

Utbildningsdepartementet
u.s.remissvar@regeringskansliet.se

Förbättrat stöd i skolan (SOU 2025:44)

U2025/01067

Övergripande synpunkter

SPSM delar utredningens ambition att stödet i skolan behöver förbättras. Som utredningen konstaterar så ”finns betydande brister när det gäller tillgänglighet och stöd för elever med funktionsnedsättningar.” (s. 125) SPSM anser dock att flera av utredningens förslag är svagt underbyggda och konsekvenserna dåligt utredda. Det gäller exempelvis konsekvenser som relaterar till elevernas rättigheter, såsom rätten till en inkluderande utbildning. De brister som utredningen lyfter i skolornas arbete med stödinsatser riskerar i stor utsträckning att kvarstå om förslagen genomförs, samtidigt som andra negativa effekter kan uppstå.

SPSM anser att det genomgående saknas en djupare analys av huvudmännens och lärares förutsättningar att organisera stödinsatser ändamålsenligt och hur förslagen i betänkandet påverkar dessa förutsättningar. SPSM:s bild är, vilken stärks av utredningens empiri, att stödinsatser i dag ofta brister på grund av avsaknad av ekonomiska och personella resurser, specialpedagogisk kompetens och bristande organisatoriska förutsättningar. SPSM är tveksam till om utredningens samlade förslag kommer skapa bättre förutsättningar avseende dessa delar. De förslag som utredningen lämnar bedöms exempelvis inte stärka förutsättningarna för en flexibel organisering av stöd till elever inom ramen för undervisningen, som tvålärarsystem eller speciallärare för enskilda elever. Tvärtom riskeras mer resurser att styras mot en viss form av stödundervisning respektive särskilda undervisningsgrupper, utan att de åtgärderna nödvändigtvis svarar mot elevernas behov. Det i sin tur riskerar att ytterligare försvåra lärares förutsättningar att bedriva ordinarie undervisning som ger elever den ledning och stimulans de behöver. En övergripande risk som SPSM ser med utredningens förslag är därför, även om förslagen var och en för sig kan fylla viktiga funktioner, att dessa samlat förutsätter mer lärarresurser, utökade lokaler och en viss typ av organisering

av stödinsatserna. Detta kan i praktiken påverka förutsättningarna för ordinarie undervisning respektive särskilt stöd negativt.

Synpunkter på utredningens förslag och bedömningar

6.1 Bestämmelserna om extra anpassningar ska avskaffas i samtliga skolformer

SPSM tillstyrker utredningens förslag i huvudsak, men har vissa synpunkter.

Det saknas i stor utsträckning kunskap och statistik över hur extra anpassningar används och vilka extra anpassningar lärare gör. SPSM delar dock bilden att många elever som bör utredas för särskilt stöd i stället ges extra anpassningar och att lärare många gånger inte ges tillräckliga förutsättningar att möta elevernas behov av stöd. SPSM delar också utredningens slutsats att otydliga gränsdragningar mellan ledning och stimulans respektive extra anpassningar kan vara problematiskt, att lärare för sällan ges förutsättningar att samarbeta med specialpedagogisk personal och att lärare sammantaget fått bära ett stort ansvar för extra anpassningar utan tillräckliga förutsättningar (s. 133). SPSM har, både i sin roll som expertmyndighet inom specialpedagogik och som skolhuvudman, erfarenheter av de utmaningar som finns i förhållande till gällande bestämmelser. De insatser som i dagsläget räknas som extra anpassningar, men som föreslås vara en del inom ramen för ledning och stimulans, är exempelvis ofta en naturlig del av den anpassade lärmiljön i specialskolan. Samtidigt är en mycket stor andel av eleverna i specialskolan också i behov av olika slags ytterligare stödinsatser, utöver den anpassade undervisningen som bedrivs inom ramen för skolformen. Den gränsdragningsproblematik som beskrivs i utredningen är därför ofta aktuell inom just specialskolan.

Samtidigt kan, som utredningen lyfter (s. 138), regleringen med extra anpassningar ha bidragit till en utveckling av undervisningens tillgänglighet för samtliga elever som är positiv. SPSM menar att en fördel med regleringen av extra anpassningar är att insatser som genomförs identifieras och benämns. SPSM möter ofta verksamheter som framgångsrikt arbetar tvärprofessionellt och systematiskt med att utveckla undervisningen så att undervisningen tillgängliggörs för fler elever, utan att nivån sänks. Det finns en risk att denna positiva utveckling avstannar om regleringen av extra anpassningar försvinner och det samtidigt saknas andra incitament för att utveckla undervisningen i klassrummet i en inkluderande riktning.

Oavsett om extra anpassningar avskaffas eller inte så finns behovet av att anpassa och tillgängliggöra undervisningen och lärmiljön utifrån elevers olika individuella behov (se s. 152). Om dessa behov inte tillgodoses så ökar behovet av särskilt stöd eller särskiljande lösningar. Därför är det viktigt att det finns incitament och resurser för skolorna att arbeta med att tillgängliggöra den ordinarie undervisningen. Om extra anpassningar avskaffas behöver detta beaktas och kontinuerligt utvärderas.

SPSM saknar särskilda överväganden när det gäller kommunal vuxenutbildning (komvux). Extra anpassningar är en individinriktad stödform, till skillnad från annat stöd som erbjuds inom komvux som ofta är av mer generell karaktär, till exempel öppna studieverkstäder. Avsaknaden av reglering om särskilt stöd och elevhälsa inom komvux kan innebära att extra anpassningar fyller en särskilt viktig funktion inom skolformen. Därför bör det övervägas om extra anpassningar fortsatt bör finnas kvar inom komvux, alternativt särskilt utreda behov av andra stödformer.

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

SPSM anser att förslaget om att avskaffa garantin för tidiga stödinsatser behöver utredas vidare.

SPSM instämmer i utredningens slutsats att garantin för tidiga stödinsatser i grundskolan hitintills inte har fungerat enligt intentionerna och anser, i linje med utredningen, att dagens bedömningsstöd behöver göras om. SPSM anser samtidigt att utredningen inte tillräckligt utrett konsekvenserna av att avskaffa garantin, i synnerhet inte i den anpassade grundskolan.

Utredningen berör överhuvudtaget inte att sedan den 1 juli 2024 gäller bestämmelser i skollagen om garantin för tidiga stödinsatser i anpassade grundskolan. SPSM menar att det behöver utredas vidare vilka konsekvenser ett avskaffande skulle få för respektive skolform, i synnerhet den anpassade grundskolan. Det skulle kunna finnas alternativa förändringar som skulle göra att intentionerna med garantin för tidiga stödinsatser i högre grad uppfylls, och som därmed kan vara mer ändamålsenliga. Se vidare avsnitt 6.4.

6.3 Alla barn och elever ska kunna följa undervisningen

SPSM tillstyrker förslaget, med följande kommentar.

SPSM håller delvis med utredningen om att det finns fördelar med att tydligare försöka att sortera in sådant stöd och anpassningar utifrån elevernas förutsättningar som i nuvarande reglering benämns som extra anpassningar under ledning och stimulans, då det är något som naturligt bör ingå i lärarens undervisning och är en förutsättning för att eleverna, utifrån sina egna förutsättningar, ska utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Att sätta fokus på den ordinarie undervisningen ska vara strukturerad och tillgänglig är i sig positivt. Det är särskilt positivt att utredningen lyfter att lärare behöver kunna få kunskap om funktionsnedsättningar för att kunna variera och anpassa undervisningens form och innehåll. SPSM anser också att det är bra att utredningen skriver fram behovet av stöd från speciallärare och specialpedagoger (s. 153–154).

Samtidigt ser SPSM att det finns en risk med att de anpassningar lärare gör inom ramen för undervisningen osynliggörs, vilket lyfts ovan i yttrandet (6.1). SPSM menar också att det är osäkert om författningsförslagen som utredningen lämnar i realiteten kommer att påverka förutsättningarna för lärare och annan skolpersonal i avsedd riktning. SPSM:s bild är att det som i dag många gånger saknas för att ge elever ändamålsenliga stödinsatser är resurser, kompetens och en ändamålsenlig organisering av stödet. Myndigheten är tveksam till om utredningens samlade förslag kommer skapa bättre förutsättningar avseende dessa delar. De förslag som utredningen lämnar bedöms exempelvis inte stärka förutsättningarna för stödinsatser inom ramen för den ordinarie undervisningsgruppen utan riskerar tvärtom att styra mer resurser mot föreslagen stödundervisning respektive särskilda undervisningsgrupper. Det i sin tur riskerar att försvåra lärares möjligheter att bedriva undervisning som ger alla elever den ledning och stimulans som utredningen föreslår.

6.4 Standardiserade tester införs för att uppmärksamma elever med stödbehov

SPSM tar inte ställning till förslaget, då myndigheten ser behov av att denna fråga och förslaget i 6.2 utreds vidare.

SPSM är i grunden positiv till standardiserade tester som kan vara enklare att använda för lärare och mer träffsäkra än dagens bedömningsstöd. SPSM anser dock att utredningen dels inte grundligt utrett förutsättningarna för att ta fram denna typ av standardiserade tester, dels inte analyserat konsekvenserna tillräckligt i förhållande till att avskaffa garantin för tidiga

stödinsatser. SPSM menar att det är viktigt att lärare, när de bedömer vilken stödinsats som bäst tillgodoser en elevs stödbehov (s. 158), utgår från fler underlag än ett standardiserat test. Det kan finnas många bakomliggande orsaker till elevers prestationer i ett test, som inte kommer fram genom att tolka en standardiserad test. För att undvika att fel typ av stödinsatser genomförs, och därmed fördröjer ändamålsenliga insatser, behöver lärare i många fall kunna få stöd av specialpedagogisk kompetens. Att lärare ska samråda med personal med specialpedagogisk kompetens regleras tydligare i nuvarande garanti för tidiga stödinsatser jämfört med föreslagen reglering av standardiserade tester. SPSM anser därför att dessa aspekter av förslagen (6.2 och 6.4) bör utredas mer grundligt innan regeringen går vidare med förslagen. Det gäller även avseende tillämpligheten av standardiserade tester i anpassade grundskolan, respektive frågan om huruvida nuvarande bedömningsstöd inom garantin fungerar väl inom anpassad grundskola, en fråga som förbises av utredningen.

6.5 Stödundervisning ger ett snabbt och flexibelt stöd

SPSM avstyrker utredningens förslag.

Myndigheten ser flera risker med förslaget:

Stödundervisning kräver omfattande resurser

Att organisera och bemanna stödundervisningen kommer, om huvudmännen anordnar stödundervisning i den grad utredningen förväntar sig, att ta betydande resurser i anspråk. Utredningen lyfter övergripande utmaningar med att bemanna stödundervisningen, men för inget djupare resonemang om hur bristen på utbildade lärare påverkar möjligheterna att bemanna nära 48 000 stödundervisningsgrupper (s. 252), samt hur detta påverkar den ordinarie undervisningen. SPSM bedömer att för de elever, framför allt i lägre årskurser, som behöver stöd i att komma i gång med läs- och skrivutveckling samt lärande i matematik, kan stödundervisning vara en bra åtgärd. Många elever har dock andra behov. Elever med funktionsnedsättning behöver ofta ämnesövergripande anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och/eller särskilt stöd i flera ämnen under lång tid. Många elever med funktionsnedsättning behöver också stödinsatser under hela skoldagen och i andra situationer än själva undervisningen, som i matsal, vid förflyttningar, på rasten och hjälp med att passa tider. En stor risk, som SPSM ser det, är därför att arbetet med att

organisera och bemanna stödundervisningen kommer ske på bekostnad av att utveckla utbildningens tillgänglighet i sin helhet, stödet inom ramen för ledning och stimulans i undervisningen och insatser inom ramen för särskilt stöd.

Detaljreglering av stödet

Skolor kan redan i dag organisera denna typ av stödinsats, om den bedöms möta elevers stödbehov. I *En annan möjlighet till särskilt stöd* (SOU 2020:42) beskrivs det utrymme som skollagen lämnar för flexibla lösningar när det gäller undervisningsgrupper för elever som behöver stöd.¹ I det betänkandet konstateras bland annat att ”Inom ”den elevgrupp som eleven tillhör” är dock [...] flexibiliteten i det närmaste obegränsad, vilket innebär att det inte finns några hinder för att göra olika gruppindelningar som är gynnsamma för elevernas lärande.” (s. 61). Förevarande förslag riskerar däremot att minska den palett av stödinsatser som kan erbjudas jämfört med i dag. SPSM menar att stödundervisning också borde kunna ges som riktad insats inom den egna elevgruppen om det svarar bättre mot elevens behov, till exempel stöd av en speciallärare, annan behörig lärare eller annan relevant kompetens. Det finns exempelvis skolor som väljer att arbeta med tvålärarsystem eller halvklassundervisning för att möta upp behov inom undervisningsgruppen eller som ger enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid till elever som är i behov av det. Sammantaget framstår förslaget som onödigt smalt och detaljreglerat, då SPSM bedömer att det begränsar skolornas möjligheter att erbjuda den typ av stöd som är mest ändamålsenligt utifrån elevernas behov.

Risk att ändamålsenliga stödinsatser försenas

SPSM ser också att förslaget om stödundervisning i praktiken riskerar att fördröja särskilt stöd. Detta då de föreslagna villkoren för stödundervisning och särskilt stöd kan vara både svåra att tolka i förhållande till varandra, och vara uppfyllda samtidigt. Det riskerar att bidra till otydlighet och liknande gränsdragningsproblem som finns i dag när det gäller extra anpassningar respektive särskilt stöd. Stödundervisning riskerar att, oavsett elevens behov, bli den första insats som sätts in då det inte krävs någon kartläggning för åtgärden.

¹ SOU 2020:42 s. 60 ff.

Andra aspekter som inte beaktats av utredningen

Det finns för- och nackdelar med olika typer av intensivundervisning för de elever som behöver det. En nackdel med stödundervisning som bedrivs parallellt med ordinarie undervisning är att eleverna missar undervisning i den grupp som eleverna tillhör. Det ställer höga krav på verksamheten, så att eleverna inte tappar ytterligare i ämnet i förhållande till sina klasskamrater och får sin garanterade undervisningstid. Extra undervisning som erbjuds utöver ordinarie undervisning har generellt bättre förutsättningar att vara inkluderande. SPSM är i grunden positivt till att elever i behov av mer undervisningstid erbjuds det, om det bedöms gynnsamt för elevens utveckling, men menar att utredningen inte i tillräcklig utsträckning analyserat förslagets konsekvenser utifrån skolplikten och ett barnrättsligt perspektiv, däribland rätten till en inkluderande utbildning och rätten till vila och fritid. SPSM menar att förslagen i betänkandet *Förstärkningsundervisning i skolan - en försöksverksamhet för fler behöriga elever* (SOU 2024:94) över lag är mer noggrant utredda och att den utredningen i högre utsträckning beaktar olika aspekter av att erbjuda eleverna ytterligare undervisning.

Stödundervisning kan samtidigt vara en bra åtgärd för vissa elever

SPSM vill, trots att myndigheten avstyrker förslaget, lyfta att stödundervisning kan vara en lämplig stödåtgärd för en del elever, exempelvis när en elev är i behov av intensivträning eller varit frånvarande under en period. SPSM menar också att det är bra att utredningen föreslår att samråd med speciallärare eller specialpedagog ska ske vid behov av bedömning och planering av stödundervisningen, att rektor bör kunna besluta att det inte ska ges stödundervisning om det finns särskilda skäl samt att stödundervisningen ska utvärderas och att resultatet av utvärderingen ska överföras till den lärare som ska ansvara för elever i nästa årskurs eller nästa nivå av ämnet.

SPSM anser dock att det inte gjorts en tillräckligt fördjupad analys av vilka konsekvenser som förslaget om stödundervisning får. SPSM menar att det bör utredas ytterligare hur skolans stöd bör organiseras för att på ett flexibelt sätt fånga upp den bredd och komplexitet av olika stödbehov som finns

bland elever. Förhållandet mellan ett nytt betygssystem² och reglering av stödinsatser bör också analyseras närmare.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med utredningens förslag så menar SPSM att det bör övervägas om stödundervisning bör regleras i färre ämnen i de obligatoriska skolformerna, då det förefaller som att utredningen bedömer att stödundervisning är mest effektivt i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik (s. 177–180). En avgränsning mot dessa färdigheter skulle dels göra att resurserna som tas i anspråk blir mindre och mer riktade mot färdighetsträning, dels att gränsdragningen mellan stödundervisning respektive särskilt stöd kan bli tydligare, vilket kan innebära mindre risker för att en utredning om särskilt stöd fördröjs.

SPSM delar avslutningsvis utredningens bedömningar i denna del. Det är viktigt att stödundervisningen följs upp och utvärderas och som utredningen lyfter (s. 175) så aktualiserar förslaget om stödundervisning frågan om reglering av gruppstorlekar. Utredningen uppmärksammar dock inte tydligt att en möjlig konsekvens av förslaget om stödundervisning och de resurser organiseringen av denna kräver är att de ordinarie undervisningsgrupperna blir större. SPSM menar att detta är något som behöver beaktas.

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

6.6.2 En utredning av en elevs behov av särskilt stöd ska inledas snabbare

SPSM tillstyrker att det inte ska finnas krav på att elever ges annat stöd innan en utredning av elevs behov av särskilt stöd inleds.

Denna förändring kan bidra till att elever i behov av särskilt stöd får tillgång till sådant stöd snabbare. Myndigheten är dock tveksam till om förslaget kommer realisera ambitionen, då bristande resurser och övriga förslag, såsom stödundervisning, riskerar att fördröja utredningar på samma sätt som skett med extra anpassningar i dag. SPSM menar att föreslagen reglering kan komma att innebära liknande otydlighet och gränsdragningsproblem som finns med dagens reglering.

² Se Ett likvärdigt betygssystem (SOU 2025:18), s. 489–490

6.6.3 Det ska förtydligas att det är ansvarig lärare eller mentor som ska anmäla att elevens behov av särskilt stöd behöver utredas

SPSM avstyrker förslaget till reglering avseende *hur* stödbehov ska anmälas till rektorn.

SPSM menar att utredningens förslag om att läraren eller mentor ska anmäla elevs behov av utredning av särskilt stöd är problematiskt. En elevs behov av utredning kan identifieras även av exempelvis rektor, elevhälsopersonal och i vissa fall även av elev eller vårdnadshavare. Eleven kan också undervisas av en obehörig lärare, och elevens behov kan då behöva fångas upp på andra sätt, för att eleven ska ha möjlighet att få rätten till stöd tillgodosedd. Att andra aktörer inom skolans elevhälsa, annan skolpersonal, elev eller vårdnadshavare ska gå via läraren (se s. 193) skulle också innebära ännu ett steg i processen för att identifiera stöd, och samtidigt skapa en administrativ arbetsuppgift hos läraren. Det finns också andra bestämmelser i skollagen som korresponderar med utredningsskyldigheten, såsom 7 kap. 19 § och 5 kap. 9 § skollagen (2010:800). Det skulle innebära en olämplig inlåsningseffekt för tillämpningen av dessa bestämmelser om utredningen av en elevs stödbehov relateras enbart till vad läraren erfar. Dessa aspekter har förbisetts av utredningen, vilket enligt SPSM är problematiskt.

Det finns enligt SPSM en risk att en utredning av en elevs behov genom förslaget snarare fördröjs än påskyndas, genom att olika aktörer först ska vända sig till läraren. Detta vore problematiskt, och inte i enlighet med utredningens intentioner. Det finns enligt SPSM anledning att överväga om andra sätt att reglera ett förtydligat ansvar skulle kunna vara lämpligare, exempelvis genom krav på rektorn om att upprätta rutiner för att hantera de anmälningar som görs angående en elevs stödbehov, oavsett vem som anmäler behovet. Det skulle innebära både ett ansvar och en möjlighet för rektor att avgöra hur en utredning ska initieras, oavsett vem som identifierat behov av utredning.

6.6.4 Samråd med speciallärare eller specialpedagog ska alltid ske vid utredning av behov av särskilt stöd

SPSM tillstyrker förslaget om samråd med speciallärare eller specialpedagog.

Dessa kompetenser kan bidra i kartläggning och utredning av elevs stödbehov utifrån specialpedagogisk kompetens, vilket är viktigt för att ändamålsenligt stöd ska sättas in.

6.6.5 Elevens behov ska styra hur särskilt stöd ges

SPSM avstyrker förslaget om att ta bort regleringen att särskilt stöd ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av skollagen eller annan författning.

SPSM menar att nuvarande skrivning är nödvändig för att elever ska tillförsäkras en inkluderande utbildning, vilket är en rättighet enligt såväl FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Nuvarande skrivning tydliggör också att insatserna särskild undervisningsgrupp respektive enskild undervisningsgrupp (3 kap. 11 § skollagen) samt anpassad studiegång (3 kap. 12 § skollagen) inte ska sättas in innan särskilda stödinsatser inom ramen för ordinarie klass har prövats och bedömts som otillräckliga.

FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning har vid den senaste granskningen av Sverige uttryckt oro över ökningen av segregering åtgärder inom utbildningsområdet och avsaknaden av en tydlig mekanism för att övervaka och genomföra inkluderande utbildning. Kommittén rekommenderade därför Sverige att bland annat utveckla en nationell strategi för inkluderande utbildning i syfte att gå från segregerad utbildning till inkluderande utbildning samt inrätta en mekanism för att övervaka och genomdriva tillämpningen av den nationella lagstiftningen om inkluderande utbildning.³ Utredningen har inte analyserat förslaget med beaktande av elevers rätt till en inkluderande utbildning, och Sveriges internationella åtaganden, vilket SPSM anser behöver göras. SPSM utvecklar de problem och risker som myndigheten ser med förslaget i denna del nedan under avsnitt 6.7.

En viktig utgångspunkt som gäller i dag är också att eleven ska tillbaka till sin elevgrupp när behovet av enskild undervisning eller särskild undervisningsgrupp inte längre kvarstår. Genom nuvarande skrivning

³ FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Sammanfattande kommentarer avseende Sveriges kombinerade andra och tredje periodiska rapport p. 51-52.

tydliggörs vidare att eleven ska ha en ordinarie klasstillhörighet även när eleven placeras i ett annat sammanhang. Att ta bort detta förtydligande skulle kunna resultera i att elever blir utan ordinarie klasstillhörighet, vilket vore problematiskt. Utredningen analyserar inte denna fråga och förslagets effekter utifrån dessa aspekter.

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

SPSM avstyrker förslaget.

Utredningen påvisar inte att dagens reglering är ett hinder för rektors beslut att placera elev i särskild undervisningsgrupp, när eleven behöver det. Att rektorer och skolhuvudmän vanligen har fokus på den aktuella elevens behov vid beslut om placering i särskild undervisningsgrupp är något som konstaterats i en tidigare statlig utredning.⁴ I motiven till nuvarande reglering framgår också tydligt att det är just elevens behov som ska vara styrande för beslutet. I prop. 2009/10:165 anges bland annat att (SPSM:s kursivering): ”De särskilda skäl som kan åberopas för ett sådant beslut är kopplade till *möjligheten att skapa bättre förutsättningar att pedagogiskt hantera elevens stödbehov*. Förutom inlärningsproblematik kan det handla om olika funktionsnedsättningar, språkproblem, beteendestörningar m.m. som kan ligga till grund för bedömningen att elevens behov bättre kan tillgodoses i en annan undervisningsgrupp än den ordinarie.” och ”Placeringen ska föranledas av elevens behov och en bedömning att dessa bäst kan tillgodoses i en särskild undervisningsgrupp.”⁵ Särskild hänsyn ska tas till barnets bästa.⁶ SPSM vill också lyfta fram det som tidigare konstaterats i betänkandet *En annan möjlighet till särskilt stöd* (SOU 2020:42) i samband med den utredningens bedömning av att reglerna om placering i särskild undervisningsgrupp bör behållas oförändrade:

”Enligt utredningens uppfattning utgör reglerna om särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning i sig själva inte något hinder för att ge elever särskilt stöd i den formen.

Varken de faktiska eller formella kraven för att kunna genomföra en sådan placering är orimligt höga. Inte heller

⁴ Se SOU 2020:42, s. 67.

⁵ Prop. 2009/10:165 s. 292-293.

⁶ 1 kap. 10 § skollagen (2010:800) och prop. 2009/10:165 s. 292.

framstår reglerna som överdrivet krångliga eller svårförståeliga. Denna bild bekräftas också av utredningens expert- och referensgrupper samt de förvaltningsrepresentanter som utredningen intervjuat. Där finns en samstämmighet om att lagstiftningen ger de möjligheter som behövs vad gäller gruppindelning.” (s. 112)

SPSM menar därmed att ”elevens stödbehov” därför inte kan göras gällande som skäl för ändrad reglering. SPSM ser därutöver följande risker med förslaget:

Elever med funktionsnedsättning har rätt till en inkluderande utbildning. Dessa aspekter har inte analyserats av utredningen. SPSM ser en risk för att borttagande av den tröskel som finns i dag, genom särskilda skäl för nu aktuella åtgärder, och genom att skolan är skyldig att i första hand erbjuda stöd inom elevens ordinarie undervisningsgrupp riskerar leda till att fler elever placeras i särskiljande lösningar, utan att i första hand tillgängliggöra och anpassa lärmiljön och erbjuda stöd inom elevens ordinarie sammanhang.

Utredningen saknar också resonemang kring utgångspunkten att skolan ska arbeta för att eleven ska återgå till den egna elevgruppen. Placering i särskild undervisningsgrupp ska regelbundet omprövas.⁷ I Skolverkets allmänna råd anges att rektor bör ”säkerhetsställa att ett beslut om särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning eller anpassad studiegång inte omfattar fler ämnen eller längre tidsperiod än nödvändigt”.⁸

Undervisning enskilt eller i särskild undervisningsgrupp kan vara en ingripande åtgärd för eleven där rättssäkerhetsaspekter gör sig gällande, då skolan kan besluta om att eleven ska få undervisning utanför elevens ordinarie undervisningsgrupp, i strid med elevs och vårdnadshavares vilja. Det är därför viktigt att det finns en tröskel, såsom särskilda skäl, för att tydliggöra att detta inte ska göras lättvindigt och att placeringen ska göras utifrån en kvalificerad bedömning av elevens behov, samt att denna bedömning kan överprövas utifrån skolans skäl för åtgärden.

⁷ Prop. 2009/10:165 s. 293.

⁸ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2022:334) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Vid utformning av reglering och organisering av särskilt stöd måste också de risker som finns med särskilda undervisningsgrupper beaktas. Skolinspektionens senaste kvalitetsgranskning av särskilda undervisningsgrupper visar på bristande kvalitet i undervisningen vid en majoritet av de skolor som ingick i granskningen och lyfter fram riskerna för stigmatisering och låga förväntningar med denna typ av särskiljande lösning.⁹ Utredningens förslag åtgärdar inte dessa problem och risker. Om fler elever får enskild undervisning eller placeras i särskild undervisningsgrupp, utifrån mer lättvindiga grunder, riskerar fler elever drabbas av dessa negativa effekter.

SPSM har i och för sig ingen invändning mot att det tydliggörs att det särskilda stöd som ges enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp utgör undervisning, även om det bör vara en given utgångspunkt redan i dag. Det bör dock förtydligas i motiven vad detta innebär i förhållande till garanterad undervisningstid och att eleverna har rätt till undervisning i de ämnen som ingår i elevens utbildning. SPSM:s erfarenhet är inte att det i första hand är att eleverna inte får *undervisning* som är problem inom särskilda undervisningsgrupper, utan de problem som uppmärksammas ovan, såsom kvaliteten på undervisningen och huruvida undervisningen motsvarar den ämnesundervisning eleverna har rätt till.

6.8 Anpassad studiegång får bara ges i sista hand

SPSM tillstyrker förslaget och delar bedömningen, med följande kommentar.

SPSM delar utredningens slutsats i denna del, men vill samtidigt lyfta att det finns situationer då anpassad studiegång kan vara en lämplig åtgärd utan att andra åtgärder först testats, exempelvis om en elev inte klarar av att vara i skolan hela dagar på grund av medicinskt tillstånd eller annat hälsoskäl.

SPSM instämmer i behov av nationell uppföljning och utvärdering av hur åtgärden anpassad studiegång tillämpas.

⁹ Skolinspektionen, 2024, Undervisningens kvalitet i särskild undervisningsgrupp, Rapport 2024:14.

9.5.2 Kostnader för staten

SPSM är tveksamma till konsekvensanalysen avseende kostnader för SPSM.

SPSM delar utredningens slutsats att stödundervisning kommer att innebära ökade kostnader för SPSM, men är tveksam till de antaganden som görs avseende bland annat bedömningen av andelen elever med behov av stödundervisning, mot bakgrund av specialskolornas särskilda förutsättningar. Vidare vill SPSM uppmärksamma att en elevs utbildning i specialskolan finansieras både av en elevavgift från hemkommunen och SPSM:s förvaltningsanslag.

I detta ärende har sakkunnig Petter Ådahl varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även chefsjurist Ulrika Ehlin och enhetschef Nina Karnehed deltagit

För Specialpedagogiska skolmyndigheten

Aurora Lindberg
Generaldirektör