och denna träning kan genomföras såväl med enskilda elever eller mindre grupper av elever som med hela klasser.²⁰

4.1.5 Undervisning som främjar elevens motivation

Forskning visar en tydlig koppling mellan elevens motivation att lära i skolan och deras engagemang i skolarbetet samt deras skolprestationer. I en litteraturoversikt som sammanfattar forskning om skoleffekter på elevens motivation och utveckling redovisar Giota studier som visar att om läraren kan hjälpa eleverna att se att de aktiviteter som äger rum i skolan är relevanta för dem, och att innehållet i dessa är meningsfullt för deras eget lärande och utveckling, så gynnar det motivationen och därmed lärandet. Uppgifter och aktiviteter som har positiv effekt på motivationen ska ha en sådan svårighetsgrad så att de kan lösas med viss ansträngning, det vill säga inte vara så lätta att de blir tråkiga, men inte heller så svåra att de uppfattas som ouppnåeliga.

Det har även betydelse att eleverna ser mål för lärandet och att dessa mål inte bara är av långsiktig karaktär. Att läraren kommunicerar specifika och kortsiktiga mål har positiv effekt på elevernas motivation, liksom en kombination av att läraren kommunicerar

²⁰ Almqvist, L., Malmqvist, J. och Nilholm, C. (2015). *Vilka stödinsatser främjar uppfyllelse av kunskapsmål för elever i svårigheter? – en syntes av meta-analyser*. Vetenskapsrådet. Tre forskningsöversikter inom området specialpedagogik/inkludering. Delrapport från SKOLFORSK-projektet. Vetenskapsrådets rapporter.

både långsiktiga och kortsiktiga mål som ligger i linje med varandra. Även bedömningspraktiker och lärarens återkoppling spelar stor roll för elevernas motivation. Återkoppling som ger information som individen kan använda sig av för att utvärdera sina framsteg, korrigera misstag, avgöra hur mycket fortsatt ansträngning som krävs, samt få stöd i att organisera det fortsatta arbetet bidrar till att stärka elevens motivation. En viktig aspekt av sådan återkoppling är att läraren hjälper eleverna att förstå att misstag är en del av lärandeprocessen och att ansträngning lönar sig.²¹

I en artikel riktad till lärare i gymnasieskolan, lyfter Hugo fram vikten av att stödja motivation hos elever som har med sig upplevelser av misslyckande från sin tidigare skolgång. Dessa elever har ofta ett psykologiskt motstånd mot att delta och engagera sig i en aktivitet där de upplever risk för att misslyckas igen. Eleverna måste få uppleva att de kan lyckas i skolarbetet för att kunna bygga upp sitt självförtroende vilket oftast sker i tillitsfulla relationer med lärare, relationer av det slag som beskrivits i ovanstående avsnitt. Hugo menar att motivation inte kan ses som något som bara ligger hos eleven, utan som ett situationsbundet och relationellt begrepp som i skolan uppstår i mötet mellan lärare-elev och mellan elever, och som ofta är riktat mot en specifik aktivitet. Utifrån sin forskning betonar Hugo ett antal motivationsstärkande aspekter, såsom att läraren förmedlar omtanke om eleverna, har höga men rimliga förväntningar på deras lärande, skapar lärandesituationer som eleverna upplever som relevanta och hjälper eleverna att se sina framsteg.

Hugo lyfter fram att motivationsstrategier kan vara särskilt viktiga för vissa elever, exempelvis elever som har haft en problematisk skolfrånvaro, elever som har läs- och skrivsvårigheter och för nyanlända elever. I dessa grupper finns elever som kan göra stora framsteg i sitt lärande i t.ex. svenska eller samhällskunskap, men ändå inte nå upp till betyget E. För att de trots detta inte ska förlora motivationen behöver det bli tydligare för dessa elever hur mycket de faktiskt har lärt sig, trots att de inte nått upp till ett godkänt betyg. En framgångsfaktor i undervisningen med dessa elever är att ge ett tydligare sammanhang. Det kan exempelvis innebära att elever på yrkesprogram får arbeta med innehåll i de gymnasiegemensamma ämnena som integreras och infärgas i karaktärsämnen. En tät samverkan

²¹ Giota, J. (2002). Skoleffekter på elevers motivation och utveckling. En litteraturoversikt. I: *Pedagogisk Forskning i Sverige*. årg 7 nr 4 s. 279–305.

mellan lärare som undervisar i gymnasiegemensamma ämnen och karaktärsämneslärare på yrkesprogrammen kan därför vara viktig för att öka elevernas motivation.²²

4.2 Forskning om särskilda insatser för elever i behov av stöd

Även med en god undervisning där eleverna får en bra grund för lärande och utveckling kommer det att finnas elever som behöver mer hjälp. Det är viktigt att identifiera dessa elever så tidigt som möjligt och ge dem ett adekvat stöd. Nedan redovisar utredningen forskning om stödinsatser för elever i behov av stöd.

4.2.1 Läs- och skrivutveckling

En god läsförmåga är på många sätt en förutsättning för skolframgång. En tidigt grundlagd läsförmåga skapar förutsättningar för god läsförståelse under resten av skoltiden. Det är därför avgörande att alla elever lär sig läsa så tidigt som möjligt. Utredningens utgångspunkter är att förmågan att läsa huvudsakligen utvecklas i utbildningen på grundskolenivå och att den grundläggande läsinläringen huvudsakligen sker i lågstadiet. Automatiserad ordavkodning frigör kognitiva resurser åt mer komplext lärande som att tillägna sig innehållet i texter. Att elever knäcker läskoden och automatiserar ordavkodningen under lågstadieåren underlättar därför den framtida kunskapsinhämtningen avsevärt.²³

²² Hugo, M. *Tillitsfulla relationer i tillgängliga lärmiljöer främjar elevers motivation och skolnärvaro* Artikel i Skolverkets lärportal.

<https://larportalen.skolverket.se/api/resource/P05121162>, (hämtad 2025-02-18).

²³ Taube, K., Fredriksson, U., & Olofsson, Å. (2015). *Kunskapsöversikt om läs- och skrivundervisning för yngre elever: Delrapport från SKOLFORSK-projektet*. Vetenskapsrådet.

Betydelsen av tidig upptäckt och tidiga insatser

Elever som har svårt att läsa de första skolåren, och inte får stöd, läser mindre, utvecklar sitt ordförråd långsammare och får sämre läsförståelse.²⁴ Det är därför angeläget att elevers lässvårigheter upptäcks tidigt så att insatser snabbt kan sättas in.²⁵

I en avhandling av Herkner²⁶ betonas betydelsen av tidig identifiering av lässvårigheter och tidiga insatser. I studien framkom bl.a. att elever som uppvisade ordavkodningsproblem i årskurs 3 hade fortsatta avkodningsproblem även i årskurs 9 samt att de specialpedagogiska insatser som gjorts satts in alldeles för sent och i otillräcklig omfattning. Få elever hade fått speciallärarstöd. Herkner drar slutsatser att elevers fonologiska medvetenhet och ordavkodning behöver kartläggas i årskurs 1 och att elever som uppvisar svårigheter inom dessa områden bör ges specialpedagogiskt stöd omgående. Herkner ger inga exempel i sin avhandling på hur stödet skulle kunna se ut men betonar vikten av explicit träning.

Liknande resultat återfinns i en studie av Levlin som analyserade förhållandet mellan screeningar av läsförmåga i årskurs 2 och nationella prov i årskurs 3.²⁷ Syftet var att undersöka om en enklare screening kunde predicera elevernas resultat på de nationella proven i svenska i årskurs 3. Resultatet visade att det var fler elever som klarade nationella provet i årskurs 3 än lässcreeningen i årskurs 2. Levlin problematiserar att de nationella proven endast informerar om elever når minsta godtagbara nivå eller ej. Hon menar att varia-

²⁴ Stanovich, K. E. (1986). Matthew Effects in Reading: Some Consequences of Individual Differences in the Acquisition of Literacy. *Reading Research Quarterly*, 21(4), 360–407.

²⁵ Betydelsen av tidiga upptäckter och tidiga insatser när det gäller elever i läs- och skrivsvårigheter är väl dokumenterad. Se t.ex. Castles, A., Rastle, K., & Nation, K. (2018). Ending the Reading Wars: Reading Acquisition From Novice to Expert. *Psychological science in the public interest*, 19(1), 5–51. Fuchs, D., Compton, D., Fuchs, L., Bryant, J., & Davis, G. (2008). Making “secondary intervention” work in a three-tier responsiveness-to-intervention model: findings from the first-grade longitudinal reading study of the National Research Center on Learning Disabilities. *Reading and Writing*, 21(4), 413–436. Fälth, L., Gustafson, S., Tjus, T., Heimann, M., & Svensson, I. (2013). Computer-assisted interventions targeting reading skills of children with reading disabilities—A longitudinal study. *Dyslexia*, 19(1), 37–53. Lovett, M. W., Frijters, J. C., Wolf, M., Steinbach, K. A., Sevcik, R. A., Morris, R. D. (2017). Early intervention for children at risk for reading disabilities: The impact of grade at intervention and individual differences on intervention outcomes. *Journal of Educational Psychology*, 109(7), 889. Partanen, M. och Siegel, L. S. (2014). Long-term outcome of the early identification and intervention of reading disabilities. *Reading and Writing*, 27(4), 665–684.

²⁶ Herkner, B. (2022). *Studier av läsrelaterade språkliga förmågor i förskola och läsutveckling i grundskola*. Specialpedagogiska institutionen, Stockholms universitet.

²⁷ Levlin, M. (2014). *Läsvårigheter, språklig förmåga och skolresultat i tidiga skolår: en undersökning av 44 elever i årskurs 2 till 3*. Doktorsavhandling, Umeå universitet.

tionen av elevers förmågor inte synliggörs eftersom deras resultat inte ställs mot någon normering. Levlin hävdar att det därmed finns en risk att elever i behov av stöd inte identifieras genom de nationella proven. Levlin kritiserade också avsaknaden av interbedömarreliabilitet, dvs. att det saknas mått på i vilken mån olika lärare bedömer delproven i nationella prov på samma sätt.²⁸ Reliabilitet och validitet i nationella prov har granskats och kritiserats även i andra studier.²⁹ Tillförlitligheten i provresultaten är något som särskilt problematiserats.³⁰

Även de obligatoriska bedömningsstöden har kritiserats. Drougge-Rådström³¹ har belyst svårigheterna med att identifiera elever med bristande läsförmåga. Hon menar att elevernas ordavkodningsförmåga inte bedöms på ett tillräckligt tillförlitligt sätt med Skolverkets bedömningsstöd i avstämning A för årskurs 1. För att erhålla hög reliabilitet vid testning förordades standardiserade tester.

Betydelsen av insatser på olika nivåer

För att stötta barn i behov av stöd under tidiga skolår menar Lundqvist³² att såväl generell god undervisningskvalitet som stöd på individnivå behövs för att skapa en meningsfull utbildning för elever i behov av stöd. Modeller som integrerar insatser på olika nivåer är ett sätt att organisera för detta, t.ex. ”Response to Intervention” (RtI). RtI syftar till att fånga upp, och i så stor utsträckning som möjligt motverka uppkomsten av, svårigheter hos elever som annars kunnat kräva omfattande specialpedagogiska insatser om

²⁸ Levlin, M. (2014). *Läsvårigheter, språklig förmåga och skolresultat i tidiga skolår: en undersökning av 44 elever i årskurs 2 till 3*. Doktorsavhandling, Umeå universitet.

²⁹ Herkner, B. (2011). *Läsutveckling i årskurs 2–6 belyst genom standardiserade test och nationella proven i svenska i årskurs 3*. Licentiatuppsats, Stockholms universitet. Levlin, M. (2014). *Läsvårigheter, språklig förmåga och skolresultat i tidiga skolår: en undersökning av 44 elever i årskurs 2 till 3*. Doktorsavhandling, Umeå universitet. Herkner, B. (2022). *Studier av läsrelaterade språkliga förmågor i förskola och läsutveckling i grundskola*. Doktorsavhandling, Stockholms universitet.

³⁰ Tengberg, M., och Skar, G. B. (2017). Hur tillförlitligt är det nationella provet i läsning i åk 9? *Utbildning och demokrati*, 26(2), s. 113–137.

³¹ Drougge-Rådström, S. (2017). Lärares synpunkter på Bedömningsstödet. *Dyslexi – aktuellt om läs- och skrivsvårigheter*, 4/2017, s. 15–17.

³² Lundqvist, J. (2016). *Educational pathways and transitions in the early school years: Special educational needs, support provisions and inclusive education*. Doktorsavhandling, Stockholms universitet.

de inte upptäckts tidigt och fått stöd.³³ RtI består av tre nivåer av utvecklingsarbete för att följa och stödja elevernas progression i läsutvecklingen. På den första nivån genomförs en forskningsbaserad läsundervisning som möter behovet hos flertalet av eleverna och kombineras med regelbunden uppföljning av elevernas läsutveckling. På nivå två erbjuds extra undervisning i mindre grupper för elever som riskerar lässvårigheter och på den tredje nivån genomförs enskild intensivundervisning med de elever vars progression varit sämre än förväntat. Det är just kombinationen av systematisk kartläggning och monitorering av elevers utveckling i kombination med evidensbaserade och systematiska insatser utifrån elevernas behov som kännetecknar RtI. Modellen har visat sig reducera antalet elever i specialundervisning från 9 procent till 1,5 procent.³⁴

Nordström³⁵ konstaterar att det i grundskolan finns behov av ett övergripande ramverk, såsom RtI, dels för att fastställa när elever når adekvata nivåer, dels för att det inom ramverket ges information till lärare om hur de kan undervisa. Han menar att denna information kan utveckla förståelse hos lärarna för hur de kan justera undervisningen för de elever som utmanas av att lära sig läsa.

I en avhandling av Nilvius studerades hur *Response to Intervention* (RtI) kan minska antalet elever som riskerar att utveckla lässvårigheter. Nilvius har analyserat hur RtI-modellen kan tillämpas i en svensk skolkontext. Forskaren bedömer att RtI sannolikt skulle kunna komplettera nuvarande system för stödinsatser genom själva strukturen med monitorering och tydliga kravnivåer som indikerar när elever behöver extra insatser. Nilvius konstaterar att RtI verkar leda till tidig upptäckt och tidiga insatser avseende elevers läsutveckling och en minskning av elever i behov av stöd.³⁶

Lärares syn på möjligheten att systematiskt följa elevers läsutveckling genom olika typer av kartlägningsverktyg undersöktes i en studie av Nordström et al. Forskarna intervjuade åtta lågstadielärare för att utforska deras användning av bedömningar och rekom-

³³ Denton, C. A. (2012). Response to Intervention for Reading Difficulties in the Primary Grades: Some Answers and Lingering Questions. *Journal of Learning Disabilities*, 45(3), s. 232–243.

³⁴ Grosche, M., & Volpe, R. J. (2013). Response-to-intervention (RTI) as a model to facilitate inclusion for students with learning and behaviour problems. *European journal of special needs education*, 28(3), s. 1–16.

³⁵ Nordström, T. (2018). *Measures that matter: facilitating literacy through targeted instruction and assistive technology*. Doktorsavhandling, Linnéuniversitetet.

³⁶ Nilvius, C. (2022). *Response to Intervention – en specialdidaktisk modell för att förebygga lässvårigheter*. Doktorsavhandling, Linnéuniversitetet.

mendationer. De kartläggningsmaterial som användes var inte Skolverkets obligatoriska kartläggningar, utan verktyg från LegiLexi³⁷ som utvecklats för att följa elevers läsutveckling. Enligt studien ansåg lärarna att de hade fått värdefull kunskap om elevernas framsteg och utveckling. Lärarna hade dessutom fått syn på hur de kunde förändra sin undervisning så att den blev mer differentierad.³⁸

Betydelsen av intensivundervisning för läsutveckling

För en relativt stor grupp elever förefaller det vara nödvändigt med systematisk och explicit undervisning i kopplingen mellan språk-ljud och bokstäver för att lära sig att ljuda och nå flytande läsning. Utan sådan undervisning finns det en risk att elever senare diagnostiseras med dyslexi på delvis felaktig grund.³⁹ I studier av lästräning har intensivundervisning visat sig ha positiva effekter när det gäller elevers läsutveckling. I en lästräningsstudie av Lindström-Sandahls forskargrupp vid Linköpings universitet⁴⁰ deltog 68 elever i årskurs 2. Eleverna indelades slumpmässigt i interventions- eller kontrollgrupp med 34 barn i varje grupp. Studien var randomiserad och kontrollerad, dvs. den hade en design som gjorde det möjligt att studera effekter. I studien jämfördes intensiv och individuell lästräning med ordinarie undervisning. Respektive grupp hade jämförbar sammansättning avseende ålder, könsfördelning och kognitiv förmåga. Hälften av eleverna fick intensiv och individuell lästräning och hälften fick ordinarie undervisning, vilket innebar att de följde klassrumsundervisningen eller annan undervisning som erbjöds på skolan, exempelvis liten grupp eller stöd av elevassistent.

Genom att jämföra effektmått, det vill säga styrkan på förändringen i läsresultaten hos eleverna som ingick i interventions- respektive kontrollgrupp, fann forskarna att eleverna som fick den intensiva och individuella lästräningen hade förbättrat sina förmågor mer än de som fick ordinarie undervisning. Effekten av de individuella läs-

³⁷ <https://legilexi.org/>. (Hämtad 2025-02-27).

³⁸ Nordström, T., Andersson, U. B., Fälth, L., & Gustafson, S. (2019). Teacher inquiry of using assessments and recommendations in teaching early reading. *Studies in Educational Evaluation*, 63, s. 9–16.

³⁹ Fälth, Linda & Hallin, Anna Eva (2023): *Så löser vi läskrisen på lågstadiet*. Näringslivets skolforum.

⁴⁰ Lindström-Sandahl, H., Elwér, Å., Samuelsson, S., och Danielsson, H. (2023). Effects of a phonics intervention in a randomized controlled study in Swedish second-grade students at risk of reading difficulties. *Dyslexia*, 29(4), s. 290–311.

träningslektionerna sågs inte enbart på ordavkodning utan överfördes även på läsförståelse. Viktigt att notera är att ordinarie undervisning innehöll både klassrumsundervisning, liten grupp, stöd av elevassistent med mera, på det sätt som skolundervisning vanligen bedrivs i svenska skolor.⁴¹

I en metaanalys av forskning gällande läsinterventioner för elever i åldern 9–11 år, som ännu inte lärt sig läsa tillräckligt bra, fann forskare i USA att läsinterventioner som fokuserar på läsförståelse har mycket goda effekter. Däremot hade insatser som fokuserar på ordigenkänning små effekter. I metaanalysen ingick 25 studier som omfattade elever från förskoleklass till tredje klass. Insatsen inriktades mot elever med inlärningssvårigheter och elever som av annan anledning bedömdes få svårigheter med läsning, exempelvis låg kognitiv förmåga eller språkstörning. Eleverna gavs intensivundervisning i mindre grupper bestående av mellan tre och fem elever. Undervisningen var ofta standardiserad och fokuserade på fonemisk medvetenhet, phonics, ordigenkänning och läsflyt. Undervisningen gavs vanligtvis dagligen i omkring 30 veckor och mellan 10 och 60 minuter åt gången. De sammantagna slutsatserna var att intensiv lästräning gav positiva effekter på elevernas läsförmåga.⁴² I en uppföljande metaanalys fann forskarna motsvarande positiva effekter av tidiga, intensiva insatser för elevers läsförmåga.⁴³

Av en rapport från Skolforskningsinstitutet framgår att intensifierad skrivundervisning under de första åren i grundskolan har positiva effekter. En explicit undervisning i stavning, ordförståelse och grammatik är särskilt viktig för elever i behov av stöd. Skolforskningsinstitutet betonade samtidigt att undervisningen för elever i behov av stöd inte enbart ska fokusera på den grundläggande färdighetsträningen, utan denna bör kombineras med en bredare undervisning inom skrivandet.⁴⁴

⁴¹ Lindström-Sandahl, H., Elwér, Å., Samuelsson, S., och Danielsson, H. (2023). Effects of a phonics intervention in a randomized controlled study in Swedish second-grade students at risk of reading difficulties. *Dyslexia*, 29(4), s. 290–311.

⁴² Wanzek, J. et al. (2010). "Reading interventions for struggling readers in the upper elementary grades: a synthesis of 20 years of research", *Reading & Writing*, 23(8).

⁴³ Wanzek, J., Stevens, E.A., Williams, K.J., Scamacca, N., Vaughn, S., Sargent K. (2018). "Current Evidence on the Effects of Intensive Early Reading Interventions." *Journal of Learning Disabilities*. 51(6), s. 612–624.

⁴⁴ Skolforskningsinstitutet (2024) *Främja skrivkunskaper i de allra tidigaste skolåren*. Se också Ehrnlund, I. och Ekerstedt, A. (2015). *Explicit undervisning för läs- och skrivutveckling*. Lund: Studentlitteratur.

Betydelsen av effektiva undervisningsmetoder

För att uppnå goda resultat är det avgörande att effektiva metoder används i undervisningen. Forskningen är enig om vilken slags undervisning som gynnar barns och elevers läsutveckling.⁴⁵ Undervisningen ska betona fonologisk medvetenhet, kopplingen mellan ljud och bokstav, läsflyt, ordkunskap och förståelse samt göra detta på ett systematiskt och strukturerat sätt.

Vetenskapsrådet genomförde 2015 på regeringens uppdrag en omfattande kunskapsöversikt av internationell och svensk forskning om läs- och skrivinlärning för yngre elever. Syftet var att ta reda på vilket vetenskapligt stöd som finns för att barns utveckling i att läsa och skriva förbättras av olika metoder. Slutsatserna i översikten bygger på cirka 70 metaanalyser och systematiska översikter, som tillsammans inkluderade drygt 4 000 studier. Urvalet bestod av analyser och översikter som helt eller delvis behandlar undervisning om läs- och skrivinlärning för åldersgruppen 6–12-åringar. Enligt kunskapsöversikten har stimulering av fonologisk medvetenhet särskilt stor betydelse för barn som har förhöjd risk att få svårigheter med läsinlärning. En slutsats i översikten är att yngre elever med risk för svårigheter bör ges explicit och systematisk undervisning om fonologisk medvetenhet och bokstav–ljud-kopplingar. Generellt ger kunskapsöversikten från Vetenskapsrådet ett stöd för användning av syntetisk metod baserad på avkodning med fonem–grafem-koppling för den grundläggande läsinlärningen. Denna metod som bygger på att eleverna lär sig koppla en bokstavs utseende eller en bokstavskombination till dess ljud och därefter sammanfoga ljuden till ord kallas syntetisk läsning, ljudmetoden eller ”phonics” som är det engelska namnet. Metoden har visat sig vara mer effektiv än andra läsinlärningsmetoder, i synnerhet för elever med läs- och skrivsvårigheter.⁴⁶

Ytterligare stöd för metoden framkommer i en brittisk studie. I en försöksverksamhet som omfattade 300 elever i motsvarande årskurs 1 studerades effekter av läsinlärningsmetoder.⁴⁷ Eleverna

⁴⁵ SOU 2025:19, s. 434–444.

⁴⁶ För en mer utförlig genomgång av undervisningsstrategier för tidig läsinlärning med vetenskapligt stöd hänvisar utredningen till SOU 2025:19, avsnitt 7, och Vetenskapsrådets kunskapsöversikt: Taube, Karin, Fredriksson, Ulf & Olofsson, Åke (2015): *Kunskapsöversikt om läs- och skrivundervisning för yngre elever. Delrapport från SKOLFORSK-projektet.*

⁴⁷ Johnston, R.S. och Watson, J. (2005). *The effects of synthetic phonics teaching on reading and spelling attainment.* Scottish Executive Education Department.

delades in i grupper som sedan undervisades med olika metoder. Försöksverksamheten avslutades i förtid på grund av att forskarna kunde konstatera att elever i den grupp som undervisats med en ”synthetic phonics method” låg 7 månader före sin ”kronologiska ålder” i läsning och 8–9 månader före i stavning. Resultaten var så tydliga att man ansåg det oetiskt att inte ge alla elever denna insats, varför man före slutet av årskurs 1 såg till att alla elever fick undervisning med ”synthetic phonics method”.

4.2.2 Träning av grundkunskaper i matematik

Matematik är ett kunskapsområde där nya steg i hög grad bygger på ett tidigare steg, vilket gör de grundläggande stegen i matematik, som taluppfattning, särskilt viktiga. Det matematiska kunnandet har av kognitionsforskare beskrivits som en snöboll. Om man lär sig de tidiga grundläggande aspekterna, finns goda möjligheter att bygga på med nya lager av matematiskt kunnande. Det första steget mot matematisk förståelse tas genom att det lilla barnet tillägnar sig vissa ”förmatematiska” grunder, då det lär sig och tränar på att använda begrepp som fler-färre, större-mindre, öka-minska osv. Lärandet i förskoleklass och under de tidiga skolåren blir ur det perspektivet särskilt viktiga. Det är angeläget att lärare i de lägre åldrarna uppmärksammar elever som eventuellt lärt sig att rabbla matematiska tallinjer eller liknande, men som saknar djupare förståelse, eftersom dessa riskerar att få problem när matematikundervisningen blir alltmer komplex med stigande ålder.⁴⁸

Brendefur m.fl. redovisar flera studier som visar att elever som slutför förskolan med otillräckliga kunskaper i grundläggande matematiska begrepp och färdigheter kommer att fortsätta uppleva svårigheter med matematik under hela sin skoltid. Enligt Brendefur visar det på vikten av tidig identifiering av elever som upplever svårigheter i matematik för att kunna sätta in rätt åtgärder omedelbart. Det finns således ett stort behov av att identifiera grundskoleelever som

⁴⁸ Haake, M. och Gulz, A. (2024) *Det oundärliga klassrummet – en framställning på kognitionsvetenskaplig grund*. Stockholm: Natur och kultur.

har svårigheter i matematik för att kunna ge omedelbar och målinriktad undervisning som avhjälper deras brister.⁴⁹

Även Almqvist, Malmqvist och Nilholm lyfter fram matematikens särskilda karaktär, där begrepp, förståelse och metoder byggs upp i en viss ordning. Elever som har svårigheter i ett delområde i matematiken kan därför ofta uppleva svårigheter även i följande och angränsande områden, och svårigheterna tenderar att växa över tid om inte relevant stöd sätts in. I sin sammanställning av olika studier konstaterar Almqvist, Malmqvist och Nilholm att olika forskare använder sig av en mängd olika metoder för att studera vad som kan hjälpa elever i svårigheter att prestera bättre i matematik. Många av de studerade interventionerna som visat goda resultat, har inslag av generella pedagogiska arbetssätt som explicit undervisning och träning i metakognitiva strategier. En skillnad jämfört med resultaten för lästräning och andra ämnen, är att datorbaserad intervention verkar ha bättre effekt inom matematiken. Återkoppling på prestation via datorprogram med efterföljande rekommendationer på övningar verkar fungera bra för att främja matematisk förmåga för elever i svårigheter. Dessa effekter verkar vara större för äldre elever och effekten ser även ut att kvarstå över tid.⁵⁰

4.3 Undervisningens organisation i relation till elevers utveckling och lärande

4.3.1 Forskning om betydelsen av undervisningsgruppens storlek

Ett sätt att stärka stödet till elever som är i behov av stöd för att nå högre måluppfyllelse är att minska gruppstorleken i vilken undervisningen bedrivs. Det kan exempelvis ske genom att minska klasstorleken i den ordinarie undervisningen eller genom att ge elever i behov av stöd undervisning i form av intensivundervisning i mindre grupp. Mindre klasser ger läraren möjlighet att ägna mer tid till varje elev,

⁴⁹ Brendefur, J. L., Johnson, E. S., Thiede, K. W., Strother, S., & Severson, H. H. (2018). *Developing a Multi-Dimensional Early Elementary Mathematics Screener and Diagnostic Tool: The Primary Mathematics Assessment*. *Early Childhood Education Journal*, 46(2), s. 153–157.

⁵⁰ Almqvist, L., Malmqvist, J. och Nilholm, C. (2015). Vilka stödsatser främjar uppfyllelse av kunskapsmål för elever i svårigheter? – en syntes av meta-analyser. Vetenskapsrådet. *Tre forskningsöversikter inom området specialpedagogik/inkludering*. Delrapport från SKOLFORSK-projektet. Vetenskapsrådets rapporter.

vilket bidrar till att undervisningens kvalitet ökar.⁵¹ Nedan redovisas ett urval av studier som studerat effekterna av dessa undervisningsformer.

Studier som visar effekter av klasstorleken

Det finns både internationella och nationella studier som har studerat klasstorleken effekt på elevers måluppfyllelse. Det är dock svårt att mäta effekten av mindre undervisningsgrupper. Det beror bl.a. på att elevgrupper inte varierar slumpmässigt utan ofta skapas utifrån elevers behov och det är ofta elever med större behov av stöd som placeras i mindre grupper. Då studiemotiverade elever ofta fungerar bra i större grupper kan det ge intrycket att mindre grupper leder till sämre studieresultat och större grupper till bättre medan det egentligen handlar om elevsortering.⁵² Ofta placeras elever med låg förväntad studieframgång i mindre klasser vilket kan påverka resultatet.⁵³

En av de mest kända studierna av betydelsen av undervisningsgruppens storlek är det amerikanska så kallade STAR-projektet som genomfördes i slutet av 1980-talet. Experimentet omfattade omkring 11 500 elever och 79 skolor. Det utformades genom att elever som började skolan och deras lärare slumpmässigt fördelades på små (13–17 elever) eller stora (22–25 elever) klasser som varade i 1–4 år. Studien visar att när de elever som ingick i projektet gått ut lågstadiet hade de som gått i små klasser bättre resultat i läsning, ordförståelse och matematik än de elever som gått i stora klasser.⁵⁴ Effekten var större ju fler år eleverna hade gått i en mindre klass och var dessutom större för elever med sämre förutsättningar såsom

⁵¹ Blatchford, P. et al. (2007). ”The Effects of Class Size on the Teaching of Pupils Ages 7–11 Years”, *School Effectiveness and School Improvement*, 18 (2).

⁵² Se t.ex. von Greiff, C., Sjögren, A. och Wieselgren, I. (2012). *En god start? En rapport om att stötta barns utveckling*. IFAU 2012:11.

⁵³ Fredriksson, P., Oosterbeek, H., Öckert, B. (2012). *Långsiktiga effekter av mindre klasser*. Rapport 2012:5.

⁵⁴ Se t.ex. Krueger, A.B. och Whitmore, D.M. (2001). ”The Effect of Attending a Small Class in the Early Grades on College-test Taking and Middle School Test Results: Evidence from Project Star”. *The Economic Journal*, 111(468); Chetty, R. et al. (2011). ”How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project STAR.” *Quarterly Journal of Economics* 126(4).

sämre familjeekonomi, minoritetsbakgrund eller som gick i skolor med sämre förutsättningar.⁵⁵

En studie i en svensk kontext genomförd av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) visar vissa positiva effekter av mindre elevgrupper.⁵⁶ Studien har en design som medger slutsatser om effekter eftersom studien utnyttjade den naturliga slumpmässighet som uppstod när regleringar om klasstorlek togs bort i samband med skolans kommunalisering.⁵⁷ Resultaten i IFAU:s studie visar att mindre klasser i mellanstadiet förbättrade elevernas resultat på nationella prov i svenska, engelska och matematik vid grundskolans slut, samt deras kognitiva och icke kognitiva förmågor vid 13 års ålder. Studien visade att elever som undervisats i mindre elevgrupper i åldern 10–13 år ökade sina kognitiva och icke-kognitiva förmågor mer än jämnåriga som undervisats i större grupper. När eleverna från de mindre grupperna var 16 år hade de bättre resultat på nationella prov i svenska, engelska och matematik och när de etablerade sig på arbetsmarknaden hade de generellt högre lön och utbildningsnivå än de elever som gått i större klasser. Löneeffekterna var tillräckligt stora för att de långsiktiga intäkterna skulle överstiga de kortsiktiga kostnaderna för att minska undervisningsgruppernas storlek.⁵⁸

Studier om intensivundervisning i mindre undervisningsgrupper

Utredningen har tidigare beskrivit forskning om intensivträning inom läsning och skrivning (se avsnitt 4.2.1.). Ett flertal studier har fokuserat på gruppstorlekens betydelse vid intensivundervisning. En amerikansk studie visar att intensivundervisning i grupper med upp till tre elever gav större effekt på elevernas lärande än en undervisningsgrupp med tio elever. I studien jämfördes effekterna

⁵⁵ Finn, J.D., Gerber, S.B. & Boyd-Zacharias, J. (2005). "Small Classes in the Early Grades, Academic Achievement, and Graduating From High School". *Journal of Educational Psychology*, 97(2).

⁵⁶ Fredriksson, P., Oosterbeek, H. & Öckert, B. (2012). *Långsiktiga effekter av mindre klasser*. IFAU 2012:5.

⁵⁷ Regeln var att en klass i mellanstadiet fick innehålla som mest 30 elever och så fort antalet elever i en årskurs på skolan översteg 30 elever, bildades två klasser. Regeln gav upphov till stora skillnader i klasstorlek mellan skolor med nästan lika många elever och som forskarna kan anta var jämförbara i alla andra relevanta avseenden.

⁵⁸ Fredriksson, P., Oosterbeek, H. och Öckert, B. (2012). *Långsiktiga effekter av mindre klasser*. IFAU 2012:5.

av läsundervisning med elever i årskurs 2 i socioekonomiskt utsatta skolor. Undervisningen gavs i grupper om en, tre eller tio elever med en lärare och i 58 halvtimmespass under 16 veckor. Alla elever använde samma undervisningsmaterial. Resultaten visade att de två mindre grupperna ledde till förbättrad läsförmåga och att de var effektivare än grupperna med tio elever. Studien visade ingen signifikant skillnad mellan grupperna om en och tre elever.⁵⁹

I betänkandet *Förstärkningsundervisning i skolan – en försöksverksamhet för fler behöriga elever* (SOU 2024:94) redovisas erfarenheter från olika skolor som arbetar med intensivundervisning. På skolorna genomfördes undervisning t.ex. i intensivperioder en gång på våren och en gång på hösten. Intensivperioderna omfattade 4–6 veckor per tillfälle och utvalda elever fick 20–30 minuter extra tid i läsning (avkodning, läsflyt och läsförståelse) vid fyra tillfällen i veckan under dessa perioder. Undervisningen förlades utifrån elevens behov: innan skolan, på raster, under lektionstid eller efter skolan. Elevernas framsteg följdes under intensivperiodens gång och utvärderades innan en ny plan togs fram. I ett annat exempel valdes elever som man antog skulle gynnas av intensivträning i läs- och skrivinlärning och/eller matematik ut. Intensivträningen gavs till en elevgrupp om 4–6 elever som undervisades av ämnesbehörig lärare, eller annan funktion med liknande kompetens, i cirka 20 minuter om dagen under en period om 4–6 veckor. Detta skedde samtidigt som övriga elever i klassen undervisades i samma ämne.⁶⁰

⁵⁹ Vaughn, S. et al. (2003). ”Reading Instruction Grouping for Students with Reading Difficulties”, *Remedial and Special Education*, 24 (5).

⁶⁰ SOU 2024:94. *Förstärkningsundervisning i skolan. En försöksverksamhet för fler behöriga elever.*

5 Elever har behov av ett snabbt och flexibelt stöd

I detta avsnitt beskrivs arbetet med stödinsatser i praktiken samt hur det har gått för elever som fått särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna.¹ Avslutningsvis sammanfattas de problem och behov av förändringar som utredningen har identifierat. I avsnitt 6 fördjupas resonemangen om behov av förändringar i samband med att utredningens förslag presenteras.

5.1 Skolors arbete med olika stödinsatser

I detta avsnitt beskriver vi skolornas arbete med stödinsatser med utgångspunkt bl.a. i myndighetsrapporter.

5.1.1 Lärare har bristande förutsättningar att möta elevers stödbehov

Av kommentarerna till de allmänna råden om skolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd framgår att rektorn behöver se till att det finns tillräckliga resurser för att tillgodose elevernas behov av extra anpassningar och särskilt stöd samt vid behov omprioritera resurser på skolenheten.² Enligt granskningar finns dock brister när det gäller såväl allokering av resurser som kompetens.

¹ Det saknas motsvarande uppföljning avseende gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

² Skolverket (2022). *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

Skolinspektionens³ granskning från 2024, där 30 skolenheter granskades, visade på brister i huvudmännens ansvar att se till att skolornas personal fullt ut har insikt i de bestämmelser som gäller för området extra anpassningar och särskilt stöd. Detta har under flera år varit det område där Skolinspektionen sett flest brister. Vidare konstaterade myndigheten brister när det gäller förankrade rutiner och en gemensam förståelse för arbetet med stödinsatser på vissa av de granskade skolorna. Skolinspektionens erfarenheter visar att lärare och övrig personal i vissa fall saknar rätt förutsättningar för arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd.⁴ Liknade resultat framkom i Skolinspektionens granskning ”Elevens hela dag som utgångspunkt för stöd”, där 30 skolenheter granskades. Inom den granskningen beskrivs att rektorer många gånger inte tydliggjort för personalen vem som ansvarar för vad i stödarbetet och vad som förväntas av dem.⁵

Det råder enligt Sveriges Lärares undersökning⁶ en obalans mellan elevernas behov av extra anpassningar och särskilt stöd och de förutsättningar som finns för att ta hand om dessa behov. Mer än åtta av tio lärare i grundskolan svarar i undersökningen att det stämmer helt eller delvis att de inte har tillräckliga förutsättningar för att möta antalet elever i klassen som har behov av extra anpassningar och/eller särskilt stöd. Av rapporten framgår att lärarna upplever att de måste anpassa varje lektion för att möta många olika behov hos eleverna, vilket inkluderar både extra anpassningar och särskilt stöd. Den höga arbetsbelastningen och kraven på differentierad undervisning leder enligt rapporten till att många lärare känner sig stressade, vilket påverkar både deras arbetsmiljö och elevernas studiero. Bristen på stödinsatser innebär enligt rapporten att många elever inte får den hjälp de behöver i tid, vilket kan leda till försämrade studieresultat och fler konflikter i klassrummet. Fler än åtta av tio lärare svarade att det stämmer helt eller delvis att det är svårt att hinna med innehållet i styrdokumentet på grund av att de

³ Skolinspektionens granskningar omfattar ett begränsat antal skolor, oftast 30, och ger därför inte en nationell bild, dvs. det går inte att utifrån granskningarna dra slutsatser om situationen i landets alla skolor.

⁴ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*, 2024:8.

⁵ Skolinspektionen (2022). *Elevens hela dag som utgångspunkt för stöd. Arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i skola och fritidsbem*, 2022:11512.

⁶ Sveriges Lärare (2024). *Skolan går inte i repris. Så påverkas undervisningen av extra anpassningar och särskilt stöd*.

har för många elever med extra anpassningar och/eller särskilt stöd. Vidare uppgav fler än sju av tio lärare att det stämmer helt eller delvis att nivån på innehållet sänks eftersom alla ska kunna bli godkända.⁷

Enligt Sveriges Lärare är anpassningar inom undervisningen en naturlig del av lärares yrkesutövning. Undersökningen visar dock att endast var fjärde lärare uppger att deras professionella bedömning beaktas i mycket hög utsträckning vid beslut om extra anpassningar. Av rapporten framgår vidare att majoriteten av de 1 038 lärare som besvarade den enkätundersökning som rapporten bygger på angav att det i ganska låg eller mycket låg utsträckning finns resurser på deras skola att följa skollagen gällande extra anpassningar och särskilt stöd. I förskoleklass och grundskolans årskurser 1–6 svarade sju av tio lärare att de i ganska låg eller mycket låg utsträckning kan följa skollagen.⁸

5.1.2 Det förekommer brister i samarbetet med elevhälsans specialpedagogiska kompetenser

Skolans specialpedagogiska kompetens har ett särskilt ansvar för att stödja skolans arbete med att möta alla elevers behov och förutsättningar. Enligt Skolinspektionen förekommer brister när det gäller samarbetet med elevhälsans specialpedagogiska kompetenser. I Skolinspektionens granskning från 2024, om elevens hela dag som utgångspunkt för stöd, beskrevs en problembild där rektorn inte skapar förutsättningar för samverkan utifrån elevens hela dag mellan olika personalkategorier i skola och fritidshem samt elevhälsa. Granskningsvisade vidare att det bland de 30 skolor som granskades förekom att rektorn inte heller tydliggjort för personalen vem som ansvarar för vad i stödarbetet och vad som förväntas av dem i det. Frågor behandlas då i stället i förbifarten i det praktiska arbetet med eleverna. Skolinspektionen konstaterade att utan strukturer för samverkan saknar personalen ofta möjlighet att tillsammans planera stödinsatser, jämföra erfarenheter, dela kunskap och ta del av elevhälsans kompetens.⁹

⁷ Sveriges Lärare (2024). *Skolan går inte i repris. Så påverkas undervisningen av extra anpassningar och särskilt stöd.*

⁸ Sveriges Lärare (2024). *Skolan går inte i repris. Så påverkas undervisningen av extra anpassningar och särskilt stöd.*

⁹ Skolinspektionen (2024). *Elevens hela dag som utgångspunkt för stöd. Arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i skola och fritidshem*, 2022:11512.

I Skolinspektionens granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd, påtalade myndigheten att arbetet i skolorna bl.a. påverkas av tillgången på kompetens i form av behöriga lärare och specialpedagogisk personal. På en del skolor fanns risk för bristande kontinuitet i arbetet med stöd till följd av hög personalomsättning bland rektorer, lärare och personal inom elevhälsan. Skolinspektionen konstaterade också att möjligheterna att arbeta förebyggande, och att genomföra välgrundade utredningar om särskilt stöd och anpassad studiegång, påverkas när det saknas funktioner i elevhälsan på skolorna.¹⁰

I Skolinspektionens granskning av skolors arbete med extra anpassningar¹¹ beskrev myndigheten positiva exempel där speciallärare eller specialpedagoger regelbundet deltar i att upptäcka och identifiera elevernas behov. I framgångsrika skolor används specialpedagoger eller annan elevhälsokompetens för observationer, handledning, kompetensutveckling och stöd vid implementering av gemensamma modeller och rutiner. Även om elevhälsans medverkan inte garanterar framgång, ökar det betydligt chanserna för ändamålsenliga extra anpassningar. Skolinspektionen påpekade att det är ovanligt att lärare identifierar elevernas behov utan elevhälsans medverkan.¹²

5.1.3 Det förekommer brister i arbetet med extra anpassningar

I Skolinspektionens granskning av skolors arbete med extra anpassningar och särskilt stöd¹³ uppmärksammade myndigheten en rad brister i relation till lagstiftningens krav. Ofta förekommande brister när det gäller extra anpassningar handlar om att anmälan inte sker till rektorn när det befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Skolinspektionen konstaterade också att de granskade skolornas extra anpassningar tenderar att bli alltmer omfattande. Olika extra anpassningar prövas och läggs till men

¹⁰ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*, 2024:8.

¹¹ Skolinspektionen (2016). *Skolans arbete med extra anpassningar – Kvalitetsgranskningsrapport*.

¹² Skolinspektionen (2016). *Skolans arbete med extra anpassningar – Kvalitetsgranskningsrapport*.

¹³ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*, 2024:8.

någon samlad uppföljning av insatserna förekommer mer sällan. Det förekommer också att extra anpassningar ges under lång tid utan att eleven anmäls till rektorn för utredning om behov av särskilt stöd, vilket innebär risker för att åtgärder inom ramen för särskilt stöd fördröjs.

Skolinspektionen pekade också på de utmaningar det innebär för lärarna att tillgodose elevers behov inom ramen för extra anpassningar. Utmaningarna i klassrummet innebär att lärarna behöver specialpedagogiska insikter för att kunna realisera anpassningar i den ordinarie undervisningen, menade myndigheten. En förklarande faktor kan vara en låg ambitionsnivå från huvudmännen när det gäller kompetensutveckling och stöd till lärare när det gäller hur de extra anpassningarna ska utformas. Andra förklaringsfaktorer som lyftes fram i Skolinspektionens analys är skolans organisering av arbetet kring stöd, elevhälsans resurser och vilka möjligheter som skapas för kollegiala utbyten i skolan.¹⁴

SPSM genomförde 2023 en enkätundersökning riktad till rektorer verksamma inom anpassad grundskola. Undersökningen genomfördes för att öka kunskaperna om stödinsatser i skolformen. I rapporten redovisades hur rektorerna uppfattar att deras verksamhet lever upp till lagkraven om extra anpassningar och särskilt stöd.¹⁵ Tre av fyra av rektorerna i undersökningen uppgav att 90 procent eller fler av eleverna får det stöd de behöver. Dock visade resultaten i rapporten att det finns utmaningar när det gäller tillgång till personal med rätt kompetens. Även anpassningar av lokaler efter elevers behov beskrevs som en utmaning.¹⁶

5.1.4 Ansvarsfördelning och arbetsprocess kring anmälan är ofta otydlig

Skolinspektionen ser i sin tillsyn ofta brister gällande anmälan till rektorn om utredning av behov av särskilt stöd. Det handlar såväl om att anmälan inte sker till rektorn, som om oklara rutiner och brister i kommunikation och fortsatt hantering. Lärare beskriver att de på olika sätt informerar om elevers stödbehov, såväl inom sitt

¹⁴ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*, 2024:8.

¹⁵ Nettourvalet bestod av 664 skolor. Totalt svarade rektorer för 550 av skolenheterna på minst en fråga. 432 av rektorerna svarade på de flesta av frågorna i enkäten.

¹⁶ SPSM (2023). *Måluppfyllelse i svensk grundsärskola*.

arbetslag som i kommunikation med rektorn och elevhälsans personal, utan att det noteras som en anmälan och utan att utredning inleds. Ibland kan det råda olika uppfattningar om huruvida informationen faktiskt var att betrakta som en formell anmälan. I andra fall beskriver Skolinspektionen att rektorn, eller den som rektorn delegerat till, anser att läraren inte har arbetat tillräckligt mycket med extra anpassningar och att det därmed inte ”är dags” för en anmälan om särskilt stöd. I dessa fall faller ansvaret tillbaka på läraren att genomföra extra anpassningar under ytterligare en tid, samt att intensifiera, justera, dokumentera och utvärdera dessa, innan en anmälan om särskilt stöd tas emot.¹⁷

5.1.5 Bristfälliga utredningar innebär svårigheter att utforma ändamålsenligt stöd

Skolinspektionen ser i tillsyn att den utredning som genomförs inte alltid är tillräcklig för att bidra till en bedömning av elevens behov av stöd. Bristerna kan bestå i att det saknas nödvändig information om elevens kunskaper, att det saknas en pedagogisk bedömning av orsakerna till elevens svårigheter eller att det inte framgår av utredningen vilka behov av särskilt stöd eleven har. Skolinspektionen anser utifrån sina samlade erfarenheter att det behöver framgå tydligare vilka behov av särskilt stöd eleven har i förhållande till specifika ämnen där eleven riskerar att inte uppnå betygskriterierna som minst ska uppfyllas.¹⁸

När en utredning om en elevs behov av särskilt stöd visar att eleven har behov av särskilt stöd, ska insatser beslutas i ett åtgärdsprogram. Specialpedagogiska skolmyndighetens rådgivare beskriver att de får en hel del frågor både kring hur man ska skriva i ett åtgärdsprogram och om formen för det särskilda stödet. Inte sällan beskrivs t.ex. en åtgärd i ett åtgärdsprogram i form av ett antal timmar med speciallärare eller elevassistent, eller att eleven ska vistas ett visst antal timmar i en särskild undervisningsgrupp. När skolan genomför en utredning om en elevs behov av särskilt stöd, finns det enligt Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) risk för att man låser

¹⁷ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*, 2024:8.

¹⁸ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*, 2024:8.

sig vid de stödinsatser som finns tillgängliga, exempelvis i form av befintliga särskilda undervisningsgrupper i grundskolan och motsvarande skolformer.¹⁹

Såväl Skolinspektionen som rådgivarfunktionen vid SPSM har lyft fram att den utredning som ligger till grund för beslut om särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp eller enskilt, ofta brister när det gäller att göra tydligt vilket behov som undervisningen i den särskilda undervisningsgruppen ska fylla och vilken undervisning eleven behöver få där för att lyckas i sitt lärande. En sådan bristande utredning kan försvåra för personalen i den särskilda undervisningen när det gäller att möta elevernas behov i undervisningen. Utan en tydlig beskrivning av vad som ska ske i undervisningen blir det också svårt för verksamheten att avgöra om åtgärden gett önskad effekt och ska kvarstå eller om någon justering behöver göras.²⁰ Rådgivarna beskriver att skolorna ofta tänker att formen i sig själv är en stödåtgärd och därmed inte tar reda på vilken undervisning eleven behöver för att utvecklas i sitt lärande.²¹

5.1.6 Elevers och vårdnadshavares bild av arbetet med anpassningar och stöd

I Skolinspektionens årliga skolenkät ställs inte några frågor om extra anpassningar och särskilt stöd. Däremot får eleverna värdera hur ofta lärarna förklarar vad de ska göra på lektionerna så att de förstår, hur ofta de får den hjälp de behöver, hur ofta de upplever skolarbetet som alldeles för svårt samt i vilken utsträckning de får den hjälp de behöver från skolan för att klara skolarbetet. I 2024 års skolenkät instämmer 37 procent av eleverna i årskurs 5 helt och hållet i att de får den hjälp de behöver från skolan för att klara skolarbetet. 43 procent instämmer till stor del, medan 14 respektive 3 procent instämmer till viss del respektive inte alls. I årskurs 8 instämmer endast 19 procent av eleverna helt och hållet och 44 procent till stor del i att de får den hjälp de behöver från skolan för att klara skolarbetet. 26 procent instämmer till viss del och 7 procent inte alls. I gymnasieskolans årskurs två är det 24 procent som in-

¹⁹ Underlag från SPSM:s rådgivarfunktion, 2024-09-19. Dnr Komm2024/00522/U2024:01 nr 2.

²⁰ Skolinspektionen (2023). *Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter*, 2022:6164; Underlag från SPSM:s rådgivarfunktion, 2024-09-19. Dnr Komm2024/00522/U2024:01 nr 2.

²¹ Underlag från SPSM:s rådgivarfunktion, 2024-09-19. Dnr Komm2024/00522/U2024:01 nr 2.

stämmer helt, 46 procent till stor del, 23 procent till viss del och 4 procent inte alls i att de får den hjälp de behöver av skolan för att klara skolarbetet.

På frågan hur ofta de får den hjälp de behöver under lektionerna svarar 28 procent av eleverna i årskurs 5 alltid och 45 procent svarar ofta. I årskurs 8 anger 16 procent av eleverna att de alltid får den hjälp de behöver under lektionen och 47 procent att de ofta får det. I gymnasieskolans andra årskurs är det 22 procent av eleverna som svarar att de alltid får den hjälp de behöver under lektionerna och 50 procent svarar ofta.

Riksförbundet Attention har i en rapport²² som publicerades 2024 sammanställt resultatet av en enkät till vårdnadshavare till barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Enkäten besvarades av 3 400 vårdnadshavare till barn från årskurs ett i grundskolan till sista året i gymnasieskolan. Nästan alla svarande angav att deras barn har behov av anpassningar och stöd i skolan. 31 procent anger att barnet helt eller till stor del ges det stöd som de har rätt till. Drygt hälften (54 procent) anser inte att barnet får rätt anpassningar. Den vanligaste anpassningen eller stödinsatsen som eleverna får är anpassad studiegång, vilket 37 procent av de svarande anger att deras barn har beslut om. Även pedagogiskt och kognitivt stöd (såsom anpassad information eller bildstöd), särskild undervisningsgrupp, sensoriskt stöd (exempelvis avskärmning eller hörselkåpor), anpassningar av den fysiska skolmiljön samt enskild undervisning och socialt stöd är insatser som mer än 20 procent av de svarande anger att barnet ges. Även om många vårdnadshavare inte upplever att barnet får helt rätt stöd, så anser många att det stöd som barnet fått har varit till hjälp. Insatserna upplevs dock ofta som otillräckliga och det beskrivs att utlovat stöd kan utebli på grund av exempelvis sjukfrånvaro. I enkäten anger 42 procent av vårdnadshavarna att det dröjde mer än ett år från det att skolan uppmärksammade en problematik till dess att stöd eller anpassningar sattes in. Attention beskriver även brister i uppföljningen av de insatser som sätts in. 27 procent anger att insatserna följs upp regelbundet och 19 procent att det sker någon gång, medan 17 procent anger att uppföljning sker först när vårdnadshavaren påpekat behovet. 28 procent av föräldrarna i undersökningen har bytt skola för sitt barn på grund

²² Riksförbundet Attention (2024). "För höga krav och för lite stöd". *Attentions skolrapport 2024*.

av brister i anpassningar och stöd. Ytterligare 32 procent funderar på att byta skola eller skulle vilja göra det, men saknar möjlighet.²³

5.1.7 Undervisningens genomförande i särskild undervisningsgrupp har brister

Skolinspektionen granskade undervisningens kvalitet i särskilda undervisningsgrupper 2024.²⁴ Myndigheten konstaterade i granskningen att det var vanligt förekommande med brister i såväl förutsättningar för lärande och undervisningens fokus på kunskapsutveckling som förhållningssätten i undervisningen i de särskilda undervisningsgrupperna. På hälften av de granskade skolorna får eleverna i de särskilda undervisningsgrupperna inte ett aktivt och individanpassat lärarstöd, bedömde myndigheten. Av granskningen framgår också att undervisningen i de särskilda undervisningsgrupperna i många fall inte utmanar eleverna i deras kunskapsutveckling i tillräcklig omfattning, utan snarare sänker förväntningarna och nivån på kunskaperna.

Lärarstödet i de granskade grupperna planerades sällan på förhand utan utformas i stunden, vilket gjorde att stödet bara rymde enstaka strategier. Ett viktigt skäl till detta kan vara att den lärare som ansvarar för genomförandet av undervisningen ofta inte har planerat innehållet. Läraren kan ha fått ta del av innehållet sent, vilket inte ger möjlighet att planera ett upplägg som anpassas efter elevernas behov.

Vidare visade granskningen att undervisningen ofta är av individuell karaktär och saknar ett strukturerat och lärarlett upplägg. Dessutom tydliggörs sällan syftet med olika arbetsmoment. Eleverna i gruppen arbetar ofta med olika ämnen och uppgifter, ofta enskilt, och lektioner övergår i varandra utan tydlig början eller slut. Eleverna lämnas delvis själva med att strukturera sin skoldag. Personalen är tillgänglig, men eleven styr takt och ordning på de arbetsuppgifter som läraren gett. Detta leder till att fokus ofta ligger på att göra uppgifter, snarare än på lärande. Vidare är variationen i undervisningsmetoderna bristfällig i många av de granskade grupperna och möjligheterna för eleven att sätta in lärandet i ett sammanhang begränsade.

²³ Riksförbundet Attention (2024). "För höga krav och för lite stöd". *Attentions skolrapport 2024*.

²⁴ Skolinspektionen (2024). *Undervisningens kvalitet i särskild undervisningsgrupp*, 2024:14.

Samarbetet och samspelet mellan eleverna inom ramen för undervisningen är ofta mindre i de granskade grupperna, än i andra klasser och grupper. Skolinspektionen beskriver att drygt hälften av de granskade grundskolorna har organiserat undervisningen så att eleverna i gruppen följer olika scheman, vilket innebär att de vid samma tidpunkt har olika ämnen och ibland även rast vid olika tillfällen. De bristande möjligheterna till gemensamma lärsituationer och dialog med andra elever kan vara särskilt allvarliga för elever som redan skiljts ut från sin ordinarie undervisningsgrupp. Om eleven inte heller ges några större möjligheter till interaktion ökar risken för upplevelse av utanförskap i den särskilda undervisningsgruppen.

De brister Skolinspektionen noterat i sin granskning av undervisningens kvalitet i de särskilda undervisningsgrupperna gäller inte alla granskade skolor. I granskningen har Skolinspektionen även mött väl fungerande särskilda undervisningsgrupper med undervisning av hög kvalitet. Dessa grupper präglas av att man nyttjar förutsättningarna med den mindre gruppen väl och utformar en strukturerad undervisning på ett medvetet sätt med tydlig utgångspunkt i elevernas individuella behov. Här är det vanligt att samma lärare står för planering och genomförande av undervisningen. Det är också vanligare med gemensam undervisning i gruppen, varierade arbetssätt och samtal med eleverna om undervisningens syfte och mål.²⁵

Det finns ett visst stöd i forskning för att lärare begränsar kunskapsinnehåll och sänker förväntningarna för att elever i behov av stöd ska få möjlighet att lyckas. Ett antal studier visar att det är ett problematiskt arbetssätt. Elevernas möjligheter att lära begränsas, vilket kan få till följd att eleverna får sänkt självförtroende, en upplevelse av stigmatisering och sänkt motivation för studierna. Ett skäl för sådan förenkling kan vara en ambition att stärka elevens motivation och känsla av autonomi, men någon sådan positiv effekt gick inte att mäta i studierna.²⁶ Goda relationer mellan lärare och elev framhålls i forskning som särskilt viktiga för elever i behov av

²⁵ Skolinspektionen (2024). *Undervisningens kvalitet i särskild undervisningsgrupp*, 2024:14.

²⁶ Klapp, A. och Jönsson, A. (2020). Scaffolding or simplifying; students' perception of support in Swedish compulsory school. I *European Journal of Psychology of Education*, ISSN 0256-2928, E-ISSN 1878-5174, Vol. 36, nr 4, s. 1055-1074. Jönsson, A. (2018). Meeting the Needs of Low-Achieving Students in Sweden: an Interview Study. I *Frontiers in Education*, Vol. 3, nr 63.

stöd, och har en positiv effekt på såväl den ämnesmässiga utvecklingen som på den sociala och den emotionella.²⁷

Särskild undervisningsgrupp i kombination med anpassad studiegång i obligatoriska skolformer

Närmare 40 procent av de 14 900 elever som hade beslut om undervisning i särskild undervisningsgrupp läsåret 2023/2024 hade även beslut om anpassad studiegång.²⁸ Statistiken kan indikera att särskilda undervisningsgrupper ibland organiseras på ett sådant sätt att eleverna inte får undervisning i alla ämnen med minst samma undervisningstid som andra elever.

I en avhandling från 2023 har Westerberg genom intervjuer och dokumentstudier kartlagt arbete i särskilda undervisningsgrupper. Westerberg konstaterar att det är vanligt att eleverna i särskilda undervisningsgrupper har anpassad studiegång, som gör att de har förkortade skoldagar eller går i skolan färre veckodagar. Motiveringarna i åtgärdsprogrammen handlar om att eleverna ska få koncentrera sig på färre ämnen, orka med och inte få huvudvärk eller få sovmorgon för att återhämta sig. Överväganden om konsekvenser av att eleverna tillbringar mindre tid i skolan eller inte deltar i undervisning i alla ämnen blev inte synliga i de granskade åtgärdsprogrammen.²⁹

5.1.8 Bristfällig nationell bild av omfattningen av anpassad studiegång

Det finns i dag endast bristfällig information om omfattningen av elever med anpassad studiegång på nationell nivå. Skolverket har uppgifter om antalet elever som har anpassad studiegång. Däremot finns ingen nationell statistik som visar om besluten om anpassad studiegång innebär att det är del av eller hela ämnen som reduceras.

Utifrån sin betygsstatistik har Skolverket tillgång till uppgifter om antal elever som saknar betyg i ett ämne på grund av anpassad

²⁷ Aspelin, J. (2024). Elevers perspektiv i specialdidaktisk undervisning. I M. Holmqvist (red.), *Specialdidaktik: För innehållsinkluderande undervisning*, s. 105–110. Gleerups Utbildning AB.

²⁸ Kompletterande statistikunderlag från Skolverket 20241004 Dnr Komm2024/00522/U2024:01 nr 3.

²⁹ Westerberg, V. (2023) *Skolans tillfälliga bakdörr? En studie om den särskilda undervisningsgruppen i relation till skolans inkluderande uppdrag*. Doktorsavhandling, Umeå universitet.

studiegång. Skolverket samlar däremot inte in uppgifter om vilka ämnen som berörs för de elever som trots anpassad studiegång i ett ämne ändå har fått ett betyg i ämnet.

5.1.9 Det förekommer brister i tillämpningen av anpassad studiegång

Anpassad studiegång är en ingripande åtgärd för eleven. Att inte få en fullständig utbildning med undervisning i samtliga ämnen eller den garanterade undervisningstiden kan bli hindrande för elevens möjlighet till fortsatt utbildning.

Ett beslut om anpassad studiegång ska alltid föregås av en utredning av särskilt stöd. Om utredningen visar att elevens behov och förutsättningar inte i rimlig grad kan anpassas inom ramen för skolan kan ett beslut fattas som innebär avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen.³⁰ Vikten av en tydlig grund i en utredning av elevens behov av särskilt stöd förtydligas i ett vägledande beslut från Skolväsendets överklagandenämnd. Av nämndens beslut framgår att eftersom anpassad studiegång är ett mycket ingripande beslut för den enskilde eleven, är det av stor vikt att rektorn säkerställer att undervisningens omfattning inte minskar mer än vad eleven har behov av, samt att skolan noga avväger vilka ämnen eleven ges undervisning i.³¹ Nämnden betonar även i ett annat beslut att bestämmelsen om anpassad studiegång avser situationer när andra stödåtgärder inte har gett resultat.³²

Studier från Skolverket och Skolinspektionen indikerar att det förekommer att skolor anpassar studiegången för elever i stället för att anpassa lärmiljön. I en studie av grundskolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar beskriver Skolverket att det förekommer att elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som har stora svårigheter att klara av undervisning i stor klass och den fysiska skolmiljön får anpassad studiegång för att orka komma till skolan.³³

Skolinspektionen konstaterade i en rapport som bl.a. bygger på ett urval av beslut från Skolinspektionens riktade tillsyn under

³⁰ 3 kap. 12 § skollagen (2010:800).

³¹ Skolväsendets överklagandenämnd dnr 2017:622, 2018-02-18.

³² Skolväsendets överklagandenämnd dnr 2012:499, 2012-12-20.

³³ Skolverket (2025). *Grundskolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Enkätstudie till huvudmän och skolenbeter*. Rapport 2025:1.

åren 2020–2023 att det förekommer återkommande brister i tillämpningen av anpassad studiegång.³⁴ Skolorna i rapporten var utvalda på grund av olika riskbilder och ger inte en nationell bild. I rapporten beskriver Skolinspektionen att det förekommer företeelser i skolornas utredningar av elevers behov av särskilt stöd, framtagande och beslut av åtgärdsprogram som innebär risk för att beslut om anpassad studiegång fattas på alltför svaga grunder. Det förekommer exempelvis att det inte framgår varför en elevs behov av särskilt stöd bäst möts genom anpassad studiegång eller varför en elevs behov av särskilt stöd inte kan ges genom en mindre ingripande åtgärd. Det framgår heller inte alltid av besluten i vilken omfattning eleven ges undervisning och i vilka ämnen.

Myndigheten menar att bristerna kan leda till att beslutet om anpassad studiegång ibland fattas utifrån verksamhetens praktiska omständigheter, som bristande resurser när det gäller ekonomi, personal och kompetens, snarare än utifrån en genomarbetad bedömning av vilka insatser som bäst gynnar elevens lärande. Genom dessa brister minskar skolans möjligheter att följa upp och utvärdera stödåtgärderna, såväl på individnivå som på organisationsnivå.³⁵

Anpassad studiegång kan vara ett värdefullt verktyg

Trots ovanstående problem och brister, är det viktigt att konstatera att anpassad studiegång under vissa omständigheter kan vara ett värdefullt verktyg. Det kan exempelvis vara en väg för att ge möjlighet för en elev med problematisk skolfrånvaro att trappa upp sin skolnärvaro successivt på ett sätt som främjar en långsiktigt ökad skolnärvaro och inlussning i såväl undervisning som det sociala sammanhanget. Det kan också röra sig om elever med ohälsa som gör att de inte klarar full skoltid, men som ändå ska ges möjlighet till en fungerande skolgång utifrån en utredning av elevens behov och förutsättningar.

Att minska elevens sammanlagda undervisningstid i arbetet med att slussa tillbaka en elev till skolgång efter långvarig frånvaro framhålls som en framgångsrik åtgärd i en avhandling om elever med

³⁴ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*, 2024:8.

³⁵ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassning och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*, 2024:8.

problematiske skolfrånvaro. Där ses anpassad studiegång som en del av en långsiktig process för återgång och återintegrering. Till- sammans med exempelvis skolpersonal som träder in och skapar tillit och förtroende hos eleven samt alternativa lärmiljöer kan skolan skapa förutsättningar för ökad skolnärvaro efter en lång- varig frånvaro.³⁶

5.2 Arbetet med stödinsatser i gymnasieskolan

I detta avsnitt presenteras rapporter som belyser stödbehov i gym- nasieskolan samt gymnasieskolors arbete med stödinsatser. Under- lagen är förhållandevis begränsade. Skolverket gör inte någon nationell uppföljning av omfattningen av särskilt stöd i gymnasieskolan. Det råder också brist på granskningar och andra uppföljningar som kan ge en bild av hur bestämmelserna om särskilt stöd tillämpas i gym- nasieskolan och vilken effekt stödet har på elevernas resultat. Nedan redovisas de myndighetsrapporter inom området som utredningen funnit relevanta. Utredningen har inte funnit några relevanta rap- porter som belyser stödbehov eller arbetet med stödinsatser avse- ende anpassade gymnasieskolan och några sådana underlag ingår därför inte i framställningen.

5.2.1 Arbetet med stödinsatser i gymnasieskolan är inte tillräckligt effektivt

Skolverket har undersökt hur elevers slutbetyg i grundskolan på- verkar deras resultat i gymnasieskolan. Elever som lämnade grund- skolan med betyget E i ämnena svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik, och som antagits till de högskoleförbere- dande programmen naturvetenskapsprogrammet och teknikprogram- met hade en examensfrekvens som uppgick till under 50 procent. Elever med E i samma ämnen, men som antagits till något av yrkes- programmen bygg och anläggning, el och energi, fordon och trans- port, industritekniska samt VVS och fastighet hade en högre examens- frekvens, omkring 70 procent. Av Skolverkets slutsatser framgår att gymnasieskolan behöver bli bättre på att stödja elever med låga

³⁶ Forsell, T. (2020). "Man är ju typ elev, fast på avstånd" *Problematiske skolfrånvaro ur elevers, föräldrars och skolpersonals perspektiv*. Doktorsavhandling, Umeå universitet.

betyg från grundskolan så att de klarar gymnasieexamen. Det visade sig även att elever som läser upp ett icke godkänt betyg på lovskola efter årskurs 9 har sämre förutsättningar att klara gymnasieexamen.³⁷

Skolinspektionen har granskat individuella stödinsatser i gymnasieskolan.³⁸ I granskningen som omfattade 29 gymnasieskolors stödarbete undersökte myndigheten bl.a. i vilken grad regleringarna om en helhetsbild på elevens stödbehov samt mentorskap i gymnasieskolan hade införlivats i arbetet med individuella stödinsatser.³⁹ I granskningen konstaterade myndigheten att elevers stödbehov i regel uppmärksammas tidigt. De skolor som hade kommit långt i arbetet med att utgå från elevens hela skolsituation hade också utvecklat en skyndsamhet och ett helhetsperspektiv i stödarbetet medan kvaliteten var lägre på de skolor där lärare och annan skolpersonal samverkade i liten utsträckning. Skolinspektionen konstaterade att bristande samverkan mellan lärare och annan skolpersonal innebär risk för ett fragmenterat stödarbete som inte utgår ifrån ett helhetsperspektiv på elevens skolsituation.⁴⁰ Skolinspektionen såg behov av ökad systematik i arbetet med stödinsatser vid ungefär hälften av skolorna. Det handlade exempelvis om att förbättra samverkan med lärare utanför arbetslaget, med speciallärare och specialpedagog samt med handledare vid arbetsplatsförlagt lärande på yrkesprogram. När samverkansstrukturer och kommunikationsvägar brast uppstod en risk för att stödbehov som uppmärksammas på vissa delar av utbildningen, inte förmedlades vidare till alla berörda.⁴¹

Granskningen visade också att analys och åtgärder utifrån skillnader på gruppnivå sällan genomförs. Myndigheten konstaterade att de stödinsatser som erbjuds vid de granskade skolorna i hög grad är av generell karaktär. Skolorna lägger tonvikten vid ett erbjudande om öppna studieverkstäder och läxhjälp, snarare än på riktade och uppsökande stödinsatser. I rapporten framgick också att stödinsatser inom matematikämnet verkar ha en särställning, medan

³⁷ Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan*.

³⁸ Skolinspektionen (2021). *Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan*, 2020:1859.

³⁹ Enligt bestämmelserna ska extra anpassningar och särskilt stöd ges med utgångspunkt i elevens utbildning i sin helhet. (3 kap. 5 och 7 §§ skollagen). Alla elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan har rätt till en mentor, vars uppdrag är att följa elevens kunskapsutveckling och studiesituation med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet. Mentorn ska särskilt uppmärksamma tecken på att eleven kan behöva stöd och i så fall skyndsamt informera berörd skolpersonal. (15 kap. 19 a § och 18 kap. 19 a § skollagen).

⁴⁰ Skolinspektionen (2021). *Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan*, 2020:1859.

⁴¹ Skolinspektionen (2021). *Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan*, 2020:1859.

andra ämnen inte fokuseras på samma sätt. Granskningen lyfte även fram att studie- och yrkesvägledningens potential inte nyttjas i tillräcklig omfattning inom arbetet med stöd och kompensatoriska insatser vid de granskade skolorna.⁴²

Skolinspektionen har även genomfört en granskning av 26 enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan. Granskningen utgick från huvudmännens arbete på en mer övergripande nivå och myndigheten granskade inte elevers behov av särskilt stöd på individnivå. I granskningen konstaterade Skolinspektionen att de granskade skolorna i hög grad i första hand mötte elevers olika behov genom att tillhandahålla generella insatser, såsom läxhjälp, studieverkstäder och stödtimmar. Dessa erbjöds alla elever och det lades ett stort ansvar på eleven att själv söka upp det stöd som finns. Sammantaget konstaterade Skolinspektionen att de kompensatoriska insatserna behöver bli mer kraftfulla.⁴³

Vidare har Skolinspektionen genomfört en granskning av 30 kommunala huvudmäns styrning av gymnasieskolan, där frågor om kompensatoriskt arbete togs upp. Även i denna granskning konstaterade myndigheten att huvudmännen i många fall inte har fattat några, eller mycket få, beslut om stödåtgärder i syfte att kompensera för elevernas olika förutsättningar att nå målen.⁴⁴

5.2.2 Stödbehovet har ökat inom kommunal vuxenutbildning

Bestämmelserna om extra anpassningar gäller även för kommunal vuxenutbildning (komvux). Däremot omfattas inte komvux av bestämmelserna om särskilt stöd och åtgärdsprogram.⁴⁵ Utgångspunkten för komvux ska vara elevens behov och förutsättningar. Ett av komvux övergripande mål är att eleverna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande.⁴⁶ Utbildningen inom komvux ska vara flexibel och individanpassad. Flexibilitet kan t.ex. handla om platsen för

⁴² Skolinspektionen (2021). *Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan*, 2020:1859.

⁴³ Skolinspektionen (2021). *Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan*, 2019:9815.

⁴⁴ Skolinspektionen (2018). *Kommuners styrning av gymnasieskolan*, 2016:11447.

⁴⁵ 3 kap. 5 och 6 §§ skollagen.

⁴⁶ 20 kap. 2 § skollagen och förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplanen för vuxenutbildningen.

utbildningen, tid, studietakt, studieform och sättet att lära.⁴⁷ Individanpassning sker framför allt i tid och rum, exempelvis via distansutbildning eller via lärcentra, studiecentra eller liknande med handledning, anpassning av lektionslängden samt via schemautformning som möjliggör för elever att kombinera olika kurser eller utbildning med arbete.

Komvux målgrupp har förändrats över tid och består numera av en stor andel nyanlända.⁴⁸ I takt med att elevgruppen har förändrats har stödbehoven inom komvux ökat, bl.a. på grund av att fler elever har kort utbildningsbakgrund.⁴⁹ Elevers stödbehov kan tillgodoses på olika sätt inom ramen för bestämmelserna om extra anpassningar. En del kommuner har valt att inrätta ett lärcentrum, studiecentrum eller liknande för att stödja elever i deras lärande. Att inrätta ett sådant center är frivilligt. För att stimulera utvecklingen av lärcentra tillhandahåller staten sedan 2018 ett statsbidrag för lärcentrum. Förordningen som reglerar detta statsbidrag definierar lärcentrum som en verksamhet som organiseras av en eller flera kommuner och där den studerande erbjuds stöd i sitt lärande från lärare och annan personal samt ges möjlighet att möta andra studerande.⁵⁰

Det finns således stora möjligheter att anpassa utbildning inom komvux utifrån elevens behov. Trots det visade Skolverkets kartläggning av elevhälsa och stöd till elever inom komvux att många kommuner har svårt att möta de behov som finns. Övergången från gymnasieskolan till komvux på gymnasial nivå beskrivs som problematisk eftersom skillnaden i tillgång till stöd blir stor på grund av skolformernas olika reglering. Elever som har fått särskilt stöd i gymnasieskolan förväntas genomföra studier inom komvux med en hög grad av självständighet och utan de stödåtgärder som finns inom de tidigare skolformerna trots att de har stödbehov, konstaterade Skolverket.⁵¹

⁴⁷ Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen och Skolinspektionen (2019). *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning* s. 4.

⁴⁸ SOU 2018:71, s. 124, SOU 2020:66, s. 26 och Skolverket (2022). *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning – en lägesbild av utvecklingen inom komvux*, s. 23 f.

⁴⁹ SOU 2022:34, s. 287 ff. Se också SOU 2018:71.

⁵⁰ Förordning (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrum.

⁵¹ Skolverket (2023). *Elevhälsa och stöd till elever inom komvux*. Se också SOU 2022:34.

5.2.3 Elever med annat modersmål än svenska får inte tillräckligt stöd för sin språkutveckling

17 099 elever fick betyg i svenska som andraspråk i årskurs 9 läsåret 2023/24. Av dessa fick 27,7 procent streck eller betyget F. För flickor var motsvarande andel 24,4 procent och för pojkar var andelen 30,4 procent. Motsvarande siffra för nyinvandrade⁵² elever var 62,5 procent.⁵³ Bland nyinvandrade elever som läste svenska som andraspråk och fick betyg i årskurs 6, fick 66,5 procent streck eller betyget F vårterminen 2023.⁵⁴ Elever med annat modersmål än svenska är som framgår av ovanstående statistik en elevgrupp som i genomsnitt har betydande svårigheter, i synnerhet gäller det nyinvandrade elever och elever med kort eller bristfällig skolgång från hemlandet.

En bidragande faktor bakom bristande måluppfyllelse för elever med annat modersmål än svenska är otillräcklig undervisningstid i svenska som andraspråk. Tid är en avgörande faktor för att nyanlända elever ska lyckas med sina studier. Nyanlända elever, särskilt i de senare skolåren, behöver i många fall mer undervisningstid i svenska som andraspråk än vad som ingår i timplanen för att ges rimliga förutsättningar att utveckla de kunskaper som krävs för behörighet till gymnasieskolan. Samtidigt behöver eleverna ges förutsättningar att utveckla kunskaper i övriga skolämnen.

Timantalet för svenskämnen⁵⁵ skiljer sig mellan olika skolår. Den garanterade undervisningstiden är betydligt lägre i högstadiet jämfört med låg- och mellanstadiet. Det innebär att nyanlända elever som kommer i de senare skolåren garanteras en förhållandevis begränsad mängd undervisning i svenska som andraspråk enligt innehållet i timplanerna. För att frigöra undervisningstid för elever som behöver utveckla sina kunskaper i det svenska språket finns möjlighet för rektorn att besluta om *anpassad* respektive *prioriterad*

⁵² Skolverket använder begreppet nyinvandrade elever i sin statistik. Begreppet avser folkbokförda elever som är födda utomlands, för första gången har invandrat till Sverige under de senaste fyra åren, och har minst en förälder född utomlands. (Skolverket 2024. *Elever och skolenheter i grundskolan*.) När Skolverkets statistik redovisas använder utredningen därför begreppet nyinvandrad. I betänkandet i övrigt använder utredningen skollagens begrepp nyanländ (3 kap. 12 a § skollagen).

⁵³ Sveriges officiella statistik. *Tabell 7A–7C. Elever, samtliga med betyg enligt de mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i årskurs 9. 2023/24.* (2024).

⁵⁴ Sveriges officiella statistik. *Tabell 11A–11C. Elever, nyinvandrade, med betyg enligt de mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet i årskurs 6. Vårterminen 2023.* (2023).

⁵⁵ Den garanterade undervisningstiden för olika ämnen i de obligatoriska skolformerna framgår av timplanerna.

timplan (se avsnitt 3). Det är dock oklart i vilken utsträckning dessa möjligheter används. Utredningen *Kampen om tiden – mer tid till lärande*⁵⁶ beställde en utvärdering som behandlade de båda åtgärderna prioriterad och anpassad timplan i grundskolan. Resultaten visade att båda åtgärderna används i begränsad utsträckning i landets grundskolor. Av studien framgick att ungefär hälften av skolorna som hade nyanlända inte använde någon av åtgärderna överhuvudtaget. Vidare visade resultaten att skolor i vissa fall utformade åtgärderna på ett sätt som inte låg i linje med lagstiftningens intentioner. Exempelvis kunde den extra undervisning som skapats genom anpassad eller prioriterad timplan bestå av ett upplägg som innebar självstudier. Det kan därför inte uteslutas att åtgärderna innebär en risk för att eleverna som omfattas av insatserna i själva verket får *mindre* undervisning än andra elever, menade utredningen, eftersom skolorna inte alltid vet hur mycket undervisning eleverna faktiskt får inom ramen för den prioriterade eller anpassade timplanen.⁵⁷

5.2.4 Elever med funktionsnedsättning får inte tillräckligt stöd

Enligt skollagen ska elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som gäller, ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.⁵⁸ Enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som Sverige ratificerade 2008 ska konventionsstaterna bl.a. säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång till en inkluderande grundutbildning av kvalitet.⁵⁹ I prop.2016/17:188, *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken*, påtalas vikten av att skolan erbjuder en tillgänglig lärmiljö. Den tillgängliga lärmiljön beskrivs där som ”en inkluderande lärmiljö där alla elever är delaktiga och där lärandet är tillgängligt för alla, det vill säga sker i sammanhang som är socialt, pedagogiskt och fysiskt anpassade för alla”.⁶⁰ Trots de rättigheter som framgår av svensk lag och internationella konventioner finns betydande brister när det gäller tillgänglighet och stöd för elever med funktionsnedsättningar.

⁵⁶ SOU 2021:30 *Kampen om tiden – mer tid till lärande*.

⁵⁷ SOU 2021:30 *Kampen om tiden – mer tid till lärande*.

⁵⁸ 3 kap. 2 § skollagen.

⁵⁹ FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, artikel 24.

⁶⁰ Prop. 2016/17:188 *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken*, s. 47.

Det förekommer brister i skolors stödinsatser för elever med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning

Neuropsykiatrisk funktionsnedsättning (NPF) är ett paraplybegrepp för att beskriva flera olika funktionsnedsättningar, t.ex. autism och adhd. NPF kan innebära svårigheter att behålla uppmärksamheten, planera sitt arbete i skolan eller utmaningar i samspelet med andra människor. Det är vanligt med kombinationer av NPF-diagnoser. Det innebär att man t.ex. kan ha både adhd och autism. Samvariationen medför ofta att svårigheterna i skolan förstärks. Elever kan av olika anledningar ha liknande svårigheter i skolmiljön utan att ha en NPF-diagnos. En diagnos är aldrig ett villkor för att få stöd. Det är elevens behov och förutsättningar som avgör rätten till stöd.

Skolinspektionen har i en tematisk kvalitetsgranskning granskat skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter.⁶¹ I granskningen konstaterades utvecklingsbehov på 11 av de 30 granskade skolorna. På dessa skolor identifierade personalen sällan vilka hinder i lärmiljön som eleverna riskerade att möta och som en konsekvens arbetade heller inte skolans personal för att undanröja sådana hinder.

Skolinspektionen bedömde att såväl den pedagogiska och sociala som den fysiska lärmiljön behöver bli mer tillgänglig för eleverna. Myndigheten konstaterade brister i de granskade skolornas arbete med att åstadkomma en mer tillgänglig klassrumsundervisning för eleverna. Skolorna hade inte välfungerande arbetsprocesser, roller, ansvarsområden och möjlighet till kompetensutveckling för att öka personalens kunskap om neuropsykiatriska svårigheter. När en skola inte har tydliga roller i tillgänglighetsarbetet kan det leda till att elever inte får sina behov tillgodosedda eftersom alla elevens lärare inte känner till eller förstår elevens behov. Det kan handla om att överlämningar från föregående skola inte fungerar så att informationen når alla lärare, men också om att samverkan mellan lärare och elevhälsan inte fungerar väl, vilket kan få konsekvenser för eleverna. Bristande kompetens om vilka hinder elever med neuropsykiatriska svårigheter riskerar att möta i lärmiljön kan leda till att eleven ensam ses som bärare av problemen i stället för att koppla

⁶¹ Skolinspektionen (2023). *Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter*. 2022:6164.

elevens agerande till de svårigheter eleven upplever och hur lärmiljön kan förbättras.⁶²

Myndigheten underströk i rapporten att en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter är möjlig. På 8 av de 30 skolorna bedömde Skolinspektionen att skolorna i hög utsträckning arbetade med att skapa en tillgänglig lärmiljö. Det som förenade dessa åtta skolor var att samtlig personal på skolan hade goda kunskaper om neuropsykiatriska svårigheter och om hur lärmiljön kan anpassas för elever med sådana svårigheter. Personalen på skolorna tog reda på elevernas behov och spred informationen till elevens berörda lärare. Det fanns också en medvetenhet hos personalen om hur neuropsykiatriska svårigheter kan ta sig olika uttryck för flickor och pojkar. Elevhälsan arbetade främjande och aktivt med att sprida kunskap om neuropsykiatriska svårigheter och med att stödja lärare i arbetet med att skapa en tillgänglig lärmiljö för alla elever. Rektorerna på dessa skolor skapade förutsättningar för personalen att arbeta tillsammans mot en tydlig målsättning i arbetet med en tillgänglig lärmiljö.⁶³

Brister framkommer även i en rapport från Skolverket.⁶⁴ Rapporten bygger på två enkätundersökningar till huvudmän respektive rektorer för skolenheter inom grundskolan som genomfördes under våren 2024. Syftet var att ge en nationell bild av huvudmäns och skolenheters arbete för att erbjuda en tillgänglig lärmiljö för elever med NPF-diagnoser eller liknande utmaningar utifrån deras olika förutsättningar och behov. I rapporten konstaterar Skolverket att mer behöver göras för att elever med NPF-diagnoser eller liknande utmaningar ska få det stöd de har rätt till för att utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Över hälften av huvudmännen och rektorerna ser ett ganska eller mycket stort behov av mer kompetensutveckling för den lärare och övrig personal som medverkar i undervisningen. I kommentarer lyfter huvudmän och rektorer också fram att behovet av kompetensutveckling om NPF bland skolpersonalen är kontinuerligt, på grund av t.ex. personalomsättning och framväxt av ny kunskap och nya

⁶² Skolinspektionen (2023). *Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter*. 2022:6164.

⁶³ Skolinspektionen (2023). *Skolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska svårigheter*. 2022: 6164.

⁶⁴ Skolverket (2025). *Grundskolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Enkätstudie till huvudmän och skolenheter*. Rapport 2025:1.

arbetsätt. Behoven handlar bl.a. om bemötande av elever med NPF-diagnoser eller liknande utmaningar och stödinsatser i undervisningen. Det finns även huvudmän som påtalar svårigheter i att omsätta teoretiska kunskaper om NPF till praktisk nytta för eleverna i utbildningen.

Skolans lokaler kan behöva anpassas för elever med NPF eller liknande utmaningar men så sker långt ifrån alltid enligt rapporten. Två av tre rektorer i grundskolan uppger att de inte får tillräckliga ekonomiska resurser tilldelade från sin huvudman för att möta stödbehoven hos elever med NPF-diagnoser eller liknande utmaningar. Rektorer beskriver även i kommentarer att det saknas resurser för både generella anpassningar och individuella stödinsatser, som t.ex. att anpassa skolans lokaler, anställa personal eller köpa in hjälpmedel. Andelen rektorer som uppger att de inte får tillräckliga ekonomiska resurser tilldelade från sin huvudman för att möta stödbehoven är betydligt lägre bland rektorer för fristående skolenheter. Vissa av dessa påpekar dock att även om de är nöjda med huvudmannens resursfördelning så räcker inte resurserna för att möta stödbehoven hos eleverna.

Enligt rapporten behöver skolorna också bli bättre på att tidigt uppmärksamma elevers behov av stöd. En förutsättning för tidig upptäckt är informationsöverföring vid skolbyte. Skolverket konstaterade dock att information om en elevs stödbehov inte alltid lämnas över när en elev byter skola.⁶⁵

⁶⁵ Skolverket (2025). *Grundskolors arbete för en tillgänglig lärmiljö för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Enkätstudie till huvudmän och skolenheter*. Rapport 2025:1.

5.3 Skolors insatser för elever i behov av stöd är otillräckliga

I detta avsnitt beskriver utredningen hur det går för elever i behov av stöd under skolgången.

5.3.1 Många av de som inte når behörighet till gymnasieskolan har uppvisat svårigheter tidigt

Betygsstatistiken för vårterminen 2024 visar att många av de elever som inte når behörighet till något av gymnasieskolans nationella program har haft svårigheter redan tidigt under skolåren. En majoritet av de elever som hade F i slutbetyg i ett kärnämne i årskurs 9 hade F i betyg i ämnet redan när de lämnade mellanstadiet. 58,9 procent av de elever som fått betyg F i matematik i årskurs 6 vårterminen 2021 hade F även som slutbetyg i matematik i årskurs 9 vårterminen 2024. Av elever som fick betyg F i engelska i årskurs 6 vårterminen 2021 hade 42,5 procent F som slutbetyg i engelska i årskurs 9 vårterminen 2024. Av elever med F i svenska i årskurs 6 vårterminen 2021 fick 40,0 procent slutbetyget F i svenska i årskurs 9 vårterminen 2024. Av elever med betyget F i svenska som andraspråk i årskurs 6 vårterminen 2021 hade 41,1 procent även slutbetyg F i svenska som andraspråk i årskurs 9 vårterminen 2024.⁶⁶

En fördjupad rapport av betygsresultat i matematik som Skolverket tagit fram visar att svårigheterna i matematik i många fall visat sig redan i nationella prov i årskurs 3. I årskurs 3 består de nationella proven av olika delprov där resultaten bedöms utifrån om eleverna uppnått eller inte uppnått kravnivån på delprovet. Rapporten visar att 25 procent av eleverna uppnådde kravnivån på samtliga nio delprov. Av de elever som lämnade grundskolan med F i slutbetyg uppfyllde en fjärdedel av eleverna kravnivån på hälften eller färre av delproven.⁶⁷

Nationella proven i årskurs 3 och 6 är centrala underlag för att identifiera vilka elever som är i behov av stöd i form av extra anpassningar eller särskilt stöd i grundskolan. Från och med årskurs 6 visar även terminsbetygen vilka elever som i slutet av terminen inte bedöms ha uppnått kriterierna för godkänt betyg. Det innebär att

⁶⁶ Skolverket (2024). *Slutbetyg i grundskolan Våren 2024*.

⁶⁷ Skolverket (2024). *Skolgången för elever med slutbetyget F*.

eleven saknar en del av de kunskaper som undervisningen behandlat under terminen, vilket indikerar att eleven inte har den progression i sitt lärande som behövs för att uppnå kriterierna för ett godkänt slutbetyg i årskurs 9.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har tittat på sambanden mellan resultaten på tidiga nationella prov och sannolikheten att uppnå gymnasiebehörighet. Resultaten visar att det finns ett tydligt samband mellan hur det går för individen i årskurs 3 och hur det går senare i utbildningssystemet. Studien har följt de elever som har genomfört alla delprov på de nationella proven i respektive ämne. De elever som i årskurs 3 inte uppnår godkänt resultat på ett antal av de nationella delproven i matematik eller svenska löper en påtaglig risk att inte komma in på gymnasieskolan och ta en examen. Det finns ett tydligt samband mellan betyget på nationella provet i svenska i årskurs 6 och antalet delprov i svenska eleven klarat i årskurs 3. Ju färre delprov individen har klarat på nationella provet i svenska i årskurs 3, desto lägre betyg har denne erhållit på nationella provet i svenska i årskurs 6. Att klara alla delprov i årskurs 3 är en stark indikator på att man kommer bli godkänd på proven i årskurs 6. Sambandet håller i sig högre upp i årskurserna, 93 procent av de elever som klarade alla åtta delprov i svenska i årskurs 3 är behöriga till gymnasiet i slutet av årskurs 9, medan motsvarande siffra är 58 procent för de som klarade fyra delprov.⁶⁸

5.3.2 Få av eleverna som tidigt visat svårigheter har fått stöd

Medan var sjätte elev lämnar grundskolan utan att bli behörig till gymnasieskolans nationella program, hade knappt var tionde elev åtgärdsprogram i årskurs 9 under läsåret 2023/24.⁶⁹ Skolverkets analys över perioden 2017–2019 visar att ungefär hälften av de elever som saknade godkända betyg i flera ämnen både i årskurs 6 och 9 hade fått särskilt stöd i högstadiet. Analysen visade att många elever som fick särskilt stöd ändå inte nådde godkänt i alla ämnen.⁷⁰

Var nionde elev som avslutade årskurs 9 våren 2024 fick betyget F i matematik. Skolverket har följt dessa elevers måluppfyllelse bakåt i tiden och kan konstatera att hälften av eleverna även hade betyget F

⁶⁸ Sveriges kommuner och regioner (2023). *Resultat på nationella prov och gymnasiebehörighet*.

⁶⁹ Skolverket (2024). *Särskilt stöd i grundskolan. Läsåret 2023/24*.

⁷⁰ Skolverket (2018). *Betyg och stöd från årskurs 6 till 9, 2017–2019*.

i årskurs 6. Då hade cirka 23 procent av eleverna ett åtgärdsprogram. Bara en fjärdedel av de aktuella eleverna klarade alla delprov på det nationella provet i årskurs 3. Ungefär 17 procent av eleverna hade vid tidpunkten ett åtgärdsprogram.⁷¹

Sex av tio, det vill säga majoriteten av de elever som avslutade grundskolan med slutbetyg F i matematik, hade haft särskilt stöd under någon årskurs i grundskolan. Det innebär dock samtidigt att var fjärde elev som hade F i slutbetyg i grundskolan inte hade fått särskilt stöd någon gång under hela sin grundskoletid. Detta trots att en utredning om särskilt stöd ska göras när det kan befaras att eleven inte kommer att uppnå de betygskriterier som minst ska uppfyllas.⁷²

Bland de som fått särskilt stöd var det vanligast att ha fått det under ett läsår. Det var också vanligast att särskilt stöd kommit in mot slutet av elevens skolgång. Av elever som avslutade grundskolan med slutbetyg F i matematik hade drygt 15 procent särskilt stöd i årskurs 4, det vill säga året efter att de genomfört det nationella provet i matematik. I årskurs 7, det vill säga efter nationella prov och betyg i årskurs 6, var det fortfarande under 20 procent av de som sedan avslutade grundskolan med slutbetyg F i matematik som hade särskilt stöd.⁷³ Skolverket skriver i sin analys av skolgången för elever med slutbetyget F att det faktum att endast ett fåtal elever som erhöll slutbetyget F i matematik i årskurs 9 har fått särskilt stöd under längre tid och att stödet ofta sätts in sent i grundskolan indikerar att skolorna brister i arbetet med att ge elever det stöd de har rätt till.⁷⁴

I en enkät som Sveriges lärare genomfört hos sina medlemmar fick samtliga medverkande lärare ta ställning till vad de tror är de största orsakerna till att elever inte når godkänt i den årskurs/skolform som lärarna undervisar i. Över hälften av lärarna ansåg att en starkt bidragande orsak till den låga måluppfyllelsen är att det finns för många elever i behov av särskilt stöd som inte får det. Åtta av tio lärare svarade att det har stor påverkan på elevernas måluppfyllelse att särskilt stöd sätts in för sent.⁷⁵

⁷¹ Skolverket (2024). *Skolgången för elever med slutbetyget F*.

⁷² En utredning kan leda till ett beslut om att eleven inte ska ges särskilt stöd. Det framgår inte av rapporten om elevernas behov i några fall har utretts med ett sådant beslut som följd.

⁷³ Skolverket (2024). *Skolgången för elever med slutbetyget F*.

⁷⁴ Skolverket (2024). *Skolgången för elever med slutbetyget F*.

⁷⁵ Sveriges lärare (2024). *När kunskaperna brister*. SVLU020 2024-09.

5.4 Utformning och tillämpning av nuvarande stödlagstiftning har brister

I detta avsnitt presenteras utredningens sammanfattande bild av de problem och utmaningar som finns med utformning och tillämpning av nuvarande stödlagstiftning.

5.4.1 Extra anpassningar fungerar inte enligt intentionerna

Utredningen har identifierat omfattande problem med tillämpningen av regleringen om extra anpassningar. Lärare uppger att deras bedömning av elevernas behov av extra anpassningar inte är styrande för de insatser som görs, trots att de förväntas ges av läraren inom ramen för den ordinarie undervisningen. De extra anpassningar som genomförs utgår inte heller alltid från elevens behov. Lärare känner sig ensamma med ett ansvar för extra anpassningar som inte är möjligt att hantera inom ramen för de förutsättningar de får. Det kan bl.a. leda till att kunskapsnivån i undervisningen sänks, både för elever i behov av stöd och för övriga elever. När läraren ensam får ansvaret för att anpassa undervisningen kan det också innebära att elever som är i behov av tillfälliga insatser som kräver mer resurser, exempelvis färdighetsträning eller intensivundervisning i en mindre grupp, inte får sådant stöd. Tillämpningen av extra anpassningar har ibland också inneburit att utredningar om en elevs behov av särskilt stöd fördröjs, när ansvaret för stödinsatser har bollats tillbaka till läraren.

Lärare har ett ansvar för extra anpassningar som går utöver deras mandat

Av förarbetena framgår att arbetet med att uppmärksamma elevers stödbehov och tillhandahålla stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen faller inom lärarnas kompetensområde och att införandet av extra anpassningar inte skulle ålägga lärarna något som inte redan ingick i professionen. I de exempel på extra anpassningar som beskrevs i propositionen ingår dock stödinsatser som kräver resurser utöver vad den enskilde läraren förfogar över, såsom vissa specialpedagogiska insatser, extra färdighetsträning eller anskaf-

fande av utrustning.⁷⁶ Även om propositionen i sammanhanget även nämner rektorns skyldighet att fördela resurser på ett lämpligt sätt utifrån lärares värdering av elevernas utveckling, menar utredningen att ansvaret på läraren blir alltför omfattande i förhållande till lärarens befogenheter och förutsättningar.

Det förekommer brister i samverkan med specialpedagogisk personal

Det råder enligt Sveriges lärare en stor obalans mellan de behov av extra anpassningar och särskilt stöd som eleverna har och de förutsättningar som finns för att ta hand om dessa behov.⁷⁷ Lärarna lämnas ibland ensamma både med planering och genomförande av de extra anpassningarna och de saknar ofta möjlighet att samverka med kollegor och med personal med specialpedagogisk kompetens i den utsträckning som skulle behövas.⁷⁸ Den otydliga gränsdragningen mellan ledning och stimulans och extra anpassningar, att det inom extra anpassningar ingår insatser som läraren inte förfogar över, att lärare för sällan kan samarbeta med specialpedagogisk personal, och att det inte är tydligt vem som avgör när utredning om behov av särskilt stöd ska initieras, innebär sammantaget att läraren bär ett stort ansvar utan tillräckliga förutsättningar.

Regleringen av extra anpassningar är otydlig

Gränsdragningen mellan ledning och stimulans respektive extra anpassningar förefaller vara otydlig och ger utrymme för olika tolkningar. Av Skolinspektionens kvalitetsgranskningar och beslut inom tillsyn framgår att extra anpassningar ibland sammanblandas med andra aktiviteter i undervisningen eller med särskilt stöd. Skolans personal kan ha svårt att skilja på om elevens behov ska mötas med ledning och stimulans, extra anpassningar eller särskilt stöd.⁷⁹ Utredningen bedömer att detta delvis kan bero på att extra anpass-

⁷⁶Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 21.

⁷⁷Sveriges Lärare (2024). *Skolan går inte i repris*. SVLU013 2024-03.

⁷⁸Skolinspektionen (2016). *Skolans arbete med extra anpassningar*.

⁷⁹Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*. 2023:7269.

ningar, när de infördes, ansågs ingå i lärares profession samtidigt som det gavs exempel på extra anpassningar som läraren inte kan ansvara för på egen hand, t.ex. specialpedagogiska insatser under en kortare tid. På så sätt har extra anpassningar i praktiken kommit att även inkludera uppgifter och ansvarsområden som ligger utanför lärarens undervisningsuppdrag.

Gränsdragningsproblematiken kan också ha bidragit till att elever som är i behov av särskilt stöd i stället har getts långvariga extra anpassningar. I nuvarande reglering om utredning av en elevs behov av särskilt stöd anges att en anmälan ska göras till rektorn om det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar.⁸⁰ Enligt Skolinspektionen förekommer det att lärare anmält till rektorn att det finns behov av att utreda en elevs behov av särskilt stöd men i stället för att initiera en utredning har rektorn uppmanat läraren att pröva ytterligare extra anpassningar.⁸¹ Skolinspektionen har också uppmärksammat att utredning om särskilt stöd ibland fördröjs till följd av oenighet mellan lärare, elevhälsa och rektor avseende elevers stödbehov. Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen att det finns en risk att bestämmelserna om extra anpassningar har utgjort ett hinder för att elever ska få det särskilda stöd som de behöver.

Lärare upplever ökad stress och otillräcklighet

Lärare ges enligt Skolinspektionens granskning inte de förutsättningar som behövs för att kunna integrera omfattande extra anpassningar i den ordinarie undervisningen.⁸² Utmaningarna i klassrummet kan vara så stora att lärarna behöver specialpedagogiska insikter för att kunna realisera anpassningar i den ordinarie undervisningen. När lärarna upplever att de själva bär ansvar för planering och genomförande av extra anpassningar för att tillgodose ibland komplexa stödbehov upplever de att de inte lever upp till författningarnas krav i arbetet med stödinsatser och känner sig stressade. I en rap-

⁸⁰ 3 kap. 7 § skollagen.

⁸¹ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*. 2023:7269.

⁸² Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*. 2023:7269.

port från Sveriges Lärare framhålls att stora elevgrupper, i kombination med att många elever har olika behov som försvårar deras möjligheter att klara skolgången utan stöd, gör att lärarna har svårt att hinna med att planera, genomföra och följa upp undervisningen.⁸³

Lärarnas administrativa börda har ökat på grund av extra anpassningar

Vid införandet av extra anpassningar var avsikten att lärares administrativa börda skulle minska, framför allt genom att antalet åtgärdsprogram förväntades bli färre. Regeländringarna hade sin grund bl.a. i att det förekom överdokumentation.⁸⁴ I praktiken har dock arbetet med extra anpassningar kommit att dokumenteras mer än nödvändigt och förhoppningen om att regeländringen skulle minska den administrativa bördan förefaller inte ha infriats. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har i rapporten *Papperspedagoger* uppmärksammat att administrativa arbetsuppgifter inkräktar på undervisningen.⁸⁵ Utifrån enkäter och intervjuer med lärare anges några områden där den administrativa bördan är hög. Ett område som nämns är extra anpassningar. I rapporten framhölls att även om stöd inom ordinarie undervisning är mindre reglerat än åtgärdsprogram innebär det inte nödvändigtvis att arbetet med administration minskar. Även i betänkandet *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet*⁸⁶ problematiseras lärares administrativa börda i samband med extra anpassningar.

⁸³ Sveriges Lärare (2024). *En ohållbar klassrumssituation. Lärares upplevelse av att inte räkna till för alla elever*. SVLU018 2024-06.

⁸⁴ Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 18 ff.

⁸⁵ Samuelsson, J., Östlin Brismark, A. och Löfgren, H. (2018) *Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*. Rapport 2018:5. IFAU.

⁸⁶ SOU 2025:26 *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet*.

5.4.2 Garantin för tidiga stödinsatser har inte lett till ökade stödinsatser i lägre åldrar

Garantin för tidiga stödinsatser infördes i skollagen inför läsåret 2019/20 för att stärka skolornas arbete med att utveckla elevernas kunskaper inom svenska, svenska som andraspråk och matematik. Garantin riktas mot skolans yngre elever (förskoleklass och lågstadiet) och syftar till att alla elever som är i behov av stöd för sin språkliga och matematiska utveckling ska få rätt stöd i rätt tid.

Ett uttalat syfte med att införa en garanti för tidiga stödinsatser var att säkerställa att mer specialpedagogiska resurser skulle fördelas till de lägre årskurserna i grundskolan. Utredningen som låg till grund för garantin beskrev att man genom att föra in personal med specialpedagogisk kompetens ville öka kvaliteten på bedömningen av elevens kunskapsutveckling och de stödåtgärder som kan behöva sättas in.⁸⁷

Skolinspektionen har haft i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera garantin för tidiga stödinsatser från och med läsåret innan garantin infördes, till och med år 2024. Uppdraget slutredovisades i december 2024.⁸⁸ I rapporten konstaterade myndigheten att processen avseende garantin för tidiga stödinsatser inte genomförs på det sätt som avsetts. Skolorna använder nationella material men många följer inte processen i övrigt. Det begränsar skolornas möjlighet att genom garantins verktyg uppnå intentionerna om att elever i behov av stöd ska få stöd tidigt, att fler elever med eventuella stödbehov ska hittas, bedömas och ges stöd, samt att elever i behov av stöd ska få rätt stöd.

Skolinspektionen bedömde sammantaget att intentionen bakom reformen om en garanti för tidiga stödinsatser – att fler elever ges möjlighet till en fullständig utbildning – inte uppnås. Myndigheten diskuterade i rapporten vad det kan bero på att reformens intention inte uppnåtts. Bland tänkbara orsaker lyfte Skolinspektionen fram reformens komplexitet. Garantins system framstår som mycket komplicerat, menade myndigheten, och drog slutsatsen att det därför kan vara svårt för skolorna att göra rätt. Under vissa förhållanden förefaller det vara enklare för skolorna att arbeta i enlig-

⁸⁷ SOU 2016:59 *På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik.*

⁸⁸ Skolinspektionen (2024). *Slutredovisning av regeringsuppdrag om att följa upp och utvärdera Läs, skriv, räkna en garanti för tidiga stödinsatser.* Dnr U2018/03700/S (delvis) och U2018/03704/S samt U2021/02259. 2018:8016.

het med den parallella stödreglering som fanns i skollagen redan innan garantin infördes och som fortfarande är giltig för andra årskurser och andra ämnen. Skolinspektionen efterfrågade i den avslutande diskussionen fortsatt utredning av skolors arbete med stöd. Inom en sådan utredning skulle det kunna övervägas om det behövs förenklingar avseende det komplexa system som skapats genom garantin och skollagens parallella bestämmelser för stöd, ansåg myndigheten.⁸⁹

Garantin för tidiga stödinsatser har heller inte lett till att fler elever än tidigare får stödinsatser inom läsning, skrivande och matematik. Av Skolverkets senaste lägesbedömning 2023 framgår att det finns tydliga skillnader mellan olika årskurser när det gäller hur många elever som får beslut om särskilt stöd inom ramen för ett åtgärdsprogram. I årskurs 6 är andelen elever med åtgärdsprogram betydligt större än i årskurs 1 eller årskurs 3, vilket indikerar att skolorna behöver identifiera behov av stödåtgärder och sätta in stöd tidigare än vad som sker i dag.⁹⁰ Trots att garantin för tidiga stödinsatser har tillämpats sedan fyra år med syftet att tidigarelägga riktat stöd till elever som kan få svårt att nå målen, har dessa skillnader mellan olika årskurser bestått.⁹¹

5.4.3 Innebörden av ledning och stimulans är otydlig

Enligt skollagen ska alla barn och elever ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Bestämmelserna om alla elevers rätt till ledning och stimulans för att nå så långt som möjligt i sitt lärande är en central utgångspunkt i svensk skola. Att ge alla elever ledning och stimulans är alltså grunden i all undervisning och att ta hänsyn till elevers olika behov och förutsättningar är en viktig del av lärarens uppdrag. Utredningen konstaterar dock att det finns olika uppfattningar om vad som ingår i lärarens kärnuppdrag som

⁸⁹ Skolinspektionen (2024). *Slutredovisning av regeringsuppdrag om att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna en garanti för tidiga stödinsatser*. Dnr U2018/03700/S (delvis) och U2018/03704/S samt U2021/02259. 2018:8016.

⁹⁰ Skolverket (2023). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*. Rapport 2023:9 s. 25.

⁹¹ Skolverket (2023). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*. Rapport 2023:9 s. 26.

undervisande lärare, vilket riskerar att leda till en olikvärdig tillämpning av bestämmelserna.

Under de drygt tio år som gått sedan regleringen om extra anpassningar infördes, har det på många håll skett en omfattande utveckling när det gäller undervisningens tillgänglighet för samtliga elever. Insatser som tidigare togs fram för enskilda elever ingår i dag som en naturlig del av undervisningen på gruppnivå.⁹² Samtidigt finns det olika bilder av vilka arbetsmetoder som kan ses som inslag i den ordinarie undervisningen respektive vilka som är att betrakta som extra anpassningar. Gränsdragningsfrågor kan exempelvis röra sig om i vilken mån läraren som en del av den ordinarie undervisningen kan förväntas ge instruktioner och förklaringar på olika sätt, komplettera gemensamma instruktioner med enskilda, variera arbetsätt eller hjälpa elever med planering och studieteknik. Sådana aktiviteter ses av vissa lärare som en självklar del av att planera, genomföra och följa upp undervisningen, medan andra uppfattar att de utgör extra anpassningar.

Konsekvensen av otydligheten och de olika tolkningarna är att lärare möter olika förväntningar på sitt uppdrag och ansvar, vilket kan bidra till att elever får ett stöd som inte är likvärdigt. Det är angeläget att alla elever verkligen ges den ledning och stimulans som de har rätt till enligt bestämmelserna, anser utredningen. För att uppnå detta behöver det vara tydligt vad som ingår i lärarens uppdrag och vad som bör ses som naturliga inslag i ordinarie undervisning.

5.4.4 Kunskapsuppföljningen är inte tillräckligt effektiv

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2024⁹³ Skolverket i uppdrag att bl.a. analysera hur elevers tidiga kunskapsutveckling bättre kan följas på såväl lokal som nationell nivå, t.ex. genom ny statistikinsamling. Myndigheten konstaterade i redovisningen av uppdraget att utbildningsresultatets stora betydelse på såväl individ- som samhällsnivå gör det angeläget att följa resultatutvecklingen på nationell nivå.⁹⁴ Uppföljning av kunskaper på lokal respektive nationell

⁹² Underlag från SPSM:s rådgivarfunktion, 2024-09-19. Dnr Komm2024/00522/U2024:01 nr 2.

⁹³ <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=24102> (hämtad 2025-02-22).

⁹⁴ Se t.ex. betänkandet SOU 2016:25 *Likevärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning*, s. 193.

nivå har flera syften. Ett syfte är att se hur resultat och kunskaper utvecklas över tid. Ett annat syfte är att de olika grupper av användare som nyttjar statistik som utgångspunkt för utökad analys eller för val av skola, ska kunna se hur resultat skiljer sig åt, t.ex. mellan huvudmän, skolor och elevgrupper. Ytterligare ett syfte är att få underlag för att följa upp och utvärdera effekter av policyförändringar och politiska beslut.⁹⁵ Systematiskt insamlad information behövs också som underlag till politiska satsningar både nationellt och lokalt, liksom för underlag till beslut för enskilda och offentliga skolhuvudmän.

Ett av skälen till att det finns behov av att utveckla det svenska systemet för nationell och lokal uppföljning är att det finns vissa utmaningar förknippade med de resultatmått som i dag används för att genomföra trendmätning av svenska elevers kunskaper.⁹⁶ Bl.a. gjorde Skolkommissionen bedömningen att det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet måste kompletteras, t.ex. genom att tillförlitliga mått på elevernas kunskapsutveckling utvecklas.⁹⁷ Skolverket konstaterade vidare i redovisningen av regeringsuppdraget att det särskilt finns en efterfrågan på kunskap på nationell nivå om elevresultat i lägre åldrar än årskurs 3.⁹⁸

Nationella prov i årskurs 3 fyller inte sitt syfte

Tidpunkten för nationella prov begränsar användningen av dem som underlag för bedömning av stödbehov. De nationella proven i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan samt årskurs 4 i specialskolan genomförs i slutet av årskurser och stadier, vilket begränsar deras praktiska funktion som stöd för bedömning av stödbehov och i förlängningen deras värde som verktyg för att se till att elever får det stöd de behöver i tid. Tidpunkten för genomförandet innebär att elevers behov av stöd för att nå de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas i slutet av låg- respektive mellanstadiet identifieras så sent att det är svårt

⁹⁵ I betänkandet *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning* (SOU 2016:25) fördjupas dessa frågor i kapitlet Utgångspunkter för nationell kunskapsutvärdering och trendmätning över tid. Här återfinns bl.a. de syften OECD identifierar för bedömning av kunskaper på nationell nivå.

⁹⁶ Se t.ex. SOU 2016:25, SOU 2017: 35 och SOU 2020:28.

⁹⁷ SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 311.

⁹⁸ Skolverket (2024). *Redovisning av regeringsuppdrag om utveckling av kartläggningmaterial och bedömningsstöd*. 2024:3159.

att hinna genomföra stödinsatser innan årskursen avslutas. Om det behövs ett mer omfattande stöd, kommer det att sättas in först när eleven övergår till nästa stadium och redan har misslyckats med att nå målen. Det blir också nya lärare som kommer att få ansvaret för att genomföra stödinsatserna i många fall, och de kan vilja göra en egen bedömning. Utredningen anser att det nationella provet i årskurs tre inte fyller någon tydlig funktion eftersom den information som provet kan ge om elevers stödbehov, på grund av tidpunkten då det genomförs, inte kan användas för att bedöma behov av tidiga stödinsatser.

5.4.5 Skolors arbete med särskilt stöd har brister

När det, trots extra anpassningar, kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas ska läraren anmäla detta till rektorn. Rektorn har i sin tur en skyldighet att ta emot anmälan och att skyndsamt utreda elevens behov av särskilt stöd.⁹⁹ Rutinerna för att skyndsamt utreda elevens behov av särskilt stöd brister dock på många skolor. Det visade bl.a. Skolinspektionens granskning¹⁰⁰ av skolors arbete med extra anpassningar och särskilt stöd.¹⁰¹ Det är inte tillräckligt tydligt vem som avgör om en utredning om en elevs behov av särskilt stöd ska initieras och vilken vikt lärares professionella bedömning ska ha. När det finns otydligheter om detta leder det till att nödvändiga utredningar försenas eller uteblir, vilket kan gå ut över elevens möjligheter att få rätt stöd i rätt tid. Skolinspektionens rapport visade även att många lärare anser att de anmäler elevers behov av utredning om särskilt stöd, utan att det noteras som en anmälan och utan att en utredning inleds. Lärare uttrycker att anmälningar behandlas långsamt eller blir liggande. Om lärarens signal om att en elev är i behov av särskilt stöd inte leder till en utredning om sådant stöd, kan följden bli att särskilt stöd till elever fördröjs eller uteblir.

⁹⁹ 3 kap. 7 och 9 §§ skollagen.

¹⁰⁰ Rapporten 2023:7269 grundas på en genomgång av ett urval av tillsynsbeslut mellan 2020–2023 samt myndighetens samlade erfarenheter från inspektion, både tillsyn och tematisk kvalitetsgranskning, gällande de obligatoriska skolformernas och fritidshemmets arbete med extra anpassningar och särskilt stöd.

¹⁰¹ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*. 2023:7269.

Skolinspektionen analyserade i rapporten vad det kan bero på att det ibland snarare är organisation och tillgång till kompetens, än elevens behov, som styr vilka stödinsatser som sätts in. Skolinspektionen menade att organisatoriska faktorer delvis kan förklara de brister och utvecklingsområden de ser i sina granskningar. Otydlig struktur och organisation för uppmärksammande och utredning av behov av särskilt stöd, brist på behöriga lärare, begränsad tillgång till elevhälsans samtliga kompetenser och hög personalomsättning är några förklarande faktorer, enligt Skolinspektionen. En annan förklaring kan enligt myndigheten vara en låg ambitionsnivå från huvudmännen när det gäller kompetensutveckling och stöd till lärare.¹⁰²

En del av bristerna i genomförandet av särskilt stöd kan härledas till brister i åtgärdsprogrammen och den utredning som föregått dem. Skolinspektionen bedömde att många skolor brister i arbetet med åtgärdsprogram för de elever som efter en utredning enligt 3 kap. 7 § skollagen har konstaterats ha behov av särskilt stöd. Alltför ofta finns brister i åtgärdsprogrammen när det gäller beskrivningen av elevens behov samt av hur de planerade insatserna ska möta dessa behov.¹⁰³ I utredningarna om särskilt stöd är det utifrån Skolinspektionens granskning inte alltid tydligt vilka behov eleven har, vilka orsaker till elevens svårigheter som utredningen visat på och hur elevens behov bäst kan mötas. Bristerna kan leda till att elever får stöd som snarare bygger på vilka stödinsatser som är tillgängliga inom organisationen, än på en bedömning av elevens individuella behov utifrån en bred kartläggning och analys.¹⁰⁴

Brister i övergångar bidrar till att stöd fördröjs

Övergångar mellan stadier, liksom skolbyten och lärarbyten, innebär särskilda utmaningar för arbetet med elever i behov av stöd. Det förekommer att skolor väljer att avvakta med stödinsatser och har en ”vänta- och se-attityd”, t.ex. efter ett stadiebyte.¹⁰⁵ Att avvakta med att sätta in stöd verkar inte vara ett nytt fenomen. Exempelvis

¹⁰² Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*. 2023:7269.

¹⁰³ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*. 2023:7269.

¹⁰⁴ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*. 2023:7269.

¹⁰⁵ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*. 2023:7269.

såg 2016 års utredning som låg till grund för garantin för tidiga stödinsatser att det funnits en utbredd ”vänta- och se-attityd” i svenska skolor.¹⁰⁶

Även forskning visar att övergångar är särskilt problematiska för elever med behov av stödinsatser. Brist på informationsöverföring kan hindra kontinuiteten i insatser för elever med behov av stöd och anpassningar.¹⁰⁷ Statistik över åtgärdsprogram tyder på att det blir ett glapp i stödinsatser i samband med studieövergång, särskilt mellan årskurs 6 och årskurs 7. I årskurs 6 är det cirka åtta procent av eleverna som har ett åtgärdsprogram och i årskurs 7 sjunker andelen till cirka fem procent. Därefter ökar andelen med åtgärdsprogram igen i årskurs 8 och 9.¹⁰⁸ Att det finns brister i övergången till högstadiet framgår också av Skolinspektionens granskning som visade att vissa skolor inte gav elever de stödinsatser som de behöver när de börjar i årskurs 7. För elever som hade haft särskilt stöd i årskurs 6 avslutades åtgärdsprogrammet när de bytte skola till årskurs 7. Detta trots att eleverna särskilt uppmärksammats vid informationsöverföringen och trots att de mottagande lärarna tagit del av den information som fanns tillgänglig om elevers stödbehov.¹⁰⁹

Stöd utformas i begränsad utsträckning utifrån elevens svårigheter och behov av stöd

Att elever inte når betygskriterierna för slutbetyg i årskurs 9, trots att signaler funnits tidigt om att eleven inte har tillräckliga kunskaper, kan ha flera orsaker. Ett skäl kan vara att stöd inte har getts alls eller fördröjts. Ett annat skäl kan vara att det stöd som getts inte varit ändamålsenligt. Skolan kan ha upptäckt behovet och genomfört insatser, men de insatser som genomförts har varit ineffektiva eller otillräckligt anpassade till den enskilda elevens behov. Exempelvis beskriver Skolinspektionen att stödåtgärder inte alltid kopplas

¹⁰⁶ SOU 2016:59 *På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik*.

¹⁰⁷ Se t.ex. Ackesjö, H. (2014). Barns övergångar till och från förskoleklass. Welén, T. (2022). Lärares roll och utmaningar i arbetet med barns tidiga skolövergångar. Jindal-Snape, D., Hannah, E., Cantali, D., Barlow, W., & MacGillivray, S. (2020). Systematic literature review of primary–secondary transitions: *International research. Review of Education* 8(2), 526–566.

¹⁰⁸ Sveriges officiella statistik, Grundskolan, *Skolor och elever, tabell 9A för läsåret 2023/24*.

¹⁰⁹ Skolinspektionen (2018). *Övergångar. Skolors arbete vid elevers övergång till årskurs 7*. 2016:11437.

till de ämnen där eleven riskerar att inte uppnå betygskriterierna.¹¹⁰ Det finns även indikationer från vårdnadshavare på att stöd inte alltid utgår från elevens behov.¹¹¹ Bilden av att stöd till elever inte alltid utgår från elevens behov bekräftas av SPSM, som bedömer att de organisatoriska förutsättningarna och de åtgärder som ”finns till hands” kan bli mer avgörande för valet av stödinsatser, än elevens faktiska behov.¹¹² Även i Skolinspektionens granskningar av gymnasieskolan framgår att de stödinsatser som erbjuds vid de granskade gymnasieskolorna i hög grad är av generell karaktär, snarare än utformade efter elevens behov.¹¹³

Det förekommer brister i undervisningen i särskild undervisningsgrupp

Elever i behov av särskilt stöd har komplexa eller omfattande stödbehov. I vissa fall kräver det att eleven ges undervisning i ett sammanhang där både undervisningen och lärmiljön anpassas efter elevens behov och förutsättningar. Särskilt stöd som ges i form av en särskild undervisningsgrupp bör utgå från elevens hela skolsituation. Det kan handla om att minska stress, bidra till sociala mål och fungera som en brygga tillbaka till skolan för elever med problematisk skolfrånvaro. I den särskilda undervisningsgruppen finns förutsättningar att utforma lärmiljön så att den bäst stöttar de elever som går i den, exempelvis genom att skapa förutsägbarhet och lugn för elever som har svårt att koncentrera sig i stora klasser eller elever som är i behov av mer lärarstöd.

Enligt bestämmelserna får särskilt stöd ges i särskild undervisningsgrupp eller enskilt om det finns särskilda skäl.¹¹⁴ I förarbetena till nuvarande bestämmelser ges exempel på vad som kan utgöra sådana särskilda skäl. Som särskilda skäl anges inlärningsproblematik, olika funktionsnedsättningar, språkproblem och beteendestör-

¹¹⁰ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*. 2023:7269.

¹¹¹ Riksförbundet Attention (2024). *För höga krav och för lite stöd*. Riksförbundet Attentions skolrapport 2024.

¹¹² Inkommen uppgift från SPSM:s rådgivarfunktion, 2024-09-19. Dnr Komm 2024/00522/U2024:01 nr 2.

¹¹³ Skolinspektionen (2021). *Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan*. 2019:9815. Skolinspektionen. (2021). *Arbetet med individuella stödinsatser i gymnasieskolan. Fokus på skyndsambet, helhetsperspektiv och elevdelaktighet*. 2020:1859.

¹¹⁴ 3 kap. 11 § skollagen.

ningar.¹¹⁵ Det innebär att det är elevens diagnoser eller problematik i övrigt som avgör hur och var eleven ges särskilt stöd. Om en elev har en funktionsnedsättning behöver konsekvenserna av funktionsnedsättningen beaktas i utredningen av elevens behov och utformningen av åtgärdsprogrammet. En funktionsnedsättning är dock inget skäl i sig för en viss stödåtgärd. Även elever som inte inkluderas i de särskilda skäl som pekas ut i förarbetena kan gynnas av att få pedagogiskt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt. Det kan handla om vissa elever som har svårt att koncentrera sig i stora klasser eller elever som är i behov av mer lärarstöd eller extra färdighetsträning, dvs. elever som gynnas av ett mindre undervisningssammanhang.

I Skolinspektionens granskning av undervisningens kvalitet i särskilda undervisningsgrupper beskriver myndigheten att eleverna i de granskade grupperna alltför sällan får ett aktivt och individanpassat lärarstöd. Undervisningen i grupperna utgår inte i tillräcklig grad från elevernas kunskaper och behov. På många av de granskade skolorna möter eleverna i särskild undervisningsgrupp en mycket avskalad undervisning, konstaterade Skolinspektionen. Det är vanligt att elevernas lektioner nästan enbart består av att de arbetar var och en för sig med olika skriftliga uppgifter. Att de möter en undervisning som sätter dessa uppgifter i ett sammanhang är däremot ovanligt. Lärarna förmedlar t.ex. inte i tillräcklig utsträckning vad som är syfte och mål med olika arbetsmoment. Variation när det gäller innehåll och arbetssätt och en tydlig struktur i undervisningen saknas också ofta.¹¹⁶

¹¹⁵ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 292.

¹¹⁶ Skolinspektionen (2024). *Undervisningens kvalitet i särskild undervisningsgrupp*. 2024:14.

6 Utredningens förslag och bedömningar

I detta avsnitt lämnar utredningen förslag som syftar till att förtydliga bestämmelser om stöd och särskilt stöd, undanröja hinder för ett tidigt och snabbt stöd, göra stödet mer flexibelt samt minska de administrativa uppgifter som tar av lärares tid till undervisning. Bakgrunden till behovet av ändringar i bestämmelserna är den bristande måluppfyllelsen i svensk skola. Trots en omfattande stödlagstiftning lämnar var sjätte elev grundskolan utan behörighet till gymnasieskolans nationella program. Den andelen har varit relativt konstant under lång tid. Drygt 18 700 elever lämnade våren 2024 grundskolan med betyget F i ett eller flera av ämnena svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik (se avsnitt 3). Om elever i större utsträckning ges möjlighet att lyckas i skolan är det en stor vinst för såväl individen som för samhället i stort.

Mot denna bakgrund är det uppenbart att mer behöver göras för att alla elever ska ges goda förutsättningar för kunskapsutveckling. Det är därför angeläget att se över systemet med stödinsatser så att skolorna ges goda förutsättningar att tidigt identifiera elever i behov av stöd och skyndsamt sätta in sådant stöd.

I avsnitt 5 har utredningen beskrivit hur nuvarande stödlagstiftning bidrar till ett arbete med stödinsatser som har lett till onödig dokumentation, oklar ansvarsfördelning och bristande likvärdighet. 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 bl.a. 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. Utredningen föreslår därför att regleringen om stöd i form av extra anpassningar och garantin för tidiga stödinsatser ska avskaffas.

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 undervisning, 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. Utredningens förslag om ändringar i skollagen (2010:800) syftar till att skapa en tydligare avgränsning av vilka stödinsatser som förväntas genomföras av läraren i den egna undervisningen inom ramen för ledning och stimulans och att elever som behöver det ska ges stödundervisning, vilken får ges som undervisning i mindre grupp eller enskilt. Till skillnad från extra anpassningar, som ges inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska stödundervisningen ges som ett komplement till denna – parallellt med eller utöver den. Stödundervisning ska utgöra en naturlig del av verksamheten på en skola. Huvudmannen ska säkerställa att det finns förutsättningar för stödundervisning vad gäller bl.a. resursfördelning och rektorns möjligheter att leda och samordna det pedagogiska arbetet. Elevers behov av stödundervisning ska avgöras av den undervisande läraren.

Utredningen konstaterar att grundläggande utbildning och tidiga insatser är väsentliga för att elever ska få möjlighet att befästa bas-kunskaper. Får alla elever de grundläggande färdigheter och kunskaper som behövs i ett tidigt skede kommer det inte att behövas stöd i de icke-obligatoriska skolformerna i lika hög utsträckning. Då utredningen anser att det är viktigt att elever befäster de grundläggande färdigheterna och kunskaperna i de obligatoriska skolformerna har dessa skolformer prioriterats i förslagen.

Utredningen föreslår att det inte ska genomföras nationella prov i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan, respektive årskurs 4 i specialskolan. Utredningen lämnar i stället förslag om att standardiserade tester ska genomföras för att identifiera elever som har behov av stöd i läs-, skriv- och matematikutveckling. Testerna ska genomföras i årskurs 1, 2 och 3 i lågstadiet och i den första årskursen i mellanstadiet samt i den första årskursen i högstadiet. Årskurserna

är anpassade efter förslagen i propositionen En tioårig grundskola, prop. 2024/25:143.

Utredningen lämnar även förslag som syftar till att effektivisera och förbättra arbetet med särskilt stöd. Det ska inte finnas krav på särskilda skäl för beslut om särskilt stöd som enskild undervisning eller i en särskild undervisningsgrupp och det ska vara elevens behov som utgör grunden för hur stödet organiseras. Det ska också förtydligas att den verksamhet som sker är undervisning. Beslut om anpassad studiegång ska bara få fattas först om elevens behov inte kunnat tillgodoses genom andra former av särskilt stöd.

6.1 Bestämmelserna om extra anpassningar ska avskaffas i samtliga skolformer

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

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår att bestämmelserna om stöd i form av extra anpassningar ska avskaffas. Utredningen lämnar i stället förslag i avsnitt 6.3 och 6.5 som innebär ett tydliggörande av vilken ledning och stimulans som ska ges för att elever ska kunna följa den ordinarie undervisningen samt förslag om stödundervisning.

Utredningen har tidigare beskrivit att regleringen och tillämpningen av extra anpassningar inte har fungerat enligt intentionerna (se avsnitt 5.1.3 och 5.4.1). Utredningen konstaterar bl.a. att regleringen om extra anpassningar har lett till gränsdragningsproblematik mellan extra anpassningar och särskilt stöd. Detta kan delvis bero på att det förekommer exempel där extra anpassningar inkluderar arbetsuppgifter som läraren inte kan ansvara för på egen hand. Utredningen menar att det inte är rimligt att förvänta sig att en lärare exempelvis ska kunna ge extra färdighetsträning åt enskilda elever och samtidigt ansvara för den ordinarie undervisningen.

Utredningen anser att extra anpassningar, tvärtemot intentionen, även har varit dokumentationsdrivande vilket har tagit tid från lärares planering och uppföljning av undervisningen (se avsnitt 5.4.1).

Vidare är det utredningens bedömning att införandet av extra anpassningar har lett till att utredningar om en elevs behov av särskilt stöd fördröjs. Enligt utredningen beror det bl.a. på lydelsen i bestämmelserna om utredning av en elevs behov av särskilt stöd (3 kap. 7 § skollagen) att en utredning ska göras om det ”trots att stöd har getts i form av extra anpassningar” kan befaras att eleven inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas.

Utredningen anser vidare 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. Det är utredningens bedömning att tillämpningen av extra anpassningar har inneburit att såväl undervisningens kunskapsinnehåll som kraven på eleverna har sänkts (se avsnitt 5.4.1). Mot denna bakgrund föreslår utredningen att regleringen om extra anpassningar ska avskaffas för alla skolformer.

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.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår att garantin för tidiga stödinsatser ska avskaffas. Utredningen lämnar förslag om standardiserade tester i avsnitt 6.4 som delvis ersätter de obligatoriska bedömningsstöden som ingår i garantin. De standardiserade testerna syftar till att vara ett stöd för lärares bedömning av elevers läs-, skriv- och matematikutveckling.

Det är utredningens bedömning att garantin för tidiga stödinsatser inte har fungerat enligt intentionerna. Utredningen har tidigare beskrivit att de nationella kartläggningsmaterialen och bedömningsstöden inte är tillräckligt träffsäkra och att de är onödigt tidskrävande. Det innebär att läraren behöver lägga mycket tid på planering, genomförande och bedömning av kartläggningsmaterial i stället för på

undervisningen. Utredningen beskriver även att garantin inte har lett till att fler elever än tidigare får stödinsatser inom läsning, skrivande och matematik i förskoleklassen och i lågstadiet (se avsnitt 5.4.2).

Utredningen föreslår även att de nationella proven i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan, samt i årskurs 4 i specialskolan, ska avskaffas. I dessa årskurser är de nationella proven inte av betygsstödjande karaktär utan syftar till att stödja lärarnas bedömning av hur väl eleverna uppfyller kriterierna för bedömning av kunskaper. Kriterierna för bedömning av kunskaper för årskurs 3 anger endast den lägsta godtagbara kunskapsnivån för en elev vid slutet av årskursen. Utredningen gör bedömningen att garantin för tidiga stödinsatser och de nationella proven i årskurs 3 inte är ändamålsenliga som underlag för bedömning av elevers stödbehov.

Utredningen anser vidare att de nationella provens placering under vårterminen leder till att det stöd som skolan sätter in för de elever som är i behov av det inte hinner bli verkningsfullt innan läsåret är över (se avsnitt 5.4.4).

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 betygsriteriet 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.

Skälen för utredningens förslag

Enligt skollagen ska alla barn och elever ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Bestämmelserna om alla barns och elevers rätt till ledning och stimulans för att nå så långt som möjligt i sitt lärande är en central utgångspunkt för barns och elevers utbildning. Att ge alla barn och elever ledning och stimulans är alltså grunden i all undervisning och att ta hänsyn till barns och elevers olika behov och förutsättningar är en viktig del av lärarens uppdrag. Utredningen anser att det i lärarens och förskollärarens uppdrag om att ge ledning och stimulans också ingår att utforma undervisningen så att barn och elever ges förutsättningar att följa den. Lärare och förskollärare har undervisning som sin huvuduppgift och särskilda ansvar. Att barn och elever har olika behov och att lärare och förskollärare använder sig av en variation av stöttande arbetsmetoder bör vara ett naturligt inslag i all undervisning. Läraren och förskolläraren behöver skapa goda förutsättningar som ger barn och elever med olika behov möjlighet att följa undervisningen och utvecklas i sitt lärande.

I utbildningen i förskolan ingår undervisning. Undervisningen i förskolan ska ske under ledning av förskollärare och syfta till barns utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden. I rektorns ansvar i förskolan ingår bl.a. att utforma utbildningen och anpassa resursfördelningen så att alla barn får det stöd och de utmaningar de behöver för utveckling och lärande (förskolans läroplan, Lpfö 18 2.7 och 2.8). Inledningsvis kan det konstateras att undervisning ser olika ut för barn i förskolan och elever i skolåldern. I detta avsnitt är utredningens huvudfokus undervisning för elever, men i tillämpliga delar gäller resonemangen även barn i förskolan.

God undervisning och ledning och stimulans får eleverna att kunna följa undervisningen

Utredningens förslag innebär att lärare och förskollärare inom ramen för ledning och stimulans ska utforma undervisningen så att alla barn och elever kan följa undervisningen.

Inledningsvis har det konstaterats att undervisning ser olika ut för barn i förskolan och elever i skolåldern. Undervisning och omsorg förenas i förskolan. Utbildningen i en förskola innehåller såväl undervisning, som dagliga rutiner och lekar. Ledning och stimulans är en viktig del i förskolans verksamhet. Det innefattar allt från välfungerande utrymmen och inredning till positiva samspel och undervisning. Det kan exempelvis handla om att utbildningen planeras och organiseras så att barnen har möjligheter att leka nya lekar och utveckla förmågor, att personalen under en dag i förskolan möter barn i en-till-en-situationer, smågrupper och helgrupper samt att personalen samtalar med och möter barnen med nyfikenhet och förståelse.¹

I det här avsnittet resonerar utredningen fortsättningsvis kring den undervisning som framför allt gäller lärare och elever. Utredningen anser att lärare kan utforma undervisningen så att eleverna kan följa undervisningen, samt vid behov ge stöd till enskilda elever utan att gruppen som helhet påverkas negativt eller att kraven på kunskaper sänks. Det är viktigt för undervisningens kvalitet att lärare både har ämneskunskaper och didaktisk kompetens för att skapa de bästa förutsättningarna för ett kollektivt lärande. Vidare är lärarens relationskompetens viktig för elevers lärande och utveckling. Lärare behöver, förutom att leda lärandet i klassrummet och vara didaktiskt kompetenta vid utformningen av undervisningen, även vara skickliga på att skapa goda relationer till sina elever. Relationskompetens innebär förmåga att inleda, upprätthålla och utveckla goda relationer till eleverna i undervisningsgruppen med primärt fokus mot elevernas lärande. Goda relationer mellan lärare och elev är särskilt viktiga för elever i behov av stöd och har positiva effekter för såväl elevernas kunskapsutveckling, som för deras sociala och emotionella utveckling. Vidare visar forskning att det finns en tydlig koppling mellan elevers motivation att lära och deras skolprestationer. För elever med problematisk skolfrånvaro och för elever som har svårt att hitta motivation för skolarbete är lärarens förmåga att skapa förtroendefulla relationer och stimulera motivation för skolarbete särskilt betydelsefull. Genom att bygga tillit och samtidigt

¹ Lundqvist, J. (2022). *Ledning och stimulans samt stödsatser i en förskola för alla*, s. 2–3. Skolverkets lärportal. Se också Vetenskapsrådet (2018). *Delrapport från SKOLFORSK-projektet Förskola tidig intervention*. Vetenskapsrådet.

erbjuda stöttning och uppmuntran kan läraren främja elevers kunskapsutveckling och lust att lära. (Se avsnitt 4.1.3 och 4.1.5).

Undervisning och lärande är komplexa processer, där många faktorer samverkar (se avsnitt 4). Elevens kognitiva förutsättningar, undervisningens innehåll och svårighetsgrad, lärarens metoder och didaktiska förmågor samt de grupprocesser som uppstår i undervisningssituationen samverkar och är sinsemellan beroende av varandra. Läraren behöver utforma undervisningen så att alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver för lärande och utveckling. I det ingår att välja arbetssätt som utgår ifrån och tillgodoser elevernas förutsättningar och behov. Det är därför viktigt att läraren har den kunskap som krävs för att kunna göra detta. Läraren kan t.ex. behöva ha kunskap om funktionsnedsättningar och hur de kan påverka elevers lärande samt kunskap om språkutvecklande arbetssätt för flerspråkiga elever. Med hjälp av sitt kunnande kan läraren variera och anpassa undervisningens form och innehåll i relation till elevernas förutsättningar. Det är också viktigt att lärmiljön är tillgänglig och anpassad för att möta elevers behov. Den sociala, fysiska och pedagogiska miljön påverkar elevernas förutsättningar för lärande. Verksamheterna behöver därför identifiera och undanröja hinder för att lärmiljön ska bli så bra som möjlig för alla elever. Inte minst gäller det elever med funktionsnedsättning (se avsnitt 5.2.3).

Undervisningen behöver vara strukturerad och lärarstyrd (se avsnitt 4.1). Det är viktigt för alla elever men inte minst för elever som kommit efter i kunskapsutvecklingen, elever som har specifika svårigheter i ämnen och elever som har koncentrationssvårigheter. Genom struktur och tydlighet ges elever med olika förutsättningar möjlighet att gemensamt följa undervisningen.

I direktiven framgår att utredningen ska samråda med olika utredningar. Utredningen har efter samråd valt att delvis anpassa sina förslag i den här delen efter förslagen i betänkandet Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande SOU 2025:19. Utredningen föreslår därför, likt SOU 2025:19, att begreppet ”följa undervisningen” förs in i 3 kap. 2 § första stycket skollagen. 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 förebygger behov av stöd i undervisningen och att målsättningen är att alla elever ska kunna delta i och följa undervisningen. Det innebär att

undervisningen ska utformas så att den är tillgänglig för eleverna på ett sätt som ger eleverna möjlighet att utveckla de kunskaper som undervisningen i ämnet eller ämnesområdet syftar till att ge. Härigenom förtydligas att det ingår i lärarens ordinarie uppdrag. Att elever har olika förutsättningar och behov och att lärare använder sig av en variation av undervisningsmetoder är en naturlig del av all undervisning. I undervisningen tar lärare beslut om och genomför olika stöttande arbetsmetoder. Utredningen anser att i lärarens uppdrag att ge ledning och stimulans inom undervisning ingår att utforma undervisningen så att eleverna ges förutsättningar att följa den. Dock kan läraren behöva vägledning i det arbetet.

Utredningen har valt att helt följa författningsförslagen i 3 kap. 2 § andra och tredje stycket till förslagen i betänkandet Ett likvärdigt betygssystem SOU 2025:18 som en följd av den nya betygsskalan och betygskriteriernas förändrade konstruktion, se avsnitt 1 och författningskommentaren. För det fall att förslagen i SOU 2025:18 och SOU 2025:19 inte genomförs påverkas inte utredningens förslag då det inte är avhängigt dessa betänkandens förslag.

Stöd av speciallärare och specialpedagoger kan behövas

Även om majoriteten av lärarna kan utforma undervisningen så att elever ges möjlighet att följa den, så finns det lärare som uppger att de inte har tillräcklig kunskap och kompetens inom området (se avsnitt 5.1.2). Det framgår även av utredningens dialoger med skolmyndigheter och verksam personal i skolan, samt av Sveriges Lärare, att det finns lärare som behöver stöd att utforma undervisningen så att så många elever som möjligt ges förutsättningar att följa den. Rektorn leder och samordnar det pedagogiska arbetet på skolan och har ett särskilt ansvar för att alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning. Rektorn behöver därför säkerställa att alla lärare som har behov av handledning i arbetet att utforma undervisningen också ges det, exempelvis genom stöd av mer erfarna lärare, speciallärare eller specialpedagog. Särskild uppmärksamhet behöver ägnas åt lärare som inte är behöriga i det ämne som de undervisar i. Av Skolverkets statistik för läsåret 2023/24 framgår att drygt 70 procent av lärarna i grundskolan, och drygt 80 procent i gymnasieskolan, inte är behöriga i det ämne som de undervisar i.

En förklaring till den höga andelen är att det förekommer att legitimerade lärare undervisar i ämnen som de inte är behöriga att undervisa i.

Det är viktigt att läraren inte lämnas ensam i sitt undervisningsuppdrag. Även erfarna och kompetenta lärare kan behöva stöd när det gäller att identifiera stödbehov och hur dessa bäst kan tillgodoses men också när det gäller att bedöma vad en elev behöver i form av stödinsatser. Tillgång till kvalificerad vägledning av speciallärare eller specialpedagog är därför nödvändig. Det är också viktigt att dessa bidrar med sin kompetens i undervisningen tillsammans med eleverna, t.ex. i stödundervisningen (se avsnitt 6.5). Förslag inom den del av uppdraget som avser tillgången till kompetenser inom elevhälsan återkommer utredningen med i slutbetänkandet.

Undervisningen har utvecklats men enskilda elever kan ändå behöva sådant stöd som inte är stödundervisning eller särskilt stöd

Utredningen konstaterar att undervisningen har utvecklats de senaste åren i fråga om tillgänglighet i lärandet. Dels har den tekniska utvecklingen lett till att de flesta skolor och klassrum har tillgång till digital utrustning och tekniska hjälpmedel, dels arbetar många lärare i dag med en tydliggörande pedagogik där elever bl.a. ges bildstöd och såväl muntliga som skriftliga instruktioner. Ett stort antal insatser som tidigare togs fram för enskilda elever ingår i dag som en naturlig del av undervisningen på gruppnivå. När undervisningen utformas för att alla elever ska ges förutsättningar för lärande skapas en tillgänglighet inom den ordinarie undervisningen som gynnar många elevers lärande och välbefinnande.

Som nämnts ovan behöver den ordinarie undervisningen utformas så att eleverna kan följa undervisningen. Ibland kan stöd behöva ges till enskilda elever inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det kan t.ex. handla om elever med olika typer av funktionsnedsättningar. Utredningen anser att sådant stöd som ges till enskilda elever ingår i begreppet ledning och stimulans. Speciallärare och specialpedagog kan även finnas med i undervisningen för att ge stöd till någon elev. Det ska inte finnas något krav på att sådant stöd dokumenteras utan det räcker att vid behov skriva en kortare

anteckning om detta. Lärares arbete ska främst läggas på undervisning och tid tillsammans med eleverna.

Stöd som ges till enskilda elever kan t.ex. handla om att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier, ge stöd för motivationen 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. Det kan även handla om enstaka specialpedagogiska insatser som kan ges under en kortare tid. Det här är exempel på sådant stöd som i nuvarande reglering sorteras in under stöd i form av extra anpassningar. Av de skäl som beskrivs ovan är anledningen till det att sådant stöd naturligt ingår i lärarens undervisning inom ramen för ledning och stimulans. Genom att lyfta fram undervisningens betydelse, där elever undervisas gemensamt, minskar den förväntan som nuvarande reglering om stöd i form av extra anpassningar inneburit i form av orimliga krav på en överdriven individualisering samtidigt som det visar på undervisningens syfte – att elever ska följa undervisningen.

Innebörden av ledning och stimulans, inklusive stöd till enskilda barn och elever, gäller för samtliga skolformer. I vissa skolformer har utredningen bedömt att det därutöver är motiverat med en ny stödform, stödundervisning, för stödbehov som i dessa skolformer inte bedöms kunna tillgodoses inom ramen för ledning och stimulans, se avsnitt 6.5.

Barn i förskolan och att följa undervisningen

Förskolans uppdrag är omfattande och utöver undervisningsuppdraget finns det kompensatoriska uppdraget för att främja alla barns möjligheter till utveckling och lärande. En förskola av hög kvalitet lägger grunden för barnets framtida lärande.² När det gäller utbildningen i förskolan har rektorn ett särskilt ansvar för att utbildningen utformas så att barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling får det stöd och de utmaningar de behöver (8 kap. 9 § skollagen och Lpfö 2.8).

² Skolinspektionen (2022). *Huvudmäns och rektorers arbete för kvalitet i undervisning på förskolor i socioekonomiskt svagare områden*. Tematisk kvalitetsgranskning, dnr 2022:4347.

Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Våren 2024 fullgjorde drygt 70 procent av eleverna gymnasieskolan med gymnasieexamen. En betydande andel når därmed inte målen för utbildningen. Det är mot den bakgrunden angeläget att gymnasieskolans elever i större utsträckning än i dag ges stöd i sitt lärande. Utredningen anser att elevers stödbehov i gymnasieskolan i första hand kan tillgodoses inom ramen för ledning och stimulans. Det samma gäller elever i anpassade gymnasieskolan. Som framgått ovan behöver den ordinarie undervisningen utformas så att eleverna kan följa undervisningen. I det ingår att välja arbetsätt som utgår ifrån och tillgodoser elevernas förutsättningar och behov (se ovan). Ibland kan stöd behöva ges till enskilda elever inom ramen för den ordinarie undervisningen. Enstaka specialpedagogiska insatser som ges under en kortare tid bör enligt utredningens bedömning också ingå i ansvaret att ge alla elever ledning och stimulans. Det finns därutöver möjlighet för huvudmannen att fördela den garanterade undervisningstiden så att ämnen i vilka elever har större utmaningar för sitt lärande ges mer undervisningstid.

I svenska, svenska som andraspråk och matematik föreslår utredningen att det dessutom ska införas stödundervisning (se avsnitt 6.5). Utredningen anser att stödundervisning är motiverat i just dessa ämnen eftersom de är betydelsefulla för kunskapsutveckling också i andra ämnen. Särskilt för ämnet matematik är dessutom kunskapsresultaten oroande (se avsnitt 6.5.9), vilket understryker behovet av stödundervisning.

Elever som är i behov av mer omfattande eller varaktigt stöd utöver det som ges inom ramen för ledning och stimulans bör ges sådant stöd inom ramen för särskilt stöd. Det är därför angeläget att skolan har rutiner för att tidigt upptäcka och tillgodose elevers eventuella behov av särskilt stöd.

Kommunal vuxenutbildning

Utgångspunkten för kommunal vuxenutbildning (komvux) ska vara elevens behov och förutsättningar och ett av komvux övergripande mål är att eleverna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande.³ Den kommunala vuxenutbildningen ska vara flexibel och individanpassad. Flexibilitet kan handla om platsen för utbildningen, tid,

³ 20 kap. 2 § skollagen och förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplanen för vuxenutbildningen.

studietakt, studieform och sättet att lära.⁴ Individanpassning kan t.ex. ske genom distansutbildning, anpassning av lektionslängden eller anpassning av schema.⁵ Elever kan också få studiehandledning på ett språk som eleven behärskar.⁶ Vidare kan elever erbjudas stöd i sitt lärande från lärare och annan personal via lärcentrum om kommunen upprättat ett sådant.⁷ Utredningen anser att skolformen därmed ger goda möjligheter att anpassa utbildningen utifrån individens behov och förutsättningar samt att stöd till enskilda elever kan tillgodoses inom ramen för ledning och stimulans. Enstaka specialpedagogiska insatser som ges under en kortare tid bör enligt utredningens bedömning också ingå i ansvaret att ge alla elever ledning och stimulans.

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 matematik-utveckling.

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.

⁴ Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen och Skolinspektionen (2019). *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektors arbete för flexibilitet och individanpassning* s. 4.

⁵ Skolverket (2023). *Elevehälsa och stöd till elever inom komvux*.

⁶ 2 kap. 17 a § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

⁷ Det är frivilligt för kommunerna att anordna lärcentrum. För att stimulera utvecklingen av lärcentra tillhandahåller staten ett statsbidrag. Förordning (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrum. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-larcentrum-2024>, (h <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-larcentrum-2024> <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-larcentrum-2024> (hämtad 2025-03-15).

Skälen för utredningens förslag

Det är angeläget att elevers eventuella stödbehov uppmärksammas tidigt. Uppföljningar visar att många av de elever som inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program har uppvisat svårigheter redan tidigt under skolåren.⁸ I den mån elever ges stöd är stödet ofta otillräckligt och sätts in för sent.⁹ Det finns starkt stöd i forskning för att tidiga insatser är viktiga för elevernas kunskapsutveckling (se avsnitt 3). Detta talar för att mer behöver göras för att tidigt upptäcka elevers behov av stöd.

Många elever saknar i dag färdigheter som är grundläggande för deras lärande och kunskapsutveckling utan att detta upptäcks tillräckligt snabbt. En elev som inte lärt sig att läsa riskerar att få problem i flera ämnen och en elev som inte utvecklat grundläggande matematiska färdigheter riskerar att inte komma vidare i sitt lärande i ämnet. Därför föreslår utredningen att standardiserade tester, motsvarande enklare screening (se avsnitt 4.2.1), ska införas för att identifiera elever som har behov av stöd i läs-, skriv- och matematikutveckling. De standardiserade testerna ska genomföras vid flera tillfällen i de obligatoriska skolformerna för att identifiera elevers stödbehov.

6.4.1 De standardiserade testernas syfte

De standardiserade testerna syftar till att hjälpa lärarna att identifiera elever som har behov av stöd i läs-, skriv- och matematikutveckling. Identifierat stödbehov kan tillgodoses genom stödundervisning (se avsnitt 6.5), särskilt stöd (se avsnitt 6.6), eller inom ramen för ledning och stimulans (se avsnitt 6.3). Standardiserade tester underlättar bedömningen av vilken stödsats som bäst tillgodoser elevens stödbehov.

Syftet med nationellt framtagna och standardiserade tester är att skapa förutsättningar för likvärdiga bedömningar av elevers stödbehov. Med standardisering avser utredningen ett enhetligt tillvägagångssätt som är oberoende av vem som använder testet. Utredningen anser att standardisering främjar systematik och likvärdighet i arbetet,

⁸ Skolverket (2024). *Skolgången för elever med slutbetyget F*.

⁹ Se till exempel Skolinspektionen (2024). *Skolors genomförande av garantin för tidiga stödinsatser*. Tematisk tillsyn. Rapport 2024:10.

vilket skapar förutsättningar för sakligt grundade analyser och jämförelser. Ett enhetligt tillvägagångssätt förutsätter tydliga instruktioner. Det är därför angeläget att testerna förses med detaljerade anvisningar om hur de ska användas samt om hur resultaten ska tolkas.

6.4.2 De standardiserade testernas utformning

De standardiserade testerna behöver konstrueras så att de tillgodoser syftet att identifiera elever som har behov av stöd i läs-, skriv- och matematikutveckling. De bör också konstrueras så att de går snabbt att genomföra och följa upp.

6.4.3 Genomförande av de standardiserade testerna

Utredningen föreslår att standardiserade tester ska genomföras i början av höstterminen i den årskurs där det standardiserade testet ska genomföras. På så sätt möjliggörs tidig upptäckt av elevers stödbehov.

Förslaget om i vilka årskurser standardiserade tester ska genomföras är anpassat till propositionen En tioårig grundskola, prop. 2024/25:143. I propositionen föreslås att förskoleklassen ska upphöra som skolform inom skolväsendet. Grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska i stället utökas med en ny första årskurs, så att grundskolan och anpassade grundskolan blir tioårig, specialskolan elvaårig och sameskolan sjuårig. Det föreslås vidare att lågstadiet ska utvidgas med ett år till att i grundskolan, anpassade grundskolan och sameskolan omfatta årskurs 1–4 och i specialskolan omfatta årskurs 1–5. Mellanstadiet ska i grundskolan, anpassade grundskolan och sameskolan omfatta årskurs 5–7 och i specialskolan omfatta årskurs 6–8. Högstadiet ska i grundskolan och anpassade grundskolan omfatta årskurs 8–10 och i specialskolan omfatta årskurs 9–11.

Utredningen har i utformningen av förslaget om standardiserade tester delvis inspirerats av Danmark som från och med läsåret 2026/27 inför obligatoriska prov i läsning och matematik. Syftet med proven är att ge lärarna information om den enskilda elevens färdigheter inom områdena läskunnighet och matematik. Proven kommer att vara digitala och självvärtande samt genomföras i årskurserna 2, 3,

4, 6 och 8 inom läsning och i årskurserna 2, 4, 6, 7 och 8 i matematik. Testerna genomförs i början av läsåret så att lärarna kan använda testresultaten när de planerar undervisningen för resten av året. Utöver detta införs obligatoriska diagnostiska prov i årskurs 1 för att identifiera elever med lässvårigheter från och med 2025/26.¹⁰

Standardiserade tester i grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan och specialskolan

Utredningen föreslår att standardiserade tester ska genomföras i grundskolan, anpassade grundskolan och sameskolan. I anpassade grundskolan ska standardiserade tester genomföras av de elever som läser ämnen. De standardiserade testerna ska genomföras i årskurs 1, 2, 3 och 5 i grundskolan och sameskolan samt i grundskolans årskurs 8. I specialskolan ska de standardiserade testerna genomföras i samma ämnen i årskurs 1, 2, 3, 6 och 9.

Standardiserade tester på höstterminen i lågstadiet

Elever som saknar grundläggande färdigheter i läsning, skrivning och matematik i lågstadiet löper stor risk att inte uppnå målen med utbildningen. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att det är angeläget att följa upp elevers grundläggande färdigheter under de tre första skolåren. Utredningen föreslår därför att standardiserade tester ska vara obligatoriska att genomföra tidigt på höstterminen i årskurs 1, 2 och 3.

Syftet med en sådan tidig uppföljning är att ge läraren information om elevernas kunskapsutveckling. Med den informationen som utgångspunkt kan läraren utforma undervisningen och eventuella stödinsatser på ett sätt som tillgodoser elevernas behov. På så sätt kan elevens lärande främjas och stödbehov förebyggas. Utredningen anser att läraren har tillräcklig kännedom om elevers färdigheter i läsning, skrivning och matematik under elevens sista år på lågstadiet och att ett test inte är nödvändigt. Vid behov kan läraren använda tester vid fler tillfällen än de obligatoriska.

¹⁰ European Commission, Eurydice Denmark. www.eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/denmark/assessment-single-structure-education (hämtad 2025-03-15).

Vid elevens första mottagande i skolan i årskurs 1 och 2 är det viktigt att läraren möter varje elev enskilt för att kunna avgöra hur långt eleven kommit i sin språk- och kunskapsutveckling. Dessa tester bör därför kunna genomföras individuellt eller i mindre grupp tillsammans med läraren.

I årskurs 3 ska de standardiserade testerna kunna genomföras i helklass.

Standardiserade tester på höstterminen i början av mellan- och högstadiet

Utredningens förslag är att standardiserade tester införs i den första årskursen i mellanstadiet och i den första årskursen i högstadiet, det vill säga i årskurs 5 och 8, samt i årskurs 6 och 9 i specialskolan. Vid en stadiövergång byter de allra flesta elever lärare och många byter också skola. Särskilt för elever i behov av stöd är detta en risksituation. Utredningen har tidigare redovisat statistik från Skolverket som visar att andelen elever med åtgärdsprogram minskar i samband med övergången från mellanstadiet till högstadiet och att ökningen som sker under lågstadiet avstannar i samband med övergången till mellanstadiet. Skolinspektionens granskningar har visat att information om elevers stödbehov inte alltid överförs vid stadiövergångar (se avsnitt 5). Genom att standardiserade tester genomförs i början av höstterminen i årskurs 5 och 8, alltså då elever påbörjar ett nytt stadium och vid tidpunkter när det är vanligt förekommande att elever byter lärare och i många fall även skola, kan elevers stödbehov tidigt uppmärksammas efter ett stadibyte.

De standardiserade testerna på mellan- och högstadiet ska utformas så att de kan genomföras på gruppnivå och på begränsad tid, förslagsvis under en lektion. Syftet är att begränsa tiden som behöver tas i anspråk för genomförandet av testerna.

Överväganden gällande standardiserade tester i anpassade grundskolan

Utredningen anser att de standardiserade testerna bör genomföras med hänsyn till den enskilda elevens förmåga att genomföra tester. Vissa elever kan sannolikt genomföra testet i helklass. Andra elever kan ha behov av ett individuellt stöd vid genomförandet. Det är

därför utredningens bedömning att det kan vara mer resurskrävande att genomföra de standardiserade testerna i anpassade grundskolan än i övriga obligatoriska skolformer.

Utredningen föreslår att endast elever som läser ämnen i anpassade grundskolan ska göra standardiserade tester. Elever som läser ämnesområden i anpassade grundskolan omfattas därmed inte. Det är utredningens bedömning att standardiserade tester inte fyller någon tydlig funktion för elever som läser ämnesområden. Befintliga bedömningsstöd för anpassade grundskolans avser ämnen, inte ämnesområden. Det finns därmed inga bedömningsstöd inom garantin för tidiga stödinsatser (se avsnitt 6.2) som behöver ersättas av standardiserade tester. Det sätts heller inga betyg i ämnesområden. Lärarens bedömning av elevernas kunskaper ska göras med hänsyn till varje elevs individuella förutsättningar.

Resultaten från de standardiserade testerna kan användas för planering och uppföljning

De standardiserade testerna genomförs av undervisande lärare. I tolkningen av resultaten kan lärare behöva ta hjälp av varandra för att bedöma stödbehov och vilket stöd som bäst tillgodoser elevens behov.

Med utgångspunkt i resultaten på de standardiserade testerna, och lärarnas bedömning av elevernas stödbehov, kan rektorn planera och organisera de stödinsatser som behövs. För huvudman och rektor kan resultaten utgöra underlag i arbetet med att fördela resurser mellan skolenheter och inom skolenheten.

I dag sker ingen nationell uppföljning av resultaten av de nationella bedömningsstöden som ingår i garantin för tidiga stödinsatser. Även internationella mätningar av elevers kunskaper tar sin första mätning i årskurs 4. Det kan vara värdefullt att på nationell nivå regelbundet inhämta kunskaper om elevers kunskaper i läsning, skrivning och matematik även i tidiga åldrar. Dels för att kunna följa utvecklingen över tid, dels för att möjliggöra uppföljning av utvärdering av statliga satsningar i läsning, skrivning eller matematik (se avsnitt 5.4.4). Beslut om lämpligheten i att samla in resultat från de standardiserade testerna bör fattas i samband med att de standardiserade testerna tas fram.

6.4.4 Skolverket bör få i uppdrag att utforma de standardiserade testerna

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att utforma standardiserade tester med stöd av aktuell forskning om att identifiera behov av stöd i läs- och skriv- och matematikutveckling. I utformningen av de standardiserade testerna bör Skolverket utgå från utredningens beskrivning av syftet med och utformningen av de standardiserade testerna.

Utredningens bedömning är att de standardiserade tester som föreslås för årskurs 1 och 2 kan utgöras av de reviderade kartläggningsmaterial som Skolverket redan nu har i uppdrag att ta fram.¹¹ Av Skolverkets redovisning av regeringsuppdraget framgår att de reviderade materialen kommer att innebära en minskad tidsåtgång jämfört med nuvarande underlag samt att de kommer fokusera mer på elevers avkodning och fonologiska medvetenhet och därmed ge ett mer träffsäkert underlag.¹²

Det är utredningens bedömning att Skolverket behöver utforma nya standardiserade tester som ska användas i årskurs 3 samt i början av mellan- och högstadiet för samtliga skolformer. Centralt är att testerna i så stor utsträckning som möjligt ska kunna genomföras i helklass. Det är även viktigt att det är enkelt för läraren att göra bedömningar utifrån testernas resultat.

Skolverket bör i arbetet med att ta fram nya standardiserade tester ta hänsyn till beskrivningen av viktiga egenskaper hos kartläggningsmaterial som framgår i betänkandet Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande SOU 2025:19.

¹¹ Utbildningsdepartementet (2024). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolverk*.

¹² Skolverket (2024). *Utveckling av kartläggningsmaterial och bedömningsstöd*. Redovisning av regeringsuppdrag.

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.

Skälen för utredningens förslag

Detta avsnitt beskriver utredningens förslag om att en elev ska ges 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 får ges i mindre grupp eller enskilt. Stödundervisning är en rättighet för eleverna samtidigt som de är skyldiga att delta. Huvudmän och rektorer är skyldiga att säkerställa att det finns förutsättningar för stödundervisning.

6.5.1 Syftet med stödundervisning är ett kortvarigt och ämnesspecifikt stöd

Syftet med stödundervisningen är att elever ska ges ett kortvarigt ämnesspecifikt stöd för att kunna följa undervisningen och tillgodogöra sig kunskaper utifrån ämnets syfte och centrala innehåll. Det är viktigt att stödundervisningen kan ges både i mindre grupp och enskilt men endast under en begränsad period.

Utredningen har delvis hämtat inspiration till förslaget om stödundervisning från Finland. Finlands riksdag beslutade i december 2024 en proposition¹³ om att ersätta det befintliga systemet för stödinsatser. Enligt propositionen ska dagens finska system ersättas av ett system där elevernas behov av stödinsatser tillgodoses genom att eleverna ges tillgång till grupp- eller elevspecifika stödformer, så kallad allmän stödundervisning. I första hand ska stödet ges inom ramen för mindre elevgrupper som skapas med utgångspunkt i elevernas behov och förutsättningar. Stödet ska ges utöver den ordinarie undervisningstiden. I den allmänna stödundervisningen ingår, utöver de grupp-specifika stödformerna, också stödundervisning i undervisningsspråket och undervisning som ges av en speciallärare i samband med annan undervisning. Om elevens lärare anser att grupp-specifika stödformer inte är tillräckliga för att stödja elevens lärande och skolgång ska en bedömning av elevens behov av elevspecifika stödåtgärder inledas. Grunden för elevers rätt till stöd baseras på om en elev har svårigheter att delta i undervisningen och därmed bristande förutsättningar att gå vidare i sina studier. Utredningen

¹³ Eduskunta Riksdagen (2024): *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om grundläggande utbildning och till lagar som har samband med den*. Regeringens proposition RP 114/2024 rd.

anser att vissa delar av förslagen om allmän stödundervisning i den finska propositionen passar väl in i ett svenskt system för stödinsatser. I likhet med de finska förslagen anser utredningen att stödundervisning ska ges som ett komplement till ordinarie undervisning, antingen parallellt med eller utöver den, till skillnad från nuvarande stöd i form av extra anpassningar som ska ges inom ramen för ordinarie undervisning.

6.5.2 Stödundervisning ska ges när eleven riskerar att inte kunna följa undervisningen och har svårigheter i ämnet

Elever som riskerar att inte kunna följa undervisningen (se avsnitt 6.3) och har svårt att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll ska, enligt utredningens förslag, ges stödundervisning.

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska samråda med olika utredningar. Utredningen har efter samråd valt att delvis anpassa sina förslag efter betänkandet Ett likvärdigt betygssystem SOU 2025:18 i den del som gäller begreppet ”tillgodogöra sig kunskaper utifrån ämnets syfte och centrala innehåll”. Förslagen i SOU 2025:18 innebär att det inte längre kommer att finnas en skarp gräns för att få godkänt betyg. Det innebär att bedömningen av en elevs behov av stödundervisning inte är kopplad till en ”godkänd nivå” utan baseras på hur eleven tillgodogör sig kunskaper utifrån ämnets syfte och centrala innehåll.

Stödundervisningen ska ges i ett tidigt skede, det vill säga *innan* eleven riskerar att inte uppnå en ”godkänd nivå” och så fort en elev får svårigheter i ämnet och läraren bedömer att eleven inte kan följa undervisningen. Därför föreslår utredningen att stödundervisningen ska ges om en elev *riskerar* att inte kunna följa undervisningen och har svårt att tillgodogöra sig kunskaper utifrån ämnets syfte och centrala innehåll. Det innebär att bedömningen kopplas till elevens förväntade kunskapsutveckling i ett visst ämne, snarare än att invänta att eleven inte uppnår godtagbara kunskaper i relation till betygskriterierna. Stödundervisning ska ges som en snabb åtgärd i det ämne där eleven uppvisar svårigheter och ska därför inriktas på ett eller ett fåtal ämnen i ett tidigt skede. Eftersom det är fråga om ett ämnesspecifikt stöd ska både ”...riskerar att inte kunna följa undervisningen” och ”... har svårt att tillgodogöra sig kunskaper ...”

vara uppfyllda för ett visst ämne för att en elev ska bedömas ha behov av stödundervisning.

En konsekvens av dagens regelverk är att en elev ska ges extra anpassningar eller särskilt stöd om det kan befaras att eleven inte uppnår ”godkänd nivå” även när det gäller mindre delar av ett ämne oaktat hur väl eleven har presterat i övriga delar av ämnet. Med det nya betygssystem som föreslås i SOU 2025:18 där läraren kan göra en helhetsbedömning bedöms färre elever ges extra anpassning och särskilt stöd.¹⁴ Dessa elever kommer med utredningens förslag att kunna ges stödundervisning för att komma i kapp i den del som eleven har missat. Det kommer att leda till snabbare stöd för eleven och färre utredningar om elevers behov av särskilt stöd. Det innebär att fler elever kommer att få en stödinsats som inte är särskilt stöd även om det nya föreslagna betygssystemet genomförs.

Om förslagen om betygssystem i SOU 2025:18 inte kommer att genomföras skulle gränsen för bedömning för en elevs behov av stödundervisning i stället kunna formuleras ”riskerar att inte kunna följa undervisningen och har svårt att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets kurs- och ämnesplaner”.

Vad innebär att en elev *inte* kan följa undervisningen?

I avsnitt 6.3 beskrivs att alla barn och elever ska kunna följa undervisningen.

Att en elev ”riskerar att inte kunna följa undervisningen” är som beskrivs ovan en del i bedömningen av om en elev behöver stödundervisning. Att elever inte kan följa undervisningen kan bero på att en elev har svårigheter med vissa moment i undervisningen eller att ta del av klassrumsaktiviteter i grupp, att en elev inte har utvecklat de kunskaper som krävs för att kunna ta nästa steg i sin kunskapsutveckling, att en elev har kunskapsluckor på grund av att en elev har missat ett utbildningsmoment eller att eleven är i behov av anpassningar av undervisningen som går utöver vad som är möjligt för läraren att åstadkomma inom den ordinarie undervisningen.

¹⁴ Jfr SOU 2025:18 *Ett likvärdigt betygssystem*, s. 485.

6.5.3 Läraren bedömer om en elev är i behov av stödundervisning

Elevers behov identifieras inom ramen för undervisningen

Utredningen föreslår att det är ansvarig lärare som ska göra en bedömning av om en elev är i behov av stödundervisning. Med ansvarig lärare avses den lärare som ansvarar för det ämne eller de ämnen som eleven uppvisar svårigheter i.

I lärarens bedömning av en elevs behov av stödundervisning kan läraren exempelvis använda sig av resultat från standardiserade tester (se avsnitt 6.4), resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från andra lärare. Om läraren behöver stöd i sin bedömning kan läraren konsultera en erfaren kollega eller vid behov samråda med en speciallärare eller specialpedagog.

En elevs behov av stödundervisning kan även upptäckas av annan skolpersonal än ansvarig lärare. Exempelvis kan en mentor i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan, genom att följa elevens kunskapsutveckling och studiesituation, upptäcka att en elev har behov av stödundervisning. Mentorn ska i så fall informera undervisande lärare om mentorn befarar att en elev kan behöva stödundervisning när det gäller ämnena svenska, svenska som andraspråk eller matematik. Om det gäller andra ämnen, eller elevens skolsituation i sin helhet, ska mentorn skyndsamt informera berörd skolpersonal i enlighet med 15 kap. 19 a § och 18 kap. 19 a § skollagen.

Om en elev är i behov av annat stöd än det ämnesspecifika stöd som ges inom ramen för stödundervisningen, exempelvis på grund av en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, koncentrationssvårigheter, bristande språkkunskaper eller upprepad skolfrånvaro kan andra stödformer vara mer lämpliga. Det kan handla om att ett generellt stöd ges inom ramen för ledning och stimulans eller stödåtgärder, inom ramen för särskilt stöd.

Utredningen bedömer att läraren är bäst lämpad att avgöra om en elev är i behov av stödundervisning och om det är den mest effektiva stödsatsen för eleven. Läraren är den på skolan som har den tydligaste bilden av sina elevers kunskaper i relation till ämnets syfte och centrala innehåll. Det är utredningens uppfattning att en sådan bedömning ligger inom ramen för lärarens kompetens och professionella kunnande. I lärarens arbete ingår att ta fram nivåanpassade uppgifter till elever, bestämma vilka arbetsformer som ska

användas samt att formativt och summativt bedöma elevers kunskapsutveckling.

Läraren ska anmäla en elevs behov av stödundervisning till rektor

Eftersom det är rektorn som, enligt 2 kap. 9 och 10 §§ skollagen, leder och samordnar det pedagogiska arbetet på skolan och beslutar om enhetens inre organisation ska den ansvariga läraren anmäla till rektorn när det har gjorts en bedömning att en elev är i behov av stödundervisning. Syftet med anmälan är att möjliggöra för rektorn att fördela resurser inom skolenheten efter elevernas olika förutsättningar och behov.

Enligt utredningens bedömning behöver en sådan anmälan inte vara omfattande, utan det räcker med en enkel anteckning om vilken elev som har behov av stödundervisning och vilket ämne/ämnen som avses. Utredningen bedömer att det behövs en anteckning både för att kunna planera och för att kunna utvärdera stödundervisningen. Anteckningen behöver inte innehålla en beskrivning över vilket stöd och vilken hjälp som eleven fått av ansvarig lärare inom ramen för ledning och stimulans i undervisningen.

Vid behov ska samråd ske med speciallärare eller specialpedagog

Utredningen föreslår att det vid behov ska ske samråd med speciallärare eller specialpedagog vid bedömning och planering av stödundervisning. Det är utredningens bedömning att det ingår i lärarens profession att identifiera när elever inte kan följa undervisningen eller har svårt att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll. Det finns dock tillfällen när lärare behöver stöd för att kunna avgöra om en elev har behov av stödundervisning. Det kan till exempel röra sig om nyutexaminerade lärare, lärare som inte har behörighet för den undervisning som de ansvarar för eller om en lärare känner sig osäker i en sådan bedömning. Hur samrådet ska gå till och när det ska ske måste avgöras från fall till fall. Det innebär att det också kan variera från fall till fall hur omfattande samrådet blir.

Speciallärare och specialpedagoger besitter särskild kompetens i att kartlägga elevers kunskaper. Båda har fördjupad kompetens inom specialpedagogik. Mer om speciallärare och specialpedagogers roll i stödundervisning redovisas i avsnitt 6.5.8.

Om det finns särskilda skäl får rektorn besluta att det inte ska ges stödundervisning

Stödundervisning ska ges av rätt anledning. Om det anmälda stödbehovet inte avser ämnesspecifika svårigheter bör stödundervisning inte användas. Inte heller är stödundervisning en lämplig åtgärd om syftet är att hantera problem med trygghet och studiero. Stödundervisning är heller inte en lämplig åtgärd vid stödbehov som avser övergripande svårigheter i skolsituationen. I det sistnämnda fallet kan en utredning om behov av särskilt stöd i stället behöva initieras. Det kan dock vara svårt för läraren att avgöra vad som är "ämnesspecifika svårigheter" och hur de skiljer sig från andra svårigheter. Rektorn leder och samordnar det pedagogiska arbetet på skolan och har därmed en god kännedom om det finns lärare som har svårigheter med att genomföra bedömningar av elevers stödbehov eller att ge eleverna det stöd samt den ledning och stimulans som de behöver.

Det bör med anledning av ovanstående finnas en möjlighet för rektorn att besluta om att en elev på grund av särskilda skäl inte ska ges stödundervisning.

Utredningen föreslår därför att det ska finnas en möjlighet för rektorn att besluta om att en elev inte ska ges stödundervisning om det finns särskilda skäl. Dessa "särskilda skäl" innebär en möjlighet att frångå huvudregeln om att stödundervisning ska ges. Detta frångående är bara möjligt om det finns särskilda omständigheter som talar för att ett sådant frångående ska vara acceptabelt. Vid bedömning av om det finns sådana särskilda skäl ska rektorn beakta stödinsatsens syfte, det vill säga att ge ämnesspecifikt stöd för att eleven ska kunna följa undervisningen och tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll. Ekonomiska eller organisatoriska skäl, svårigheter att hitta personal med rätt kompetens eller brist på lämplig lokal är inte att anse som särskilda skäl för att frångå huvudregeln om att en elev ska ges stödundervisning. Vad som kan, utöver de exempel som beskrivs inledningsvis, utgöra särskilda skäl kan inte närmare exemplifieras utan kommer att utvecklas i praxis.

Rektor har ett särskilt ansvar för att elever får den undervisning som de har rätt till

I förra avsnittet beskrivs vad som gäller om en lärare bedömer att en elev ska ges stödundervisning trots att eleven inte har behov av det. Motsatsvis kan det även finnas en risk att lärare inte säger till när de känner sig osäkra i sin bedömning och att det kan innebära att elever inte ges stödundervisning, trots att de har behov av det. Om en elev får eller inte får stödundervisning är då avhängigt den enskilda lärarens förmåga att göra en professionell bedömning. Rektorn har här ett ansvar att ge de lärare som behöver stöd i dessa bedömningar den hjälp de behöver för att bedömningar om stöd ska vara likvärdiga på skolan.

Som nämns i avsnitt 6.3 är det rektorn som leder och samordnar det pedagogiska arbetet på skolan och har ett särskilt ansvar för att alla elever ges strukturerad undervisning under lärares ledning. I det ingår även en elevs rätt till stödundervisning om eleven har behov av det. Rektorn behöver därför säkerställa att elever i behov av stöd som bäst tillgodoses genom stödundervisning får sådan undervisning genom att alla lärare som har behov av handledning i arbetet med att utforma undervisningen också ges det, exempelvis genom stöd av mer erfarna lärare, speciallärare eller specialpedagog. Särskild uppmärksamhet behöver ägnas åt lärare som inte är behöriga i det ämne som de undervisar i.

Beslut om stödundervisning ska inte kunna överklagas

Utredningen har ovan beskrivit att det är läraren som gör bedömningen av en elevs behov av stödundervisning och att rektorn ska se till att stödundervisning ges. Till skillnad från beslut om särskilt stöd krävs det inte en utredning eller ett utarbetat åtgärdsprogram för ett beslut om stödundervisning. Detta överensstämmer med nuvarande bestämmelser om stöd i form av extra anpassningar. Utredningen har övervägt om det ska göras en utredning inför beslut om stödundervisning, men kommit fram till att det skulle förta syftet med stödundervisningen som bl.a. är att den ska kunna sättas in skyndsamt. Vid mer komplexa stödbehov kan det i stället vara aktuellt att utreda elevens behov av särskilt stöd.

Det är mycket få av rektorns beslut som går att överklaga enligt gällande bestämmelser i skollagen. De beslut som är möjliga att överklaga är beslut av för individen mycket ingripande karaktär som exempelvis avstängning, anpassad studiegång eller beslut om att en elev ska gå om en årskurs (28 kap. 9 och 16 §§). Beslut om stödundervisning är inte ingripande för individen på samma sätt och utredningen gör därför bedömningen att beslutet inte ska gå att överklaga. Det bör i stället ankomma på tillsynsmyndigheten, dvs. Skolinspektionen att bevaka och i förekommande fall ingripa mot felaktig användning av stödundervisning. Skolinspektionens beslut kan som huvudregel överklagas. Exempelvis får myndighetens beslut i fråga om godkännande av enskilda som huvudmän för förskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det finns också bestämmelser om att Skolinspektionens beslut i fråga om att en kommun eller en region ska bekosta statliga åtgärder för rättelse, om tillfälligt verksamhetsförbud för en skolhuvudman och om vitesföreläggande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 2 §). Utredningen bedömer därför att det finns tillräckliga förutsättningar för praxisbildning på området.

Utredningen vill i sammanhanget betona att det är viktigt att läraren ger elever och vårdnadshavare information om stödundervisningen och dess syfte för att stärka och bibehålla en förtroendefull relation mellan skolan och hemmet. Ett beslut om att en elev ska ges stödundervisning ska alltid tas med barnets bästa som utgångspunkt (1 kap. 10 § skollagen).

6.5.4 Rektorn är skyldig att sätta in stödundervisning skyndsamt

Det är viktigt att stödundervisningen sätts in snabbt. Rektorn ska därför se till att eleven skyndsamt ges stödundervisning efter att läraren har anmält behovet. Det finns inte någon definition i skollagen av vad skyndsamt innebär. Utredningen anser att en elev ska kunna ges stödundervisning inom högst 1–2 veckor efter att läraren har bedömt att eleven inte kan följa undervisningen eller tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll. I de flesta fall bör dock stödundervisning kunna ges snabbare än så.

Det kan uppstå organisatoriska utmaningar för rektorn att ge elever stödundervisning skyndsamt. Rektorn kommer behöva ha en viss framförhållning för resursfördelning och planering, men behöver samtidigt, ur ett elevperspektiv, se till att stödundervisningen kan genomföras enligt den föreslagna regleringen. Om det är en annan lärare än den som normalt bedriver elevens undervisning som ska ge stödundervisningen är det viktigt att den läraren ges möjlighet till planering.

Det är utredningens bedömning att ansvaret för att stödundervisning ges skyndsamt faller under rektorns ansvar att leda och samordna det pedagogiska arbetet inom skolenheten. Det kan även tilläggas att alla rektorer, såväl i kommunalt som enskilt bedrivna verksamheter, ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 9 och 10 §§ skollagen).

6.5.5 Stödundervisning får ges i mindre grupp eller enskilt

Rektorn ska se till att stödundervisning ges i mindre grupper med lämplig sammansättning och storlek

Stödundervisning ska vara ett komplement till den ordinarie undervisningen – parallellt med eller utöver den. Utredningen föreslår att stödundervisning får ges i mindre grupp eller enskilt. Syftet med detta är att skapa en effektiv, ändamålsenlig och träffsäker stödinsats. Utredningen anser att det mindre undervisningssammanhanget skapar förutsättningar för individualiserat stöd som utgår ifrån den enskilda elevens behov och förutsättningar. I en mindre grupp eller i enskild undervisning skapas också förutsättningar för ett närmare och mer direkt stöd av läraren samt för intensiv färdighetsträning och repetition av tidigare utbildningsmoment.

För att stödundervisning ska bli effektiv anser utredningen att det är viktigt att utformningen av gruppen är ändamålsenlig, både vad gäller gruppstorlek och elevsammansättning. Det är rektorn som ska se till att stödundervisningen genomförs i mindre grupper med lämplig sammansättning och storlek. Då rektorn sätter samman grupperna ska hänsyn tas till elevernas kunskapsnivå i ämnet och elevsammansättningen ska anpassas till elevernas ålder, mognad och förutsättningar i övrigt. I flexibla grupper är det framgångsrikt

att dela in grupperna utifrån kunskapsnivå. Om ett stort antal elever inom en årskurs är i behov av stödundervisning inom ett ämne kan det finnas anledning för rektorn att överväga att även ta hänsyn till vilken kunskapsnivå som undervisningen ska utgå ifrån vid gruppindelningen.

Utredningen konstaterar att det måste vara rektorn som beslutar om gruppindelningen, vilket följer av att det är rektorn som beslutar om sin enhets inre organisation, vilket kan röra exempelvis ansvarsområden, schemaläggning eller elevernas fördelning på klasser eller grupper (2 kap. 9 § skollagen, prop. 2009/10:165 s. 648).

Stödundervisning får även ges enskilt

Stödundervisning får ges enskilt. Det kan exempelvis vara lämpligt vid specifik färdighetsträning såsom lästräning eller taluppfattningsträning. Den typen av träning är vanligast i yngre åldrar för att befästa elevers läsförmågor och kan ske parallellt med den ordinarie undervisningen. I takt med att majoriteten av eleverna befäster de grundläggande färdigheterna i läsning, skrivning och matematik är det utredningens bedömning att behovet av enskild undervisning minskar ju äldre eleverna är.

I linje med den argumentation som förs i avsnitt 6.3 betonar utredningen de kollektiva och sociala aspekterna av undervisning. Utredningen anser att enskild stödundervisning främst bör ske då sådan undervisning bäst gynnar elevens kunskapsutveckling och då den är mest tidseffektiv.

6.5.6 En eventuell reglering av klass- och gruppindelning inom skolväsendet bör utredas vidare

Undervisning bedrivs som regel i grupp och gruppens storlek kan vara en viktig faktor för undervisningens kvalitet. Utredningen har tidigare redovisat forskning som visar att en lämplig gruppstorlek vid intensiva, specifika undervisningsinsatser för elever med inlärningssvårigheter är tre till fem elever (se avsnitt 4.2). Eftersom stödundervisning även riktar sig till elever utan konstaterade inlärningssvårigheter är det möjligt att tänka sig något större grupper

eftersom stödinsatsen ska sättas in i ett tidigt stadium när elever har svårigheter att följa undervisningen.

Det saknas reglering av elevers fördelning på klasser eller grupper och om klass- och gruppstorlekar i nuvarande författningar.

Utredningens förslag om stödundervisning aktualiserar frågan om gruppstorlekar och om det ska regleras hur stor en ”ordinarie” klass eller grupp ska vara.

Utredningen har inte, inom ramen för den här utredningen, möjlighet att utreda frågan, men gör bedömningen att frågan om reglering av klass- och gruppstorlekar behöver utredas vidare.

6.5.7 En elev som bedöms ha behov av stödundervisning är skyldig att delta

Utredningen föreslår att eleven ska vara skyldig att delta i stödundervisning när det har konstaterats att eleven har ett sådant behov. Det är viktigt att komma ihåg att stödundervisning är undervisning och att den därmed är en del av den verksamhet som bedrivs. Stödundervisningen ges som ett komplement till den ordinarie undervisningen – parallellt eller utöver den.

En elev ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen om eleven inte har giltiga skäl att utebli (7 kap. 17 §, 15 kap. 16 § och 18 kap. 16 § skollagen). När det gäller de obligatoriska skolformerna gäller att den obligatoriska verksamheten högst får omfatta 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i de tre lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar. Det finns ingen gräns för hur lång en skoldag får vara i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan och det är möjligt att ha fler dagar än 190 per läsår.

Schemalaggningsen av stödundervisningen bör i så stor utsträckning som möjligt anpassas efter elevernas behov och hänsyn ska tas till bestämmelserna om hur verksamheten får förläggas och undervisningstid i förhållande till den obligatoriska verksamheten.

Stödundervisning är undervisning så som den definieras i 1 kap. 3 § skollagen, och ska syfta till att utbildningens mål ska nås. Detta innebär att stödundervisningen ingår i den verksamhet som huvudmannen anordnar för att ge den avsedda utbildningen och som därmed är obligatorisk för eleverna att delta i. Om en lärare gör en

bedömning av att en elev är i behov av stödundervisning för att kunna följa undervisningen eller för att eleven har svårt att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll är eleven således skyldig att delta i den, såvida eleven inte har giltiga skäl att utebli.

Utredningen gör bedömningen att stödundervisning kommer att utvecklas till ett naturligt inslag i undervisningen och att många elever någon gång under sin skoltid kommer att ges stödundervisning.

6.5.8 Stödundervisningen ska vara undervisning av hög kvalitet

Stödundervisning är undervisning som ges av lärare

Utredningen föreslår att det ska tydliggöras i bestämmelserna att den verksamhet som bedrivs inom ramen för stödundervisning är undervisning enligt den definition som finns i 1 kap. 3 § skollagen. Det innebär att den ska präglas av målstyrda processer som leds av lärare och likt övrig undervisning syftar till utvecklande och lärande genom att elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden. Av 2 kap. skollagen framgår vilka som får undervisa i skolväsendet.

Av detta följer att undervisningen ska bedrivas av lärare som ansvarar för att planera, genomföra och följa upp stödundervisningen. Genom förtydligandet att stödundervisning ska vara ”undervisning” framhålls betydelsen av hög kvalitet i stödsatsen.

Utredningen vill således betona vikten av att lärare används i stödundervisningen för att ge en hög kvalitet på stödundervisningen. Det kan vara lärare med ämneskompetens men det kan också vara lärare med specialpedagogisk kompetens. Utredningen anser att de specialpedagogiska insatserna i högre grad än i dag bör utgöra ett stöd och komplement till lärarens undervisningsuppdrag. Som framgått ovan föreslår utredningen att läraren vid behov ska samråda med speciallärare eller specialpedagog vid bedömning och planering av stödundervisning (se avsnitt 6.5.3). Utöver denna vägledande funktion anser utredningen att speciallärare eller specialpedagog också i vissa fall kan bedriva stödundervisningen. Det kan till exempel vara lämpligt att speciallärare med specialisering mot språk-, skriv- och läsutveckling bedriver stödundervisning för elever som

har svårigheter inom dessa områden. På motsvarande sätt kan det vara lämpligt att speciallärare med specialisering mot matematikutveckling bedriver stödundervisning i matematik. Speciallärare eller specialpedagog skulle också kunna vara en värdefull resurs när det gäller stödundervisning i andra ämnen.

Även andra personalkategorier kan utgöra ett stöd för läraren i genomförandet av insatsen om det bedöms vara lämpligt utifrån stödundervisningens syfte och elevens behov.

Utmaningar med bemanningen av stödundervisning

Utredningen anser att det i rektorns ansvar att styra och leda skolans inre organisation ingår att organisera och skapa förutsättningar för den personal som ska bedriva stödundervisningen. Det handlar t.ex. om schemaläggning, att se över tjänstefördelning, att avsätta tid för den personal som ska genomföra stödundervisning och att ge tid för planering och utvärdering. Utredningen betonar vikten av att all undervisning bedrivs av lärare som enligt 2 kap. skollagen får undervisa i skolväsendet. Samtidigt står många huvudmän inför utmaningar med att rekrytera behörig personal. Utredningens analys av förslagets konsekvenser för lärarförsörjningen och för rektorns ledningsansvar finns i avsnitt 9. Där framgår exempelvis att den omfattande lärarbrist som präglat skolväsendet de senaste åren förväntas minska de kommande åren, bl.a. p.g.a. minskande barnkullar. Däremot förväntas bristen på speciallärare att öka. Förslag inom den del av uppdraget som avser kompetenser inom elevhälsan återkommer utredningen om i slutbetänkandet.

6.5.9 Stödundervisning ska vid behov ges i ett eller flera ämnen

Andelen elever med godkända betyg minskade i 14 av 17 obligatoriska ämnen i grundskolan våren 2024 jämfört med det föregående läsåret.¹⁵ Det är en oroande utveckling som behöver mötas med adekvata och effektiva stödinsatser. Utredningen föreslår därför att stödundervisningen ska riktas mot elevers kunskapsutveckling i ämnen.

¹⁵ Skolverket (2024). *Slutbetyg i grundskolan*.

Det är i grundutbildningen som grunden läggs för elevers kunskapsutveckling. Måluppfyllelse på denna nivå är avgörande för elevers avancemang i utbildningssystemet. Utredningen anser därför att störst kraft behöver läggas på insatser i de obligatoriska skolformerna. För gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan bedömer utredningen att åtgärder främst bör riktas mot svenska, svenska som andraspråk och matematik. Som framgår ovan omfattar förslaget om stödundervisningen därför i dessa skolformer endast dessa ämnen.

I det följande utvecklar utredningen behovet av stödundervisning för olika ämnen.

Svenska och svenska som andraspråk

Det är avgörande att skolan ger alla elever möjligheter att utveckla en god läs- och skrivförmåga. Läsning och skrivning är centrala färdigheter som elever behöver för att utveckla kunskaper i olika skolämnen och, i förlängningen, etablera sig på arbetsmarknaden eller övergå till högre studier. I nuläget lyckas skolan inte tillräckligt väl med detta angelägna uppdrag. I den senaste PIRLS-mätningen, PIRLS 2021, visade resultaten att 19 procent av eleverna hade kunskaper på låg eller under låg nivå i läsförmåga. Resultaten innebar en försämring jämfört med mätningen 2016. Det är en allvarlig utveckling. Otillräckliga läs- och skrivfärdigheter får konsekvenser för elevers kunskapsutveckling i olika skolämnen och kan dessutom antas påverka en individs möjligheter att utöva sina skyldigheter och rättigheter som medborgare. Det är således av största vikt att eleverna utvecklar goda läs- och skrivfärdigheter. Utredningen bedömer att stödundervisning som snabbt kan sättas in, och som ger elever intensivträning under en period som ett komplement till, eller utöver, ordinarie undervisning, är en angelägen stödinsats för elever som har svårigheter med läsning och skrivning.

Stödundervisning bör vid behov också ges till elever med annat modersmål än svenska som har behov av mer undervisningstid för att utveckla kunskaper i svenska språket. Svenska som andraspråk är det ämne som har lägst måluppfyllelse i grundskolan. För nyanlända elever är situationen särskilt allvarlig (se avsnitt 5.2.3). En bidragande faktor bakom bristande måluppfyllelse för elever med

annat modersmål än svenska är otillräcklig undervisningstid i svenska som andraspråk. Utredningen anser att stödundervisning som ett komplement till, eller utöver, ordinarie undervisning i svenska som andraspråk kan vara ett effektivt verktyg för ökad måluppfyllelse.

Matematik

PISA 2022 visar att elever i Sverige har försämrat sina resultat i matematik jämfört med PISA 2018. Som konstateras ovan minskade andelen elever med godkända betyg i de flesta grundskoleämnena våren 2024. Den största förändringen bland de obligatoriska ämnena syntes för ämnet matematik där andelen elever med betyg A–E minskade med 1,9 procentenheter jämfört med föregående läsår. I ämnet matematik fick endast 87,2 procent ett godkänt betyg. Otillräckliga kunskaper i matematik från grundskolan får konsekvenser på nästa nivå. Av de elever som slutförde gymnasieskolan år 2024 fick en betydligt större andel betyget F i kursen matematik 1, en kurs som är nödvändig för gymnasieexamen, jämfört med tidigare läsår. Läsåret 2021/22, då merparten av eleverna som slutförde gymnasieskolan år 2024 skrev nationella provet i matematik 1, hade nästan hälften (46,9 procent) betyget F på nationella provet.

Matematik är ett centralt ämne i utbildningssystemet. Godkänt betyg i ämnet är avgörande för såväl behörighet till gymnasieskolans nationella program som för gymnasieexamen och grundläggande högskolebehörighet. Matematiska färdigheter är dessutom centrala för flera andra skolämnen. Genomgången ovan visar att skolan inte lyckas tillräckligt väl med att utveckla elevers kunskaper i matematik. Det behövs således kraftfulla åtgärder för att fler elever ska nå målen i ämnet. Utredningen bedömer att stödundervisning kommer att vara en sådan effektiv åtgärd.

Övriga ämnen i de obligatoriska skolformerna

Utredningen föreslår att stödundervisning vid behov ska ges i alla ämnen i de obligatoriska skolformerna. Skolan har ett brett kunskapsuppdrag och elever behöver ges goda förutsättningar för kunskapsutveckling i alla ämnen. Vidare är resultaten nedåtgående för nästan samtliga grundskoleämnena (se ovan). Utredningen anser det därför

vara väl motiverat att förslaget om stödundervisning ska omfatta alla ämnen i de obligatoriska skolformerna.

Utifrån ämnets karaktär och innehåll kan stödundervisningen behöva utformas på olika sätt. I färdighetsämnena behöver eleven ha utvecklat ett visst kunnande för att kunna ta nästa steg i sin kunskapsutveckling. I sådana ämnen behöver stödundervisningens fokus vara utveckling av det kunnande som behövs för att eleven ska tillgodogöra sig nya kunskaper i ämnet. I andra ämnen kan stödundervisning behöva ges om elever har missat och behöver ta igen hela kunskapsområden.

6.5.10 Utvärdering och omfattning av stödundervisning

Stödundervisning ska utvärderas senast inom en månad

Utredningen föreslår att stödundervisning ska utvärderas senast inom en månad efter att den har påbörjats. Enligt utredningen är det en rimlig tidsgräns för att kunna bedöma om insatsen gett förväntad effekt.

Enligt utredningens bedömning ska elevens ordinarie lärare samt, i förekommande fall, den lärare, speciallärare eller specialpedagog som utfört stödundervisningen medverka i utvärderingen. I utvärderingen kan det framkomma att stödundervisningen ska avslutas, att eleven behöver fortsatt stödundervisning, att stödundervisningen behöver revideras, eller att en utredning av elevens behov av särskilt stöd behöver genomföras. Om skolan misstänker att så är fallet ska en utredning om särskilt stöd skyndsamt genomföras (se avsnitt 6.7).

Att avgöra om insatsen varit ändamålsenlig i relation till elevens stödbehov kan vara svårt. Det är därför angeläget att läraren vid behov ges stöd i utvärderingen av specialpedagogisk kompetens. I de fall speciallärare eller specialpedagog inte redan varit delaktig i stödundervisningen och utvärderingen av denna (se ovan) kan läraren därför behöva samråda med speciallärare eller specialpedagog vid utvärderingen. Även andra personalkategorier kan behöva bistå i utvärderingen. Rektorn har inom sitt ansvar att leda och samordna det pedagogiska arbetet på skolan möjlighet att organisera så att lärare ges stöd och handledning utifrån identifierade behov.

I utvärderingen räcker det med en enkel anteckning som innehåller uppgifter om t.ex. elevernas deltagande i stödundervisningen, ämne/ämnena och resultat. Det ska inte vara en omfattande dokumentation, då den tid som lärare lägger på att planera och genomföra undervisningen är det primära. Anteckningen behövs för kontinuiteten i elevens undervisning, för att dokumentera utvärderingen och vid överföringen till en annan lärare.

Stödundervisning bör inte ges längre tid än två månader och i högst tre ämnen åt gången per termin

Stödundervisning ska vara ett intensivt och kortvarigt stöd som inte *bör* ges längre tid än två månader och i högst tre ämnen per termin. Eftersom stödundervisningen behöver ha en viss grad av flexibilitet bör det inte finnas en absolut tidsgräns. Om det t.ex. i utvärderingen visar sig att eleven behöver stödinsatsen ytterligare en tid ska det kunna ges. Det ska dock inte vara under en längre tid. Om stödundervisning behöver ges under längre tid kan det dock vara en indikation om att det ska göras en utredning av en elevs behov av särskilt stöd.

Det bör inte heller finnas en undre gräns för hur lång tid som stödundervisning får ges, utan den kan avslutas direkt när det inte finns behov av den längre. Utredningen bedömer att två månader är en rimlig övre gräns för stödundervisning. Detta följer av vad, som framkommit i studier om att det är vanligt förekommande med intensivundervisning i perioder om 4–6 veckor och uttalanden i förarbetena till regleringen om extra anpassningar om enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid, exempelvis i två månader (se avsnitt 4.2.2 och 4.2.3 samt prop. 2013/14:160 s. 21).

I bedömningen av utformningen av en elevs stödundervisning ska läraren även ta ställning till hur mycket eleven klarar av och övriga förutsättningar. Det gäller framför allt om stödundervisningen ges utöver den ordinarie undervisningen.

Utredningens föreslår att en elev bör ges stödundervisning i högst tre ämnen åt gången under en termin. Om en elev bedöms ha behov av stödundervisning i mer än tre ämnen samtidigt, ska detta ses som en tydlig indikation på att elevens behov av särskilt stöd bör utredas. Detsamma gäller om en elev behöver stödundervisning i fler ämnen återkommande under läsåret, då är elevens behov

sannolikt större än vad som kan tillgodoses inom ramen för stöd- undervisningen. Om en elev har mer omfattande behov av stöd (se ovan) ska detta anmälas till rektorn som ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds.

Resultatet av utvärderingen ska överföras till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs eller nästa nivå av ämnet

Som nämns ovan är det utredningens bedömning att elevens ordinarie lärare, samt i förekommande fall den lärare, speciallärare eller specialpedagog som utför stödundervisningen, ska medverka i utvärderingen. Utredningen föreslår att resultatet av utvärderingen även ska överföras till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs eller nästa nivå av ämnet. En elev ska inte behöva börja en ny årskurs eller nästa nivå av ett ämne med en ny lärare som inte har kännedom om elevens behov eftersom det kan innebära risker för att eleven inleder årskursen eller nästa nivå av ämnet med skolmisslyckanden. Utredningen anser att det är viktigt inför en lärares planering av undervisningen att det finns underlag som kort beskriver i vilka ämnen som en elev har getts stödundervisning i. Av sammanställningar av elevers måloppfyllelse blir det tydligt att elever ofta har återkommande svårigheter i ett och samma ämne genom sin utbildning (se avsnitt 3.6, 5.3.1 och 5.3.2). Studier visar även att det finns problem vid övergångar, där det bl.a. förekommer en ”vänta och se-attityd” bland vissa lärare och att elevers behov av stöd därmed inte upptäcks direkt, trots att det varit känt av föregående lärare (se avsnitt 5.4.5). Utredningen bedömer därför att det behövs en viss dokumentation som kan överföras till den lärare som senare ska ansvara för eleven. I de fall där det inte är känt vilken lärare som kommer att ansvara för elevens undervisning kan överföringen ske enbart genom en kortfattad skriftlig dokumentation som läraren kan ta del av senare.

6.5.11 Huvudmannens ansvar för stödundervisning

Huvudmannen har ansvar för att skapa förutsättningar för stödundervisning

Att skollagen framgår att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den ordnas (1 kap. 9 §). En grundprincip i skollagen är vidare att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (1 kap. 4 § andra stycket). Utöver regleringen om grundbelopp och tilläggsbelopp anges i skollagen att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b §).

Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med författningar och ska därmed möjliggöra stödundervisning (2 kap. 8 §). Det innebär att huvudmannen ska säkerställa att det finns förutsättningar för stödundervisning.

Alla rektorer, såväl i kommunalt som enskilt bedriven verksamhet, ansvarar i sin tur för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 10 §).

Beräkningar av kostnaderna för stödundervisning och förslag till finansiering beskrivs i avsnittet konsekvensanalys (se avsnitt 9).

6.5.12 Rektorns ansvar att planera för stödundervisning

Rektorn har ansvar för att skapa förutsättningar för stödundervisning

Utredningen har tidigare beskrivit att rektorn ska se till att stödundervisning sätts in skyndsamt (se avsnitt 6.5.4). Som nämns ovan ansvarar rektorn för att fördela resurser inom skolenheten efter elevernas förutsättningar och behov i vilket ingår att skapa förutsättningar för stödundervisning. För att kunna planera och organisera stödundervisningen på skolenheten behöver rektorn skapa sig en bild över vilka behov som finns inom skolenheten. Rektorn behöver således ha beredskap både vad gäller lokaler och vilken personal som kan bedriva stödundervisningen.

Utredningen betonar att det är viktigt att rektorn planerar för stödundervisning även om det inte på förhand går att veta exakt hur många elever som har behov av stödinsatsen. Det handlar till exempel om schemaläggning, att se över tjänstefördelning och avsätta tid för den personal som ska genomföra stödundervisningen, att ge tid för planering och utvärdering samt att se över lokalförsörjning. Utredningens beräkningar av den förväntade omfattningen av stödundervisningsgrupper beskrivs i avsnittet konsekvensanalys (se avsnitt 9).

Det innebär att rektorn, utifrån tidigare kännedom om eleverna, kan planera för exempelvis fyra stödundervisningstillfällen i matematik i veckan under terminens inledande månad. Om det under terminens gång visar sig att flera elever är i behov av stödundervisning i matematik finns det flera alternativ. I första hand bör rektorn organisera ytterligare grupper. Men det är också möjligt att vissa elever som getts stödundervisning inte längre behöver den eller att fler elever kan undervisas under befintliga stödtilfällen, särskilt om rektorn redan från början planerat så att målgruppen kan komma att vidgas.

Det finns olika sätt att skapa beredskap för stödundervisning

Utredningen bedömer att det finns olika möjligheter för en huvudman och rektorn att inför läsåret planera för att organisera stödundervisning. Utredningen ger några exempel, men vill betona att det även kan finnas andra alternativ.

Exempelvis kan skolan ta inspiration från 1969 års läroplan (Lgr69) där lärarnas undervisningstimmar i svenska och matematik översteg elevernas undervisningstid, vilket gav ett överskott som kallades för resurstimmar. Dessa resurstimmar skulle främst användas för att dela klassen i grupper och syftet var att skapa särskilt gynnsamma förutsättningar för den grundläggande färdighetsträningen. Utredningen ser många fördelar i att en huvudman och rektor organiserar sin verksamhet på detta sätt, eftersom det ökar förutsättningarna för att kunna genomföra stödundervisning skyndsamt och med legitimerade lärare.

Ett överskott av timmar som kan fördelas inom stödundervisning kan även ges till utvalda speciallärare eller erfarna lärare som

kan finnas tillgängliga för att kunna ge stödundervisning till elever både när stödundervisningen sker parallellt och när den sker utöver ordinarie undervisning.

Det kan exempelvis även finnas möjlighet att bedriva verksamhet inom fritidshemmets ram och att integrera fritidspedagogisk verksamhet med undervisning under schemalagd tid inom skolans ram. Det innebär att huvudmannen kan organisera arbetet så att fritidshemmets personal även arbetar i skolan, där skolan har det formella ansvaret för sådana insatser. Därigenom kan stödundervisning bedrivas medan övriga elever har fritidsverksamhet.

Rektorns ansvar vid schemaläggning av stödundervisning

Rektorn ansvarar för att schemalägga stödundervisningen så att den utgör en naturlig del av elevernas skoldag. Stödundervisning kan ges i korta lektionspass i nära anslutning till ordinarie undervisning eller parallellt med den ordinarie undervisningen under en eller några lektioner i veckan. För äldre elever kan stödundervisning ges i längre pass.

Enligt utredningen är det viktigt att stödundervisningen ses som en naturlig del av elevernas skoldag. Det innebär att stödundervisningen (som ingår i den obligatoriska verksamheten) i de obligatoriska skolformerna måste förläggas så att elevens totala skoldag inte överskrider sex timmar per dag för de tre lägsta årskurserna och åtta timmar per dag för övriga årskurser.¹⁶

I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan finns ingen gräns för hur lång en skoldag får vara.

Schemaläggningen av stödundervisningen bör i så stor utsträckning som möjligt anpassas efter elevernas behov och hänsyn ska tas till bestämmelserna om hur verksamheten får förläggas och undervisningstid i förhållande till den obligatoriska verksamheten.

Utredningen anser därför att det är viktigt att inte göra för stora avsteg från elevernas ordinarie schema. Det är även viktigt att ta hänsyn till elevernas behov så att stödundervisningen inte blir för betungande.

¹⁶ Enligt 7 kap. 17 § skollagen får sådan verksamhet inte förläggas till lördagar, söndagar och helgdagar. Den totala skoltiden får inte överskrida 190 dagar per läsår.

6.5.13 Tillämpningsområde för bestämmelserna om stödundervisning

Utredningen föreslår att stödundervisning ska införas i samtliga ämnen i grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan samt specialskolan. I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska stödundervisning införas i svenska, svenska som andraspråk och matematik. När det gäller anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan ska stödundervisning endast införas för elever som läser ämnen.

Grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan och specialskolan

Utredningen föreslår att stödundervisning ska kunna ges i alla ämnen i grundskolan, sameskolan och specialskolan samt för anpassade grundskolan för de elever som läser ämnen. Det vill säga elever i anpassade grundskolan som läser ämnesområden ska inte omfattas. Utredningen grundar detta ställningstagande på utredningens bedömning att undervisningen för elever som läser ämnesområden karaktäriseras av mycket stöd, är lärartät och ofta sker enskilt eller i mindre klasser.

Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Utredningen föreslår att stödundervisning ska ges i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik i gymnasieskolan och i anpassade gymnasieskolan för de elever som läser ämnen. Det vill säga elever som läser ämnesområden ska inte omfattas. Utredningen anser att stödundervisning är motiverat i just dessa ämnen eftersom de är betydelsefulla för kunskapsutveckling också i andra ämnen (se nedan). I övrigt anser utredningen att elevers stödbehov i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i första hand kan tillgodoses inom ramen för ledning och stimulans (se avsnitt 6.3). Ibland kan stöd behöva ges till enskilda elever inom ramen för den ordinarie undervisningen. Enstaka specialpedagogiska insatser som ges under en kortare tid bör enligt utredningens bedömning också ingå i ansvaret att ge alla elever ledning och stimulans. Det finns därutöver möjlighet för huvudmannen att fördela den garanterade

undervisningstiden så att ämnen i vilka elever har större utmaningar för sitt lärande ges mer undervisningstid.

Eftersom kunskaper och färdigheter i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik utgör en grund även i andra ämnen anser utredningen att det är motiverat att göra ett urval av ämnen i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Elever som inte befast sina kunskaper tillräckligt under tidigare skolgång eller av annan anledning är i behov av repetition för att kunna ta till sig ny kunskap och utveckla sina färdigheter kan vara i behov av en intensivperiod i form av stödundervisning i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik. Med ämnet matematik avses samtliga matematikämnen som kommer att finnas i läroplanen för gymnasieskolan Gy25, som träder i kraft den 1 juli 2025.

Kommunal vuxenutbildning

Utredningen föreslår att kommunal vuxenutbildning (komvux) och komvux som anpassad utbildning på grundläggande respektive gymnasial nivå inte ska omfattas av bestämmelserna om stödundervisning. Det är utredningens bedömning att dessa skolformer i sin utformning möjliggör för individualisering som inte motiverar stödundervisning.

Samtliga elever som studerar på komvux ska ges möjlighet att få en individuell studieplan som visar vilka planerade studier som eleven valt att läsa. Vidare gör de organisatoriska förutsättningarna inom dessa skolformer det svårt att rent praktiskt genomföra stödundervisning. Elevers olika val av ämnen skiljer sig åt, likaså i vilken omfattning och i vilken studietakt som eleven läser.

Utredningen har tidigare konstaterat vikten av att elever tidigt befäster grundläggande färdigheter och kunskaper och prioriterar av den anledningen de obligatoriska skolformerna i förslagen. Mot bakgrund av detta gör utredningen bedömningen komvux inte ska omfattas av bestämmelserna om stödundervisning, även om en huvudman får anordna sådant stöd om de ser behov av det. Det kan tilläggas att det finns goda möjligheter att anpassa utbildningen utifrån individens behov och förutsättningar samt att stöd till enskilda elever kan tillgodoses inom ramen för ledning och stimulans. Enstaka

specialpedagogiska insatser som ges under en kortare tid bör enligt utredningens bedömning också ingå i ansvaret att ge alla elever ledning och stimulans (se avsnitt 6.3).

Fritidshemmet

Utredningen föreslår att fritidshemmet inte ska omfattas av bestämmelserna om stödundervisning. Eftersom stödundervisning ska vara tydligt kopplad till ett ämne bedöms stödinsatsen inte vara relevant i fritidshemmet.

6.5.14 Stödundervisningen bör efter införandet följas upp och utvärderas på nationell nivå

Syftet med ett införande av stödundervisning är att förbättra elevers förutsättningar för lärande och utveckling och därigenom väsentligt öka måluppfyllelsen i skolan. Det är angeläget att följa upp i vilken utsträckning intentionerna bakom reformen förverkligats. Ett införande av stödundervisning bör därför utvärderas på olika nivåer. Det kan t.ex. handla om att undersöka i vilken utsträckning elever ges stödundervisning, hur stödinsatsen organiseras på olika skolor, hur resurser fördelas samt om hur måluppfyllelsen påverkats. Stödundervisning är en kostnadskrävande reform (se avsnitt 9.5.1, 9.5.2 och 9.5.3.). Riksrevisionen har i en rapport från 2022 konstaterat att beloppsmässigt stora reformer sällan utvärderas.¹⁷ Också mot den bakgrunden är en uppföljning av stödundervisning angelägen. Mot denna bakgrund anser utredningen att stödundervisning, och konsekvenser av den, bör följas upp och utvärderas på nationell nivå. Detta görs lämpligen inom Skolverkets uppdrag. Regeringen bör därför ge Skolverket i uppdrag att följa upp och utvärdera skolans användning av stödundervisning.

¹⁷ Riksrevisionen (2022). *På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer*. (RiR 2022:15).

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 betygskriteriet 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.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen konstaterar att elever i behov av särskilt stöd inte ges sådant stöd i tid. Att stödet inte ges i tid beror delvis på att utredningar av en elevs behov av särskilt stöd inte alltid sker skyndsamt och att det kan vara otydligt om en anmälan gällande en elevs behov av särskilt stöd har gjorts eller inte. Detta kan medföra att en utredning av en elevs behov av särskilt stöd, och i förlängningen också insättandet av stödåtgärder, fördröjs. I detta avsnitt följer utredningens överväganden och förslag gällande utredning av en elevs behov av särskilt stöd och hur det särskilda stödet ska ges.

6.6.1 Skillnaden mellan särskilt stöd och stödundervisning

Utredningen har tidigare beskrivit att elever som riskerar att inte kunna följa undervisningen, eller har svårt att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll, ska ges stödundervisning. Stödundervisning innebär ett kortvarigt och

ämnesspecifikt stöd som inte kräver en utredning av elevens behov av stöd (se avsnitt 6.5).

Om det befaras att en elev inte kommer att tillgodogöra sig de kunskaper som minst motsvarar betygskriteriet godtagbara kunskaper eller att en elev inte kommer att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas ska en anmälan göras om att elevens behov av särskilt stöd behöver utredas. Läraren gör här en bedömning mot ”godkänd nivå” som finns beskriven för ämnet och bedömer om det finns en risk att eleven inte uppnår godkänd nivå.

Till skillnad från stödundervisning föregås särskilt stöd alltid av en utredning av elevens behov av särskilt stöd och om en sådan utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska eleven ges detta och ett åtgärdsprogram ska utarbetas. Det innebär att elever i de obligatoriska skolformerna, i fritidshemmet, i gymnasieskolan och i anpassade gymnasieskolan, som har ett mer komplext stödbehov och är i behov av ett mer omfattande eller långvarigt stöd, ska ges särskilt stöd på de grunder som nämns ovan. Det finns inget krav på att en elev först ska ges annat stöd, eller stödundervisning, innan en utredning av en elevs behov av särskilt stöd inleds.

Åtgärder inom ramen för särskilt stöd har en tydlig koppling till elevens utredda behov. Om en utredning exempelvis visar att en elev har omfattande behov av stöd i undervisningen kan mer regelbundna specialpedagogiska insatser sättas in under en längre tid. Eleven kan då ges särskilt stöd av en speciallärare eller specialpedagog inom den ordinarie undervisningen i klassrummet, alternativt av en lärare eller en resursperson/elevassistent. Särskilt stöd kan även vara sådant stöd som är svårt, eller till och med omöjligt, att genomföra i den ordinarie undervisningen parallellt med undervisning i helklass. För vissa elever kan det handla om inlärningssvårigheter, där det behövs undervisning av t.ex. en speciallärare i ett eller flera ämnen. Andra elever kan till följd av kognitiva svårigheter ha behov av särskilt stöd som t.ex. innebär tillgång till en lugnare miljö för lärandet under korta stunder av dagen. Om elever behöver särskilt stöd under stora delar av dagen kan särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning vara ett alternativ (se avsnitt 6.7).

6.6.2 En utredning av en elevs behov av särskilt stöd ska inledas snabbare

Om en elev som är i behov av särskilt stöd ges detta stöd snabbt minskar risken att eleven kommer efter i sitt lärande. Utredningen föreslår därför ändringar i skollagen som syftar till att en elev i behov av särskilt stöd ska ges det snabbare än i dag genom att undanröja hinder för att en utredning av behov av särskilt stöd ska inledas. Förslagen innebär även att nivån för bedömning av när en anmälan om utredning av behov av särskilt stöd ska göras anpassas efter förslagen i betänkandet Ett likvärdigt betygssystem, SOU 2025:18.

Bedömningen av när en anmälan om utredning av särskilt stöd ska göras anpassas efter betygsutredningens förslag

I direktiven framgår att utredningen ska samråda med andra utredningar. Utredningen har efter sådant samråd valt att delvis anpassa sina förslag efter betygsutredningens förslag i betänkandet Ett likvärdigt betygssystem, SOU 2025:18. I den utredningen görs ett tilllägg, gällande elever som ges betyg, som tydliggör att en anmälan om en utredning av en elevs behov av särskilt stöd ska göras för de elever som inte kan tillgodogöra sig de kunskaper som minst motsvarar betygskriteriet godtagbara kunskaper. I de årskurser där betyg inte sätts är bedömningen av en elevs behov av en utredning av särskilt stöd kopplad till en kunskapsnivå som lägst ska nås. Om en utredning av en elevs behov av särskilt stöd visar att eleven är i behov av särskilt stöd ska eleven ges sådant stöd på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att tillgodogöra sig de kunskaper som minst motsvarar godtagbara kunskaper. Förslagen i SOU 2025:18 innebär att det inte längre kommer att finnas en skarp gräns för att få godkänt betyg. Det innebär att bedömningen av en elevs behov av särskilt stöd baseras på om eleven kan tillgodogöra sig kunskaper utifrån ämnets syfte och centrala innehåll på en godtagbar nivå. I betänkandet föreslås ingen ändring för de årskurser där betyg inte sätts. Bedömningen av om en elev är i behov av en utredning av särskilt stöd föreslås utgå ifrån en bedömning av elevens möjlighet att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. En målsättning är även för dessa årskurser att elever ska kunna tillgodogöra sig kunskaper i

förhållande till ämnenas syfte och centrala innehåll. En anmälan om utredning av en elevs behov av särskilt stöd ska göras om det befaras att eleven inte har möjlighet att tillgodogöra sig kunskaper på motsvarande godtagbar nivå. Någon förändring i sak i förhållande till nuvarande bestämmelser om särskilt stöd är inte avsedd. För det fall att förslagen i SOU 2025:18 inte genomförs påverkas inte utredningens förslag. Utredningen har inte för avsikt att ändra dagens bedömningsnivå utan förslaget kan följa nuvarande ”godkänd nivå” alternativt även en variant av SOU 2025:18.

Hinder som fördröjer att en elev ges särskilt stöd ska tas bort

Utredningen har tidigare redovisat att det förekommer att rektorer inte inleder utredningar av behov av särskilt stöd när lärare identifierar det som behövt, med hänvisning till det krav som finns i nuvarande bestämmelser om att extra anpassningar som huvudregel ska ges innan en utredning av behov av särskilt stöd inleds. Det har lett till att utredningar av elevers behov av särskilt stöd, och i förlängningen även åtgärder i form av särskilt stöd till de elever som är i behov av det, fördröjs. Utredningen föreslår därför att det inte ska finnas något krav på att elever ska ges annat stöd innan rektorn ser till att inleda en utredning av elevens behov av särskilt stöd. Förslaget innebär därmed att det inte ska finnas något krav på att annat stöd som stödundervisning (se avsnitt 6.5) ska ha getts innan en utredning av elevers behov av särskilt stöd ska inledas om ansvarig lärare eller mentor bedömer att en sådan utredning behövs. Den föreslagna ändringen syftar till att elever i behov av särskilt stöd ska få det mer skyndsamt än i dag.

Utredningen har övervägt om det kan finnas en risk för att antalet anmälningar till rektor om att utreda elevers behov av särskilt stöd kommer att öka när kravet på att anmälan ska föregås av annat stöd tas bort. Utredningens bedömning är dock att införandet av stödundervisning kommer att leda till att stödbehovet tillgodoses hos en stor del av de elever som har svårigheter i sitt lärande. Detta kan antas leda till att färre elever kommer få så stora behov av stöd att de måste utredas för särskilt stöd.

6.6.3 Det ska förtydligas att det är ansvarig lärare eller mentor som ska anmäla att elevens behov av särskilt stöd behöver utredas

Utredningen föreslår ändringar i skollagen som syftar till att förenkla bestämmelserna genom att tydliggöra att det är den ansvariga läraren eller mentorn som ska anmäla att elevens behov av särskilt stöd behöver utredas.

Ansvarig lärare eller mentor ska göra bedömningen av om en utredning av en elevs behov av särskilt stöd behöver göras

Utredningen föreslår att det ska förtydligas i skollagen att det är ansvarig lärare eller mentor som ska anmäla till rektorn att en elevs behov av särskilt stöd behöver utredas. Med mentor avses sådan mentor som anges i 15 kap. 19 a § och 18 kap. 19 a § skollagen, dvs. en mentor i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Förslaget innebär att en anmälan till rektorn ska göras om ansvarig lärare eller mentor inom ramen för undervisningen befarar att en elev inte kommer att tillgodogöra sig de kunskaper som minst motsvarar betygskriteriet godtagbara kunskaper eller att en elev inte kommer att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Detsamma gäller om en elev uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

De exempel på situationer där behovet av en utredning av särskilt stöd kan uppmärksammas som räknas upp i nuvarande 3 kap. 7 § skollagen ska strykas. Dessa exempel är situationer som ingår i den bedömning som ansvarig lärare och mentor ska göra inför anmälan till rektor om att behovet av särskilt stöd ska utredas. De situationer som räknas upp, och som kan ingå i bedömningen som läraren ska göra, kan exempelvis vara användning av resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare. Ett nytt exempel är nu även resultatet på de standardiserade testerna som ska genomföras enligt utredningens förslag och som beskrivs i avsnitt 6.4. Avsikten med denna ändring är att förenkla bestämmelsen och att tydliggöra att det är ansvarig lärare och mentor som gör bedömningen.

Alla som arbetar i skolan har dock ett ansvar för att uppmärksamma elever som kan vara i behov av särskilt stöd och att föra

dessa uppgifter vidare. Det innebär att annan skolpersonal, inklusive personal inom elevhälsan, eller vårdnadshavare även fortsättningsvis kan uppmärksamma den ansvariga läraren eller mentorn om att en elev kan vara aktuell för en utredning av en elevs behov av särskilt stöd.

Det ska fortsatt vara så att en elevs behov av särskilt stöd även ska utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Här avses sådana situationer där en elev kan behöva särskilt stöd även om det just då inte finns anledning att befara att eleven 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. Anmälningsskyldigheten kan gälla en lärare, personal inom elevhälsan eller annan skolpersonal. Det beror på i vilket sammanhang som stödbehovet blir känt (jfr. prop. 2009/10:165 s. 664).

Anmälan till rektorn ska vara skriftlig

Utredningen har tidigare redovisat att det på skolor förekommer oklarheter både gällande om en anmälan om behov av en utredning av särskilt stöd kan anses vara gjord till rektorn och vid vilken tidpunkt en sådan anmälan ska anses vara gjord. Sådana oklarheter har lett till att utredningar om behovet av särskilt stöd, och på sikt även adekvata stödåtgärder, har fördröjts.

Utredningen föreslår därför att en anmälan om utredning av en elevs behov av särskilt stöd ska vara skriftlig. Utredningen lämnar inte något förslag gällande hur en sådan skriftlig anmälan ska utformas, men betonar att anmälan bör vara rimlig i sin omfattning och att huvudman och rektorn i detta arbete bör sträva efter att minimera lärarnas administrativa börda.

6.6.4 Samråd med speciallärare eller specialpedagog ska alltid ske vid utredning av behov av särskilt stöd

Utredningen har tidigare beskrivit vikten av att det särskilda stödet utformas så att det möter det komplexa och omfattande stödbehov och de förutsättningar som elever i behov av särskilt stöd har. Att en hög andel elever med särskilt stöd inte når måluppfyllelse indi-

kerar att utformningen av särskilt stöd i dag inte är tillräckligt träffsäker. Utredningen har tidigare redovisat studier som visar att lärare upplever att de inte alltid har de förutsättningar och den kompetens som behövs för att stödja och anpassa undervisningen på lämpligt vis (se avsnitt 5.1.1). En förutsättning för att utredningar av elevers behov av särskilt stöd leder till träffsäkert stöd som är utformat efter elevens behov och förutsättningar är att de inkluderar en specialpedagogisk bedömning. Utredningen föreslår därför att samråd alltid ska ske med speciallärare eller specialpedagog då en elevs behov av särskilt stöd utreds. Utformningen av stödåtgärder fungerar bättre när lärare samverkar med specialpedagog eller speciallärare som kan bidra med aktuell kunskap om hinder för lärande och hur man utformar adekvata stödinsatser för eleverna.

Skollagens nuvarande lydelse att samråd med elevhälsan ska ske, om det inte är uppenbart obehövligt, ska inte ändras men utredningen föreslår ett tillägg enligt ovan vad gäller speciallärare och specialpedagog.

Utredningen är medveten om att det för vissa skolor och huvudmän kan innebära en utmaning att inkludera en speciallärare eller specialpedagog vid samtliga utredningar av behov av särskilt stöd. Det är dock utredningens bedömning att elever med ett stort stödbehov är en elevgrupp som i särskilt hög grad är beroende av insatser från personal med rätt kompetens. Ett krav på samråd med speciallärare eller specialpedagoger som kan genomföra en pedagogisk utredning är därför motiverat.

6.6.5 Elevers behov ska styra hur särskilt stöd ges

Av nuvarande lydelse i 3 kap. 8 § skollagen framgår att särskilt stöd ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. Särskilt stöd är en stödform som i stor utsträckning ger möjlighet att utforma arbetsätt och lärmiljön utifrån elevens behov. Det finns former av särskilt stöd som är lämpade för att ges inom ramen för den ordinarie undervisningen, exempelvis om eleven får individuellt stöd av en resursperson, men det förekommer även att en elev kan ha behov av regelbundna specialpedagogiska insatser utanför den elevgrupp som eleven normalt tillhör. Det kan exempelvis handla om särskilt

stöd inom ett eller ett par ämnen eller där elevens lärande gynnas av att eleven ges undervisning med ett mer omfattande lärarstöd.

Det är utredningens bedömning att nuvarande lydelse är begränsande och inte i tillräcklig utsträckning betonar att det är elevens behov av särskilt stöd som ska vara ledande i utformningen av det särskilda stödet som eleven ges. Nuvarande lydelse innebär i praktiken att elever ofta måste misslyckas i den ordinarie elevgruppen innan det blir aktuellt att placera dem i en annan undervisningsgrupp. Detta kan vara negativt både för elever som är i behov av stöd och för övriga elever i den ordinarie gruppen. Utredningen föreslår därför en ändring i skollagen som innebär att lydelsen om att särskilt stöd ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör stryks. Ändringen syftar till att betona vikten av att det är elevens behov av särskilt stöd som ska styra hur det särskilda stödet organiseras och att utgångspunkten inte ska vara att särskilt stöd ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. Detta är i linje med vad som sägs om utformningen i 3 kap. 10 § om att stödet ska "... ges på det sätt och i den omfattning som behövs ...", vilket indikerar att det ska övervägas på vilket sätt stödet bäst kan ges (se prop. 2009/10:165 s. 666).

6.6.6 Fler elever i behov av särskilt stöd ska ges rätt stöd snabbare och nå högre måluppfyllelse

Det är utredningens bedömning att förslagen om särskilt stöd kommer att leda till att fler elever ges rätt stöd snabbare och att andelen elever, med åtgärdsprogram, som når måluppfyllelse kommer att öka.

Utredningens förslag kommer att skapa en tydlighet vid anmälan om särskilt stöd och undanröja hinder som fördröjer en utredning av en elevs behov av särskilt stöd. Utredningen tydliggör att ansvarig lärare eller mentor är de som är skyldiga att skriftligt anmäla en elevs behov av utredning av särskilt stöd till rektorn så att det inte ska råda några tveksamheter om och när en sådan anmälan har skett. Det ska inte krävas att en elev först ges annat stöd eller stödundervisning innan en utredning av en elevs behov av särskilt stöd inleds.

Utredningen lämnar även förslag som syftar till att det särskilda stöd som ges blir mer effektivt och träffsäkert. Detta sker genom att samråd alltid ska ske med speciallärare eller specialpedagog, vil-

ket innebär att en utredning av behov av särskilt stöd alltid ska innehålla en specialpedagogisk bedömning.

Genom att avskaffa kravet på att särskilt stöd främst ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör betonas och möjliggörs att särskilt stöd ges utifrån elevens behov. Om en utredning av en elevs behov av särskilt stöd visar att elevens behov bäst möts genom särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning så ska eleven ges sådant stöd.

Utredningen lämnar vidare förslag som syftar till att höja kvaliteten på det särskilda stödet som ges i särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning genom att förtydliga att det ska bedrivas undervisning i de särskilda undervisningsgrupperna och i den enskilda undervisningen (se avsnitt 6.7).

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.

Skälen för utredningens förslag

Elever i behov av särskilt stöd har komplexa eller omfattande stödbehov. I vissa fall kräver det att eleven ges undervisning i ett mindre sammanhang där både undervisningen och lärmiljön anpassas efter elevens behov och förutsättningar. Utredningen föreslår att det inte ska krävas särskilda skäl för att särskilt stöd ska kunna ges som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp. Utredningen föreslår att formuleringen om att det särskilda stödet ska ges i en annan undervisningsgrupp än den som eleven normalt hör till ska strykas. I detta avsnitt följer utredningens överväganden och förslag.

6.7.1 Undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp ger ett mer omfattande och behovsanpassat stöd än stödundervisning

Utredningen har tidigare beskrivit att om det befaras att en elev inte kommer att tillgodogöra sig de kunskaper som minst motsvarar betygskriteriet godtagbara kunskaper eller att en elev inte kommer att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas så ska en utredning av elevens behov av särskilt stöd inledas (se avsnitt 6.6). Om en sådan utredning av en elevs behov av särskilt stöd visar att elevens stödbehov bäst möts inom ramen för undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp ska eleven ges det.

Det särskilda stöd som ges inom ramen för undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp ska möta de behov som eleven uppvisar i hela sin skolsituation. Det kan handla om att minska stress, bidra till sociala mål eller fungera som en brygga tillbaka till skolan för elever med problematisk skolfrånvaro. I en särskild undervisningsgrupp finns förutsättningar att utforma lärmiljön så att den bäst stöttar de elever som går i den, exempelvis genom att skapa förutsägbarhet och lugn för elever som har svårt att koncentrera sig i stora klasser eller elever som är i behov av mer lärarstöd. Ett beslut om tillfällig omplacering enligt 5 kap. 12 § skollagen får också innebära att eleven ska ges undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp.

Särskilt stöd som ges som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp skiljer sig från utredningens förslag om stöd- undervisning. Tabell 6.1 nedan ger en övergripande sammanfattning över skillnader och likheter mellan dessa stödformer.

Tabell 6.1 Skillnader och likheter mellan särskild undervisningsgrupp/enskilt och stödundervisning

	Särskild undervisningsgrupp/enskilt	Stödundervisning
Varaktighet	Kan pågå under längre tid	Kortvarig, högst 2 månader
Typ av stöd	Ska möta ett komplext stödbehov	Behov av ämnesspecifikt stöd
Utredning	Kräver utredning och åtgärdsprogram	Kräver inte utredning innan stöd ges
Gräns för stöd	När det befaras att en elev inte tillgodogör sig de kunskaper som minst motsvarar betygsriteriet godtagbara kunskaper eller inte kommer att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas	Om en elev riskerar att inte kunna följa undervisningen och har svårt att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll
Kan utgöra tillfällig omplacering i grupp enligt 5 kap. 12 §	Ja	Nej
Omfattning	Delar av eller hela utbildningen	Högst tre ämnen i taget
Undervisning enligt 1 kap. 3 §	Ja	Ja
Gruppstorlek	Enskild eller mindre grupp	Enskild eller mindre grupp
Tillämpningsområde	Alla obligatoriska skolformer	Alla obligatoriska skolformer i alla ämnen. Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i vissa ämnen
Beslutet är överklagbart	Ja	Nej

Källa: Särskild undervisningsgrupp 3 kap. 7 och 11 §§, 5 kap. 12 § och 28 kap. 16 §§ skollagen. Stödundervisning 3 kap. 5–5 b § skollagen (utredningens förslag avsnitt 1).

6.7.2 Det ska inte krävas särskilda skäl för ett beslut om undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp

Utredningen föreslår att det inte ska krävas särskilda skäl för att kunna fatta beslut om att särskilt stöd ska ges som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp. Utredningen anser att nuvarande krav på särskilda skäl, för att få besluta om att en elev ska ges sådant särskilt stöd är begränsande. Bestämmelserna utgår

inte från att det är elevens behov av stöd som ska vara det avgörande för hur det särskilda stödet ska organiseras.

I förarbetena till nuvarande bestämmelser ges exempel på vad som kan utgöra sådana särskilda skäl. Som särskilda skäl anges inlärningsproblematik, olika funktionsnedsättningar, språkproblem och beteendestörningar. I linje med det som utredningen beskriver ovan bör det dock inte vara elevens diagnoser eller problematik som avgör hur och var eleven ges särskilt stöd. Utgångspunkten bör därför vara att det är elevens stödbehov, utifrån den utredning av behov av särskilt stöd som görs, som ska vara avgörande vid beslut om hur det särskilt stödet ska organiseras. Det innebär att om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd i form av undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp ska det inte dessutom behöva föreligga särskilda skäl för att eleven ska kunna ges detta.

Utifrån den kunskap om elevens behov och förutsättningar som framkommer i utredningen av en elevs behov av särskilt stöd ska skolan utarbeta ett åtgärdsprogram där det framgår hur undervisningen och utbildningen i övrigt ska organiseras för att möta elevens behov. Om sådan undervisning och lärmiljö bäst skapas i en särskild undervisningsgrupp, ligger det i elevens intresse att rektorn beslutar om placering i en sådan grupp.

Utredningen bedömer att förslaget gör det enklare att ge elever särskilt stöd som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp. Förslaget möjliggör också för en bredare elevgrupp att ges sådant särskilt stöd än vad nuvarande lydelse tillåter. Det kan handla om vissa elever som har svårt att koncentrera sig i stora klasser eller elever som är i behov av mer lärarstöd eller extra färdighetsträning. Det vill säga elever som gynnas av ett mindre undervisningssammanhang.

Det har framkommit i bl.a. intervjuer med rektorer att det har förekommit att nuvarande bestämmelser om krav på ”särskilda skäl” inte har utgjort något hinder vid bedömningar av om en elev ska eller inte ska undervisas enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp. Utredningen kan dock inte endast utifrån sådana uppgifterna dra slutsatsen att förslaget om att ta bort kravet på särskilda skäl inte skulle kunna leda till en ökad andel elever som ges särskilt stöd som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp. Utredningen bedömer därför att det, åtminstone inledningsvis, skulle kunna innebära en ökning av antalet sådana beslut.

6.7.3 Särskilt stöd som ges som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp utgör undervisning

Utredningen har tidigare redovisat studier som visar att det förekommer att särskilt stöd som ges i en särskild undervisningsgrupp har låg kvalitet, att den inte ges av lärare och att elever ofta får arbeta ensamma med stöd av personal som inte har planerat undervisningen (se avsnitt 5.1.7). Utredningen föreslår mot denna bakgrund ett förtydligande i skollagen om att det särskilda stöd som ges som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp utgör undervisning i enlighet med definitionen som finns i 1 kap. 3 §, det vill säga målstyrda processer som leds av lärare och likt övrig undervisning syftar till utvecklande och lärande genom att elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden. Av detta följer att undervisningen ska bedrivas under lärares ledning, vilket följer av bestämmelserna i 2 kap. om vilka som får undervisa i skolväsendet. Det kan dock tilläggas att det här handlar om undervisning i mindre grupp eller enskilt.

Förtydligandet syftar till att höja kvaliteten på särskilt stöd som ges som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp så att fler elever med särskilt stöd når målpuppfyllelse.

6.7.4 Eleven ska ges särskilt stöd som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp om sådant stödbehov finns

Som framgår av avsnitt 6.6.5 föreslår utredningen att det ska vara elevens stödbehov som avgör hur särskilt stöd ska organiseras och att nuvarande lydelse i 3 kap. 8 § skollagen, om att det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör, därför ska strykas. Som en följd av det föreslår utredningen att lydelsen "...i en annan undervisningsgrupp - - - än den som eleven normalt hör till" i nuvarande 3 kap. 11 § skollagen ska strykas. Det innebär att det ska vara elevens stödbehov som styr om det särskilda stödet ska ges som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp. Dvs. utgångspunkten ska inte längre vara att särskilt stöd ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. Den nuvarande regleringen om stöd och särskilt stöd har ett starkt inkluderingsperspektiv som i praktiken riskerar att motverka elevers möjligheter att få ett

effektivt stöd. En alltför långtgående inkludering påverkar samtidigt lärares förutsättningar att räcka till och andra elevers studiesituation. Om den bästa lösningen för en elev bedöms vara undervisning i en mindre grupp, eller enskilt, bör det kunna ses som en främjande åtgärd, bland andra åtgärder, i syfte att eleven ska få bättre förutsättningar för sitt lärande än tidigare.

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.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har tidigare beskrivit att det förekommer att beslut om anpassad studiegång fattas på alltför svaga grunder (se avsnitt 5.1.9). För att tydliggöra att ett beslut om anpassad studiegång endast ska fattas om andra former av särskilt stöd inte kunnat tillgodose elevens stödbehov, föreslår utredningen ett förtydligande i skollagen som innebär att förutsättningen för att anpassad studiegång ska få användas är att alla de möjligheter till särskilt stöd som regleras i 3 kap. är uttömda eller bedömts olämpliga. I detta avsnitt följer utredningens överväganden och förslag om anpassad studiegång.

6.8.1 Anpassad studiegång får endast beslutas om elevens behov av särskilt stöd inte kunnat tillgodoses genom andra former av särskilt stöd

En betydande andel elever får beslut om anpassad studiegång. Läsåret 2023/24 var andelen elever i grundskolan som får särskilt stöd genom anpassad studiegång 1,4 procent, vilket motsvarade drygt 15 300 elever. De flesta beslut om anpassad studiegång fattas i högstadiet. I årskurs 9 hade nära 10 procent av eleverna ett åtgärdsprogram. Bland dessa hade omkring hälften dessutom ett beslut om anpassad studiegång.

Ett skäl till den höga andelen beslut om anpassad studiegång kan, enligt utredningen, vara nuvarande lydelse i 3 kap. 12 § skollagen som anger att beslut om anpassad studiegång får fattas ”om det särskilda stödet inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar”. Fokus i nuvarande lydelse tycks snarare vara huruvida skolan kan anpassa det särskilda stödet, i stället för att sätta elevens behov främst. Dvs. det särskilda stödet utgår då inte från elevens behov utan snarare från ekonomiska eller organisatoriska förutsättningar. Utredningen föreslår därför att nuvarande lydelse ”om det särskilda stödet för eleven inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar” ska strykas.

Ett 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. Beslutet behöver vara välgrundat. Det förekommer dock att besluten fattas på för svaga grunder. Skolinspektionen konstaterar att det förekommer att elevers utredningar om behov av särskilt stöd inte visar att eleven är i behov av anpassad studiegång. Det framgår inte heller av utredningarna varför skolan inte kan anpassa det särskilda stödet för eleven genom en mindre ingripande åtgärd. Vidare förekommer det att åtgärden anpassad studiegång vidtas utan att det finns ett formellt beslut eller att elevens behov av särskilt stöd har utretts, vilket är allvarligt i relation till elevers rättssäkerhet.¹⁸

Eftersom beslutet kan ge allvarliga konsekvenser behöver det föregås av noggranna överväganden. I förarbetena anges att bestäm-

¹⁸ Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet*. Redovisning av regeringsuppdrag U2022/02495. Rapport 2024:8.

melsen avser situationer när andra stödåtgärder inte har gett resultat (prop. 2009/10:165 s. 666). Eftersom det finns indikationer på att beslut om anpassad studiegång fattas på svaga grunder och omfattar ett förhållandevis högt antal elever anser utredningen att det finns behov av ett förtydligande i bestämmelserna. Utredningen föreslår därför att beslut om anpassad studiegång endast får fattas om elevens behov av särskilt stöd inte kunnat tillgodoses genom andra former av särskilt stöd. Det innebär att en förutsättning för att anpassad studiegång ska få användas är att alla de möjligheter till särskilt stöd som regleras i 3 kap. är uttömda eller bedömts olämpliga. Utredningen bedömer att ändringen kommer att leda till att färre onödigt ingripande beslut om åtgärden anpassad studiegång kommer att fattas.

6.8.2 Eleven och elevens vårdnadshavare ska informeras inför beslut om anpassad studiegång

Utredningen föreslår ett förtydligande i skollagen som innebär att eleven och elevens vårdnadshavare ska informeras om vilka konsekvenser ett beslut om anpassad studiegång kan innebära för elevens möjlighet att studera vidare, innan ett sådant beslut fattas. Denna informationsskyldighet framgår av förarbetena till nuvarande bestämmelser (prop. 2009/10:165 s. 667). Syftet med informationen är att säkerställa att eleven och elevens vårdnadshavare förstår konsekvenserna av ett sådant beslut. Att inte läsa alla ämnen kan innebära begränsningar i elevens möjligheter att välja gymnasieutbildning och även för fortsatta studier efter gymnasieskolan. Rektor är ytterst ansvarig för att tillse att eleven och elevens vårdnadshavare har informerats om beslutets möjliga konsekvenser.

6.8.3 Anpassad studiegång bör följas upp och utvärderas

Det saknas i dag nationell uppföljning av beslut om anpassad studiegång. Skolverket följer visserligen upp antalet elever som har anpassad studiegång, men det saknas kunskap om i vilken omfattning besluten fattas och vilka ämnen som berörs. Vidare saknas kunskap på nationell nivå om hur bestämmelsen tillämpas. Mot denna bakgrund anser utredningen att användningen av åtgärden anpassad

studiegång, och konsekvenser av åtgärden, bör följas upp och utvärderas på nationell nivå. Detta görs lämpligen inom Skolverkets uppdrag. Regeringen bör därför ge Skolverket 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 höstterminen 2028.

Skälen för utredningens förslag

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.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

3 kap. Barns och elevers utveckling mot målen

- 1 § I detta kapitel finns bestämmelser om
- barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (2 §),
 - information om barnets och elevens utveckling (3 §),
 - *identifiera elevers stödbehov* (4 §),
 - *stödundervisning* (5–5 b §),
 - särskilt stöd (6–12 §§),
 - mottagande och undervisning av nyanlända elever (12 a–12 i §§),
 - överlämning av uppgifter vid övergång (12 j §), och
 - allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet.

Ändringarna är en följd av att tre nya paragrafer, 5 a, 5 b och 8 a §§, införs i kapitlet.

Barnens och elevernas lärande och personliga utveckling

2 § 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.

Paragrafen innehåller en generell beskrivning av de övergripande målsättningar som ska utmärka utbildningen i samtliga skolformer och i fritidshemmet.

I *första stycket* har begreppet ”kunna följa undervisningen” förts in för att tydliggöra 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 barn och elever ska kunna delta i och följa undervisningen. Det kan dock ändå finnas barn och elever som har svårigheter att följa undervisningen och som behöver stöd. Det följer av 1 kap. 4 § att barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. Lärare och förskollärare kan därför behöva göra anpassningar i den dagliga undervisningen så att barn och elever som har svårigheter kan följa undervisningen. Stöd som ges till enskilda barn och elever ingår således i begreppet ledning och stimulans. Stöd som ges till enskilda elever kan t.ex. handla om att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier, ge stöd för motivationen 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.

Ändringen i *andra stycket* är en anpassning till förslagen i betänkandet Ett likvärdigt betygssystem SOU 2025:18 och innebär att lydelsen *uppfylla de olika betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som gäller* ersätts av lydelsen *tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll*. Ändringen är en följd av den nya betygsskalan och betygskriteriernas förändrade konstruktion som föreslås i nämnda betänkande. Betygskriterierna utgör inte längre kriterier som anger vilka kunskaper som ska uppnås för ett visst betyg. Med betygskriterier avses i stället kriterier som beskriver en viss kunskapsnivå. Elevernas kunskaper ska därmed inte längre ställas i relation till om de uppfyller olika betygskriterier. Kunskaperna ska i stället ställas i relation till ämnets syfte och centrala innehåll, vilket framgår av läroplanerna. Kriterier för bedömning av kunskaper kommer fortsatt att användas för att bedöma elevers kunskapsutveckling i årskurser där man inte sätter betyg och i ämnesområden i anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan där betyg inte heller sätts. I denna bestämmelse

ersätts dock även kriterier för bedömning av kunskaper med den angivna lydelsen som därmed är tillämplig på samtliga elever i samtliga skolformer.

Ändringen i *tredje stycket* är en anpassning till förslagen i betänkandet Ett likvärdigt betygssystem SOU 2025:18 och innebär att lydelsen *lätt uppfyller de betygskriterier som minst ska uppfyllas* ersätts av lydelsen *lätt tillgodogör sig de kunskaper som minst motsvarar betygskriteriet godtagbara kunskaper*. Ändringen är en följd av den nya betygsskalan, betygskriteriernas förändrade konstruktion samt en följd av att elevernas kunskaper ska ställas i relation till ämnets syfte och centrala innehåll; se kommentar till ändringen i andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Identifiera elevers stödbehov

Standardiserade tester

4 § *Det ska genomföras standardiserade tester för att identifiera elever som har behov av stöd i läs-, skriv- och matematikutveckling i början av höstterminen i*

- 1. grundskolan och anpassade grundskolan årskurs 1, 2, 3, 5, och 8,*
- 2. specialskolan årskurs 1, 2, 3, 6 och 9, och*
- 3. sameskolan årskurs 1, 2, 3 och 5.*

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.

Paragrafen, som ersätter nuvarande paragraf om en särskild bedömning av elevers kunskapsutveckling, innehåller bestämmelser om standardiserade tester. Syftet med standardiserade tester är att de ska stödja lärarna att identifiera elever som kan vara i behov av stöd i läs-, skriv- och matematikutveckling. Identifierat behov kan tillgodoses inom ramen för ledning och stimulans enligt 2 §, genom stödundervisning enligt 5 § eller särskilt stöd enligt 6–12 §§.

I *första stycket* anges att standardiserade tester ska genomföras för att identifiera elevers stödbehov i läs-, skriv- och matematikutveckling. Det anges vidare att tester ska genomföras i början av höstterminen samt i vilka skolformer och årskurser de ska genomföras. I första stycket första punkten anges att standardiserade tes-

ter ska genomföras i grundskolan och anpassade grundskolan årskurs 1, 2, 3, 5 och 8. I andra punkten anges att standardiserade tester ska genomföras i specialskolan årskurs 1, 2, 3, 6 och 9 samt i tredje punkten anges att standardiserade tester ska genomföras i sameskolan årskurs 1, 2, 3 och 5. Det innebär att standardiserade tester ska genomföras i årskurs 1, 2 och 3 i lågstadiet och i den första årskursen i mellanstadiet samt i den första årskursen i högstadiet. Vilka årskurser som standardiserade tester ska genomföras i är anpassat till propositionen En tioårig grundskola, prop. 2024/25:143. I propositionen föreslås att förskoleklassen ska upphöra som skolform inom skolväsendet. Grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska i stället utökas med en ny första årskurs, så att grundskolan och anpassade grundskolan blir tioårig, specialskolan elvaårig och sameskolan sjuårig. Det föreslås vidare att lågstadiet ska utvidgas med ett år till att omfatta årskurs 1–4 i grundskolan, anpassade grundskolan och sameskolan och att omfatta årskurs 1–5 i specialskolan. Mellanstadiet ska i grundskolan, anpassade grundskolan och sameskolan omfatta årskurs 5–7 och i specialskolan omfatta årskurs 6–8. Högstadiet ska i grundskolan och anpassade grundskolan omfatta årskurs 8–10 och i specialskolan omfatta årskurs 9–11.

I *andra stycket* förtydligas att i anpassade grundskolan ska standardiserade tester genomföras av de elever som läser ämnen. Det innebär att elever som läser ämnesområden inte ska genomföra standardiserade tester.

Tredje stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om utformningen av standardiserade tester.

Överväganden finns i avsnitt 6.4.

Stödundervisning

5 § 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*, och inte annat följer av 7 §, *ska läraren anmäla det till rektor som ska se till att eleven skyndsamt ges stödundervisning.*

Stödundervisning får ges i form av

- 1. undervisning i mindre grupp i det ämne som eleven uppvisar svårigheter i, eller*
- 2. enskild undervisning i det ämne som eleven uppvisar svårigheter i.*

Vid behov ska samråd ske med speciallärare eller specialpedagog vid bedömning enligt första stycket och vid planering av stödundervisningen.

Om det finns särskilda skäl får rektorn besluta att det inte ska ges stöd- undervisning.

Paragrafen, som ersätter nuvarande paragraf med bestämmelser om stöd i form av extra anpassningar, innehåller bestämmelser om stöd- undervisning. Till skillnad från nuvarande paragraf, där det anges att extra anpassningar ska ges inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska stödundervisningen ges som ett komplement till den ordinarie undervisningen – parallellt med eller utöver den. Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med författningar och ska möjliggöra stödundervisning (2 kap. 8 §). Det innebär att huvudmannen ska säkerställa att det finns förutsättningar för stödundervisning.

I första stycket regleras när en elev ska ges stödundervisning. Vad som kan ligga till grund för ansvarig lärares bedömning av en elevs behov av stödundervisning kan exempelvis vara resultat på standardiserade tester, resultat på nationella prov eller uppgifter från andra lärare. En mentor i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan (15 kap. 19 a § och 18 kap. 19 a §) kan t.ex. upptäcka om en elev har behov av stöd överlag men endast får stöd i vissa kurser där stödbehovet upptäckts, trots att behovet finns även i andra kurser. Mentorn ska i så fall informera undervisande lärare om mentorn befarar att en elev kan behöva stödundervisning, jämför propositionen En gymnasieutbildning för alla, prop. 2017/18:183 s. 139. Stödundervisning ska ges om en elev riskerar att inte kunna följa undervisningen och har svårt att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll, och inte annat följer av 7 §. Begreppet ”riskerar” indikerar att stödundervisning ska komma till stånd vid ett tidigare skede än att eleven inte kan följa undervisningen. Det innebär att bedömningen när stödundervisning ska ges inte är kopplad till en ”godkänd nivå”. Stödundervisningen ska ges i ett tidigt skede, det vill säga innan eleven riskerar att inte uppnå en ”godkänd nivå” och så fort en elev får svårigheter i ämnet och läraren bedömer att eleven inte kan följa undervisningen. Vad som avses med att ”följa undervisningen” och vad som avses med ”svårt att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll” anges i 2 §. Se kommentaren till den bestämmelsen. För att tydliggöra att det är fråga om ett ämnesspecifikt stöd

markeras det i bestämmelsen att båda rekvisiten "...riskerar att inte kunna följa undervisningen..." och "...har svårt att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll..." ska vara uppfyllda. Vad som gäller för utredning av elevens behov av särskilt stöd enligt 7 §, se kommentaren till den bestämmelsen. Det är den ansvariga läraren som gör bedömningen av om en elev ska ges stödundervisning. Med ansvarig lärare avses den lärare som ansvarar för det ämne/ämnena som eleven uppvisar svårigheter i. Eftersom det är rektorn som enligt 2 kap. 9 och 10 §§ leder och samordnar det pedagogiska arbetet på skolan och även beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov, måste läraren anmäla till rektorn att en elev bedöms vara i behov av stödundervisning. Rektorn ska då skyndsamt se till att eleven ges stödundervisning. Anmälan kräver inte någon särskild dokumentation. En enkel anteckning om att eleven har behov av att delta i stödundervisning och i vilket ämne/ ämnena är tillräcklig. Anteckningen behövs för utvärdering av stödundervisningen enligt 5 a §. Se kommentaren till den bestämmelsen.

I *andra stycket* regleras hur stödundervisning får ges. Stödundervisning får ges i form av undervisning i mindre grupp eller enskilt i det ämne/de ämnena som eleven uppvisar svårigheter i. Det är elevens behov som är utgångspunkten vid bedömning av hur stödundervisning ska ges. Eleven är skyldig att delta i stödundervisning när det har konstaterats att eleven har sådant behov. En elev ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen om eleven inte har giltigt skäl att utebli (7 kap. 17 §, 15kap. 16 § och 18 kap. 16 §). Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i de tre lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar. Det finns ingen gräns för hur lång en skoldag får vara i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Det är möjligt att ha fler dagar än 190 på gymnasieskolan. Schemalagningen av stödundervisningen bör i så stor utsträckning som möjligt anpassas efter elevernas behov och hänsyn ska tas till bestämmelserna om hur verksamheten får förläggas och till undervisningstiden i förhållande till den obligatoriska verksamheten. I stycket förtydligas att det är fråga om undervisning enligt den definition som finns i 1 kap. 3 §, dvs. målstyrda processer

som leds av lärare och likt övrig undervisning syftar till utvecklande och lärande genom att elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden. Av detta följer att stödundervisningen ska bedrivas under lärares ledning, vilket följer av bestämmelserna i 2 kap. om vilka som får undervisa i skolväsendet. Det innebär vidare att lärare måste ansvara för planering, genomförande och uppföljning av stödundervisningen. Det är rektorn som ska se till att stödundervisning genomförs i undervisningsgrupper med lämplig sammansättning och storlek. Hänsyn ska tas till elevernas kunskapsnivå i ämnet och elevsammansättningen ska anpassas utifrån elevernas ålder, mognad samt förutsättningar i övrigt. Att det är rektorn som beslutar om gruppindelning följer av att det är rektor som beslutar om sin enhets inre organisation, vilket kan röra exempelvis ansvarsområden, schemaläggning eller elevernas fördelning på klasser eller grupper (2 kap. 9 §, prop. 2009/10:165 s. 648).

I *tredje stycket* fastställs att det vid behov ska ske samråd med speciallärare eller specialpedagog vid bedömning och planering av stödundervisningen. Hur samrådet ska gå till och när måste avgöras från fall till fall. Det innebär att det kan variera från fall till fall hur omfattande samrådet blir och även när det ska ske.

I *fyjärde stycket* regleras möjligheten att frångå huvudregeln i första stycket om att stödundervisning ska ges. Detta frångående är bara möjligt om det finns särskilda omständigheter som talar för att ett sådant frångående ska vara acceptabelt. Om det finns särskilda skäl får rektorn besluta att det inte ska ges stödundervisning. Vid bedömning av om det finns sådana särskilda skäl ska rektorn beakta stödinsatsens syfte, det vill säga att ge ämnesspecifikt stöd för att eleven ska kunna följa undervisningen eller tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll. Om det anmälda stödbehovet inte avser ämnesspecifika svårigheter bör stödundervisning inte användas. Inte heller är stödundervisning en lämplig åtgärd om syftet är att hantera problem med trygghet och studiero enligt 5 kap. 12 § eller extra studietid enligt 10 kap. 5 a §. Stödundervisning är heller inte en lämplig åtgärd vid stödbehov som avser övergripande svårigheter i skolsituationen. I det sistnämnda fallet kan en utredning om behov av särskilt stöd i stället behöva initieras enligt 7 §, vilket följer direkt av förevarande paragrafs första stycke. Ekonomiska eller organisatoriska skäl, svårigheter att hitta personal med rätt kompetens eller brist på lämplig

lokal är inte att anse som särskilda skäl till att frångå huvudregeln om att en elev ska ges stödundervisning. Vad som kan utgöra särskilda skäl kan inte närmare exemplifieras utan kommer att utvecklas i praxis.

Överväganden finns i avsnitt 6.5.1–6.5.5, 6.5.7–6.5.9, 6.5.11 och 6.5.12.

Utvärdering och omfattning

5 a § Stödundervisningen ska utvärderas senast inom en månad efter att den har påbörjats för att avgöra om eleven behöver fortsatt stödundervisning eller om en utredning enligt 7 § 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 enligt första stycket ska även överföras till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs eller nästa nivå av ämnet.

Paragrafen, som är ny, reglerar skyldigheten att utvärdera stöd- undervisningen och under hur lång tid den ska ges.

I *första stycket* beskrivs när utvärdering av stödundervisningen ska göras. En utvärdering av stödundervisningen ska göras senast inom en månad efter det att den har påbörjats. Elevens lärare samt i förekommande fall den lärare, speciallärare eller specialpedagog som utför stödundervisningen ska medverka i utvärderingen. I utvärderingen bör en enkel anteckning göras som innehåller uppgifter om t.ex. elevens deltagande i stödundervisningen, ämne/ämnen och resultat. Som nämnts i kommentaren till 5 § bör en enkel anteckning om att eleven har behov av att delta i stödundervisning göras vid anmälan till rektorn. Det ska inte vara en omfattande dokumentation. I utvärderingen av stödundervisningen kan det framkomma att elevens stödbehov är tillgodosett och att stödundervisningen kan avslutas, att fortsatt stödundervisning behöver ges eller att en utredning av en elevs behov om särskilt stöd enligt 7 § ska göras. Se kommentaren till den bestämmelsen.

I *andra stycket* anges att en elev inte bör ges stödundervisning längre tid än två månader och i högst tre ämnen åt gången per termin. Stödundervisning ska vara en kortvarig insats. Om stödundervisning behöver ges under längre tid kan det vara en indikation om att det ska göras en utredning av en elevs behov av särskilt stöd enligt 7 §. Stödundervisning bör ges i högst tre ämnen åt gången. Om

behov av stödundervisning finns i fler ämnen är även det en indikation om att det ska göras en utredning av en elevs behov av särskilt stöd. Valet av begreppet ”bör” indikerar att det i paragrafen inte kan anges en absolut tidsgräns. Det innebär att det finns en viss flexibilitet och att stödundervisningen kan överstiga två månader om det t.ex. i utvärderingen visar sig att eleven behöver stödsatsen ytterligare en tid. Det ska dock inte vara under en längre tid.

Av *tredje stycket* framgår att resultatet av utvärderingen även ska lämnas över till den lärare som ska ansvara för eleven i nästa årskurs eller nästa nivå av ämnet. Syftet med det är att säkerställa att ansvarig lärare i nästa årskurs eller nästa nivå av ämnet får kännedom om den stödundervisning som har getts. I de fall då det inte är känt vilken lärare som kommer att ansvara för elevens undervisning kan överföringen ske enbart genom en kortfattad skriftlig dokumentation som läraren kan ta del av senare.

Överväganden finns i avsnitt 6.5.10.

Tillämpningsområde för bestämmelser om stödundervisning

5 b § Bestämmelserna om stödundervisning i 5 och 5 a §§ gäller i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan. Bestämmelserna gäller endast för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i ämnen svenska, svenska som andraspråk och matematik.

I anpassade grundskolan och i anpassade gymnasieskolan gäller bestämmelserna endast för elever som läser ämnen.

Paragrafen, som är ny, reglerar tillämpningsområde för bestämmelserna om stödundervisning.

Av paragrafens *första stycke* framgår att bestämmelserna om stödundervisning i 5 och 5 a §§ gäller i alla obligatoriska skolformer; grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan. Bestämmelserna gäller endast för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i vissa ämnen, nämligen svenska, svenska som andraspråk och matematik. Med ämnet matematik avses samtliga matematikämnen som kommer att finnas i läroplanen för gymnasieskolan Gy25, som träder i kraft den 1 juli 2025.

I *andra stycket* finns ett undantag från första stycket som innebär att bestämmelserna endast gäller i anpassade grundskolan och i anpassade gymnasieskolan för elever som läser ämnen. Dvs. elever

som läser ämnesområden omfattas inte av bestämmelserna om stödundervisning.

Överväganden finns i avsnitt 6.5.13.

Utredning

7 § Om *ansvarig lärare eller mentor* inom ramen för undervisningen *befarar* att en elev inte kommer att *tillgodogöra sig de kunskaper som minst motsvarar betygskriteriet 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*. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd utreds skyndsamt. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt. *Samråd ska dock alltid ske med speciallärare eller specialpedagog*.

Paragrafen reglerar när och hur en elevs behov av särskilt stöd ska anmälas till rektorn och utredas.

Paragrafens *första stycke* ändras så att en anmälningsplikt föreligger så snart det kan befaras att en elev inte kommer att tillgodogöra sig de kunskaper som minst motsvarar betygskriteriet godtagbara kunskaper eller att en elev inte kommer att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Ändringen i den delen är en anpassning till förslagen i betänkandet Ett likvärdigt betygssystem SOU 2025:18. Alla som arbetar i skolan har ett ansvar för att uppmärksamma de elever som behöver särskilt stöd och att föra vidare det till ansvarig lärare, mentor eller motsvarande. Anmälningsskyldigheten gäller ansvarig lärare och mentor. Med ansvarig lärare avses den lärare som ansvarar för det ämne/ämnena som eleven uppvisar svårigheter i. Med mentor avses sådan mentor som anges i 15 kap. 19 a § och 18 kap. 19 a §. Som framgår av propositionen En gymnasieutbildning för alla, prop. 2017/18:183 s. 139 ska mentorn med sitt helhetsperspektiv särskilt uppmärksamma tecken på att eleven kan behöva stöd enligt 3 kap. Mentorn ska i så fall skyndsamt informera berörd personal. En mentor kan t.ex. upptäcka att en elev har behov av stöd överlag men endast får stöd i vissa kurser där stödbehovet upptäckts, trots att behovet finns även i andra kurser. Mentorn ska också anmäla till rektorn om mentorn befarar ”att en elev inte kommer att nå kunskapskraven eller om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation”. Lydelsen i förevarande

paragraf har inte för avsikt att ändra mentorns roll i sak, utan är endast ett förtydligande om att även mentorn kan göra anmälan till rektorn. De exempel på situationer där behovet av en utredning kan uppmärksammas och som räknas upp i nuvarande 7 § stryks. Dessa exempel på situationer är sådana situationer som kan ingå i den bedömning som ansvarig lärare och mentor ska göra inför anmälan till rektor om att en elevs behov av särskilt stöd ska utredas. De situationer som räknas upp i nuvarande paragraf och som kan ingå i bedömningen som läraren och mentorn ska göra, enligt förevarande paragraf, kan exempelvis vara användning av resultatet på nationella prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare. Ett nytt exempel är nu även användning av resultatet av standardiserade tester som ska genomföras enligt 4 §. Avsikten med denna ändring är att förenkla bestämelsen och att tydliggöra att det är ansvarig lärare och mentor som gör bedömningen. Första stycket ändras vidare så att det inte längre ska finnas något krav på att annat stöd ska ha getts innan en utredning av en elevs behov av särskilt stöd inleds. Ändringen syftar till att elever som behöver särskilt stöd ska kunna få det mer skyndsamt än vad som gäller i dag. Det är elevens behov av särskilt stöd som avgör om det föreligger ett behov av att utreda eleven. I stycket förs det in ett nytt krav om att anmälan till rektorn, om att elevens behov av särskilt stöd behöver utredas, ska vara skriftlig. Inga ytterligare formkrav för anmälan ställs i paragrafen. I första styckets sista mening anges att elevens behov av särskilt stöd även ska utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, vilket gäller redan i dag. Ingen ändring är avsedd i den delen. Det innebär att en anmälan kan göras på samma sätt som enligt nuvarande paragraf. Här avses sådana situationer där en elev behöver särskilt stöd även om det just då inte finns anledning att befara att eleven inte kommer att tillgodogöra sig de kunskaper som minst motsvarar betygskriteriet godtagbara kunskaper eller att en elev inte kommer att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Anmälningsskyldigheten kan gälla en lärare, personal inom elevhälsan eller annan skolpersonal. Det beror på i vilket sammanhang som stödbehovet blir känt (jfr. prop. 2009/10:165 s. 664).

I paragrafens *andra stycke* anges att rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd utreds skyndsamt. Det gäller redan i dag och

framgår av nuvarande paragrafs första stycke, men är nu flyttat till förevarande paragrafs andra stycke. Ändringen är enbart språklig och redaktionell. I andra stycket framgår vidare, likt nuvarande andra stycket, att samråd ska ske med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövligt. Samrådet kan vara uppenbart obehövligt om behovet exempelvis avser rent pedagogiska insatser (prop. 2009/10:165 s. 664). Stycket ändras på så vis att det förs in att samråd alltid ska ske med speciallärare eller specialpedagog.

Överväganden finns i avsnitt 6.6.1–6.6.4.

Hur särskilt stöd får ges

8 § *Om en utredning enligt 7 § visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska eleven ges sådant stöd.*

Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet om det inte är uppenbart obehövligt.

Paragrafen beskriver hur särskilt stöd får ges.

I första stycket förs det in att om en utredning enligt 7 § visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska eleven ges sådant stöd. Stycket motsvarar nuvarande 7 § tredje stycket. Ingen ändring i sak är avsedd utan ändringen är enbart redaktionell.

Andra styckets andra mening är ändrad så att den nuvarande lydelsen ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av denna lag eller annan författning i stället motsvarar lydelsen i nuvarande 7 § femte stycket. Genom att stryka den nuvarande lydelsen i andra styckets andra mening tydliggörs att utgångspunkten inte ska vara att särskilt stöd ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. Ändringen syftar till att tydliggöra att det är elevens behov av särskilt stöd som ska styra hur det särskilda stödet ska organiseras. Detta är i linje med vad som sägs om utformningen i 10 § om att stödet ska "...ges på det sätt och i den omfattning som behövs...", vilket indikerar att det ska övervägas på vilket sätt stödet bäst kan ges (se prop. 2009/10:165 s. 666).

Överväganden finns i avsnitt 6.6.5.

Undantag för resursskolor och stöd till nyanlända

8 a § Vid skolenheter där utbildningen är begränsad till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskolor) gäller i stället för 7 och 8 §§ att varje elev vid resursskolan ska ges särskilt stöd. Det särskilda stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet om det inte är uppenbart obehövligt.

Bestämmelserna i 7 och 9–12 §§ ska inte tillämpas, om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §.

Paragrafen, som är ny, innehåller undantag från vad som gäller avseende utredning och utformning av särskilt stöd.

Första stycket första meningen motsvarar nuvarande 7 § fjärde stycket. Ingen ändring i sak är avsedd utan ändringen är enbart redaktionell. Andra meningen motsvarar nuvarande 7 § femte stycket. Ingen ändring i sak är avsedd utan ändringen är enbart redaktionell.

Andra stycket motsvarar nuvarande 7 § sjätte stycket. Ingen ändring i sak är avsedd utan ändringen är enbart redaktionell.

Överväganden finns i avsnitt 6.6.

Åtgärdsprogram

9 § Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.

Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. Rektorn får inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges

1. i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt enligt 11 §,
2. i form av distansundervisning och annan undervisning enligt 11 a §, eller
3. i form av anpassad studiegång enligt 12 §.

Om en utredning enligt 7 § visar att eleven inte behöver särskilt stöd, ska rektorn eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till i stället besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om åtgärdsprogram för elever som ska ges särskilt stöd.

Ändringen i *andra stycket* första punkten är en följdändring med anledning av att 11 § har ändrats. Se kommentaren till den paragrafen.

Överväganden finns i avsnitt 6.7.

Utformningen av det särskilda stödet i vissa skolformer

10 § För en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att *tillgodogöra sig kunskaper som minst motsvarar betygsriterierna godtagbara kunskaper eller* för att eleven ska ha möjlighet att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas.

Paragrafen reglerar skolans ansvar för det särskilda stödet i de obligatoriska skolformerna.

Ändringen i paragrafen är en anpassning till förslagen i betänkandet Ett likvärdigt betygssystem SOU 2025:18 och innebär att lydelsen *uppfylla de betygsriterier som minst ska uppfyllas* ersätts av lydelsen *tillgodogöra sig kunskaper som minst motsvarar kriteriet godtagbara kunskaper*. Ändringen är en följd av betygsriteriernas förändrade konstruktion som innebär att det inte längre finns betygsriterier som minst ska uppfyllas. Bestämmelsen innebär fortsatt att alla elever i de obligatoriska skolformerna ska ges särskilt stöd på det sätt och i den omfattning som gör att de har förutsättningar att nå ett betyg motsvarande en godtagbar kunskapsnivå.

Överväganden finns i avsnitt 6.6.

Undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp

11 § Ett beslut enligt 9 § för en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan, får innebära att särskilt stöd ska ges *som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp*.

Paragrafen reglerar att i de angivna skolformerna får det särskilda stödet ges som undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp.

Bestämmelsen ändras så att det inte längre ska krävas särskilda skäl för beslut om enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp. Det innebär att om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, som undervisning i en särskild undervisningsgrupp

eller enskilt, ska det inte dessutom behöva föreligga särskilda skäl för att eleven ska få det särskilda stödet. Bestämmelsen ändras vidare så att formuleringen om att det särskilda stödet ska ges *i en annan undervisningsgrupp än den som eleven normalt hör till* stryks. Det är en följd av att 8 § ändras på så sätt att *ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av denna lag eller annan författning* stryks. Det innebär att det är elevens behov av särskilt stöd som ska styra hur det särskilda stödet ska organiseras. Se kommentaren till 8 §.

I paragrafen införs också ett förtydligande att det särskilda stöd som ges i enskild undervisning och i särskild undervisningsgrupp utgör undervisning i enlighet med definitionen som finns i 1 kap. 3 § dvs. målstyrda processer som leds av lärare och likt övrig undervisning syftar till utvecklande och lärande genom att elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden. Av detta följer att undervisningen ska bedrivas under lärares ledning, vilket följer av bestämmelserna i 2 kap. om vilka som får undervisa i skolväsendet.

Överväganden finns i avsnitt 6.7.1–6.7.4.

Anpassad studiegång

12 § Ett beslut för en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan enligt 7 § får innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång). *Ett sådant beslut får fattas först om elevens behov inte kunnat tillgodoses genom andra former av särskilt stöd.* I grundskolan, specialskolan och sameskolan ska den anpassade studiegången utformas så att eleven så långt som möjligt får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Beslutet ska föregås av information till eleven och elevens vårdnadshavare om beslutets konsekvenser.

Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att, i de angivna skolformerna, fatta beslut om anpassad studiegång.

Paragrafens *första stycke* ändras så att formuleringen *om det särskilda stödet inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar* stryks och att det i stället förs in ett förtydligande om att ett beslut om anpassad studiegång får fattas först om ele-

vens behov inte kunnat tillgodoses genom andra former av särskilt stöd. Detta framgår av förarbetena till nuvarande paragraf där det anges att bestämmelsen avser situationer när andra stödåtgärder inte har gett resultat (prop. 2009/10:165 s. 666). Det innebär att en förutsättning för att anpassad studiegång ska få användas är att alla de möjligheter till särskilt stöd som regleras i 3 kap. är uttömda eller bedömts olämpliga.

Ändringen i *andra stycket* är delvis redaktionell då nuvarande paragrafs andra stycke är flyttat till förevarande paragrafs tredje stycke. I stycket förs det in ett förtydligande om en skyldighet att informera eleven och elevens vårdnadshavare om beslutets konsekvenser. Denna informationsskyldighet framgår nu av förarbetena till nuvarande paragraf (prop. 2009/10:165 s. 667).

Ändringen i *tredje stycket* är endast redaktionell då nuvarande andra stycket är flyttat till förevarande paragrafs tredje stycke.

Överväganden finns i avsnitt 6.8.1 och 6.8.2.

5 kap. Trygghet och studiero

4 a § Vid undervisning får endast sådan användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning förekomma som

1. sker enligt lärarens instruktioner i syfte att främja elevernas utveckling och lärande, eller

2. utgör särskilt stöd enligt 3 kap.

Om det finns särskilda skäl får dock rektorn eller en lärare tillåta en enskild elev att använda en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning även i andra fall än som avses i första stycket.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen reglerar under vilka omständigheter mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning får användas vid undervisning.

I *första stycket* andra punkten görs en följdändring med anledning av att bestämmelserna om extra anpassningar har ersatts. Nuvarande hänvisning till extra anpassningar stryks därför.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.

9 Konsekvenser av utredningens förslag

I avsnitt 6 har utredningen framfört och motiverat förslag och bedömningar. I detta kapitel beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag. Inledningsvis beskrivs de krav som ställs på konsekvensanalysen. Därefter redovisas förväntade konsekvenser av utredningens förslag.

9.1 Krav på konsekvensanalysen

Vilka konsekvenser utredningen ska beskriva styrs av kommittéförordningen (1998:1474), 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och av utredningens direktiv.¹

En beräkning ska redovisas av förslagets påverkan på kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska förslagets betydelse för denna belysas. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och

¹ Den 6 maj 2024 trädde ett antal förändringar i kraft som rör konsekvensutredningar. Två paragrafer i kommittéförordningen (14–15 §§) som styr konsekvensutredningar ersattes med nya, samtidigt som ytterligare en paragraf upphörde att gälla. Dessutom upphörde förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning samtidigt som en ny förordning trädde i kraft, förordning (2024:183) om konsekvensutredningar. Den nya förordningen om konsekvensutredningar tillämpas dock inte för särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet. För särskilda utredare som tillsatts före den 1 maj 2024 gäller fortfarande 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt 14–15 a §§ i den äldre lydelsen av kommittéförordningen.

offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Konsekvenserna av utredningens förslag ska även beskrivas i enlighet med 6–7 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Där anges att det ska framgå av konsekvensutredningen vilket problem som ska lösas med förslagen och vilka alternativa lösningar som finns samt vad konsekvenserna blir om inga åtgärder vidtas. Där anges vidare att det ska framgå vilka som berörs av regleringen, om regleringen överensstämmer med EU-rätten samt en bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Om regleringen som föreslås kan få betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, i den omfattning det är möjligt, beskriva bland annat hur många företag som berörs, tidsåtgång och administrativa kostnader och påverkan på konkurrensförhållanden.

Av direktivet till denna utredning framgår att utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av de förslag som läggs fram. Utöver kraven i kommittéförordningen ska utredaren redovisa förslagets konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredaren ska särskilt ha ett barn- och ungdomsperspektiv samt ett barnrättsperspektiv i analysen och redovisa konsekvenser utifrån FN:s konvention om barns rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredaren ska beskriva viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen samt analysera de samhällsekonomiska effekterna av olika alternativ. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå finansiering. Utredaren ska även göra en analys utifrån dataskyddssynpunkt av sådan behandling av personuppgifter som blir en konsekvens av utredningens förslag.

9.2 Problembeskrivning i korthet

Allt för många elever går ut grundskolan utan behörighet till ett nationellt yrkesprogram på gymnasieskolan. Våren 2024 lämnade 19 900 elever grundskolan utan behörighet. Var fjärde elev lämnar dessutom gymnasieskolan utan examen. De som inte har gymnasieexamen har sämre möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

Utredningens huvudsakliga uppdrag i detta delbetänkande är att föreslå nödvändiga författningsändringar för att effektivisera och förbättra arbetet med stöd och särskilt stöd.

I avsnitt 5 har utredningen beskrivit vilka problem och utmaningar som finns i bestämmelserna om stöd och särskilt stöd. Kortfattat handlar det om att det i för stor utsträckning inte sätts in rätt stöd i rätt tid. Skolor verkar ha en relativt god förmåga att identifiera vilka elever som är i behov av stöd för sitt lärande, men brister i att planera och genomföra effektiva insatser. Elever som behöver stöd får inte alltid det, och elever får i för låg utsträckning det stöd de är i behov av. Anpassad studiegång beslutas ofta på allt för svaga grunder.

Garantin för tidiga stödinsatser tycks inte ha lett till att fler elever än tidigare får adekvata stödinsatser. Kartläggningsmaterialen, bedömningsstöden och de nationella proven tycks inte vara tillräckligt effektiva verktyg för bedömning av vilka elever som är i behov av stödinsatser och den särskilda bedömningen som ska göras inom garantin kan inte heller sägas ha haft avsedd funktion. Kartläggningsmaterialen och bedömningsstöden har varit tidskrävande och samtidigt inte tillräckligt träffsäkra. De nationella proven genomförs för sent i årskurs 3 för att kunna utgöra ett användbart underlag för stödinsatser i lågstadiet och verkar inte heller användas för planering av stödinsatser i mellanstadiet.

I skolors arbete med stöd råder generellt en otydlighet i ansvaret för, och gränsdragning mellan, olika typer av stöd. Det finns en tendens att ”vänta och se” vilket fördröjer att särskilt stöd sätts in i rätt tid. En del av det stöd som ges, både inom extra anpassningar och särskilt stöd, är inte effektivt.

Regleringen om extra anpassningar är otydlig och har lett till flera negativa konsekvenser. Förutom en ökad administrativ börda, har lärare fått ett ansvar som ligger utöver lärarens undervisningsuppdrag och de har lämnats ensamma, både med planering och

genomförande av extra anpassningar. Lärare saknar allt för ofta möjlighet att samråda med specialpedagog eller speciallärare.

Det finns brister i undervisningens kvalitet i särskilda undervisningsgrupper och långt ifrån alla elever får där en strukturerad lärarledd undervisning. I det sammanhanget är det problematiskt att beslut om särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp tenderar att fokusera för mycket på *var* stödet ska ges snarare än *vad* för stöd eleven behöver för att möta elevens behov och för att eleven ska lyckas i sitt lärande.

9.3 Utredningens förslag i korthet

Utredningens förslag förtydligar bestämmelserna om stöd och särskilt stöd, undanröjer hinder för ett snabbt och flexibelt stöd och minskar de administrativa uppgifter som tar av lärares tid till undervisning. Utredningens förslag innebär i korthet följande:

Bestämmelserna om extra anpassningar avskaffas

- Nuvarande bestämmelser i skollagen om extra anpassningar avskaffas. Aktiviteter inom extra anpassningar förs in i ordinarie undervisning (ledning och stimulans) och stödundervisning.

Ändringar i skollagens paragraf om barnens och elevernas lärande och personliga utveckling

- Lydelsen ”följa undervisningen” förs in i 3 kap. 2 § för att tydliggöra 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 också att lärarna kan behöva göra vissa anpassningar i den dagliga undervisningen för elever som har svårigheter att följa undervisningen, som till exempel att hjälpa enskilda elever att planera och strukturera sina studier, ge stöd för motivationen och hjälpa eleven att komma i gång med uppgifter samt vid behov tillhandahålla digital teknik med anpassade programvaror eller någon extra utrustning. Det kan även handla om enstaka specialpedagogiska insatser som kan ges under en kortare tid.

Garantin för tidiga stödinsatser och nationella prov i årskurs 3 avskaffas

- Nuvarande bestämmelser i skollagen om en garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklassen och lågstadiet avskaffas. Kartläggningmaterialen och bedömningsstöden, som enligt bestämmelsen ska genomföras i förskoleklass respektive i årskurs 1 och 3, ersätts av standardiserade tester. De nationella bedömningsstöden i anpassade grundskolan ska avskaffas.
- Nationella proven i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan, respektive årskurs 4 i specialskolan avskaffas.

Standardiserade tester av läs-, skriv- och matematikutveckling införs

- Standardiserade tester införs och genomförs i början av höstterminen i grundskolan och anpassade grundskolan årskurs 1, 2, 3, 5, och 8, i sameskolan årskurs 1, 2, 3 och 5 och i specialskolan årskurs 1, 2, 3, 6 och 9. I anpassade grundskolan ska standardiserade tester genomföras av de elever som läser ämnen. Skolverket ges i uppdrag att ta fram testerna. Årskurserna är anpassade till propositionen En tioårig grundskola, prop. 2024/25:143.

Stödundervisning införs

- Stödundervisning införs för att möjliggöra ett intensivt och ämnesspecifikt stöd i form av undervisning i mindre och flexibla undervisningsgrupper eller enskild undervisning, till de elever som behöver det. 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 om stödundervisning endast gälla för elever som läser ämnen.

- Stödundervisning ges i form av undervisning i mindre grupp eller enskild undervisning i det ämne som eleven uppvisar svårigheter i. Stödundervisning ska bedrivas under lärares ledning. En elev bör inte ges stödundervisning längre tid än två månader och i högst tre ämnen åt gången per termin.
- Det är den ansvariga läraren som gör bedömningen av om en elev ska ges stödundervisning och som ska anmäla detta till rektor. Vid behov ska samråd med speciallärare eller specialpedagog ske vid bedömning och planering av stödundervisningen.
- Om inte särskilda skäl föreligger ska rektor se till att stödundervisningen ges skyndsamt. Rektor ansvarar för att stödundervisningen utvärderas senast inom en månad efter att den påbörjats för att avgöra om eleven behöver fortsatt stödundervisning eller om en utredning av elevens behov av särskilt stöd ska göras.

Bestämmelser om särskilt stöd ändras

- Ansvarig lärare eller mentor ska vara skyldig att anmäla att en utredning av behov av särskilt stöd ska genomföras för en elev så snart det kan befaras att eleven inte kommer att tillgodogöra sig kunskaper som minst motsvarar betygskriteriet godtagbara kunskaper eller att en elev inte kommer att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Det ska inte finnas något krav på att annat stöd ska ha getts innan en utredning av behov av särskilt stöd inleds. Anmälan till rektor ska vara skriftligt.
- I samband med utredningen ska samråd alltid ska ske med speciallärare eller specialpedagog.
- Skollagens bestämmelser om att särskilt stöd ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör stryks. Det är elevens behov av särskilt stöd som ska styra hur det särskilda stödet organiseras.
- Skollagen ändras så att det inte krävs särskilda skäl för ett beslut om att särskilt stöd ska ges enskilt eller i särskild undervisningsgrupp.

- Skollagen ändras så att det förtydligas att det särskilda stöd som ges i enskild undervisning och i särskild undervisningsgrupp utgör undervisning i enlighet med definitionen som finns i 1 kap. 3 § dvs. målstyrda processer som leds av lärare och likt övrig undervisning syftar till utvecklande och lärande genom att elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden. Av detta följer att undervisningen ska planeras och bedrivas under lärares ledning.

Bestämmelserna om anpassad studiegång ändras

- Bestämmelserna om anpassad studiegång ska förtydligas på så vis att beslut om anpassad studiegång får fattas först om elevens behov inte kunnat tillgodoses genom andra former av särskilt stöd.
- Det ska föras in ett förtydligande om att beslutet ska föregås av information till eleven och elevens vårdnadshavare om beslutets konsekvenser.

9.3.1 Konsekvenser av införandet av stödundervisning i förhållande till förslaget om försöksverksamhet med förstärkningsundervisning

I det här avsnittet beskriver utredningen konsekvenserna av införandet av stödundervisning i förhållande till förslaget om försöksverksamhet med förstärkningsundervisning. Avsnittet inleds med en kort presentation av förslaget om förstärkningsundervisning. Därefter följer en jämförande redovisning av hur de olika delarna i förslagen förhåller sig till varandra och möjligheten att kombinera dem. Slutligen görs en avslutande analys av hur förslagen påverkar den obligatoriska verksamheten och den totala undervisningstiden.

Förslaget om förstärkningsundervisningen i kortbet

I betänkandet Förstärkningsundervisning i skolan – En försöksverksamhet för fler behöriga elever (SOU 2024:94) lämnas förslag om en försöksverksamhet med förstärkningsundervisning i mindre grupp i grundskolan som ska pågå i tre år. Förslaget innebär sammanfattningsvis följande. Försöksverksamheten ska vara frivillig för huvudmännen och vara begränsad till ett visst antal skolhuvudmän och skolenheter. Statsbidrag ska lämnas till de skolhuvudmän som deltar. Förstärkningsundervisning ska bedrivas i två olika utformningar. Den ena utformningen ska innebära att ett urval elever (tillfälligt urval) under begränsade perioder (högst 8 veckor) ska ges förstärkningsundervisning utöver den garanterade undervisningstiden i ämnet enligt timplanen. Den andra utformningen ska innebära att förstärkningstimmar används för undervisning i halvklass. I försöksverksamheten ska förstärkningsundervisning kunna ges i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik. Förstärkningsundervisningen ska vara obligatorisk för eleverna och bedrivas som en del av den vanliga undervisningen. Urvalet elever till halvklass ska utgöras av heterogent sammansatta grupper och urvalet elever i tillfälligt urval görs av läraren. Försöksverksamheten ska utvärderas inför att regleringen eventuellt genomförs permanent. Det är därför inte helt klart hur en permanent reglering kommer att utformas när försöksverksamheten avslutas då den är beroende av vad utvärderingen visar. Det finns diskussioner i betänkandet om att förstärkningsundervisning eventuellt kan utökas med sameskolan. I betänkandet finns inte förslag om en reglering om en permanentad förstärkningsundervisning. I jämförelsen har utredningen därför utgått från förslaget om förstärkningsundervisning utifrån vad som framgår om försöksverksamheten.

Förstärkningsundervisning och stödundervisning kan kombineras och kompletterar varandra

Nedan redogör utredningen för hur förslagen om förstärkningsundervisning och stödundervisning (se avsnitt 6.5) kan kombineras och komplettera varandra för det fall att försöksverksamheten genomförs.

- Förslagen om förstärkningsundervisning omfattar enbart ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik. Behov av förstärkning för att öka måluppfyllelsen i andra grundskoleämnen tillgodoses därmed inte genom förslagen i SOU 2024:98. Förslaget om stödundervisning, däremot, omfattar alla grundskoleämnen. Om förslagen kombineras finns därmed möjlighet att skapa bättre förutsättningar för måluppfyllelse i samtliga skolämnen.
- Enbart grundskolan omfattas av förstärkningsundervisning. Behov av förstärkning för att öka måluppfyllelsen i andra skolformer tillgodoses därmed inte genom förslagen i SOU 2024:98. Förslaget om stödundervisning, däremot, omfattar samtliga obligatoriska skolformer samt dessutom svenska, svenska som andraspråk och matematik i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Om förslagen kombineras finns därmed möjlighet att skapa bättre förutsättningar för måluppfyllelse i samtliga obligatoriska skolformer samt i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.
- Förstärkningsundervisningen ska enligt förslaget ges utifrån ett uppskattat/förväntat behov. Det innebär att redan innan ett kunskapsområde börjar behandlas i undervisningen ska läraren bedöma om momentet kan bli utmanande för eleverna i klassen och förstärkningsundervisning därmed är motiverad. Grunden för beslut om förstärkningsundervisning är alltså en förutsägelse om vilka kunskapsområden som skulle kunna bli problematiska. Förslaget om stödundervisning, däremot, utgår ifrån ett identifierat behov på individnivå. Om förslagen kombineras finns möjlighet att ge eleverna mer undervisningstid under perioder då utmanande kunskapsområden behandlas i undervisningen samtidigt som stödundervisning kan ges till elever vars kunskapsutveckling, trots mer undervisningstid, inte är tillfredsställande i relation till förväntad progression för ämnet och årskursen.
- Förslagen om förstärkningsundervisning definierar en pott med undervisningstimmar som ska användas för att ge elever mer undervisningstid. I lågstadiet ska förstärkningsundervisning omfatta 2 förstärkningstimmar i veckan i matematik och 3 förstärkningstimmar i veckan i svenska eller svenska som andraspråk. I mellanstadiet ska förstärkningsundervisning omfatta

2 förstärkningstimmar i veckan i respektive ämne. I högstadiet ska förstärkningsundervisning omfatta 2 förstärkningstimmar i veckan i matematik och 1 förstärkningstimme i veckan i svenska eller svenska som andraspråk. En sådan pott innebär ett tak för förstärkningsundervisningens totala omfattning (även om rektorn inom respektive stadium kan fördela den utökade tiden). Förslaget om stödundervisning sätter ingen sådan gräns för insatsens omfattning. I stället är det elevens identifierade behov som avgör insatsens omfattning. Om förslagen kombineras finns möjlighet att ge eleverna viss utökad undervisningstid under perioder då utmanande kunskapsområden behandlas i undervisningen samtidigt som stödundervisning kan ges till elever som har ett identifierat behov av en sådan stödinsats utan begränsningar för insatsens omfattning (förutom begränsningar i form av regleringar om skoldagens längd och elevens individuella förutsättningar).

- Förslagen om förstärkningsundervisning fokuserar framför allt på de tidiga årskurserna. Som framgår ovan omfattar förstärkningsundervisningen i svenska och svenska som andraspråk tre timmar i veckan i lågstadiet men bara en timme i veckan i högstadiet. Förstärkningsundervisning får organiseras i form av halvklassundervisning eller genom tillfälligt urval i låg- och mellanstadiet. I högstadiet får inte förstärkningsundervisningen organiseras genom halvklassundervisning utan endast genom tillfälligt urval enligt förslaget. Förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval ska ges i perioder om högst åtta veckor. Därefter ska såväl elevurval som pedagogiskt innehåll förnyas. Det innebär att det inte är samma elever som får förstärkningsundervisning under olika perioder. Den totala förstärkningen i tid utslaget på elever som bedömts ha behov av förstärkningsundervisning blir därmed betydligt mindre än en timme per vecka. Förslaget om stödundervisning, däremot, ger elever samma tillgång till insatsen oavsett stadium. Det finns heller inte ett tak för insatsens omfattning (se ovan). Elever i högstadiet kan ha stora kunskapsluckor. Särskilt problematiskt är situationen för nyanlända elever som är nybörjare i det svenska språket. Förstärkningsundervisning en timme i veckan kan vara en betydelsefull åtgärd för dessa elever men sannolikt otillräcklig. Om förslagen kombineras finns möjlighet att både ge eleverna viss utökad undervisningstid

under perioder och stödundervisning utifrån identifierat behov, till exempel stora kunskapsluckor.

- Förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval ska genomföras på schemapositioner som ligger utöver elevernas ordinarie lektioner. Stödundervisning kan ges utöver elevernas ordinarie lektioner, men också parallellt. Om stödundervisningen ges parallellt innebär det att stödundervisningen organiseras i mindre grupper eller enskilt samtidigt som resten av klassen har undervisning i samma eller annat ämne. Det finns enligt utredningens förslag stora möjligheter att utifrån dessa ramar organisera stödundervisningen på det sätt som är mest gynnsamt utifrån elevens behov och förutsättningar. Det innebär också goda förutsättningar för att kombinera förslagen om förstärkningsundervisning med förslaget om stödundervisning. Om förstärkningsundervisning organiseras som halvklassundervisning i låg- och mellanstadiet kan till exempel en elev som har läs- och skrivsvårigheter få stödundervisning inom dessa områden enskilt eller i mindre grupp samtidigt som resten av klassen har helklassundervisning. På motsvarande sätt kan elever ges stödundervisning enskilt eller i mindre grupp parallellt med ordinarie undervisning men också under perioder ingå i den elevgrupp som ges förstärkningsundervisning om förstärkningsundervisningen organiseras genom tillfälligt urval. Genom att på så sätt kombinera förstärkningsundervisning med stödundervisning ökar möjligheterna att tillgodose alla elevers behov.

Förstärkningsundervisning och stödundervisning rymms inom den obligatoriska verksamheten och den totala undervisningstiden

Det är utredningens bedömning att förslagen om förstärkningsundervisning och förslaget om stödundervisning kan kombineras för det fall att försöksverksamheten genomförs. Båda förslagen syftar till att skapa bättre förutsättningar för elevers utveckling och lärande. Det finns dock skillnader mellan förslagen som gör att de kompletterar snarare än överlappar varandra (se jämförelse mellan de olika delarna av förslagen ovan).

I en analys över hur förslagen om förstärkningsundervisning och stödundervisning kan kombineras behöver de tidsramar som anges i bestämmelserna beaktas. Enligt skollagen får den obligatoriska verksamheten i de obligatoriska skolformerna omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i förskoleklassen och de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag.² Det finns också bestämmelser om garanterad undervisningstid för olika skolformer.³

Förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval ska, enligt förslagen i SOU 2024:94, ges utöver den garanterade undervisningstiden. Enligt bedömningen i betänkandet innebär det att den andel av den obligatoriska verksamheten som utgörs av obligatorisk undervisningstid kommer att öka för vissa elever under vissa perioder. Förstärkningsundervisning i halvklass ges inom den garanterade undervisningstiden och bedöms därmed inte påverka mängden obligatorisk undervisningstid för eleverna. I betänkandet görs bedömningen att den totala undervisningstiden för elever som väljs ut för förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval kommer att ligga inom ramen för den tid som elever högst kan vara skyldiga att delta. Denna bedömning i SOU 2024:94 utgår från beräkningar av hur stor andel av den obligatoriska verksamheten som kan komma att utgöras av obligatorisk undervisningstid, det vill säga av den garanterade undervisningstiden tillsammans med förstärkningstimmar enligt förslaget.⁴

En förutsättning för att förslagen om förstärkningsundervisning och förslaget om stödundervisning ska kunna kombineras är att den tid som tas i anspråk, för en elev, inte sammantaget överskrider tidsramarna för den obligatoriska verksamheten. Eftersom stöd- undervisning också kan ges parallellt med den ordinarie undervisningen innebär en kombination av förslagen inte nödvändigtvis att den totala undervisningstiden för en elev ökar. Om stödundervisningen däremot ges utöver ordinarie undervisning, och eleven dess-

² 7 kap. 17 § skollagen.

³ I skollagen anges den minsta totala undervisningstiden för varje elev i respektive skolform (garanterad undervisningstid). För grundskola eller anpassad grundskola får huvudmannen besluta om ytterligare undervisningstid utöver den garanterade undervisningstiden. Hur den garanterade undervisningstiden fördelas på ämnen och ämnesområden samt stadier regleras i timplanerna för respektive skolform som finns i bilaga 1–4 i skolförordningen (2011:185). Huvudmannen beslutar efter förslag från rektorn om fördelning av undervisningstiden mellan årskurserna, timplanen är stadiindelad. (10 kap. 5 §, 12 kap. 5 §, 13 kap. 5 § skollagen samt 9 kap. 3–4 §§, 10 kap. 2–3 §§, 11 kap. 2 a § och 12 kap. 3 § skolförordningen).

⁴ *Förstärkningsundervisning i skolan. En försöksverksamhet för fler behöriga elever.* (SOU 2024:98), s. 235–236.

utom ingår i en grupp som får förstärkningsundervisning, ökar den totala undervisningstiden. Det är dock den här utredningens bedömning att även en marginell ökning av undervisningstiden ryms inom den tid som enligt bestämmelserna kan tas i anspråk. Utredningen vill dock understryka att stödundervisning, i synnerhet om den kombineras med förstärkningsundervisning, måste planeras med hänsyn till den enskilda elevens förutsättningar och behov. Undervisningens omfattning och den totala arbetsbördan får inte bli övermäktig för de elever som omfattas av olika stödinsatser eller förstärkningsundervisning. Det är därutöver huvudmannens ansvar att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna.⁵ Det innebär att huvudmannen behöver säkerställa att omfattningen av förstärkningsundervisning och stödundervisning, i de fall åtgärderna kombineras, inte överskrider tidsramarna för den obligatoriska verksamheten. Det är därmed utredningens bedömning att förstärkningsundervisning och stödundervisning kan kombineras utan att de tidsramar som anges i bestämmelserna överskrids.

9.4 Vilka är berörda av utredningens förslag?

Skolan är en angelägenhet för hela samhället varför många kommer att beröras av utredningens förslag. Utredningens förslag berör bland annat statliga skolmyndigheter, kommuner och enskilda näringsidkare och ideella associationsformer som bedriver näringsmässig verksamhet inom skolområdet. I detta avsnitt beskriver utredningen kortfattat vilka aktörer som berörs och på vilket sätt. I avsnitt 9.5 beskrivs de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen, vilket inkluderar kostnader för kommuner och för staten.

På individnivå berör förslagen bland annat elever och vårdnadshavare, lärare, speciallärare och specialpedagoger, rektorer och andra yrkesverksamma i skolan. Hur elever och olika yrkeskategorier berörs av förslagen framgår delvis i motiveringen av förslagen i avsnitt 6. I avsnitt 9.6.1, som handlar om konsekvenser för barn och unga, går utredningen närmare in på förslagets konsekvenser för dem. I avsnitt 9.4.6, som bland annat redogör för hur skolor och yrkesverksamma påverkas av förslagen, går utredningen in på förslagets påverkan på olika yrkeskategorier i skolan.

⁵ 2 kap. 8 § skollagen.

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

9.4.1 Staten

Utredningen lämnar förslag som innebär konsekvenser för vissa statliga myndigheter.

Statens skolverk

Statens skolverk ska enligt sin instruktion ansvara för och kontinuerligt utveckla nationella prov, analysera resultaten av proven, samt kontinuerligt bedöma behovet av och utveckla bedömningsstöd och kartläggningsmaterial.⁶

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att utveckla och utforma standardiserade tester i vissa årskurser. Uppdraget innebär sannolikt att Skolverket behöver träffa överenskommelser med universitet och högskolor för framtagande av tester, samt att Skolverket behöver lägga tid på bland annat kvalitetsgranskning och kontakt med lärosäten.

Skolverket påverkas även av att nuvarande nationella prov i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan samt årskurs 4 i specialskolan ska avskaffas. Vidare påverkas Skolverket av att garantin för tidiga stödinsatser avskaffas och att de nationella bedömningsstöden för anpassade grundskolan avskaffas. Förändringarna som föreslås i skollagen innebär dessutom ett generellt behov för Skolverket att informera om ändringarna, inklusive att ta fram och revidera informationsmaterial.

Utredningen bedömer vidare att Skolverket bör ges i uppdrag att genomföra en uppföljning och utvärdering av regleringen om anpassad studiegång.

Slutligen föreslås att Skolverket följer upp och utvärderar stöd- undervisningen.

⁶ Se 5–6 §§ förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) bedriver på uppdrag av staten tio specialskolor och påverkas därför även av förslagen i egenskap av skolhuvudman. I denna egenskap påverkas SPSM av förslagen på liknande sätt som andra huvudmän. Hur huvudmän påverkas beskrivs i avsnitt 9.4.2 – 9.4.5.

Sameskolstyrelsen

Sameskolstyrelsen är en statlig myndighet som är huvudman och ansvarig för de fem sameskolorna i Sverige. Sameskolan berörs av förslagen på liknande sätt som andra huvudmän, se avsnitt 9.4.2 – 9.4.5.

Statens institutionsstyrelse

Statens institutionsstyrelse (SiS) är huvudman för det tjugotal skol-enheter som finns på SiS ungdomshem. Skolverksamheten bedrivs som en särskild utbildningsform som regleras i 24 kap. 8–9 §§ skollagen. I enlighet med dessa bestämmelser ska SiS anordna utbildning motsvarande grundskola, anpassad grundskola, specialskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola. SiS är därmed huvudman för utbildning men, i enlighet med 1 kap. 1 § skollagen, inte huvudman för skolform inom skolväsendet. I utbildningen ska SiS tillämpa relevanta bestämmelser i skollagen. Genom regleringen i 24 kap. skollagen berörs SiS på motsvarande sätt som huvudmän inom skolväsendet av förslagen, se avsnitt 9.4.2–9.4.5.

Andra statliga myndigheter

Skolverket ansvarar för att utveckla nationella prov i samarbete med universitet och högskolor. Nationella prov i matematik utvecklas på uppdrag av Skolverket av forskningsgruppen PRIM-gruppen vid Stockholms universitet. Nationella prov i svenska och svenska som andraspråk konstrueras vid Institutionen för nordiska språk vid Uppsala universitet på uppdrag av Skolverket.

Utredningens förslag om att nationella prov i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan samt årskurs 4 i specialskolan avskaffas innebär att Skolverkets uppdrag till Stockholms universitet och Uppsala universitet att utveckla dessa prov upphör. Universiteten kommer som en konsekvens sannolikt att behöva minska, och omfördela arbetet inom, de grupper som konstruerar proven.

9.4.2 Kommuner

Kommunerna har ansvar för att finansiera utbildningen för alla skolpliktiga barn i kommunen. Utredningens förslag innebär både vissa utökade åtaganden och vissa minskade åtaganden. En beräkning av de ekonomiska konsekvenserna av dessa förändringar finns i avsnitt 9.5.1.

I Sverige fanns det i januari 2025 totalt 301 kommunala huvudmän, varav 290 kommuner och 11 kommunalförbund. Totalt fanns 3 857 grundskoleenheter som drevs av kommunala huvudmän. I anpassade grundskolan fanns 630 kommunala skolenheter, i gymnasieskolan fanns 803 kommunala skolenheter och i anpassade gymnasieskolan fanns 209 kommunala skolenheter. Därtill fanns 737 kommunala skolenheter som bedriver kommunal vuxenutbildning (komvux).⁷

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Det innebär att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose. Förslagen som helhet påverkar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och skolhuvudmännen på skolans område.

Förslaget om att införa standardiserade tester innebär nya uppgifter för kommunerna. Samtidigt innebär förslagen att avskaffa de nationella proven i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan (årskurs 4 i specialskolan) och den särskilda bedömningen inom garan-

⁷ Sveriges officiella statistik, *Skolenhetsregistret*. (hämtad 2025-01-24).

tin för tidiga stödinsatser ett minskat åtagande. Utredning bedömer att uppföljning av elevers utveckling redan ligger inom kommunala huvudmäns ansvar och att konsekvenserna av förslaget för den kommunala självstyrelsen därmed blir försumbara.

Förslagen om stödundervisning innebär inte i sak några nya åtaganden för kommunerna. Det finns redan i dag en långtgående skyldighet att säkerställa att alla elever minst har med sig vissa kunskaper när de lämnar den obligatoriska skolan och att elever ges det stöd de behöver för sitt lärande.⁸ Stödundervisning, exempelvis i form av intensiv lästräning, ingår bland de insatser som skolor förväntas kunna erbjuda om en elev bedöms vara i behov av det. Förslaget om att reglera stödundervisning innebär dock att det blir tydligare när en omfördelning av resurser behöver ske för att ge sådana insatser som elever är i behov av och som ligger utanför ramen för vad läraren har möjlighet att genomföra inom den ordinarie undervisningen. Detta förtydligande kan ses som en ambitionshöjning i en befintlig uppgift och som en inskränkning av utrymmet för kommunala huvudmän att välja hur de fördelar sina resurser. Förslaget om att lärarens bedömning ska räcka för att eleven ska ges stödundervisning, om det inte finns särskilda skäl för rektorn att neka stödundervisning, skulle möjligen kunna ses som en ökad styrning från staten som begränsar huvudmäns och rektorers möjligheter att fatta beslut om organisation och resurser. Att huvudmän och rektorer genom förslaget får en skyldighet att säkerställa att det finns tillgång till lärare och lokaler som möjliggör att elever får stödundervisning, skulle visserligen kunna innebära en ökad styrning från staten och ett minskat utrymme för kommunala huvudmän att välja hur de fördelar sina resurser. Men redan i dag ska kommuner ta hänsyn till barns olika förutsättningar och behov. Konsekvenserna av förslaget för den kommunala självstyrelsen blir därför försumbara.

Förslagen om lärarens ansvar att göra en skriftlig anmälan till rektor om utredning om särskilt stöd, att det inte ska finnas krav på att annat stöd ska ha getts innan en utredning om särskilt stöd inleds, att samråd med speciallärare eller specialpedagog alltid ska ske och att det ska förtydligas att det särskilda stöd som ges i enskild undervisning och i särskild undervisningsgrupp utgör under-

⁸ Se Läroplanskommitténs betänkande SOU 1992:94 *Skola för utbildning*, s.15 och 142 samt kap. 3 skollagen.

visning och därför ska bedrivas under lärares ledning, kan ses som en mycket liten begränsning av kommunala huvudmäns och rektors möjligheter att utforma sina verksamheter och välja under vilka villkor utredning ska göras och vilka kompetenser som ska samrådas med. Förslaget om att skollagens bestämmelser gällande att särskilt stöd ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte särskilda skäl finns ska avskaffas, innebär samtidigt en minskad styrning från staten. Utredningens bedömning är att inskränkningen är i linje med direktivets önskemål att det ska bli enklare att ge elever stöd i mindre, flexibla grupper och anser att kravet på samråd med speciallärare eller specialpedagog samt förtydligandet att det särskilda stödet utgör undervisning är nödvändiga för att det särskilda stödet då ska bli ändamålsenligt.

De föreslagna förändringarna av regleringen om anpassad studiegång ligger huvudsakligen inom ramen för det uppdrag som skolorna har i dag. Förslaget att information om konsekvenser ska ges till elev och vårdnadshavare inför beslutet och att åtgärden anpassad studiegång avser situationer när andra stödåtgärder inte har gett resultat framgår av förarbeten och ska betraktas som förtydliganden av gällande reglering. Konsekvenserna av förslaget för den kommunala självstyrelsen blir därför försumbara och är snarare en ambitionshöjning.

Sammantaget bedömer utredningen att den förhållandevis begränsade påverkan som förslagen har på den kommunala självstyrelsen är proportionerlig sett i relation till syftet med förslagen. Syftet med förslagen kan inte heller uppnås på ett mindre ingripande sätt.

9.4.3 Regioner

I januari 2025 fanns sju regioner registrerade som skolhuvudmän. Totalt fanns 23 skolenheter som drevs av en region som huvudman.⁹ Enligt Skolverkets skolenhetsregister fanns det en skolenhet med grundskola, en skolenhet med anpassad grundskola, tolv skolenheter med gymnasieskola, sju skolenheter med anpassad gymnasieskola och tio skolenheter med komvux.¹⁰

⁹ Sveriges officiella statistik, *Skolenhetsregistret*. (hämtad 2025-01-28).

¹⁰ Vissa regionala skolenheter bedrev skolverksamhet inom mer än en skolform.

Regioner som är skolhuvudmän påverkas på motsvarande sätt som kommuner vad gäller förslagets påverkan på självstyret och påverkan på arbetsförutsättningar, se föregående avsnitt. Avseende ekonomiska konsekvenser för regioner som huvudmän sker kompensation för ambitionshöjande förändringar med interkommunal ersättning.

9.4.4 Företag

Enligt förordningen om konsekvensutredningar ska konsekvensutredningen innehålla en beskrivning av hur förslagen påverkar företag. Särskild hänsyn ska tas till små företag vid reglernas utformning.¹¹

I januari 2025 fanns det 837 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 skolenheter drevs av ett aktiebolag, och en av ett 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.¹²

Flertalet företag som bedriver grund- och gymnasieskola är små¹³, men storleken varierar betydligt inom gruppen. 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.¹⁴

Utredningen har inte uppgifter om hur många företag som bedriver utbildningsverksamhet, och som omfattas av förslagen, som är att betraktas som små. En vanlig definition av små företag är att

¹¹ 7 § Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

¹² Övriga huvudmän är antingen ekonomiska föreningar, stiftelser eller fonder, ideella föreningar, offentliga korporationer eller anstalter eller trossamfund. Sveriges officiella statistik, *Skolenhetsregistret*. (hämtad 2024-01-24).

¹³ Observera att de är små i mer allmän bemärkelse, inte utifrån EU-kommissionens definition av små företag.

¹⁴ Skolverket (2024), *Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan*.

de har mindre än 50 medarbetare och en årsomsättning eller balansomslutning som inte överstiger 10 miljoner euro per år.¹⁵

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 att välja fristående skolor. Varken konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor eller mellan fristående skolor bedöms påverkas. Små företag kan inte heller förväntas påverkas på 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, vilket beskrivits i avsnitt 9.4.2.

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 alltså samma förutsättningar och konsekvenser gälla för företag och andra enskilda huvudmän som för kommuner. I avsnitt 9.5 redovisas beskrivningar och beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av utredningens förslag.

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.

¹⁵ Se EU-kommissionens rekommendation 2003/361/EG, offentliggjord i Europeiska unionens officiella tidning L 124 den 20 maj 2003, s. 36.

9.4.5 Övriga

Ideella föreningar, ekonomiska föreningar, kooperativ och stiftelser som bedriver skola eller annan utbildningsverksamhet bedöms påverkas på samma sätt som andra huvudmän.

Förslagen påverkar även andra än företag som utvecklar och erbjuder bedömningsmaterial av olika slag. Införandet av standardiserade tester kan minska efterfrågan på en del av de material och tester som dessa företag erbjuder.

9.4.6 Hur yrkesverksammas arbetsförutsättningar påverkas av förslagen

I det här avsnittet redovisas hur kommunala skolor och yrkesverksamma påverkas av förslagen. Det som skrivs i det här avsnittet gäller dock skolor och yrkesverksamma generellt, oavsett om huvudmannen är kommunal, statlig, en region eller enskild.

Lärare

Förslagen att garantin för tidiga stödinsatser ska avskaffas och att standardiserade tester ska införas i vissa årskurser innebär både administrativa och praktiska förändringar, framför allt för undervisande lärare. Förslagen innebär minskad administration kopplat till den särskilda bedömningen inom garantin för tidiga stödinsatser, bedömningsstöden i anpassad grundskola samt nationella prov i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan (åk. 4 i specialskolan) avskaffas.

Förslaget om standardiserade tester innebär tillkommande arbete med att förbereda, genomföra och följa upp resultaten av de standardiserade testerna för lärare i svenska, svenska som andraspråk och matematik i berörda skolformer. Att sätta sig in i ett standardiserat test, planera genomförandet samt sammanställa och tolka resultaten kräver en arbetsinsats av den ansvariga läraren. Utredningen bedömer att ökningen kommer skilja sig mellan årskurser.

Regleringen av stödundervisning kan innebära en viss ökad administrativ börda, då utvärderingen av stödundervisningen bör innehålla en enkel anteckning om t.ex. elevens deltagande i stödunder-

visningen, ämne/ämnena och resultat. Utredningen betonar dock att detta inte ska vara någon omfattande dokumentation.

Flera av förslagen kommer tillsammans att förbättra lärares arbetssituation, enligt utredningens bedömning. Förslagen innebär en tydligare avgränsning av vilka stödinsatser som förväntas av läraren inom ordinarie undervisning samt ett stärkt mandat men även ett större ansvar för lärare att bedöma elevers behov av stöd- undervisning och att anmäla att utredning av elevers behov av särskilt stöd ska genomföras. Att extra anpassningar upphör, bör i många fall leda till minskade lokala krav på dokumentation jämfört med den lokala styrning som finns på många håll i dag.

Lärares bedömning av elevers stödbehov får en större tyngd, vilket bör leda till minskad risk för att en anmälan om behov av utredning av särskilt stöd skickas tillbaka till läraren utan åtgärd med en uppmaning om att genomföra och följa upp fler insatser inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Då utredningen föreslår att det ska föras in i skollagen att samråd vid behov ska ske med speciallärare och specialpedagog i stöd- undervisningen, förväntas förslagen också ge lärare bättre möjligheter att få stöd av specialpedagog och speciallärare i planering och genomförande av stöd- undervisningen. Sammantaget förväntas förslagen leda till en minskad stress hos lärare att inte räcka till för alla elever, och bättre förutsättningar att möta elevers olika behov i ordinarie undervisning.

Speciallärare och specialpedagoger

Genom förslagen om att samråd ska ske vid behov med speciallärare och specialpedagog i stöd- undervisningen och att samråd alltid ska ske med speciallärare och specialpedagoger vid utredning av elevs behov av särskilt stöd förväntas speciallärare och specialpedagoger i högre grad bidra med sin kompetens, både när det gäller att avgöra vilka insatser som är lämpliga utifrån de aktuella elevernas behov och i genomförandet av dessa stödinsatser i de fall där det krävs en specialpedagogisk kompetens.

Speciallärare och specialpedagoger påverkas särskilt av förslaget om avskaffande av garantin för tidiga stödinsatser och förslaget om att samråd med speciallärare eller specialpedagog alltid ska ske i ut-

redningar av en elevs behov av särskilt stöd. Därtill kan de påverkas av förslaget att samråd med speciallärare eller specialpedagog vid behov ska ske vid bedömning av en elevs behov av stödundervisning och vid planering av stödundervisningen. Förslagen om avskaffandet av garantin för tidiga stödinsatser kan för speciallärare och specialpedagoger innebära en omfördelning av vad arbetstiden läggs på, så att tid inte läggs på särskild bedömning av vilka elever som befaras inte uppnå kriterierna för bedömning av kunskaper, och mer tid läggs på att planera och genomföra de stödinsatser som eleverna behöver. För speciallärare och specialpedagoger kan regleringen av stödundervisning innebära ett ökat ansvar för att, som en del av lärargruppen, bidra i behovsbedömning, planering och genomförande av stödundervisning.

Vad specialpedagoger och speciallärare arbetar med varierar i dag mellan huvudmän och skolor, vilket innebär att personalgruppen kommer att påverkas olika. I den mån huvudmän och skolor inte lyckas rekrytera specialpedagoger eller speciallärare för att tillgodose tillkommande behov till följd av förslagen, kan det innebära en ökad arbetsbelastning för redan anställda speciallärare och specialpedagoger.

Rektorer

Utredningens förslag innebär delvis nya ansvarsuppgifter för rektorer som kommer att påverka rektorers arbetsbörda, skyldigheter och utrymme att styra över organisering och resursfördelning.

Förslagen om standardiserade tester innebär att rektorn ansvarar för att tid och resurser finns för att förbereda, genomföra och bedöma resultatet av de standardiserade testerna, på motsvarande sätt som rektorn ansvarat för detta vad avser de obligatoriska kartläggnings- och bedömningsmaterialen inom ramen för garantin för tidiga stödinsatser. Rektorn ansvarar också för att lärare ges möjlighet att göra arbetet med de standardiserade testerna tillsammans och i dialog med personal med specialpedagogisk kompetens. Rektorer får genom underlagen från de standardiserade testerna ökade möjligheter att följa upp och utveckla arbetet inom det systematiska kvalitetsarbetet samt att fördela resurser utifrån behov.

Förslagen om stödundervisning ålägger rektorn att se till att stödundervisning, ifall sådan undervisning är aktuellt, ska ges skyndsamt och att den utvärderas senast inom en månad. Rektorn får ett tydligt ansvar för att stödundervisning resurssätts och kommer till stånd. Förslagen innebär sannolikt att rektorer kommer att behöva ägna något mer tid åt arbetsuppgifter som har med organisering och arbetsfördelning att göra. Rektorn har dock möjlighet att delegera planering och beslut av stödundervisning.

Det tydligt utpekade ansvaret för lärare att bedöma behov av stödundervisning kan påverka rektorns mandat att fördela tillgängliga resurser och ansvar för den pedagogiska verksamheten. Rektor har dock möjlighet att besluta att stödundervisning inte ska ges, om det finns särskilda skäl.

Förslaget om att det inte längre ska finnas något krav på att annat stöd ska ha getts innan en utredning om en elevs behov av särskilt stöd inleds, kan leda till att det blir fler utredningar som behöver göras. Det kan påverka rektors arbetsbörda, men ansvaret för utredningar och att dessa görs skyndsamt gäller redan i dag.

Rektorer får även en ny skyldighet, som handlar om att säkerställa att det finns tillgång till speciallärare och specialpedagoger i sådan omfattning som möjliggör att samråd alltid kan ske vid utredning av elevers behov av särskilt stöd, samt vid behov för bedömning av en elevs behov av stödundervisning och vid planering av stödundervisning. För rektorn innebär förändringen en minskad frihet att själv avgöra vilka kompetenser som ska nyttjas vid utredning av elevers behov av särskilt stöd och vilka arbetsuppgifter som ingår för speciallärare eller specialpedagog.

Utredningens förslag när det gäller anpassad studiegång innebär att beslutet ska föregås av information till eleven och elevens vårdnadshavare om beslutets konsekvenser. Eftersom detta redan i dag framgår av förarbetsuttalandena påverkar inte detta rektorns arbetsbörda. Utredningens förslag om att beslut om anpassad studiegång får fattas först om elevens behov inte kunnat tillgodoses genom andra former av särskilt stöd, framgår visserligen också av förarbetsuttalandena men då det finns indikationer på att besluten fattas på svaga grunder kan det innebära att mer överväganden behöver göras för att uppfylla bestämmelserna i förslagen, vilket kan påverka rektorns arbetsbörda.

9.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

I detta avsnitt beskriver och värderar utredningen de samhällsekonomiska konsekvenserna, i form av kostnader och nyttor, som förslagen förväntas få. I den mån det är möjligt kvantifieras de uppskattade effekterna. Inledningsvis redogörs för kostnader, uppdelat på kostnader för kommunerna och för staten. Därefter beskriver och resonerar utredningen kring samhällsnyttorna med förslagen.

9.5.1 Kostnader för kommuner

Vid beredning av förslag som har ekonomiska konsekvenser för kommuner ska en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna. I enlighet med den så kallade finansieringsprincipen bör kostnaden för nya uppgifter som åläggs kommunerna, eller förändringar i ambitionsnivåer i befintliga uppgifter som kommunerna har, finansieras av staten genom en ökning av det generella statsbidraget. På samma sätt bör bidragen till kommunsektorn minska om förslag genomförs som innebär minskade kostnader för kommunerna.

Samtliga av utredningens förslag som påverkar kommunala huvudmän gäller också enskilda huvudmän. Dessa kompenseras ekonomiskt via hemkommunens bidrag till enskilda huvudmän som ska bestämmas efter samma grunder som hemkommuner tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Om kostnaderna för den kommunala huvudmannens skolor ökar med anledning av förslagen, ökar också ersättningen till enskilda huvudmän. Detsamma gäller ersättningen till regioner som huvudmän som ersätts via elevens hemkommun. Nya krav på skolhuvudmännen kompenseras av staten via ersättningen till kommunerna.

Då utredningens förslag föreslås träda i kraft under 2028 utgår utredningen från den förväntade storleken på elevkullarna detta år, samt det förväntade behovet av de föreslagna stödformerna hos dessa elevkullar. Utredningen visar även beräkningar av framtida utveckling, givet minskande elevkullar. Utvecklingen av elevkullarnas storlek har beräknats utifrån Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognoser. I tabellen nedan sammanfattas den förväntade utvecklingen för elevkullarna inom olika stadier samt i gymnasieskolan. I låg- och mellanstadiet förväntas elevantalet minska med drygt 10 procentenheter mellan år 2028 och 2033. Även i högstadiet

och gymnasieskolan förväntas elevkullarna minska något. I praktiken innebär detta att behovet av de stödformer som utredningen föreslår förväntas minska åren närmast efter ikraftträdandet.

Tabell 9.1 Förväntad utveckling av elevkullarnas storlek

Prognosticerat antal barn år 2028 och elevkullarnas storlek i relation till detta

	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Lågstadiet	460 564	97%	94%	90%	88%	87%
Mellanstadiet	367 902	98%	97%	96%	94%	91%
Högstadiet	375 448	100%	99%	99%	97%	96%
Gymnasiet	384 289	99%	99%	99%	99%	98%

Källa: Egna beräkningar utifrån SCB:s befolkningsprognos. Se SCB (2025) Folkmängd efter inrikes/utrikes född, ålder och kön. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0401__BE0401A/BefolkprognRevNb/, (hämtad 2025-03-06).

Anm: Beräkningarna jämför antalet barn i relevant ålder det år som anges med antalet barn år 2028. Så t.ex. för lågstadiet år 2030 har utredningen dividerat prognosticerat antal barn 6–9 år gamla 2030 med prognosticerat antal barn 6–9 år gamla 2028.

Utredningens förslag innebär att kostnader tillkommer för kommuner till följd av införande av stödundervisning i grupp eller enskilt, samt borttagande av krav på särskilda skäl för placering i särskild undervisningsgrupp. Dessutom tillkommer behov av arbetsresurser för genomförande av aktiviteter kopplade till de föreslagna standardiserade testerna.

Behovet av arbetsresurser minskar samtidigt något till följd av att nationella prov i lågstadiet avskaffas.

Sammantaget innebär utredningens förslag ett tillkommande resursbehov av arbetsinsatser motsvarande nära 3 100 heltidsekvivalenter, vilket motsvarar en arbetskostnad om drygt 2 miljarder kronor. Det ökade personalbehovet kan sättas i relation till det befintliga utbudet av pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning som läsåret 2023/24 uppgick till 141 000, mätt som heltidsekvivalenter.¹⁶ Det ökade resursbehovet som krävs för att realisera utredningens förslag motsvarar således 2,2 procent av den nuvarande tillgången på pedagogisk personal.

Kostnaderna redovisas i fasta priser med referensår 2023, vilket är det senaste året med tillgänglig lönestatistik. Vid ett ikraftträ-

¹⁶ Skolverket (2024) *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning*. Diarienummer 2024:970.

dande av förslagen 2028 behöver de totala kostnaderna räknas upp utifrån pris- och löneutvecklingen. Vid ett antagande om en ökad löneutveckling om 2,5 procent per år under den femåriga perioden 2023–2028 behöver kostnaderna räknas upp med 13,1 procent.

Tabell 9.2 Ökat resursbehov till följd av utredningens förslag

Samlat för samtliga förslag vid ikraftträdande

Förslag	Lärares arbetstid (heltidsekvivalenter)	Lönekostnader (miljoner kronor)
Stödundervisning införs	2 490	1 648
Särskilda skäl för placering i särskild undervisningsgrupp tas bort*	594	460
Standardiserade tester införs	28	19
Nationella prov i lågstadiet avskaffas	-25	-17
Totalt	3 087	2 128

Källa: Egna beräkningar baserat på SCB:s befolkningsprognos. Se SCB (2025) Folkmängd efter inrikes/utrikes född, ålder och kön. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0401__BE0401A/BefolkprognRevNb/, (hämtad 2025-02-04). Se även SCB:s statistik över medianlön för lärare i SCB (2025) Genomsnittlig månadslön och lönespridning efter sektor, yrke (SSYK 2012) och kön. År 2023. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__AM__AM0110__AM0110A/LoneSpridSektYrk4AN/?loadedQueryId=151301&timeType=top&timeValue=1. Hämtad 2025-02-04.
*Denna beräkning gäller vid 10% ökning av antalet elever. I kostnaden ingår även lokalkostnader, se avsnitt 9.5 för beräkningar.

Stödundervisning i grupp eller enskilt

Utredningens förslag om stödundervisning i grupp eller enskilt innebär ett ökat behov av personal som bemannar stödundervisningen. Storleken på det ökade personalbehovet, samt de kostnader som är förknippade med arbetsinsatserna, påverkas av hur många grupper som skapas samt omfattningen av elevernas undervisning inom grupperna. Nedan redovisas utredningens bedömningar av de resurser som kommer att krävas vid ett införande av stödundervisning i grupp eller enskilt.

För att bedöma hur många elever som kan förväntas vara i behov av stödundervisning utgår utredningen från en kombination av olika mått på elevers kunskapsnivåer. För bedömningar av behoven hos elever i yngre åldrar i grundskolan tar utredningen utgångspunkt i de internationella kunskapsmätningarna TIMSS (*Trends in*

International Mathematics and Science Study) som mäter elevers kunskap inom matematik och naturvetenskap, samt PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) som mäter elevers läsförmåga. Resultaten i TIMSS visar att 23 procent av elever i årskurs 4 har kunskaper på låg eller under låg nivå inom matematik.¹⁷ I PIRLS uppmäts att 19 procent av eleverna har kunskaper på låg eller under låg nivå i läsförmåga.¹⁸ Utifrån dessa resultat utgår utredningen från en bedömning om att andelen elever inom lågstadiet och mellanstadiet med behov av stödundervisning förväntas uppgå till 20 procent i grundskolan. Utredningen nyttjar samma schablon för hela anpassade grundskolan, men utifrån den elevpopulation som läser ämnen.

För elever i grundskolans högstadium samt gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan utgår utredningen från ett antagande att andelen elever i behov av stödundervisning motsvarar elevpopulationen med F i slutbetyg från grundskolan i svenska, svenska som andraspråk eller matematik. Utredningen utgår därför från en schablon om att 12 procent av eleverna i grundskolans högstadium, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan har behov av stödundervisning i grupp eller enskilt.

För att räkna fram lärarbehovet för denna stödundervisning har utredningen vidare behövt göra antaganden om gruppstorlek. Utredningen har då antagit att i grundskolans lågstadium är en grupp i genomsnitt 4 elever. I mellanstadiet i grundskolan har utredningen antagit att grupperna i genomsnitt uppgår till 6 elever. I grundskolans högstadium och i gymnasieskolan har utredningen antagit att den genomsnittliga gruppstorleken uppgår till 7 elever.

För de anpassade skolformerna har utredningen genomgående antagit att den genomsnittliga gruppstorleken är 4 elever, eftersom lärartätheten generellt är högre i dessa skolformer.¹⁹

Sammantaget innebär dessa antaganden att nära 48 000 grupper behöver bildas för att dela in den elevpopulation som utredningen antar behöver stödundervisning i grupper av ovanstående storlekar. Utredningen har utgått från en genomsnittlig gruppstorlek vilket

¹⁷ Skolverket (2024) *TIMSS 2023 - Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*.

¹⁸ Skolverket (2023) *PIRLS 2021 - Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*.

¹⁹ Skolverket (2024). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning, Läsåret 2023/24*.

inkluderar elever som ges enskild stödundervisning och grupper om fler än 4 elever.

Slutligen behöver utredningen göra ett antagande om hur mycket stödundervisning som kommer behövas. Utredningen har då antagit att stödundervisningens varaktighet i genomsnitt uppgår till 4 veckor. Utredningens antagande om periodens längd speglar att utvärdering av insatsen bör ske senast inom en månad. Utredningen gör vidare antagandet att under denna period kommer eleverna att delta i stödundervisningen en halv skoldag per vecka (detta motsvarar 3 timmar per vecka på lågstadiet och 4 timmar per vecka på mellan- och högstadiet). I beräkningarna har utredningen utgått från att detta även omfattar en halv arbetsdag per lärartjänst i veckan i samtliga stadier. Utredningens antagande om mängden stödundervisning inom en period avspeglar att intensivundervisning ofta ges under 20–30 minuter per tillfälle, samtidigt som stödundervisningen måste rymmas inom skoldagens maximala längd. Eftersom det enligt förslaget är möjligt att ge stödundervisning både parallellt och vid sidan om annan undervisning är utredningens bedömning att stödundervisning motsvarande en halv skoldag i veckan är rimligt. Vidare har utredningen antagit att per läsår kommer de elever som ges stödundervisning i genomsnitt delta i stödundervisning under två perioder om vardera 4 veckor. Utredningens beräkningar bygger alltså på att elever i behov av stödundervisning ges motsvarande fyra heldagar i stödundervisning under ett läsår (2 perioder * 4 veckor * 0,5 heldagar). Fyra heldagar motsvarar 2,2 procent av undervisningstiden under ett läsår.²⁰

Utredningen har omvandlat den ökade undervisningstiden till lärarbehov och lönekostnader genom att räkna med att i genomsnitt en (1) heltidstjänst bedriver stödundervisningen i en stödundervisningsgrupp.²¹ I beräkningarna tar utredningen även hänsyn till att lärarens arbetstid innehåller andra moment än enbart undervisning. Sveriges Lärare beskriver i en PM att tiden för undervisning utgör 39–44 procent av arbetstiden inom olika årskurser.²² Ut-

²⁰ Detta baseras på ett antagande om att antalet skoldagar uppgår till det obligatoriska antalet, motsvarande 178 skoldagar per läsår.

²¹ Observera att flera lärare kan ansvara för undervisningen inom en grupp. Den sammantagna arbetsinsatsen per grupp antas dock summera till en heltidsekivalent.

²² Sveriges lärare (2023) *Tiden som inte räcker till*. Inom grundskolan används enligt undersökningen 44 procent av lärares arbetstid till undervisning. Inom gymnasieskolan samt vuxenutbildningen används enligt undersökningen 39 procent av arbetstiden till undervisning. Övrig tid utgörs i stor utsträckning av för- och efterarbete samt administrativa åtaganden.

redningen räknar därför upp behovet av arbetsinsatserna med en faktor på mellan 2,3–2,6 beroende på årskurs.²³ Givet ovanstående antaganden uppgår behovet av lärare, motsvarande heltidsekvivalenter, till knappt 2 500.

För att beräkna tillkommande personalkostnader har utredningen schablonmässigt utgått från att lönekostnaderna för personalen som bedriver stödundervisningen i grundskolan motsvarar lönenivåerna för yrkesgruppen *grundskollärare*, vars medianbruttolön enligt SCB uppgick till 39 400 kronor år 2023. I de anpassade skolformerna har utredningen utgått från medianbruttolönen för *speciallärare*, *specialpedagog* som enligt SCB uppgick till 44 600 kronor och i gymnasieskolan har utredningen utgått från *gymnasielärare* som uppgick till 41 400 kronor. Utredningen har utgått från SKR:s uppgifter om personalomkostnadspålägget år 2025, och multiplicerat årslönen med faktorn 1,40.²⁴

Utifrån ovanstående antaganden beräknas kostnaderna för de arbetsinsatser som krävs för att bedriva stödundervisningen vid ikraftträdandet att uppgå till cirka 1,65 miljarder kronor för grundskolan, gymnasieskolan och de anpassade skolformerna. I tabellen nedan sammanfattas lärarbehoven och kostnaderna per skolform och nivå vid ikraftträdandet. Notera att detta utgår från de antaganden som utredningen redovisat ovan och inte tar hänsyn till varierande behov på olika skolenheter.

²³ Dessa uppräkningsfaktorer ges genom 1/0,44 respektive 1/0,39.

²⁴ Se Sveriges kommuner och regioner (2024) *Aktuell Ekonomi – Planeringsförutsättningar för åren 2024 – 2027*, Diarienummer SKR2024/01960.

Tabell 9.3 Ökat resursbehov till följd av införande av stödundervisning

Lärarbehov (heltidsekvivalenter) och tillkommande kostnader per stadium eller skolform vid ikraftträdande

	Behov av lärare, antal	Tillkommande kostnader, miljoner kronor
Grundskola, lågstadiet	1 139	754
Grundskola, mellanstadiet	612	405
Grundskola, högstadiet	321	213
Gymnasieskolan	379	251
Anpassade grundskolan*	24	16
Anpassade gymnasieskolan	13	9
Totalt	2 490	1 648

Källa: Egna beräkningar. När raderna inte summerar till totalen beror det på avrundningar.

*Beräknat utifrån antal elever som läser ämnen.

Eftersom elevkullarna enligt SCB:s befolkningsprognos kommer att minska i storlek åren efter ikraftträdandet, redovisar utredningen också utredningens beräkningar av tillkommande kostnader fram till år 2032. Utredningen utgår då från den utveckling som redovisas i tabell 9.1 och multiplicerar kostnaden år 2028 med faktorn för respektive år.

Tabell 9.4 Tillkommande kostnader år 2028–2032

Per stadium eller skolform

	2028	2029	2030	2031	2032
Grundskola, lågstadiet	754	731	706	678	664
Grundskola, mellanstadiet	405	398	394	391	381
Grundskola, högstadiet	213	213	212	210	204
Anpassade grundskolan*	16	16	15	15	14
Anpassade gymnasieskolan	9	8	8	8	8
Gymnasieskolan	251	248	249	248	249
Totalt	1 648	1 615	1 585	1 550	1 519

Källa: Egna beräkningar. Om raderna inte summerar till totalen beror det på avrundningar.

Observera att beräkningar avser genomsnittliga värden. I praktiken kommer stödundervisningens intensitet och varaktighet att variera utifrån elevernas behov samt mellan olika skolenheter, vilket innebär att resurserna för stödundervisning behöver fördelas efter behov mellan och inom skolenheterna.

Ovanstående beräkningar belyser de tillkommande kostnaderna för stödundervisning i grupp eller enskilt. Sådana effekter skulle innebära att nettokostnaderna för införande av stödundervisning i grupp eller enskilt understiger de ovanstående kostnadsuppskattningarna.

Borttagande av krav på särskilda skäl för placering i särskild undervisningsgrupp

Utredningen föreslår att det inte ska krävas särskilda skäl för ett beslut om att särskilt stöd ska ges enskilt eller i annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt hör till. Utredningen bedömer att detta kommer innebära att det blir enklare för elever att placeras i särskild undervisningsgrupp, vilket innebär att fler grupper kommer att skapas. Dock är utredningens uppfattning att kravet på särskilda skäl i praktiken sällan har stått i vägen för rektorsbeslut, vilket skulle kunna leda till att förändringen i realiteten inte blir särskilt stor. Därtill är det möjligt att införandet av stödundervisning på sikt leder till att behovet av särskilt stöd enskilt eller i särskild undervisningsgrupp minskar. Den föreslagna lagstiftningen om akutsolor kan också minska behovet av särskilt stöd enskilt eller i särskild undervisningsgrupp.²⁵

Sammantaget bedömer utredningen ändå att förändringarna kommer att innebära en viss ökning av antalet särskilda undervisningsgrupper. Det är ytterst svårt att ge en exakt uppskattning av hur stor ökningen kan förväntas bli, men utredningen har antagit att antalet elever som får beslut om placering i särskild undervisningsgrupp kommer att öka med 10 procent från dagens nivåer. Kostnadsberäkningarna bör betraktas som ungefärliga uppskattningar av den förväntade utvecklingen.

För att uppskatta kostnaderna för ett ökat antal elever som får sin undervisning i särskilda undervisningsgrupper tar utredningen

²⁵ SOU 2025:8 Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan, s. 122.

utgångspunkt i antalet elever som läsåret 2023/24 undervisats i särskild undervisningsgrupp. Enligt Skolverket har 1,3 procent, eller drygt 14 900 elever, getts undervisning inom särskild undervisningsgrupp läsåret 2023/24.²⁶ Andelen berörda elever varierar mellan olika årskurser, där andelen generellt är högre i äldre årskurser – i årskurs 1 undervisades 0,2 procent i särskild undervisningsgrupp läsåret 2023/24, medan motsvarande andel uppgick till 3,3 procent i årskurs 9. Utredningen utgår från SCB:s befolkningsprognos för år 2028 och beräknar antalet elever som skulle få sin undervisning i särskild undervisningsgrupp givet att andelarna i respektive årskurs är desamma som läsåret 2023/24. Därefter multiplicerar utredningen beräknat antal elever i varje årskurs med 1,10 för att fånga den förväntade ökningen.

I nästa steg beräknar utredningen hur många särskilda undervisningsgrupper som förväntas tillkomma. Storleken på befintliga särskilda undervisningsgrupper uppskattas till 4 elever inom årskurserna 1–6 och 7 elever inom årskurserna 7–9. Vidare antas att 100 procent av undervisningen sker inom den särskilda undervisningsgruppen och att en elevs undervisning sker inom den särskilda undervisningsgruppen under hela läsåret. Sammantaget innebär detta att 261 nya grupper beräknas tillkomma.

Utredningen utgår från att en (1) heltidstjänst bedriver undervisningen inom ramen för en särskild undervisningsgrupp. Baserat på Sveriges lärares undersökning om lärares arbetstid utgår utredningen från att undervisningstiden utgör 44 procent av en grundskollärares totala arbetstid.²⁷ Behovet av lärare räknas således upp med en faktor som tar hänsyn till detta.²⁸ Baserat på dessa antaganden uppgår det estimerade behovet av lärare, som tillkommer till följd av att kravet på särskilda skäl för placering i särskild undervisningsgrupp avskaffas, till 594 heltidsekvivalenter.

De tillkommande lönekostnaderna har beräknats utifrån ett antagande om att lönenivåerna för den personal som bemannar de särskilda undervisningsgrupperna motsvarar nivåerna inom yrkesgruppen *Grundskollärare* enligt nomenklaturen SSYK, vars medianbruttolön uppgick till 39 400 kronor år 2023. De totala personalkostnaderna har beräknats genom att multiplicera årslönen med

²⁶ Skolverket (2024) *Särskilt stöd i grundskolan – Läsåret 2023/24*. 2023:2057.

²⁷ Sveriges lärare (2023) *Tiden som inte räcker till*. Resterande tid utgörs bland annat av administration och för- och efterarbete.

²⁸ Faktorn beräknas som 1/0,44.

faktorn 1,40 (PO-pålägg). De tillkommande lönekostnaderna för det ökade behovet av särskilda undervisningsgrupper i grundskolan uppgår till 460 miljoner kronor.

Vidare kommer en eventuell ökning av antalet särskilda undervisningsgrupper att öka lokalbehovet. År 2023 utgjorde kostnader för lokaler och inventarier 31 procent av grundskolans kostnader för undervisning år 2023.²⁹ Utredningen gör antagandet att tillkommande särskilda undervisningsgrupper ökar lokalkostnaderna med hälften av denna faktor eftersom många av de tillkommande eleverna i särskild undervisningsgrupp kan antas bli placerade i redan befintliga särskilda undervisningsgrupper. Utredningen beräknar tillkommande lokalkostnader genom att multiplicera tillkommande lönekostnader med 15 procent (31 dividerat med 2). De tillkommande lokalkostnaderna för det ökade behovet av särskilda undervisningsgrupper i grundskolan uppgår till 61 miljoner kronor.

De beräknade kostnaderna för tillkommande lärare samt lokaler inom låg-, mellan- och högstadiet redovisas i tabellen nedan. Att kostnaderna är högst i högstadiet följer av att särskilda undervisningsgrupper i dag är mest frekventa i högstadiet.

Tabell 9.5 Ökat resursbehov till följd av borttagande av särskilda skäl för särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp

Uppskattning av ökat lärarbehov (heltidsekvivalenter) och tillkommande kostnader (miljoner kronor) vid ikraftträdande och 10 procents ökat behov

	Lärares arbetstid	Tillkommande lönekostnader	Tillkommande lokalkostnader	Totalt tillkommande kostnader
Lågstadiet	72	48	7	56
Mellanstadiet	212	142	22	164
Högstadiet	310	208	32	240
Totalt	594	399	61	460

Källa: Egna beräkningar. När raderna inte summerar till totalen beror det på avrundningar.

²⁹ Sveriges officiella statistik, Samtliga verksamheter inom fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, skola och vuxenutbildning – Kostnader – Riksnivå. Tabell 1: Kostnader för verksamheter inom fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, skola och vuxenutbildning 2023.

Sammantaget visar beräkningarna att förslaget medför ökade kostnader på 460 miljoner kronor år 2028.

Eftersom elevkullarna enligt SCB:s befolkningsprognos kommer att minska i storlek åren efter ikraftträdandet, redovisar utredningen också utredningens beräkningar av tillkommande kostnader fram till år 2032. Utredningen utgår då från den utveckling som redovisas i tabell 9.1 och multiplicerar kostnaden år 2028 med faktorn för respektive år.

Tabell 9.6 Tillkommande kostnader år 2028–2032 (miljoner kronor)

Per stadium och totalt vid 10 procents ökat behov

	2028	2029	2030	2031	2032
Grundskola, lågstadiet	56	54	50	45	40
Grundskola, mellanstadiet	164	161	157	151	142
Grundskola, högstadiet	240	241	240	237	230
Totalt	460	456	447	433	412

Källa: Egna beräkningar. Om raderna inte summerar till totalen beror det på avrundningar.

Genomförande av obligatoriska standardiserade tester

Ett införande av obligatoriska standardiserade tester kommer innebära ett ökat behov av arbetsresurser för genomförande av testerna. Det är därför viktigt att testerna utformas på ett sådant sätt att lärarens arbetsbörda inte ökar mer än nödvändigt, vilket utredningen beskrivit i avsnitt 9.4. Utredningens bedömning är att för de standardiserade testerna i årskurs 3, 5 och 8 i grundskolan och den anpassade grundskolan kommer lärare att behöva avsätta i genomsnitt ungefär 3 timmar för planering och genomförande av ett standardiserat test i en klass. Nedan följer en beräkning av den arbetstid som kan förväntas tillkomma till följd av införandet av obligatoriska standardiserade tester, samt den kostnad som denna arbetstid motsvarar. I beräkningen ingår inte de standardiserade testerna i årskurs 1 och 2, eftersom dessa redan genomförs i dag, men då inom garantin för tidiga stödinsatser.

Beräkning bygger på ett antagande om antalet klasser som finns i Sverige. Eftersom det saknas reglering av klasser, och därmed statistikföring av detta, utgår utredningen från uppgifter från en en-

kätundersökning som Sveriges lärare gjort bland sina medlemmar.³⁰ Enligt denna var den genomsnittliga klasstorleken i lågstadiet 21 elever, i mellanstadiet 22 elever och i högstadiet 23 elever. I den anpassade grundskolan är grupperna generellt sett mindre och utredningen har gjort ett schablonmässigt antagande att klasserna i dessa skolformer är hälften så stora som i grundskolans lågstadium (10 elever). Baserat på Skolverkets statistik över antalet elever per årskurs läsåret 23/24³¹ multiplicerat med förändringstalet enligt SCB:s befolkningsprognos³² samt ovanstående genomsnittliga klasstorlekar beräknas antalet tillkommande klasser där standardiserade tester genomförs uppgå till nära 16 500 vid tiden för ikraftträdandet (höstterminen 2028). Givet det planerade antalet tester per årskurs och skolform uppgår antalet arbetstimmar som krävs för genomförande av testerna till totalt nära 50 000. Baserat på en årsarbetstid för ansvariga lärare om 1 767 timmar motsvarar dessa arbetstimmar ungefär 28 heltidsekvivalenter. För att räkna ut lönekostnaderna utgår utredningen i grundskolan från medianbruttolönen år 2023 för en grundskollärare enligt SCB samt i den anpassade grundskolan medianbruttolönen för en speciallärare eller specialpedagog. Därtill multipliceras årslönen med faktorn 1,40 för PO-pålägg. Den beräknade kostnaden för den arbetstid som krävs för genomförande av de standardiserade testerna uppgår till 19 miljoner kronor. I tabellen nedan sammanfattas de tillkommande resursbehoven för genomförande av standardiserade tester per skolform.

³⁰ Sveriges Lärare (2023). *Grupp- och klasstorlekar, extra anpassningar och särskilt stöd från förskoleklass till komvux*.

³¹ Sveriges officiella statistik, Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå, tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2023/24.

³² Statistiska centralbyrån (2025) Folkmängd efter inrikes/utrikes född, ålder och kön. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0401__BE0401A/Be_folkprognRevNb/, (hämtad 2025-03-06).

Tabell 9.7 Tillkommande arbetstid och lönekostnader för genomförande av obligatoriska standardiserade tester

	Lärares arbetstid, heltidsekvivalenter	Lönekostnader (miljoner kronor)
Grundskolan (åk 3, 5, 8)	27	18
Anpassade grundskolan (åk 3, 5, 8)	<1	<1
Totalt	28	19

Källa: Egna beräkningar.

Införandet av obligatoriska standardiserade tester kan samtidigt innebära ett minskat behov av att köpa in och genomföra andra stöd för screening, diagnostiska bedömningsmaterial eller liknande. Detta kan innebära minskade kostnader för huvudmännen.

Förändringar i garantin för tidiga stödinsatser

Utredningen har i kostnadsberäkningarna gjort bedömningen att Skolverkets reviderade bedömningsstöd och kartläggningsmaterial i förskoleklass och årskurs 1 kan genomföras som obligatoriska standardiserade tester. Därmed kvarstår kostnaden för deras genomförande. Däremot avskaffas de nationella prov som genomförs i årskurs 3 i grundskolan och bedömningsstöd i anpassade grundskolan.

För att uppskatta omfattningen av arbetsinsatser avseende införandet av nationella prov utgår utredningen från att arbetsinsatsen, inklusive förberedelser och administration, uppgår till 4 timmar per klass. Antalet berörda elever samt antal klasser har beräknats enligt samma utgångspunkter som beskrivits i avsnittet ovan. Sammantaget beräknas avskaffandet av nationella prov i årskurs 3 påverka nära 116 000 elever i drygt 5 500 klasser.

Utifrån dessa antaganden beräknar utredningen att arbetstiden för nationella prov uppgår till ungefär 44 000 arbetstimmar. Baserat på en årsarbetstid om 1 767 timmar för lärare motsvarar detta 25 lärartjänster mätt som heltidsekvivalenter.

9.5.2 Kostnader för staten

Utredningens förslag om stödundervisning innebär ökade kostnader för SPSM och Sameskolstyrelsen som skolhuvudmän, vilka dock ersätts av elevernas hemkommuner. Kostnaden för stödundervisning i dessa skolformer beräknar utredningen till nära 2 miljoner kronor. Därutöver innebär utredningens förslag ökade kostnader för staten genom uppdraget till Skolverket om att utveckla obligatoriska standardiserade tester. Till följd av att nationella prov i årskurs 3 i sameskolan samt i årskurs 4 i specialskolan avskaffas minskar statens kostnader för utveckling av dessa prov. Skolverkets kostnader för utveckling av dessa prov uppgår till 7,5 miljoner kronor årligen.

I tabellen nedan sammanfattas beräkningarna. Utredningens bedömning är att övriga förslag som berör sameskolan och specialskolan är förknippade med marginellt förändrade kostnader.

I avsnitten nedan framgår fördjupade beskrivningar av dessa beräkningar samt de antaganden som beräkningarna baseras på.

Tabell 9.8 Sammanställning av kostnader för staten (miljoner kronor)

Förslag	Tillkommande kostnader	Minskade kostnader
Införande av stödundervisning i sameskolan och specialskolan	1,7	
Utveckling av standardiserade tester*	39,6	
Avskaffande av nationella prov i årskurs 3 (årskurs 4 i specialskolan)		-7,5
Totalt	41,3	-7,5

Källa: Egna beräkningar.

*Investeringskostnad.

Kostnader för stödundervisning i sameskolan och specialskolan

I detta avsnitt redovisas ökade kostnader för sameskolan och specialskolan till följd av förslaget om stödundervisning.

Utredningens beräkningar av kostnader för stödundervisning utgår från en bedömning om att andelen elever i sameskolan med behov av stödundervisning är densamma som inom grundskolans

låg- och mellanstadium, det vill säga 20 procent. Utredningen nyttjar samma schablon för specialskolan.

För att räkna fram lärarbehovet för denna stödundervisning har utredningen antagit att stödundervisning i sameskolan och specialskolan kommer att bedrivas i grupper om i genomsnitt 4 elever, det vill säga utredningen gör antagandet att gruppstorleken kommer att vara samma som i grundskolans lågstadium. I sameskolan varierar antalet elever stort mellan skolenheter och årskurser och avstånden mellan skolenheter är långa, vilket gör att samordningsmöjligheterna för stödundervisning är mindre. I specialskolan har eleverna generellt redan god tillgång till lärarresurs, vilket gör detta antagande rimligt. Med utgångspunkt i prognosticerat elevantal 2028 i dessa skolformer innebär dessa antaganden att 38 grupper behöver bildas i specialskolan och 9 grupper i sameskolan, för att dela in den elevpopulation som utredningen antar behöver stödundervisning i grupper om 4 elever.

Utifrån samma antaganden om stödundervisningens omfattning och beräkningsmodell för omvandling av undervisningstid till lärarbehov som i avsnitt 9.5.1 uppgår behovet av lärare, motsvarande heltidsekvivalenter, till knappt 2,5 heltidsekvivalenter. För att beräkna tillkommande personalkostnader har utredningen schablonmässigt utgått från att lönekostnaderna för personalen som bedriver stödundervisningen i sameskolan motsvarar lönenivåerna för yrkesgruppen *grundskollärare*, vars medianbruttolön enligt SCB uppgick till 39 400 kronor år 2023. I specialskolan har utredningen utgått från medianbruttolönen för *speciallärare*, *specialpedagog* som enligt SCB uppgick till 44 600 kronor. Utredningen har utgått från SKR:s uppgifter om personalomkostnadspålägget år 2025, och multiplicerat årslönen med faktorn 1,40.³³

Utifrån ovanstående antaganden beräknas kostnaderna för de arbetsinsatser som krävs för att bedriva stödundervisningen vid ikraftträdandet att uppgå till cirka 1,7 miljoner kronor. I tabellen nedan sammanfattas lärarbehoven och kostnaderna per skolform och nivå vid ikraftträdandet. Notera att detta utgår från de antaganden som utredningen redovisat ovan och inte tar hänsyn till varierande behov på olika skolenheter.

³³ Se Sveriges kommuner och regioner. (2024). *Aktuell Ekonomi – Planeringsförutsättningar för åren 2024–2027*. Diarienummer SKR2024/01960.

Tabell 9.9 Ökat resursbehov till följd av införande av stödundervisning

Lärarytbehov (heltidsekvivalenter) och tillkommande kostnader per skolform vid ikraftträdande

	Behov av lärare, antal	Tillkommande kostnader, miljoner kronor
Specialskolan	1,9	1,4
Sameskolan	0,5	0,3
Totalt	2,4	1,7

Källa: Egna beräkningar.

Påverkan av de minskande elevkullarna åren efter ikraftträdandet beräknas genom antagandet att elevunderlaget i skolformerna utvecklas på samma sätt som elevkullarna i stort. Utredningen utgår från den utveckling som redovisas i tabell 9.1 och multiplicerar kostnaden år 2028 med faktorn för respektive år.

Tabell 9.10 Tillkommande kostnader år 2028–2032

Per skolform

	2028	2029	2030	2031	2032
Specialskolan	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3
Sameskolan	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Totalt	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6

Källa: Egna beräkningar.

Kostnader för borttagande av särskilda skäl för placering i särskild undervisningsgrupp i sameskolan och specialskolan

Utredningens beräkning av kostnader i sameskolan och specialskolan för förslaget om borttagande av särskilda skäl för placering i särskild undervisningsgrupp följer samma resonemang som beräkningen av dessa kostnader för kommunala huvudmän. Utredningen antar att andelen elever i särskild undervisningsgrupp i dessa skolformer motsvarar andelen i grundskolan, oavsett årskurs, det vill säga 1,3 procent.

Vid ett antagande att antalet elever i särskild undervisningsgrupp i dessa skolformer skulle öka med 10 procent till följd av förslaget beräknar vi att lärarytbehovet (heltidsekvivalenter) skulle öka med 0,3 heltidsekvivalenter i specialskolan och 0,08 heltidsekvivalenter i sameskolan. För att beräkna tillkommande personalkostna-

der har utredningen schablonmässigt utgått från att lönekostnaderna i sameskolan motsvarar lönenivåerna för yrkesgruppen *grundskollärare*, vars medianbruttolön enligt SCB uppgick till 39 400 kronor år 2023. I specialskolan har utredningen utgått från medianbruttolönen för *speciallärare* eller *specialpedagog* som enligt SCB uppgick till 44 600 kronor. Därefter har årslönen multiplicerats med faktorn 1,40 (personalomkostnadspålägg). Den sammanlagda kostnaden, inklusive lokalkostnader, har beräknats till 0,24 miljoner kronor för specialskolan och 0,06 miljoner kronor för sameskolan vid tiden för ikraftträdande.

Utredningens bedömning är att detta ryms inom myndigheternas förvaltningsanslag.

Kostnader för genomförande av standardiserade tester i sameskolan och specialskolan

Utredningens bedömning är att för de standardiserade testerna i årskurs 3 och 5 i sameskolan och årskurs 3, 6 och 9 i specialskolan kommer lärare att behöva avsätta i genomsnitt ungefär 3 timmar för planering samt genomförande av ett standardiserat test i en klass. I den anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan är grupperna generellt sett mindre och utredningen har gjort ett schablonmässigt antagande att klasserna i dessa skolformer är hälften så stora som i grundskolans lågstadium (10 elever). Därmed berörs 4 klasser i sameskolan och 26 klasser i specialskolan av förslaget.

Utifrån samma beräkningsmodell som i avsnitt 9.5.1 har utredningen beräknat att genomförande av standardiserade tester i berörda årskurser motsvarar 12 timmar i sameskolan och 79 timmar i specialskolan. Utifrån samma beräkningsmodell för uträkning av heltidsekvivalenter och lönekostnad som ovan, motsvarar detta ökade kostnader på mindre än 0,1 miljoner kronor totalt. Utredningens bedömning är att detta ryms inom myndigheternas förvaltningsanslag.

Minskade kostnader i sameskolan och specialskolan till följd av avskaffande av nationella prov i lågstadiet

Utredningens förslag att avskaffa de nationella proven i årskurs 3 i sameskolan och årskurs 4 i specialskolan leder till minskad arbetsinsats för berörda lärare. För att uppskatta omfattningen av arbetsinsatser avseende genomförandet av nationella prov utgår utredningen från att arbetsinsatsen, inklusive förberedelser och administration, uppgår till 4 timmar per klass. Antalet berörda elever samt antal klasser har beräknats till 2 i sameskolan och 8 i specialskolan.

Utifrån dessa antaganden beräknar utredningen att arbetstiden för genomförande av nationella prov i årskurs 3 i sameskolan uppgår till ungefär 15 arbetstimmar. Arbetstiden för genomförande av nationella prov i årskurs 4 i specialskolan uppgår till ungefär 67 arbetstimmar. Baserat på en årsarbetstid om 1 767 timmar för lärare motsvarar detta 0,01 lärartjänster i sameskolan och 0,04 lärartjänster i specialskolan mätt som heltidsekvivalenter.

För att beräkna kostnaden för dessa arbetsinsatser utgår utredningen för sameskolan från medianbruttolöner för grundskollärare och för specialskolan från medianbruttolöner för speciallärare eller specialpedagog år 2023, enligt SCB. De totala personalkostnaderna har beräknats genom att multiplicera årslönen med faktorn 1,40. Utifrån dessa antaganden uppgår den totala besparingen relaterad till avskaffande av nationella prov i lågstadiet till mindre än 0,1 miljoner kronor totalt i båda skolformer. Utredningens bedömning är att detta inte borde påverka myndigheternas förvaltningsanslag.

Skolverkets kostnader vid införande av obligatoriska standardiserade tester

Utredningen föreslår att standardiserade tester av elevers läs- och skrivutveckling samt matematiska färdigheter ska införas och genomföras i början av höstterminen i vissa årskurser.

Tester föreslås införas i årskurs 1, 2, 3, 5 och 8 i grundskolan och den anpassade skolan samt i årskurs 1, 2, 3 och 5 i sameskolan. I specialskolan föreslås tester införas i årskurs 1, 2, 3, 6 och 9. Utredningen har gjort bedömningen att Skolverkets reviderade kartläggningsmaterial kan användas i årskurs 1 och 2, vilket innebär att det inte tillkommer några kostnader för Skolverket att ta fram stan-

dardiserade tester i dessa årskurser. För övriga årskurser föreslås att sammantaget 18 standardiserade tester utvecklas³⁴ anpassade till respektive skolform och årskurs. Skolverket föreslås ges i uppdrag att ta fram dessa tester samt tillhörande föreskrifter.

För att uppskatta kostnaden för utveckling av dessa tester tar utredningen utgångspunkt i Skolverkets bedömning av kostnaderna för utveckling av kartläggningsmaterial och bedömningsstöd. Skolverket bedömer att kostnaderna för utveckling av ett sådant material uppgår till mellan 2 och 5 miljoner kronor.³⁵ Detta avser kostnader för överenskommelser med universitet och högskolor för framtagande av stödmaterial. Utredningen bedömer att detta ungefär motsvarar resursåtgången för utvecklingen av ett standardiserat test. Utredningen utgår även från ett antagande om att utvecklingen av ett sådant material kräver 20 procent av en heltidstjänst hos Skolverket för bland annat kontakt med lärosäten och kvalitetsgranskning. Utredningen bedömer även att utvecklingen av testen kan förväntas präglas av stordriftsfördelar eftersom ett relativt stort antal test ska utvecklas, samt att innehållet i tester som utvecklas för en viss skolform i viss utsträckning kan återanvändas i test inom andra skolformer.

Mot bakgrund av detta uppskattar utredningen att utvecklingskostnaden för ett genomsnittligt test uppgår till 2 miljoner kronor avseende uppdrag till lärosäten, samt 0,2 miljoner kronor i tillkommande lönekostnader för Skolverket. Detta innebär att den totala kostnaden för utveckling av samtliga test uppskattningsvis uppgår till 39,6 miljoner kronor. Kostnadsuppskattningen kan även relaterats till Skolverkets kostnad för utveckling av de nationella proven i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan (årskurs 4 i specialskolan) som sammantaget uppgår till 7,5 miljoner kronor (se ytterligare beskrivning nedan). Vid behov av eventuell revidering eller uppdatering av testerna kan ytterligare resurser krävas.

³⁴ Dvs. två tester i tre årskurser i tre skolformer ger totalt 18 standardiserade tester.

³⁵ Skolverket (2024) *Utveckling av kartläggningsmaterial och bedömningsstöd*. 2024:3159.

Förändrade kostnader för Skolverket kopplat till avskaffande av garantin för tidiga stödinsatser samt nationella prov i årskurs 3

Förslagen att garantin för tidiga stödinsatser och nationella prov i lågstadiet ska avskaffas innebär delvis en kostnadsbesparing. I förslaget kan de standardiserade testerna i årskurs 1 och 2 utgöras av de kartläggningmaterial som Skolverket nu reviderar. Ett utgående av dessa material innebär således inga direkta kostnadsbesparingar.³⁶ Detsamma gäller bedömningsstöden i anpassade grundskolan som avskaffas.

Däremot innebär förslaget att nationella prov i lågstadiet ska avskaffas en besparing. Skolverket uppskattar att kostnaden för utveckling av nationella prov i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan (årskurs 4 i specialskolan) uppgått till ungefär 7 miljoner kronor årligen. Detta avser kostnaden för uppdraget till de lärosäten som utvecklar dessa nationella prov. Dessutom tillkommer personalresurser motsvarande uppskattningsvis ungefär en halvtidstjänst hos Skolverket. Utredningen utgår schablonmässigt från att lönekostnaderna för denna halvtidstjänst uppgår till en halv miljon kronor. Sammantaget uppgår den årliga kostnadsbesparingen således till ungefär 7,5 miljoner kronor om dessa prov avskaffas.

Långsiktiga nyttor

Utredningens förslag syftar till att undanröja hinder för att elever ska få en utbildning som ger dem möjlighet att nå så långt som möjligt utifrån sina individuella förutsättningar. Sådana förbättrade förutsättningar kan på sikt förväntas ge betydande samhällsekonomiska vinster till följd av exempelvis ökad behörighet till gymnasieskolans nationella program samt förbättrade möjligheter att slutföra en gymnasieutbildning.

Även om en individs förutsättningar för etablering i samhället beror på fler faktorer än utbildning är sambanden mellan just utbildning och etablering i samhället tydliga. Ökad behörighet till gymnasieskolans nationella program, samt förbättrade möjligheter att slutföra en gymnasieutbildning, innebär större möjligheter till

³⁶ Kostnaderna för Skolverkets pågående revidering av nuvarande obligatoriska kartläggningmaterial i förskoleklass och obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1 uppgår till ungefär 6 miljoner kronor. Revideringen påbörjades under 2024 och planeras slutföras 2026.

etablering på arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden för individer med en gymnasial utbildningsnivå är ungefär 20 procentenheter högre jämfört med individer utan en gymnasial utbildning.³⁷ Möjligheten att arbeta inom ett yrke som kännetecknas av högre produktivitet ökar om man har en avslutad gymnasial utbildning. Dessutom har kopplingen mellan utbildning och minskad risk för utanförskap och kriminalitet stark evidens inom forskningen.³⁸ Individer med minst gymnasial utbildningsnivå har dessutom generellt bättre hälsa, samt bättre vanor och förutsättningar att uppnå en godare hälsa, än individer utan gymnasial utbildning.³⁹ Sambandet är även starkt mellan en välfungerande skolmiljö och elevers psykiska hälsa.⁴⁰

På samhällsnivå kan förbättrade förutsättningar att uppnå individuella mål inom utbildningen således förväntas leda till en högre produktionsnivå, både genom en ökad sysselsättningsgrad och högre produktivitet per arbetad timme. Den ökade sysselsättningsgraden innebär högre skatteintäkter, samtidigt som utgifter för det offentliga minskar till följd av lägre ohälsa och utanförskap. Storleken på dessa effekter är dock svåra att beräkna ex ante, dels då en elevs studiegång påverkas av många faktorer och det är svårt att isolera effekterna av utredningens förslag, dels på grund av ett långt tidsmässigt spann mellan utbildning och möjligheterna att mäta utfallet på exempelvis arbetsmarknaden. Den samhällsekonomiska potentialen är dock stor – i en studie från Institutet för näringslivsforskning påvisas att en ökning av svenska elevers kunskapsnivåer till motsvarande den nivå som Singapores elever uppvisar skulle leda till en ökad årlig svensk tillväxt om 0,4 procentenheter.⁴¹

³⁷ Statistiska centralbyrån (2025). *Arbetsmarknadsvariabler för riket efter kön, utbildningsnivå och bakgrundsvariabel*.

https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_AA_AA0003_AA0003B/IntGr1RikUtbBAS, (hämtad 2025-02-04).

³⁸ Se exempelvis Hjalmarsson, R. (2022) *Social Policies as Crime Control*. SNS förlag.

³⁹ Se Folkhälsomyndigheten (2015) *Utbildningsnivå och hälsa – hur hänger de ihop?*. Se även SOU (2016:55) *Det handlar om jämlik hälsa – Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete*.

⁴⁰ Folkhälsomyndigheten (2022). *Hur hänger olika skolfaktorer samman med ungdomars hälsa och välbefinnande i Sverige?*

⁴¹ Heller-Sahlgren, G. och Jordahl, H. (2021). ”*Test Scores and Economic Growth: Update and Extension*”. IFN Working Paper nr 1408. Stockholm: Institutet för Näringslivsforskning.

9.5.3 Finansiering

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att de föreslagna åtgärderna leder till nedanstående kostnader vid förslagens ikraftträdande. Observera att kostnaderna avser aktuella prisnivåer – vid behov bör kostnaderna räknas upp utifrån pris- och löneutveckling fram till ikraftträdandet.

Kostnader för staten

Tillkommande kostnader

Uppdrag till Skolverket om utveckling av obligatoriska standardiserade tester: 39,6 miljoner kronor.

Kostnader för stödundervisning i sameskolan och specialskolan: 1,7 miljoner kronor.

Minskade kostnader

Avskaffande av nationella prov i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan samt årskurs 4 i specialskolan: 7,5 miljoner kronor årligen.

Nettoeffekt

Sammantaget innebär ovanstående punkter en nettoberäknad kostnadsökning för staten om 33,8 miljoner kronor. Beräkningarna utgår från att de minskade kostnaderna för genomförande av nationella prov endast inräknas ett enskilt år.

Kostnader för kommuner

Nedan följer en specifikation av de kostnader som tillkommer för kommuner vid införande av utredningens förslag:

Tillkommande kostnader

Införande av stödundervisning i grupp eller enskilt: 1 648 miljoner kronor.

Borttagande av krav på särskilda skäl för placering i särskild undervisningsgrupp: 460 miljoner kronor.

Genomförande av obligatoriska standardiserade tester i årskurs 3, 5 och 8 i grundskolan och den anpassade grundskolan, årskurs 3 och 5 i sameskolan och årskurs 3, 6 och 9 i specialskolan: 19 miljoner kronor.

Minskade kostnader

Minskade arbetsresurser till följd av utgående nationella prov i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan (årskurs 4 i specialskolan): 17 miljoner kronor.

Nettoeffekt

Sammantaget innebär ovanstående punkter en nettoökning av kommuners årliga kostnader om 2 110 miljoner kronor. Dessa förändringar förväntas tillkomma vid tidpunkten för förslagets ikraftträdande.

Förslag till finansiering

Finansiering av de åtgärder som leder till kostnadsökningar för kommuner föreslås ske genom utökade anslag. Medel föreslås tillföras via Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Gällande de uppgifter som åläggs Skolverket föreslås finansiering ske genom förstärkning av myndighetens ramanslag.

9.6 Konsekvenser för internationella åtaganden om mänskliga rättigheter

I detta avsnitt redovisar utredningen förslagets konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredningen lägger särskild vikt vid barnrättsperspektivet och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

9.6.1 Barn och ungdomar

Utredaren ska särskilt ha ett barn- och ungdomsperspektiv samt ett barnrättsperspektiv i analysen och redovisa konsekvenser utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. För att säkerställa att barns rättigheter tillgodoses krävs det att utredningar arbetar med en kontinuerlig process för att bedöma konsekvenserna för barns rättigheter (barnkonsekvensanalys).

I överväganden mellan olika alternativ och i utformningen av utredningens förslag har utredningen särskilt beaktat barnkonventionens fyra grundprinciper. Dessa rättigheter är: lika rättigheter och icke-diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), liv och utveckling (artikel 6) och delaktighet och inflytande (artikel 12). Enligt artikel 3 i barnkonventionen ska en prövning av barnets bästa göras vid alla åtgärder som rör barn. Barnkonventionen fastslår även varje barns rätt till utbildning och utveckling (artiklarna 2, 6, 28 och 29) samt barns rätt till bästa möjliga hälsa (artikel 24). Av artikel 12 i barnkonventionen framgår att barn har rätt att komma till tals i frågor som rör dem. Enligt Salamancadeklarationen ska elever i behov av särskilt stöd få sin utbildning i ordinarie skolor och mångfalden av egenskaper och behov hos eleverna ska tillvaratas.⁴² Enligt skollagen ska alla oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Vidare ska utbildningen vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. I all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt. Med barn avses varje människa under 18 år.

⁴² UNESCO (1994). *The Salamanca statement and framework for action on special needs education. World conference on special needs education: Access and quality*. Salamanca, Spain, 7–10 June 1994.

Barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (1 kap. 8–10 §§ skollagen). Av 3 kap. 2 § skollagen framgår vidare bl.a. att elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som gäller, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.

Utredningen har haft dialog med Sveriges elevråd och Sveriges elevkårer som företrädare för eleverna. Utredningen har även haft dialog med organisationer som arbetar för barns rättigheter, som Rädda barnen, Maskrosbarn och Generation pep. Utöver det har utredningen som grund för förslagen tagit del av forskning om barns lärande och utveckling.

Nedan följer utredningens överväganden och bedömningar vad gäller förslagets konsekvenser som har koppling till barns rättigheter. Det följer också en beskrivning av konsekvenser för barn och unga med funktionsnedsättning, utländsk bakgrund och hur förslagen påverkar pojkar och flickor.

Barn och unga berörs av förslagen

Alla utredningens förslag berör barn och unga. Alla barn och unga som är eller kommer att vara elever i svensk skola berörs därför av utredningens förslag. Läsåret 2023/24 fanns det 1 110 068 elever i grundskolan, 16 015 elever i anpassade grundskolan, 764 elever i specialskolan och 195 elever i sameskolan. Därutöver fanns det 119 081 elever i förskoleklassen. I gymnasieskolan fanns det 367 013 elever och i anpassade gymnasieskolan 7 183 elever.⁴³ Enligt barnkonventionen är varje människa under 18 års ålder ett barn (artikel 1). Det framgår inte av den offentliga statistiken hur många av eleverna i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan som är barn, det vill säga under 18 år.

Det finns inte en lika tydlig definition av när en person räknas som ung. Målet för ungdomspolitiken omfattar personer mellan 13

⁴³ Sveriges officiella statistik, Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå, tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2023/24.

och 25 år, vilket kan ses som ett riktmärke. Utifrån denna definition berörs unga över 17 år i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, samt unga som läser kommunal vuxenutbildning (komvux). Kalenderåret 2023 läste 83 723 elever under 25 år komvux på grundläggande eller gymnasial nivå och ytterligare 448 läste komvux som anpassad utbildning (samtliga nivåer) läsåret 2023/24.⁴⁴

Förslag med konsekvenser för barn och unga

Som beskrivits i avsnitt 9.5.2 förväntas utredningens förslag undanröja hinder och förbättra förutsättningarna för att elever ska få en utbildning som ger dem möjlighet att nå så långt som möjligt utifrån sina individuella förutsättningar. Det kan antas att en sådan förbättring, som gör att fler elever får en mer fungerande skolgång, leder till att fler barn och unga blir behöriga till gymnasieskolans nationella program och slutför en gymnasieutbildning. Det i sin tur ger unga bättre förutsättningar att få goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen.

Utredningens förslag berör de elever som har behov av stödinsatser för sitt lärande, men även övriga elever påverkas, direkt och indirekt, av hur undervisningen och arbetet med stödinsatser utformas.

Förslaget om att bestämmelserna om stöd i form av extra anpassningar avskaffas

Utredningen föreslår att bestämmelserna om stöd i form av extra anpassningar avskaffas och att de ersätts av att aktiviteter inom extra anpassningar förs in i ordinarie undervisning inom ramen för ledning och stimulans (se avsnitt 6.3) och stödundervisning (se avsnitt 6.5).

De nuvarande bestämmelserna om extra anpassningar omfattar alla skolformer i skolväsendet. Vissa aktiviteter ersätts av att de förs in i ordinarie undervisning inom ramen för ledning och stimulans i 3 kap. 2 § skollagen. Den bestämmelsen omfattar alla skolformer. Utredningens förslag om stödundervisning omfattar alla obli-

⁴⁴ Sveriges officiella statistik, Komvux, Elever och Kursdeltagare, Riksnivå, Tabell 6 Elevernas ålder kalenderåret 2023; Skolverkets statistik, Komvux som anpassad utbildning, Elever, Riksnivå, Tabell 4 Elevernas ålder läsåret 2023/2024.

gatoriska skolformer i alla ämnen och endast i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i vissa ämnen.

Det innebär att de skolformer som i dag omfattas av bestämmelserna om extra anpassningar och som inte omfattas av förslaget om stödundervisning, dvs förskolan, kommunal vuxenutbildning, stora delar av gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan och de elever inom anpassade skolformer som följer ämnesområdesplaner, kommunal vuxenutbildning och fritidshemmet inte kommer att omfattas av utredningens förslag om stödundervisning.

Stödundervisningen syftar till att framför allt stärka elever i de tidiga årskurserna. Grundläggande utbildning och tidiga insatser är väsentliga för att elever ska få möjlighet att befästa sina färdigheter och kunskaper. Utvecklar alla elever de grundläggande färdigheter och kunskaper som behövs i ett tidigt skede kommer det inte att behövas stöd i de icke-obligatoriska skolformerna i lika hög utsträckning. Utredningen bedömer sammantaget att de positiva konsekvenserna överväger de eventuellt negativa konsekvenserna. Se nedan om konsekvenser för elever som ges stödundervisning.

Förslaget om att garantin för tidiga stödinsatser och nationella prov i årskurs 3, respektive årskurs 4 i specialskolan, avskaffas och förslaget om att standardiserade tester ska införas

Utredningen föreslår att nuvarande bestämmelser i skollagen om en garanti för tidiga stödinsatser avskaffas. Kartläggningsskollagen och bedömningsstöden som enligt bestämmelsen ska genomföras i förskoleklass respektive i årskurs 1 ersätts av standardiserade tester. Den särskilda bedömning som regleras inom garantin avskaffas (se avsnitt 6.1 och 6.2). Nationella prov i årskurs 3 (årskurs 4 i specialskolan ska avskaffas (se avsnitt 6.1).

Utredningen föreslår i avsnitt 6.4 att standardiserade tester införs och genomförs i början av höstterminen i grundskolan och anpassade grundskolan årskurs 1, 2, 3, 5, och 8, i sameskolan årskurs 1, 2, 3 och 5 och i specialskolan årskurs 1, 2, 3, 6 och 9. I de anpassade skolformerna ska standardiserade tester genomföras av de elever som läser ämnen.

Intentionen med garantin för tidiga stödinsatser var att flytta mer av skolans stödresurser till tidigare årskurser och att säkra att elevers behov av stöd uppmärksammas. Det obligatoriska kartlägg-

ningsmaterialet och bedömningsstöden har dock inte varit tillräckligt träffsäkra och varit onödigt tidskrävande. Den särskilda bedömningen har inte heller genomförts enligt intentionerna. Utredningen bedömer att det inte krävs lika omfattande kartläggningar av elevernas stödbehov, som inom garantin för tidiga stödinsatser, för att upptäcka elevers behov av stöd och föreslår därför att standardiserade tester ska införas. De standardiserade testerna bör genomföras högre upp i årskurserna än inom garantin för att minimera risken att elever blir utan stöd när de lämnat lågstadiet. Utredningen gör bedömningen att de standardiserade testerna, som genomförs i början av årskursen, kommer att vara ett bättre underlag för läraren att utgå från i arbetet med att sätta in förebyggande stödinsatser inom den årskurs som läraren ansvarar för. Att avskaffa garantin för tidiga stödinsatser och i stället införa standardiserade tester enligt ovan kommer, enligt utredningen, att innebära att elevers behov av stöd kommer att kunna identifieras tidigare vilket kommer att ge positiva konsekvenser för elevernas måluppfyllelse.

Förslaget om stödundervisning

Utredningens förslag att stödundervisning (se avsnitt 6.5), som ska ges parallellt eller utöver den ordinarie undervisningen, förväntas innebära att resurser omfördelas så att läraren ges bättre förutsättningar att erbjuda den ledning och stimulans som ingår i det ordinarie undervisningsuppdraget. Förutom att stödundervisning förväntas gynna elever som är i behov av mer intensivträning, får övriga elever bättre förutsättningar att få en undervisning av hög kvalitet.

Stödundervisning ska enligt utredningens förslag ge möjlighet att möta elevers behov på olika sätt. Bedömningen av när en elev är i behov av stödundervisning ska grundas på lärarens bedömning. Rektorn beslutar därefter om stödundervisningen. Förslaget förväntas skapa förutsättningar för att insatser ska genomföras snabbare.

För eleven skulle en betoning på den enskilda lärarens bedömning kunna innebära en risk för bristande likvärdighet. Rektorn har ett pedagogiskt övergripande ansvar för elevers undervisning och måste i detta ansvar uppmärksamma enskilda lärares förmåga att

göra en professionell bedömning. Brister i lärarens förmåga skulle kunna leda till att en elev som har behov av stödundervisning inte får det, men även tvärtom. Utredningen föreslår att rektor ska ha en möjlighet att inte besluta om stödundervisning om det finns särskilda skäl. Utredningen vill här påminna om att rektor i sitt pedagogiska ansvar måste se till att alla elever får den undervisning som de har rätt till, i det ingår även stödundervisning. Härutöver föreslås samråd vid behov med speciallärare eller specialpedagog. Det ska som högst ges stödundervisning i två månader och i högst tre ämnen i taget. Behov som kvarstår efter två månader bör ses som en indikation på att en utredning om behov av särskilt stöd bör inledas.

Eftersom det finns en begränsning i tid för stödundervisningen så undviks de risker för att stödundervisning ska komma att utgöra mer varaktiga och omfattande åtgärder som påverkar elevens sociala och pedagogiska tillhörighet. Risken för att stödundervisning blir en varaktig insats, utan att anmälan görs till rektor om att utreda behov av särskilt stöd, begränsas genom utredningens förslag om att en utvärdering ska göras senast inom en månad.

Avsikten med utredningens förslag om stödundervisning är att stödundervisningen ska bli en naturlig del av skolverksamheten. Utredningen bedömer att en relativt stor andel elever kommer att ta del av stödundervisning någon gång under sin skolgång. Att det kommer att vara relativt vanligt förekommande med denna typ av flexibelt stöd minskar i sig risken att stödundervisning får elever att känna sig utpekade i negativ bemärkelse. Det är i sammanhanget viktigt att komma ihåg att uteblivet eller sent stöd, kan få en betydligt mer negativ påverkan på elevers mående, upplevelse av tillhörighet och tilltro till sin egen förmåga. Att eleven inte får det stöd eleven är i behov av kan upplevas än mer negativt då det kan leda till att eleven inte kan följa med i undervisningen i samma takt som sina klasskompisar.

Utredningens bedömning är att elever kommer att gynnas av förslagen genom att de ges möjlighet att i mindre grupp eller enskilt få träna ämnesspecifika svårigheter så att de snabbare kan återgå till den ordinarie undervisningen.

Förslaget om förändringar gällande särskilt stöd

Utredningen lämnar ett antal förslag om ändringar i bestämmelserna om särskilt stöd (se avsnitt 6.6). Förslagen kommer sammantaget att leda till att fler elever ska ges rätt stöd snabbare och att andelen elever, med åtgärdsprogram, som når måluppfyllelse kommer att öka. Förslagen kommer att gynna alla elever i behov av särskilt stöd.

Utredningen föreslår ett antal förändringar i regleringen av särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning (se avsnitt 6.7). Förslagen syftar till att det ska bli enklare att placera elever i mindre undervisningsgrupper eller ge enskild undervisning inom ramen för särskilt stöd och detta bedöms sammantaget få positiva konsekvenser för eleverna.

Precis som tidigare, behöver skolan i sin utredning beakta de risker och möjliga negativa effekter för eleven som finns med placering i särskild undervisningsgrupp eller i enskild undervisning, på kort och lång sikt. Ett exempel är hur det påverkar elevens möjlighet till deltagande i samhället.

Det har vidare framkommit i bl.a. utredningens intervjuer med rektorer att det förekommer att nuvarande bestämmelser om krav på ”särskilda skäl” inte har utgjort något hinder vid bedömningar av om en elev ska eller inte ska undervisas i särskild undervisningsgrupp eller enskilt. Redan i dag förekommer alltså att skolor placerar elever i särskilda undervisningsgrupper trots att eleverna sannolikt inte kan få sina behov av stöd tillgodosedda i dessa grupper. Utredningen kan dock inte endast utifrån dessa uppgifter dra slutsatsen att förslaget om att ta bort särskilda skäl inte skulle kunna leda till en ökning av andelen elever som placeras i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning. Utredningen bedömer därför att det, åtminstone inledningsvis, skulle kunna innebära en ökning av antalet beslut om särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning. Utredningens sammantagna bedömning är att elever kommer att gynnas av förslagen då de bl.a. bedöms få rätt stöd snabbare.

Förslaget om förändringar gällande anpassad studiegång

Beslut om anpassad studiegång innebär en begränsning av elevens utbildning och kan bl.a. få konsekvenser för elevens möjligheter till fortsatta studier. Det riskerar i sin tur att bl.a. leda till minskade möjligheter till självförsörjning. Som framgår av avsnitt 9.2 förekommer det att beslut om anpassad studiegång fattas på allt för svaga grunder. Utredningen föreslår därför att beslutet får fattas först om elevens behov inte kunnat tillgodoses genom andra former av särskilt stöd. Utredningens förslag om att beslutet ska föregås av information till eleven och elevens vårdnadshavare om beslutets konsekvenser förväntas stärka elevers möjligheter att utöva sin rätt till delaktighet och inflytande. Sammantaget bedömer utredningen att förslagen innebär att färre onödigt ingripande beslut om anpassade studiegång kommer att fattas.

Konsekvenser för elever med funktionsnedsättning

Barnkonventionen uttrycker att barn med funktionsnedsättning ska säkerställas ett fullvärdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar tilltron till den egna förmågan och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället (artikel 23).

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen) har som syfte att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter undanröja hinder för människor med funktionsnedsättning. Enligt artikel 24 ska konventionsstaterna erkänna rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning. Vidare framgår att staterna ska säkerställa att skälig anpassning erbjuds utifrån personliga behov, att personer med funktionsnedsättning ska ges nödvändigt stöd inom det allmänna utbildningsväsendet för att underlätta deras ändamålsenliga utbildning samt att ändamålsenliga individanpassade stödåtgärder ska erbjudas i miljöer som erbjuder största möjliga kunskapsrelaterade och sociala utveckling som är förenlig med målet om fullständig inkludering. I en allmän kommentar till artikel 24 framhåller FN:s kommitté för rättigheter för

personer med funktionsnedsättning att utbildning är en förutsättning för ekonomisk och social inkludering i samhället.⁴⁵

Principen om icke-diskriminering är en annan grundläggande rättighet, som gäller oberoende av exempelvis barnets ursprung eller funktionsnedsättning. Sammantaget innebär barnkonventionen, Salamanca-deklarationen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning att elever med funktionsnedsättning ska ges ändamålsenliga och individanpassade stödåtgärder i utbildningen, goda möjligheter till individuell utveckling och delaktighet i samhället.

Elever med funktionsnedsättning berörs av förslagen

En del av de elever som berörs av förslagen i betänkandet har en funktionsnedsättning. Eftersom en elevs funktionsnedsättning inte alltid diagnosticerats och uppgifter om diagnoser inte finns i skolregister, finns begränsad statistik om hur många dessa elever är. Det finns dock uppgifter om hur vanligt förekommande olika typer av funktionsnedsättningar sannolikt är. Olika typer av kognitiva funktionsnedsättningar anses förekomma hos cirka tio procent av elever i skolåldern.⁴⁶

Flera av förslagen omfattar anpassade grundskolan, anpassade gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning (komvux) som anpassad utbildning och specialskolan, vilket är skolformer som särskilt riktar sig till elever med vissa funktionsnedsättningar. Läsåret 2023/24 gick drygt 16 000 elever i anpassade grundskolan. 7 180 elever gick i den anpassade gymnasieskolan och 784 elever gick i specialskolan. Som tidigare nämnts läste 448 elever komvux som anpassad utbildning läsåret 2023/24.

Utredningen har haft dialog med ett stort antal funktionshindersorganisationer under arbetet.⁴⁷ Dialoger har även förts med medarbetare och sakkunniga i anpassade grundskolan, anpassade gymnasieskolan och specialskolan. Utöver det har utredningen som

⁴⁵ Myndigheten för delaktighet (2017). *Allmän kommentar nr 4 om rätten till inkluderande utbildning Svensk översättning.*

⁴⁶ Lindblad, m.fl. (2018). "Har alla barn förutsättningar att klara nya läroplanens krav?" *Läkartidningen*. Vol. 115.

⁴⁷ De funktionshindersorganisationer som utredningen fört dialog med är Attention, FUB, Unga rörelsehindrade, Huvudvärksförbundet, Svenska diabetesförbundet, Sveriges döva riksförbund, Riksföreningen jag, Svenska OCD-förbundet, Astma- och allergiförbundet samt Afasiförbundet.

grund för förslagen tagit del av rapporter från myndigheter och forskning kring elever med funktionsnedsättningar.

I skollagen särskiljs inte elever med funktionsnedsättningar, med undantag från 3 kap. 2 § där det anges att elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som gäller, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.

Elever med funktionsnedsättning har i vissa fall svårare att nå utbildningens mål och kan ha större behov av ett välfungerande stödarbete. Undersökningar från bland andra föräldraorganisationer och forskning visar att elever med exempelvis neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) i hög grad får särskilt stöd. Det är inte ovanligt att vissa lösningar, till exempel särskilda undervisningsgrupper, utformas specifikt för elever med en viss typ av funktionsnedsättning. Enkätundersökningar genomförda av Riksförbundet Attention, där medlemmarna är föräldrar till barn med NPF, visar att en majoritet av föräldrar uppger att deras barn är i behov av anpassningar och stöd i skolan.⁴⁸ Utredningens förslag förväntas leda till större möjligheter för elever med funktionsnedsättning att få rätt stöd i rätt tid utan onödiga hinder.

Förslaget om stödundervisning

Utredningens syfte med förslagen om stödundervisning är att elever, däribland elever med funktionsnedsättning, ska ges ett snabbt stöd som kan ges utan en utredning om särskilt stöd.

Det finns elever som är i behov av ett mer generellt stöd som inte är ämnesspecifikt. Elever med funktionsnedsättning gynnas inte nödvändigtvis främst av stödundervisning utan kan få stöd i andra former, exempelvis genom särskilt stöd eller genom ledning och stimulans i den ordinarie undervisningen. Utredningens bedömning är dock att elever med funktionsnedsättning kommer att gynnas av förslagen genom att de får möjlighet att i mindre grupp träna ämnesspecifika svårigheter så att de snabbare kan återgå till den ordinarie undervisningen.

⁴⁸ Riksförbundet Attention (2023). ”Skrämmande stor okunskap. Inte bara NPF utan också om skolans skyldigheter”. Attentions skolenkät 2023.

Förslaget om särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning

Utredningens förslag om särskild undervisningsgrupp aktualiserar frågan om rätten till delaktighet och rätten till utbildning. Utgångspunkten, enligt Salamanca-deklarationen, är att elever ska undervisas i ordinarie sammanhang. Inkludering ska dock inte tolkas på ett sådant sätt att barn med funktionsnedsättningar placeras i det ordinarie systemet utan att hänsyn tas till deras svårigheter och behov. Om en utredning av en elevs behov av särskilt stöd visar att eleven gynnas bäst av undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp ska eleven ges detta. Det kan i hög grad gälla för elever med funktionsnedsättning. Funktionsnedsättningen kan exempelvis påverka elevens förmåga att fokusera på lärandet i ett större socialt sammanhang, där eleven störs i sitt lärande av många sinnesintryck, eller påverka hur schemat bör utformas för att ge eleven möjlighet att bibehålla energi och ork för undervisningen. När det gäller elever med funktionsnedsättning behöver skolan beakta de risker och möjliga negativa effekter som finns med placering i särskild undervisningsgrupp, exempelvis social exkludering och minskade möjligheter till deltagande i samhället.

En möjlig konsekvens av att särskilda skäl inte längre krävs för att ha rätt till särskilt stöd är att något fler blir placerade i särskild undervisningsgrupp. Skillnaden blir att det inte, utöver en bedömning av elevens stödbehov, dessutom behöver föreligga särskilda skäl för att eleven ska få stödet. Det är dock viktigt att besluten fattas utifrån elevens stödbehov, och inte utifrån omgivningens önskemål, av resursskäl eller bristande tillgänglighet i skolans undervisning och lokaler. Enligt diskrimineringslagen är bristande tillgänglighet en form av diskriminering om en elev missgynnas på grund av det. Det innebär att huvudregeln är att en skolas undervisning och lokaler ska vara tillgängliga för elever med funktionsnedsättning. Detta förändras inte av utredningens förslag. Utredningens bedömning är att elever med funktionsnedsättning inte kommer att påverkas negativt av förslaget eftersom det ska vara elevens behov som ska styra hur och var det särskilda stödet ska ges.

Konsekvenser för pojkar och flickor

I skollagen slås det fast att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna så som alla människors lika värde och jämställdhet. Detta kommer även till uttryck i barnkonventionen (artikel 29 d), där det bland annat framgår att barnets utbildning ska syfta till att förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av jämställdhet mellan könen. I diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser som syftar till att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett bland annat kön och könsöverskridande identitet eller uttryck.

Pojkar har lägre kunskapsresultat än flickor i svensk skola. De får lägre betyg och når i lägre grad behörighet för högre studier. Det är också fler pojkar som har beslut om särskilt stöd. Utredningens förslag om att tydliggöra ansvar och möjliggöra att rätt stödinsatser sätts in i rätt tid, bör därför på gruppnivå gynna fler pojkar än flickor.

Konsekvenser för pojkar och flickor med utländsk bakgrund

Två av de integrationspolitiska delmålen har direkt koppling till utbildning. Ett av målen är att kunskaperna i svenska språket ska öka hos utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund. Ett annat mål är att andelen flickor och pojkar med utländsk bakgrund som uppnår gymnasiebehörighet, fullföljer en utbildning på gymnasial nivå och tar gymnasieexamen ska öka.

Elever med utländsk bakgrund når i lägre utsträckning än elever med svensk bakgrund gymnasiebehörighet, och pojkar med utländsk bakgrund når i lägre utsträckning än flickor med utländsk bakgrund behörighet. Detsamma gäller för nyanlända elever som kan vara i behov av extra stödinsatser, exempelvis för språkutveckling eller för att på andra sätt kunna komma in i det svenska skolsystemet.

Utredningens förslag förväntas förbättra förutsättningarna för elever, däribland pojkar och flickor med utländsk bakgrund, att få den ledning och stimulans samt det stöd de behöver för att uppnå gymnasiebehörighet och ta gymnasieexamen. Förslagen om standardiserade tester och stödundervisning kan förväntas gynna poj-

kar och flickor med utländsk bakgrund som har svaga kunskaper i svenska språket, att tidigt få stöd som hjälper dem i sin språkutveckling.

9.7 Konsekvenser ur dataskyddssynpunkt

Utredaren ska göra en analys utifrån dataskyddssynpunkt av sådan behandling av personuppgifter som blir en konsekvens av utredningens förslag. Utredningen bedömer inte att förslagen i betänkandet har några konsekvenser ur dataskyddssynpunkt. Den dokumentation som föreslås ska inte vara av känslig karaktär utan fokusera på att beskriva skolans insatser. De system som i dag finns för behandling av de aktuella uppgifterna kommer att vara möjliga att använda även med de förslag som utredningen lämnar.

Kommittédirektiv 2024:30

En förbättrad elevhälsa

Beslut vid regeringssammanträde den 7 mars 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och föreslå hur elevhälsan kan stärkas i syfte att bättre tillgodose elevernas behov. Även regleringen om stödinsatser i skolan ska ses över. Det ska bl.a. bli enklare att placera elever i mindre och flexibla undervisningsgrupper.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till vad elevhälsans uppdrag och syfte ska vara,
- föreslå hur elevhälsans medicinska, psykologiska och psykosociala insatser kan stärkas,
- analysera och ta ställning till ändamålsenligheten i utformningen av elevhälsans nuvarande huvudmannaskap och ledning,
- analysera och ta ställning till alternativa huvudmannaskap,
- föreslå en elevhälsogaranti med målet att åstadkomma ändamålsenliga tidsfrister för att få stöd och hjälp av elevhälsan,
- analysera och föreslå hur samverkan mellan elevhälsan, skolan i övrigt, hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan förbättras,

- föreslå hur arbetet med stöd och särskilt stöd kan förbättras och effektiviseras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 mars 2025.

Uppdraget att se över elevhälsans syfte och uppdrag

För elever i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska det finnas elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas. För medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog, kurator och specialpedagog eller speciallärare (2 kap. 25 § skollagen [2010:800]). Det förekommer även andra yrkesgrupper inom elevhälsan, t.ex. arbetsterapeuter, fysioterapeuter och logopedier (Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning [SOU 2021:11], Nuläge och utmaningar i elevhälsan, SKR 2021). Andra yrkesgrupper än de i dag lagstadgade kan ha speciell kompetens som passar väl in i elevhälsan. Utöver de kompetenser som är lagstadgade har huvudmännen möjlighet att anställa andra kompetenser utifrån lokala behov och förutsättningar.

Med skola avses i dessa direktiv förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och utbildning som motsvarar grundskole- eller gymnasieutbildning vid ett sådant hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (särskilt ungdomshem).

I och med 2010 års skollag samlades skolhälsovården, den särskilda elevvården och de specialpedagogiska insatserna i en samlad elevhälsa. Målsättningen med elevhälsan som eget verksamhetsområde var bl.a. att stärka samverkan mellan skolans olika delar och personalgrupper utifrån utgångspunkten att arbetet med elevhälsa borde ses som en del av skolans lärandeuppdrag och det samlade arbetet för en god

hälsa, med betoning på det förebyggande och hälsofrämjande arbetet (prop. 2009/10:165 s. 275 ff.). Införandet av den nya skollagen innebär bl.a. att uttrycket skolhälsovård utmönstrades ur lagstiftningen. I praktiken har hälsoaspekterna tonats ner vilket har inneburit att elever som lider av fysisk eller psykisk ohälsa inte alltid fångats upp. Samtidigt har många skolbarn återkommande psykiska och somatiska besvär. Besvären förekommer oftare bland flickor än pojkar (Skolbarns hälsovanor i Sverige 2021/22: Nationella resultat, Folkhälsomyndigheten 2023).

Av rapporter från både Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Skolinspektionen framgår att elevhälsan, trots sitt uppdrag att främst vara förebyggande och hälsofrämjande, på flera håll i landet arbetar för lite med förebyggande och hälsofrämjande insatser (Elevhälsan: Tillsyn av elevhälsans medicinska och hälsofrämjande roll i sju län, IVO 2015; Elevhälsa: Elevers behov och skolans insatser, Skolinspektionen 2015; Gymnasieskolors arbete för att främja elevers hälsa, Skolinspektionen 2021). Samtidigt har Skolinspektionen från sin tillsyn erfarenheter av att skolor prioriterat det förebyggande och hälsofrämjande arbetet i så hög utsträckning att det inte funnits tid för kompetenserna att arbeta åtgärdande, trots att elever haft behov av det (SOU 2021:11). Såväl personal som elever och vårdnadshavare upplever en otydlighet i elevhälsans uppdrag. Otydligheten handlar bl.a. om elevers möjligheter att få hjälp av elevhälsans kompetenser och resurser. Elevhälsan har i dag ofta främst fokus på övergripande specialpedagogiska frågor. Elevhälsans vårduppdrag (skolhälsovård) behöver stärkas och återupprättas samtidigt som de specialpedagogiska insatserna i högre grad behöver riktas direkt mot eleverna. Det behövs också ett förstärkt psykosocialt stöd (elevvård). Forskning visar entydigt att det finns ett starkt dubbelriktat samband mellan studieresultat och hälsa. Goda resultat leder till bättre hälsa samtidigt som god hälsa ger bättre förutsättningar att nå kunskapsmålen (Hälsa för lärande – lärande för hälsa, Skolverket 2019).

Det kan konstateras att nuvarande reglering av elevhälsan har ett alltför ensidigt fokus på att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål på bekostnad av insatser för elevers fysiska och psykiska hälsa i allmänhet. Brister i elevhälsan leder också till att lärare i vissa fall får hantera frågor som ligger utanför kärnuppdraget. Det tar tid från undervisningen vilket kan få negativa konsekvenser. Ett första steg mot en förbättrad elevhälsa med ett tydligt vårduppdrag kan

därför vara att bryta ut den specialpedagogiska kompetensen från elevhälsans verksamhet, så att speciallärare och specialpedagoger får en tydligare hemvist i lärarkollektivet i stället för i elevhälsan. På så sätt skulle både ett stärkt vårduppdrag för elevhälsan och bättre förutsättningar för skolans specialpedagogiska insatser kunna uppnås.

Elevhälsans uppdrag är i dag relativt oreglerat när det gäller innehåll. Det kan jämföras med Finland som till exempel reglerar kvalitet och service på förordningsnivå. Social- och hälsoministeriet i Finland har tagit fram detaljerade anvisningar om hälsoundersökningar och hälsorådgivning som stöd för personalen. I Norge har riktlinjer för det hälsofrämjande och förebyggande arbetet i den s.k. hälsostations- och skolhälso-tjänsten utarbetats (Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga, SOU 2021:34).

En konsekvens av elevhälsans nuvarande utformning är att den inte alltid tillhandahåller individuella förebyggande eller främjande respektive åtgärdande insatser, fränsett enklare sjukvårdsinsatser, vaccinationer och hälsokontroller. Samtidigt kan barn och unga många gånger vara i behov av sådana insatser. Eftersom det råder skolplikt och då majoriteten av alla unga påbörjar en gymnasieutbildning finns det goda möjligheter att genom elevhälsan fånga upp barn och unga i behov av olika insatser. Elevhälsan bör spela en viktig roll när det gäller att förmedla kunskap om god hälsa och hälsosamma levnadsvanor såsom fysisk aktivitet, kost, sömn och relationer, och därigenom bidra till bättre folkhälsa. Elevhälsan har också en viktig roll att stödja skolan i dess kompensatoriska uppdrag att undanröja hinder för lärande och därmed ge alla barn rätt förutsättningar för lärande och utveckling. En viktig aspekt är samarbetet mellan skola och vårdnadshavare.

Ohälsa bland barn och unga kan påverka förutsättningarna att fullfölja studier och i förlängningen möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden. Ohälsa i unga år kan också innebära en ökad risk för att hamna i utanförskap och dras in i kriminalitet. Elevhälsan bör kunna erbjuda barn och unga tidiga insatser utifrån ett hälsofrämjande och förebyggande perspektiv med insatser som både bidrar till god hälsa och som också skapar goda förutsättningar för lärande. Det finns behov av en regelbunden och jämlik hälsouppföljning samt jämlik tillgång till hälso- och sjukvård, inte minst för att förhindra att eventuella hälsoproblem växer sig stora. En utgångspunkt bör vara att lättare besvär som t.ex. sömnsvårigheter, vissa psykiska besvär,

stressymptom, smärta eller besvär av ergonomisk karaktär bör kunna hanteras av elevhälsan.

Insatser för att främja hälsa och förebygga ohälsa bland barn och unga är en avgörande investering, både för individen och för samhället som helhet. Elevhälsans medicinska, psykologiska och psykosociala uppdrag med fokus på elevernas fysiska och psykiska hälsa behöver således tydliggöras och stärkas. Utgångspunkten är att elevhälsan ska bidra till god fysisk och psykisk hälsa hos barn och unga.

Utredaren ska därför

- kartlägga elevhälsans organisation och innehåll i de nordiska länderna,
- analysera och ta ställning till vad elevhälsans uppdrag och syfte ska vara,
- föreslå hur elevhälsans medicinska, psykologiska och psykosociala insatser kan stärkas,
- föreslå vilka kompetenser som ska ingå i elevhälsan,
- ta ställning till vilka utbildningskrav som ska gälla för elevhälsans personal, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att göra en översyn av elevhälsans huvudmannaskap och ledning

Huvudman för elevhälsan är kommunen om det är en kommunal skola och skolans styrelse om det är en fristående skola. Hälso- och sjukvård organiseras huvudsakligen av regionen (8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30], förkortad HSL) och viss hälso- och sjukvård ansvarar kommunerna för (8 kap. 6 § HSL). Regionernas primärvård omfattas av ett vårdvalssystem (7 kap. 3 § HSL). När det gäller elevhälsan finns inte något vårdvalssystem. Eleverna är hänvisade till den elevhälsa som huvudmannen erbjuder.

Eftersom elevhälsan består av såväl medicinska som psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser blir flera regelverk tillämpliga. Utöverskollagen och övriga styrdokument för skolan ska vissa av de som arbetar med elevhälsofrågor bl.a. tillämpa HSL, patientsäkerhetslagen (2010:659) och patientlagen (2014:821). Av

5 kap. 2 § HSL framgår att där det bedrivs hälso- och sjukvård ska det finnas den personal, de lokaler och den utrustning som behövs för att kunna ge en god vård. Även tillämpliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, måste beaktas.

Av 23 kap. 25 § skollagen följer att en offentlig eller enskild huvudman inom skolväsendet har möjlighet att överlåta ansvaret för elevhälsans medicinska insatser till en kommun eller en region. Detta innebär givetvis inte att huvudmannen kan frånhända sig det yttersta ansvaret för att de medicinska insatserna kommer till stånd. Däremot kan huvudmannen med stöd av den bestämmelsen överlämna ansvaret att såsom vårdgivare utse en verksamhetschef enligt 4 kap. 2 § HSL (prop. 2009/10:165 s. 515 f). Vidare innebär 23 kap. 10 § skollagen att elevhälsan får överlämnas på entreprenad.

Elevhälsans syfte och innehåll bör vara styrande för ställningstaganden om dess huvudmannaskap och ledning. För att elevhälsans medicinska insats ska kunna hålla hög kvalitet och bedriva en patient-säker verksamhet krävs medicinsk kompetens och förståelse för uppdraget. En utgångspunkt är att ett eventuellt förändrat huvudmannaskap eller en förändrad ledning av elevhälsan ska fungera likvärdigt för såväl kommunala som enskilda huvudmän. Behovet av en effektiv användning av hälso- och sjukvårdens resurser ska beaktas, liksom pågående utredningsuppdrag att analysera och belysa för och nackdelar med ett helt eller delvis statligt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården (dir. 2023:73). En annan självklar utgångspunkt är att barn och ungas behov ska vara i centrum.

Utredaren ska

- analysera och ta ställning till ändamålsenligheten i utformningen av elevhälsans nuvarande huvudmannaskap och ledning, och
- analysera och ta ställning till alternativa huvudmannaskap.

Uppdraget att utforma en elevhälsogaranti

I elevhälsan ska det för de medicinska, psykologiska och psykosociala insatserna finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator (2 kap. 25 § skollagen). I förarbetena finns ingen närmare beskrivning av vad tillgång till de olika personalkategorierna innebär. Det finns inte heller några föreskrifter eller stödjande riktlinjer om

tillgången till elevhälsa. I exempelvis Norge finns nationella riktlinjer med nyckeltal som anger bl.a. hur många läkare och sjuksköterskor det bör finnas inom elevhälsan. Av förarbetena till skollagen framgår att huvudmannen själv avgör omfattningen och inriktningen på personalens sammansättning och kompetens utifrån lokala behov och förutsättningar samt att huvudmannen kan anställa denna personal eller ordna det på annat sätt (prop. 2009/10:165 s. 275 ff.). Att det i skollagen inte framgår vad som avses med tillgång till elevhälsa innebär bl.a. att tillgången varierar stort mellan skolor. Det innebär också att tillgången till elevhälsa ibland är otillräcklig. Det gäller både fysiska och exempelvis digitala kontakter. Många elever som skulle behöva komma i kontakt med skolläkare, skolsköterska eller kurator har inte den möjligheten. Barn och unga uttrycker ofta att de önskar att elevhälsan vore mer tillgänglig, flexibel och synlig i skolan (se t.ex. Att inte bara överleva, utan faktiskt också leva: Kartläggning om ungas psykiska hälsa, MUCF 2023).

Varje elev i grundskolan, anpassade grundskolan och specialskolan ska erbjudas minst tre hälsobesök som innefattar allmänna hälsokontroller. Varje elev i sameskolan ska erbjudas minst två hälsobesök som innefattar allmänna hälsokontroller. Varje elev i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska erbjudas minst ett hälsobesök som innefattar en allmän hälsokontroll (2 kap. 27 § skollagen). Elever får vid behov anlita elevhälsan för enkla sjukvårdsinsatser (2 kap. 28 § skollagen). I förarbetena nämns omplåstring och preliminära bedömningar vid smärre olyckor under utbildningsmoment som exempel på sådana enkla sjukvårdsinsatser (prop. 2009/10:165 s. 658). Den medicinska personalen inom elevhälsan erbjuder även vaccinationer i enlighet med vaccinationsprogrammet för barn och unga (2 kap. 3 a § smittskyddslagen [2004:168]).

Det är viktigt att hälsobesöken är av god kvalitet och inkluderar både fysisk och psykisk hälsa. Det är också viktigt att elevhälsopersonal finns på plats i skolans lokaler så att elever på eget initiativ kan vända sig till elevhälsan. Det kan t.ex. handla om barn och unga med lättare fysiska och psykiska besvär. Det kan också handla om barn och unga som har placerats utanför det egna hemmet. Vidare kan det handla om barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat förtryck eller våld. Närvarande elevhälsopersonal är nödvändigt för att kunna tillgodose elevers stödbehov i ett tidigt skede, innan problemen för-

värnas. Att elevhälsopersonal finns på plats i skolan är också mycket viktigt för samverkan med övrig skolpersonal.

Utredaren ska därför

- föreslå en elevhälsogaranti med målet att åstadkomma ändamålsenliga tidsfrister för att få stöd och hjälp av elevhälsan,
- föreslå vilka av elevhälsans yrkeskategorier som bör finnas tillgängliga i skolans lokaler och med vilken frekvens,
- ta ställning till hur många regelbundna hälsokontroller som är ändamålsenligt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå hur samverkan mellan elevhälsan, skolan i övrigt, hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan förbättras

Myndigheter har en allmän skyldighet att samverka. Ansvaret för att en ändamålsenlig samverkan sker är gemensamt för berörda verksamheter. Varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (8 § förvaltningslagen [2017:900]).

Elevhälsan samverkar t.ex. med socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri, primärvården och barn- och ungdomshabiliteringen. I vissa fall fungerar samverkan bra, men inte alltid. Att det finns brister i samverkan framgår bl.a. av betänkandet *Börja med barnen! Sammanhållen god och nära vård för barn och unga* (SOU 2021:34). Utredningen om en sammanhållen god och nära vård för barn och unga (S 2019:05) konstaterar i betänkandet att det finns brister i samverkan mellan vårdverksamheterna. Detta gäller både inom de verksamheter som i första hand tillhandahåller hälsofrämjande och förebyggande insatser, dvs. primärvårdens aktörer och elevhälsans medicinska insatser och mellan dessa aktörer och den övriga hälso- och sjukvården som huvudsakligen bistår med vård och behandling.

Av IVO:s rapport *Elevhälsa: Tillsyn av elevhälsans medicinska och hälsofrämjande roll i sju län* (IVO 2015) framgår att samtliga kommuner hade övergripande samverkansavtal med dåvarande landstingen. Dock uppgav endast en tredjedel av landstingen att de hade länstäckande styrdokument för att samverka med elevhälsan i länet. Samverkan fungerade dessutom olika bra. Exempelvis fanns oklarheter när det gäller remisskraven mellan elevhälsan och barn- och

ungdomspsykiatri (BUP). I vissa fall tar BUP hand om elever utan remittering från elevhälsan om problemet är relaterat till hemmet. Är problemet däremot relaterat till skolan krävs en remiss från elevhälsan. Eftersom det inte alltid är tydligt hur problem kan kopplas till elevens psykiska ohälsa i en specifik situation kan det uppstå oklarheter. I många fall kräver BUP att elevhälsan ska göra en basutredning innan remiss skickas till dem. Av IVO:s tillsyn framgår att elevhälsan ibland har svårt att bedöma omfattningen av dessa utredningar som skolan ska göra innan barnet kan tas omhand på BUP.

Vårdnadshavare till barn med behov av vård- eller stödinsatser, inklusive vissa barn med funktionsnedsättningar, behöver ofta lägga mycket tid och energi på att själva samordna insatser som barnen är i behov av. En samordnande funktion skulle i dessa fall kunna underlätta. Exempelvis finns i den s.k. Skottlandsmodellen två specifika professionella roller för att underlätta samordning, dels en särskild namngiven person, dels en ansvarig samordnare (Planer för samverkan kring barn och unga i Skottland och Sverige: ett jämförande perspektiv, Anderberg & Forkby 2021). Det är viktigt att samordnande roller ges till personer med rätt kompetens och möjlighet att utföra uppdraget.

Trots att det finns lagstadgade skyldigheter att samverka kan det behövas ytterligare åtgärder för att säkerställa att samverkan sker på ett ändamålsenligt sätt. Ansvarsfördelningen behöver vara tydlig. Utöver hälsofrämjande och förebyggande insatser är en väl utvecklad och fungerande samverkan mellan bl.a. elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten nödvändig för att barn och unga som är i behov av tidiga och samordnade insatser ska få sina behov tillgodosedda. Även samverkan med vårdnadshavare är viktigt för att hälsofrämjande och förebyggande insatser ska leda till bestående förändringar. Samverkan behöver utvecklas och bli bättre, inte minst mot bakgrund av t.ex. den psykiska ohälsan bland barn och unga.

En fråga av relevans för samverkan är sekretessbestämmelserna. Sekretessregleringen innebär att det gäller sekretess mellan å ena sidan den medicinska grenen av elevhälsan och å andra sidan andra delar av elevhälsan och skolan (8 kap. 2 §, 25 kap. 1 § och 23 kap. 2–4 §§ OSL). Det finns dock en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att hälso- och sjukvårdssekretessen inte hindrar att en elevhälsa som avser medicinsk insats lämnar en uppgift om en enskild till en annan elevhälsa eller särskild elevstödande verksamhet i övrigt inom

samma myndighet, om det krävs att uppgiften lämnas för att en elev ska få nödvändigt stöd (25 kap. 13 a § OSL). Beroende på vad utredaren lämnar för förslag kan det finnas behov av att göra följdändringar i OSL med anledning av utredarens förslag.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur samverkan mellan elevhälsan, skolan i övrigt, hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan förbättras och tydliggöras,
- analysera för- och nackdelar med och föreslå att huvudmännen för elevhälsan och hälso- och sjukvården ska ingå samverkansavtal,
- analysera hur utvecklade samverkansrutiner mellan elevhälsan, skolan i övrigt och socialtjänsten kan bidra till att stärka elevhälsoarbetet,
- analysera om ett inrättande av en samordnande funktion mellan elevhälsan, skolan i övrigt, hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan bidra till en förbättrad samverkan och vid behov föreslå att en sådan inrättas,
- analysera om det finns behov av ändringar i sekretessregleringen,
- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över regleringen om extra anpassningar, särskilt stöd och särskild undervisningsgrupp

Bestämmelserna om extra anpassningar och särskilt stöd behöver ses över

Elever som riskerar att inte uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas har rätt till extra anpassningar (3 kap. 5 § skollagen). Stöd i form av extra anpassningar ges i huvudsak inom ramen för den ordinarie undervisningen och kan t.ex. vara att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier. Det kan t.ex. ske med hjälp av ett särskilt schema över

skoldagen, extra tydliga instruktioner eller stöd för att sätta igång arbetet. Även hjälp med att förstå texter, att förklara ett ämnesområde på annat sätt eller extra färdighetsträning inom ramen för den ordinarie undervisningen, såsom lästräning eller mattestugor, är att anse som stöd i form av extra anpassningar. Till stöd i form av extra anpassningar hör även enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid. Likaså kan särskilda läromedel eller utrustning i form av t.ex. tidsstöd, dvs. hjälpmedel för att förstå och passa tider, samt digital teknik med anpassade programvaror som huvudregel anses falla inom ramen för stöd i form av extra anpassningar (prop. 2013/14:160).

Det ska inte fattas något formellt beslut om stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Bestämmelserna om extra anpassningar gäller elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet.

Bestämmelserna om extra anpassningar trädde i kraft den 1 juli 2014. Ändringarna hade sin grund i att det förekom såväl överdokumentation som kvalitetsbrister i arbetet med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Det fanns också ett behov av att förtydliga skillnaden mellan stöd respektive särskilt stöd (prop. 2013/14:160 s. 18 ff.). Emellertid talar mycket för att regleringen om extra anpassningar fått negativa konsekvenser. Att extra anpassningar vanligtvis ges innan särskilt stöd erbjuds innebär att mer verkningsfulla stödinsatser ofta fördröjs. Lärare förefaller också många gånger lämnas ensamma med ansvaret för extra anpassningar. När flera elever i en klass behöver sådana kan lärarens uppdrag bli omöjligt. Extra anpassningar dokumenteras också i större utsträckning än avsett vilket innebär en ökad administration för lärarna. Eftersom lärares tid är en begränsad resurs behöver den användas på det sätt som bäst främjar elevers utveckling och lärande och inte åt onödig administration. Utredningen En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare (U 2023:01) ser bland annat över skollagens bestämmelser om elevnära dokumentation.

Skolan är huvudsakligen organiserad som en kollektiv verksamhet där elever undervisas gemensamt. Det finns gränser för hur mycket den enskilda läraren kan eller bör differentiera den ordinarie undervisningen. En överdriven individualisering i en kollektiv verksamhet kan leda till att undervisningen som helhet försämras. Det är inte heller rimligt att förvänta sig att en lärare exempelvis ska kunna ge extra färdighetsträning åt enskilda elever och samtidigt ansvara för den ordinarie undervisningen. Det finns en risk att de extra anpass-

ningarna leder till att innehåll förenklas och att svårighetsgraden sänks för den elev som behöver extra anpassningar, men också för gruppen i övrigt. Utöver att extra anpassningar ställer orimliga krav på lärare och är tidskrävande så har de också lett till ökad administration. Arbetet med extra anpassningar riskerar att försena mer verkningsfulla stödinsatser och ta tid som i stället hade kunnat läggas på undervisningen.

Särskilt stöd är insatser av mer ingripande karaktär som vanligtvis inte går att genomföra inom ramen för den ordinarie undervisningen (prop. 2013/14:160 s. 25 ff.). Innan beslut om särskilt stöd fattas måste skolan genomföra en utredning (3 kap. 7 § skollagen). Särskilt stöd ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram (3 kap. 9 § skollagen). Statskontorets rapport Administrativa kostnader i kommunsektorn (rapport 2022:9) visar att bl.a. åtgärdsprogram upplevs som administrativt betungande. Arbetet med åtgärdsprogram är ofta tids- och resurskrävande och det kan ifrågasättas om det i alla avseenden är en ändamålsenlig konstruktion. Vissa av de former av särskilt stöd som regleras i skollagen, såsom särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning, finns inte i gymnasieskolan. Av gymnasieförordningen (2010:2039) framgår att det finns andra stödåtgärder som är möjliga i den skolformen, t.ex. rätt att gå om en kurs och individuellt anpassat program (9 kap. 1, 4–4 a §§ gymnasieförordningen). Bestämmelserna om särskilt stöd gäller inte för kommunal vuxenutbildning (komvux).

Skolornas arbete med stödinsatser är centralt för många elevers lärande, där tidiga och adekvata insatser är en förutsättning för att eleverna ska ges möjlighet att nå utbildningens mål. Samtidigt är andelen elever som får särskilt stöd högst i årskurs nio, vilket innebär att stödet ofta sätts in i slutet av grundskolan. Mönstret har sett likadant ut de senaste åren (Särskilt stöd i grundskolan – läsåret 2022/23, Skolverket 2023). Skolinspektionens

Delredovisning II av regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser visar att elevers svårigheter uppmärksammas i större omfattning än innan garantin, särskilt inom det matematiska området. Garantin fungerar dock inte lika bra i de delar som ska se till att eleverna faktiskt får det stöd som de är i behov av (Skolinspektionen 2022, dnr 2018:8016).

Forskning visar att allt fler elever inte når utbildningens mål, från 1990-talet och framåt. En orsak till detta kan vara att stödinsatserna

sätts in för sent, att de är bristfälliga eller att de inte möter elevens behov. Det är uppenbart att dagens bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd inte fungerar och behöver ses över.

Att dagens bestämmelser bidrar till att arbetet med stödsatser på många skolor inte fullt ut tillgodoser de behov som finns är allvarligt, eftersom konsekvenserna av skolmisslyckanden kan bli stora, både för individen och samhället. Kostnaden kan bestå i en försenad etablering på arbetsmarknaden, begränsade yrkesval, försämrade möjligheter till egen försörjning samt ohälsa. En bra skolgång stärker barn och ungas framtidsutsikter och kan vara en viktig skyddsfaktor för att förebygga bl.a. utanförskap och kriminalitet.

Många elever har i dag behov av specialundervisning av speciallärare, exempelvis i form av extra färdighetsträning, enskilt eller i mindre undervisningsgrupp, som inte möts. De specialpedagogiska insatserna ska utgöra ett stöd och komplement till lärarens undervisningsuppdrag och behöver därför tydligare kopplas till undervisningen. På så sätt kan insatserna bidra till att elever får relevant och tidigare stöd för sitt lärande och att de specialpedagogiska insatserna inte bara reduceras till att lärare får råd och handledning. Vidare kan lärarens arbetsbelastning minska om de specialpedagogiska insatserna i högre grad riktas direkt mot eleverna i form av specialundervisning. Detta bidrar sannolikt till att förutsättningarna för undervisningsuppdraget förbättras.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om regleringen om extra anpassningar bör avskaffas,
- föreslå hur arbetet med stöd och särskilt stöd kan förbättras och effektiviseras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bestämmelserna om särskild undervisningsgrupp måste bli mer ändamålsenliga

Särskild undervisningsgrupp är en form av särskilt stöd i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan. Sådana mindre undervisningsgrupper kan vara av stor betydelse för elever i behov av särskilt stöd som annars riskerar att inte uppfylla de betygs-kriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas.

Det kan t.ex. handla om vissa elever som har svårt att koncentrera sig i stora klasser eller elever som behöver mer lärarstöd eller extra färdighetsträning.

Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör (3 kap. 8 § skollagen). Det saknas emellertid en reglering om hur elever ska fördelas på klasser eller grupper. Det är alltså oreglerat på vilket sätt och hur ofta rektorn kan besluta om nya grupper. Det är således inte heller reglerat hur länge en elev ska vara placerad i en elevgrupp för att den gruppen ska räknas som elevens ordinarie undervisningsgrupp.

Om det finns särskilda skäl kan särskilt stöd ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp än den som eleven normalt tillhör (3 kap. 11 § skollagen). Ett beslut om att en elev ska få hela eller delar av sin undervisning i en särskild undervisningsgrupp är ett rektorsbeslut inom ramen för ett beslut om åtgärdsprogram (3 kap. 9 § andra stycket skollagen).

Utgångspunkten är således att det särskilda stödet som huvudregel ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. Denna reglering innebär i praktiken att elever ofta måste misslyckas i den ordinarie elevgruppen innan det blir aktuellt att placera dem i en annan undervisningsgrupp. Detta kan vara negativt både för elever som är i behov av stöd och för övriga elever i den ordinarie gruppen.

Den nuvarande regleringen om stöd och särskilt stöd har ett starkt inkluderingsperspektiv som i praktiken riskerar att motverka elevers möjligheter att få ett effektivt stöd. En alltför långtgående inkludering påverkar samtidigt lärares förutsättningar att räkna till och andra elevers studiesituation. Om den bästa lösningen för en elev bedöms vara undervisning i en mindre grupp, eller enskilt, bör det kunna ses som en främjande åtgärd bland andra åtgärder i syfte att eleven ska få bättre förutsättningar för sitt lärande än tidigare.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som innebär att det ska bli enklare att placera elever i mindre och flexibla undervisningsgrupper eller att ge elever enskild undervisning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som i övrigt följer av kommittéförordningen (1998:74) ska utredaren redovisa förslagets konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredaren ska särskilt ha ett barn- och ungdomsperspektiv samt ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa förslagets konsekvenser utifrån såväl FN:s konvention om barnets rättigheter som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Utredaren ska analysera de samhällsekonomiska effekterna av olika alternativ och beakta dessa i de förslag som läggs. Omfattningen av dessa analyser ska anpassas efter förslagets karaktär och de bör kvantifieras i den mån och i de delar det är möjligt. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska även göra en analys utifrån dataskyddssynpunkt av sådana behandlingar av personuppgifter som är en nödvändig konsekvens av utredningens förslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från relevanta myndigheter, kommuner, regioner, professionsföreningar och berörda aktörer inom både offentlig och privat sektor. Utredaren kan vidare, i den utsträckning det bedöms motiverat, föra en dialog med barn och unga och beakta deras synpunkter och erfarenheter i genomförandet av uppdraget. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska samråda med utredningen om Ett helt eller delvis statligt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården (S 2023:04), Vårdansvarskommittén (S 2023:04), Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:04), utredningen Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:22), utredningen om mer obligatorisk undervisningstid för elever som behöver det (U2023:07) och utredningen En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare (U 2023:01). Utredaren ska i genomförandet av uppdraget beakta och ha en nära dialog med Socialstyrelsen och övriga berörda myndig-

heter utifrån det pågående uppdraget att ta fram ett nationellt hälso-
program för barn och unga till och med 20 års ålder (S2023/02379).
Uppdraget ska redovisas senast den 7 mars 2025.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:93

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en förbättrad elevhälsa (U 2024:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 september 2024

Förlängd tid för delar av uppdraget

Regeringen beslutade den 7 mars 2024 kommittédirektiv om en förbättrad elevhälsa (dir. 2024:30). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 7 mars 2025.

Utredningstiden ligger fast för den del av uppdraget som avser att se över regleringen om extra anpassningar, särskilt stöd och särskild undervisningsgrupp. Ett delbetänkande som avser denna del ska redovisas senast den 7 mars 2025.

Utredningstiden förlängs för de delar av det ursprungliga uppdraget som avser att se över elevhälsans syfte och uppdrag, att göra en översyn av elevhälsans huvudmannaskap och ledning, att utforma en elevhälsogaranti, samt att föreslå hur samverkan mellan elevhälsan, skolan i övrigt, hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan förbättras. Dessa delar av uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 25 juni 2025.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2025:18

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en förbättrad elevhälsa (U 2024:01)

Beslut vid regeringssammanträde 27 februari 2025

Förlängd tid för delar av uppdraget

Regeringen beslutade den 7 mars 2024 kommittédirektiv om en förbättrad elevhälsa (dir. 2024:30). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 7 mars 2025.

Genom tilläggsdirektiv förlängdes utredningstiden för delar av uppdraget. Den del av uppdraget som avser att se över regleringen om extra anpassningar, särskilt stöd och särskild undervisningsgrupp ska enligt tilläggsdirektiven redovisas i ett delbetänkande senast den 7 mars 2025. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 25 juni 2025 (dir. 2024:93).

Utredningstiden förlängs för den del av uppdraget som ska redovisas i ett delbetänkande. Denna del av uppdraget ska i stället redovisas senast den 11 april 2025.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och lärarkyrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havs-
områden utanför nationell jurisdiktion.
UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och
verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare
kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

- Säkrare tivoli. [40]

- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

- En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

- Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

- Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

- Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s
avskogningsförordning. [17]
Vissa förändringar av jaktlagstiftningen.
[32]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig
abortvård. [10]
Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]
Att omhänderta barn och unga. [38]
Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten
och verksamhet enligt LSS. [39]
Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. [41]
Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. [43]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]
På språklig grund. [9]
Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]
Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]
Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och lärarkenas
attraktivitet. [26]
En socionomutbildning i tiden [27]
Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]
Förbättrat stöd i skolan [44]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]