

Utbildningsdepartementet

Remissyttrande över betänkandet Förbättrat stöd i skolan (SOU 2025:44)

Almega Utbildning (nedan kallat förbundet) har getts möjlighet att lämna synpunkter på ovan rubricerat betänkande och vill framföra följande.

Almega Utbildning är en arbetsgivar- och branschorganisation för fristående förskolor och skolor. Förbundet har cirka 820 medlemmar. Förbundets medlemmar är bundna av kollektivavtal och är verksamma över hela landet. Fristående förskolor och skolor fyller en viktig roll i svensk utbildning. I dag väljer drygt 420 000 elever och cirka 50 000 medarbetare fristående skolverksamheter.

Sammanfattning

- **Förbundet tillstyrker** förslagen om att bestämmelserna om extra anpassningar avskaffas, avsnitt 6.1.
- **Förbundet tillstyrker förslaget** om att garantin för tidiga stödinsatser avskaffas. **Förbundet tillstyrker med tvekan förslaget** om att avskaffa de nationella proven i årskurs 3, avsnitt 6.2.
- **Förbundet tillstyrker delvis förslaget** om lydelsen i bestämmelsen om att alla barn och elever ska kunna följa undervisningen. Förbundet ansluter sig till SKR:s förslag i denna del och att det i bestämmelsen läggs till ordet "stöttning", avsnitt. 6.3.
- **Förbundet tillstyrker förslaget** om att standardiserade tester införs för att uppmärksamma elever med stödbehov, avsnitt 6.4.
- **Förbundet avstyrker förslaget** om stödundervisning i dess nuvarande utformning. Förbundet anser att det är rektor som ska fatta beslut om stödundervisning i samråd med lärare.
Förbundet avstyrker bedömningen om att vidare utreda klass- och undervisningsgruppernas storlek, avsnitt 6.5.

- **Förbundet tillstyrker delvis förslagen** om utredning av en elevs behov av särskilt stöd och hur särskilt stöd ska ges. Förbundet anser inte att bestämmelsen om att stöd i första hand ska ges i den egna undervisningsgruppen ska tas bort, utan i stället omformuleras så att det tydliggörs att rektor beslutar om stödet ska ges inom eller utanför elevens egen undervisningsgrupp, avsnitt 6.6.
- **Förbundet tillstyrker förslaget** om att elevens stödbehov ska styra om en elev ska ges undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp, avsnitt 6.7.
- **Förbundet tillstyrker med tvekan** förslaget om anpassad studiegång. Förbundet anser att ett beslut om anpassad studiegång kan fattas, inte i sista hand, utan där det står klart att det är den stödåtgärd som passar eleven bäst, avsnitt 6.8.
- **Förbundet bedömer att** utredningen underskattat de kostnader som framför allt bestämmelserna om stödundervisning kan medföra, då förslagen med nödvändighet kräver ytterligare behörig personal, alternativt flera specialpedagoger och speciallärare. Konsekvensanalysen behöver därför ses över så att finansieringsprincipen kan upprätthållas.

Övergripande synpunkter

Förbundet välkomnar utredningens genomgång av extra anpassningar och särskilt stöd och de förslag som läggs fram i utredningen.

Förslagen är tänkta att underlätta och ge större flexibilitet vid beslut om stöd med ett fortsatt fokus på elevens behov vid utformningen av stöd. Det ställer förbundet sig bakom. Samtidigt finns också en viss perspektivförskjutning, där det blir tydligt att undervisningen framför allt ska utgå från gruppens behov och att en elev som behöver stödundervisning eller särskilt stöd, gärna kan flyttas från sin ordinarie undervisningsgrupp. Det följer också av förslagen om de nya läroplanerna. Det vore olyckligt om det inte längre blir tydligt att lärare också i sin undervisning ska kunna tillgodose vissa individuella behov inom undervisningsgruppen och att gängse undervisning inte också kan inrymma elevers olika behov av enklare insatser, lärosätt och lärmiljöer. Förbundet har förståelse för att all form av stöd inte är rimligt att ge inom den ordinarie undervisningsgruppen, men ser också att lärmiljöerna och undervisningens utformning har betydelse för om en elev kan få stöttning inom sin egen undervisningsgrupp/klass. Den betydelsen är viktig att beakta.

Förbundet anser också att styrkedjan i skolan är viktig med huvudmannens ansvar, rektors ansvar och lärarnas ansvar för olika delar. Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Det är rektorn som beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Det gör att förbundet inte delar utredningens uppfattning om utformningen av förslaget om stödundervisning, då det bryter styrkedjan och inte tar hänsyn till rektors ansvar och beslutanderätt. Vi bedömer annars att stödundervisning är en bra åtgärd, men oroas också av att förslaget om sådan undervisning är resurskrävande och att utredningen därmed underskattat behovet av finansiering av förslaget.

Synpunkter på respektive förslag och avsnitt

6.1 Bestämmelserna om extra anpassningar ska avskaffas i samtliga skolformer

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

Förbundet tillstyrker förslaget.

Det har framkommit i flera utredningar att bestämmelserna i nuvarande lagstiftning om extra anpassningar uppfattas som betungande och att de, trots att det inte finns sådana krav, medför ökad dokumentation för lärarna. Så förbundet tillstyrker förslaget om att ta bort själva bestämmelsen om extra anpassningar.

Däremot anser Almega Utbildning att det bör stå klart att det i den ordinarie undervisningen ändå ska göras sådana insatser som underlättar för eleven i klassrummet, exempelvis hjälpmedel som hörselkåpor eller stressbollar, skärm och andra stöttande insatser för elever som har svårt att koncentrera sig i större sammanhang. Det handlar om en lärares möjlighet att göra individanpassningar av sin undervisning, men där insatserna varken utgör stödundervisning eller särskilt stöd. Det behöver ytterligare förtydligas i 3 kap 2 § skollagen, än vad som föreslås i avsnitt 6.3.

Det finns annars en risk för att stödundervisningen kommer att överutnyttjas för elever som mycket väl skulle kunna delta i ordinarie undervisning och i sin grupp med mindre insatser.

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.

Förbundet tillstyrker förslaget om att garantin för tidiga stödinsatser avskaffas. Förbundet tillstyrker med tvekan förslaget om att avskaffa de nationella proven i årskurs 3.

Förbundet välkomnar att garantin för tidigare stödinsatser och de obligatoriska bedömningsunderlagen avskaffas till förmån för standardiserade prov. Förbundet delar utredningens uppfattning om att dagens underlag är tidskrävande och inte fungerar väl. Standardiserade prov är enklare att använda och kan på ett bra sätt fånga upp elevers behov av stödundervisning eller särskilt stöd.

Vi ser däremot med viss tvekan på att de nationella proven i årskurs 3 avskaffas. De standardiserade proven ska, såvitt förbundet kan bedöma, ha både ett annat syfte och innehåll än motsvarande de nationella proven. Frågan är om resultaten av de standardiserade proven ger samma nationella bild av elevernas kunskapsutveckling, eller snarare om den bild de kommande proven ger räcker för en nationell avstämning. Om de nationella proven i årskurs 3 avskaffas, bör konsekvenserna följas upp noggrant.

6.3 Alla barn och elever ska kunna följa undervisningen

Förslag: Alla barn och elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de ska kunna följa undervisningen och utifrån sina egna förutsättningar utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Elever som lätt tillgodogör sig de kunskaper som minst motsvarar betygskriteriet godtagbara kunskaper eller lätt uppfyller de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling

Förbundet tillstyrker delvis förslaget.

Almega Utbildning står bakom tankegången att alla barn och elever i samtliga skolformer ska kunna följa undervisningen och utifrån sina egna förutsättningar utvecklas så långt möjligt. Men förbundet bedömer att det föreslagna förtydligandet i 3 kap. 2 § skollagen inte är tillräckligt tydligt.

Vi bedömer att det, som påpekats redan i avsnitt 6.1, bör förtydligas att även om bestämmelsen om extra anpassningar tas bort, ändå ska finnas en form av enklare insatser som ingår i ordinarie undervisning för att stötta vissa elever. Utredningen anger i betänkandet på s. 154 följande:

"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. ... Utredningen anser att sådant stöd som ges till enskilda elever ingår i begreppet ledning och stimulans."

Förbundet anser dock inte att det tydligt framgår att sådan ledning och stimulans också omfattar enklare insatser. Förbundet ansluter sig därför till Sveriges kommuner och regioner SKR:s förslag om att komplettera bestämmelsen med att lägga till ordet "stöttning", dvs. *"Alla barn och elever ska ges den ledning, stimulans och **stöttning** i sitt lärande och i sin personliga utveckling för att de ska kunna följa undervisningen och utifrån sina egna förutsättningar utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål."*

Förbundet har stor förståelse för att det i bestämmelsen klargörs följande: "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." Forskning visar att elever med en funktionsnedsättning behöver uppmärksammas tydligare för att förbättra elevernas resultat. Men det finns också en stor andel elever som är i behov av särskilt stöd utan att ha en diagnos eller tydlig funktionsnedsättning. Lagstiftningen har alltid tidigare varit tydlig med att den elev som behöver stöd, oavsett anledning, också ska få sådant. Det finns en risk att lagstiftningen tolkas så att det krävs en diagnostiserad funktionsnedsättning för att en elev ska vara berättigad till stöd. Förbundet anser att det måste stå klart att alla som behöver det ska få stöd.

6.4 Standardiserade tester införs för att uppmärksamma elever med stödbehov

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

Förbundet tillstyrker förslagen.

Utformningen av de standardiserade proven är oerhört viktig. Därför måste också syftet med proven vara tydligt. Är det en kunskapsuppföljning liknande nationella prov, eller enbart för att stämma av grundläggande kunskapsnivå och att säkerställa att en elev inte är i behov av stödundervisning eller särskilt stöd? För här finns en risk att undervisningen annars riktas in mot "teaching for the test" på ett icke önskvärt sätt.

Vi kan också se att det kan bli svårt för Skolverket att hinna med att färdigställa de standardiserade proven till ikraftträdandet 2028. Om de reformer som föreslås på skolområdet beslutas, kommer Skolverket att ha ett enormt uppdrag framför sig. Här kan finnas skäl till prioriteringar.

Förbundet tillstyrker också att de standardiserade testerna används för nationell utvärdering och analys av hur väl eleverna klarar testerna. Det är viktigt att följa upp kunskapsutvecklingen även nationellt. Av det skälet kan det finnas en tvekan mot att ta bort det nationella provet i årskurs 3, särskilt mot bakgrund av att de standardiserade testerna inte ska ha samma funktion som ett nationellt prov.

6.5 Stödundervisning ger ett snabbt och flexibelt stöd

Förslagen i korthet: 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. 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: Frågan om reglering av klass- och gruppstorlekar behöver utredas vidare.

Förbundet avstyrker förslagen i dess nuvarande utformning.

Förbundet avstyrker bedömningen.

Almega Utbildning anser att grundtanken med stödundervisningen är utmärkt. Det kommer troligen att leda till att elever snabbare lyckas inhämta kunskaper genom intensivträning och lättare kan nå kraven för godkända kunskaper.

Det förbundet vänder sig emot är utformningen av förslaget, där läraren gör bedömningen att eleven behöver stödundervisning, medan rektorn är skyldig att skyndsamt se till att eleven får sådan undervisning. Endast om det finns särskilda skäl har rektorn möjlighet att neka stödundervisning. Den här utformningen bryter styrkedjan i skolan, där rektor idag har både ansvar och beslutanderätt kring frågor om stöd. Förbundet bedömer att det är viktigt att rektor, som också har överblicken över vilka lärare som finns tillgängliga för stödundervisning, är den som ska fatta beslut om stödundervisning, självfallet i samråd

med undervisande lärare som uppmärksammat behovet och i förekommande fall också med elevhälsan. Det kan också hända att fler lärare i olika ämnen bedömer att eleven är i behov av stödundervisning och även här behövs en överblick av elevens samlade behov och möjligheter till stöd.

Det finns också en risk att det är den enskilde lärarens bedömning av vilka enklare insatser som kan ske inom ramen för den ordinarie gruppens undervisning och vad som i stället kräver stödundervisning, som avgör de insatser eleven får.

Förbundet kan också se att förslaget är resurskrävande, både avseende personal och lokaler. Idag finns en brist på utbildade lärare, specialpedagoger och speciallärare. Frågan är vem som ska kunna utföra stödundervisningen. Här finns också fler förslag på skolområdet som tydligt kräver fler lärare i undervisning såsom exempelvis Tid för undervisningsuppdraget. Förslagen sammantaget riskerar att leda till allvarlig lärarbrist där det faktiskt blir omöjligt att tillgodose elevers behov av stödundervisning, eftersom skolhuvudmän i första hand behöver se till att det finns lärare för ordinarie undervisning. Flertalet skolor är lokalsnålt byggda för att vara effektiva i kostnadshänseende och har inte utrymme för allt för många mindre grupprum. Dessa kan också behöva användas i den vanliga undervisningen.

Därför avstyrker förbundet förslaget om stödundervisning i denna utformning. Almega Utbildning anser däremot att stödundervisning i sig är ett bra sätt att utforma undervisningen för de elever som behöver det, men ser också svårigheterna enligt ovan.

Frågan om en eventuell reglering av klass- och gruppstorlekar är inte ett skarpt förslag i utredningen, utan en bedömning att frågan behöver utredas vidare. Förbundet vill trots det ändå påpeka att det är så många faktorer utanför själva klass- och gruppstorleken som har påverkan på undervisningen, att det är orimligt att ställa krav på ett visst antal elever i gruppen. Framför allt är det lärarens undervisningsskicklighet som har den mest avgörande betydelsen för undervisningen. Men även andra faktorer har stor betydelse såsom antalet elever i behov av särskilt stöd, elevgruppens sammansättning i övrigt, extra resurs i gruppen, socioekonomisk bakgrund hos eleverna med mera. Att försöka reglera undervisningsgruppens storlek enbart utifrån antalet elever kan aldrig leda till effektivitet, utan riskerar att vara resursdrivande. Det finns också en risk att ett "tak" för antalet elever också blir rådande, där elevgruppens sammansättning i stället krävt ännu färre elever i gruppen, men där taket då utgör en begränsning åt andra hållet. Därför avstyrker förbundet utredningens bedömning att klass- och gruppstorlekar ska utredas vidare.

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

Förslag: Bestämmelserna om utredning av en elevs behov av särskilt stöd i skollagen ska ändras. Om ansvarig lärare eller mentor inom ramen för undervisningen befarar att en elev inte kommer att tillgodogöra sig de kunskaper som minst motsvarar betygsriteriet godtagbara kunskaper eller att en elev inte kommer att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas ska läraren eller mentorn göra en skriftlig anmälan till rektorn om att elevens behov av särskilt stöd behöver utredas. Samråd ska alltid ske med speciallärare eller specialpedagog.

Förbundet tillstyrker delvis förslaget. Förbundet anser inte att bestämmelsen om att stöd i första hand ska ges i den egna undervisningsgruppen ska tas bort, utan i stället omformuleras så att det tydliggörs att rektor beslutar om stödet ska ges inom eller utanför klassundervisningen.

Förbundet tillstyrker att lärare eller mentor ska anmäla eller hellre informera skriftligt om att en utredning behövs av en elevs behov av särskilt stöd. Förbundet tillstyrker också att samråd alltid ska ske med speciallärare eller specialpedagog.

Förbundet anser däremot inte att lydelsen om att ge eleven särskilt stöd inom sin egen elevgrupp helt ska tas bort, utan i stället omformuleras på sådant sätt att rektor avgör hur stödet ska utformas, dvs. inom elevens egen undervisningsgrupp eller på annat sätt. Som utredningen påpekat finns flera olika stödåtgärder som går att genomföra i den egna gruppen utan att undervisande lärare får en extra arbetsbörda, exempelvis om en resursassistent behöver stötta eleven eller om eleven har anpassad studiegång och läser vissa ämnen. Det är därför bra att förtydliga en sådan flexibilitet, så att elever inte exkluderas från sin ordinarie undervisningsgrupp i onödan.

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.

Förbundet tillstyrker förslaget.

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.

Förbundet tillstyrker förslaget med tveksamhet.

När ett beslut om anpassad studiegång fattas för en elev får det ingripande konsekvenser för eleven i betygshänseende och möjligheterna att få ett fullständigt betyg från grundskolan. Därför är det av största vikt att elever och deras vårdnadshavare får korrekt information om beslutets konsekvenser på det sätt som utredningen föreslår.

Det kan däremot vara så att ingen annan stödåtgärd lämpar sig för elevens behov. Det betyder att förslaget kan läsas på olika sätt. Det ena är att andra stödåtgärder ska ha prövats först och inte lett till någon nytta och därmed får anpassas studiegång beviljas eleven. Men det andra sättet är att ingen annan stödåtgärd faktiskt går att tillgodose elevens behov och därför kan beslut om anpassad studiegång fattas. Väl medvetet om beslutets konsekvenser vill förbundet ändå framhålla att ibland passar ingen annan stödåtgärd för eleven. Vi förordar därför att, efter ordentlig information om vad anpassad studiegång kan leda till, ett sådant beslut ska kunna ges när så behövs och inte nödvändigtvis i sista hand.

Konsekvenser

Förbundet bedömer att förslagen är underfinansierade.

Förbundet bedömer att konsekvensbeskrivningen inte tillräckligt tar hänsyn till de krav på utökad personalstyrka (liksom ökade lokalbehov) som bestämmelserna om stödundervisning och i viss mån särskilt stöd för med sig. Tillsammans med andra förslag på skolområdet krävs en omfattande ökning av behöriga lärare. Enstaka förslags följder kan bäras inom ramen för den konsekvensanalys en utredning gjort, men som inte fullt ut finansierar förslaget. Men när flera utredningar inte finansieras fullt ut riskerar det att lämna skolhuvudmännen i en omöjlig sits. Förbundet anser därför att utredningen i sin konsekvensanalys underskattat de kostnader som kan medfölja förslagen om

stödundervisning och att en ny analys sker där förslagen finansieras fullt ut enligt finansieringsprincipen.

För Almega Utbildning

x

Andreas Mörck
Förbundsdirektör

x

Gudrun Rendling
Förbundsjurist