

Skolinspektionens yttrande över Förstärkningsundervisning i skolan – en försöksverksamhet för fler behöriga elever (SOU 2024:94)

Regeringskansliets diarienummer: U2025/00079

Sammanfattning

Skolinspektionen **ställer sig positiv** till förslaget om att införa förstärkningsundervisning i skolan som en försöksverksamhet men lämnar vissa synpunkter på förslagets utformning.

Skolinspektionen instämmer i vikten av att stärka möjligheterna för fler elever att uppnå behörighet och ser positivt på insatser som bidrar till detta. Myndigheten har återkommande konstaterat att skolors stöd till elever brister och att huvudmän sällan fördelar undervisningstid utifrån en kompensatorisk ansats. Det är bekymmersamt att många elever inte får det stöd de behöver för att nå utbildningens mål.

En väl genomförd försöksverksamhet, där två utformningar prövas, kan ge underlag för att identifiera den mest ändamålsenliga modellen inför ett eventuellt permanent införande. Samtidigt vill myndigheten framföra vissa synpunkter på förslagets utformning.

Myndigheten anser att en utformning som innebär att förstärkningsundervisning genomförs baserat på ett elevurval i förskoleklass och lågstadiet kan medföra en viss ökad komplexitet vid tillämpning av garantin för tidiga stödinsatser. Skolinspektionen vill även lyfta vikten av att i den fortsatta beredningen av förslagen uppmärksamma de otydligheter som föreligger i föreslagen författningstext.

Skolinspektionen **tillstyrker** vidare förslaget om att undantag från skyldigheten att tillämpa timplaner ska tas bort. Enligt myndigheten kan förslaget främja mer likvärdiga förutsättningar för eleverna.

Myndigheten kommenterar i yttrandet endast de förslag myndigheten har synpunkter på.

Skolinspektionens synpunkter på förslagen

Yttrandet följer den ordning som förslagen presenteras i betänkandet. Myndigheten kommenterar i yttrandet endast de förslag myndigheten har synpunkter på. Det innebär att myndigheten inte tar ställning till övriga förslag.

7.1 En treårig försöksverksamhet med förstärkningsundervisning

7.1.1 Försöksverksamhetens syfte och inriktning

Skolinspektionen ställer sig positiv till förslaget om en treårig försöksverksamhet med förstärkningsundervisning men lämnar vissa synpunkter på förslagets utformning.

Vi delar uppfattningen om att undervisningstid av god kvalitet är en central förutsättning för lärande

Skolinspektionen delar utredningens utgångspunkt att det är av stor vikt att stärka möjligheterna för fler elever att uppnå grundläggande behörighet. Myndigheten har i olika sammanhang lyft fram erfarenheter som visar att skolan inte alltid förmår att kompensera för elevers skilda förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, där olika former av utökad undervisning av god kvalitet och stöd kan utgöra viktiga kompensatoriska åtgärder.

Skolinspektionen är generellt positiv till ett förslag om att genomföra en försöksverksamhet där två utformningar för förstärkningsundervisning prövas och därefter utvärderas. En försöksverksamhet med en därpå följande utvärdering kan bidra till att ta reda på vilken utformning som är mest ändamålsenlig innan ett eventuellt permanent införande om ett sådant blir aktuellt. Sammantaget ser Skolinspektionen att förslaget om en försöksverksamhet med en påföljande utvärdering ger möjlighet att utveckla skolans arbete så att fler elever uppnår behörighet.

Även om Skolinspektionen är positiv till en treårig försöksverksamhet med förstärkningsundervisning vill myndigheten framföra vissa synpunkter på förslagets utformning.

En ytterligare sortering av elever i förskoleklass och lågstadiet riskerar förstärka komplexiteten i tillämpning av garantibestämmelsen

Skolinspektionen vill uppmärksamma den risk för ökad komplexitet i regelverkets efterlevnad som kan uppstå till följd av utredningens förslag att pröva en modell med tillfälligt elevurval i förskoleklass och lågstadiet. Enligt vår bedömning innebär detta en ytterligare differentiering av elever i

behov av stöd inom ämnena svenska, svenska som andra språk och matematik. Att genomföra förstärkningsundervisning baserad på elevurval riskerar därmed att ytterligare försvåra skolans redan utmanande arbete med att tillgodose stödbehov hos elever i förskoleklass och lågstadiet.

Skolinspektionen anser att garantin för tidiga stödinsatser och den föreslagna förstärkningsundervisningen sammanfaller i förskoleklass och lågstadiet när det gäller elevers kunskapsutveckling inom svenska, svenska som andra språk och matematik. Det finns därför skäl att notera resultatet från Skolinspektionens utvärdering av garantin för tidiga stödinsatser.¹ Utvärderingen visar att intentionen bakom garantireformen inte uppnås i alla delar. Den främsta förklaringen till det tycks vara att det finns en komplexitet i det stödsystem som skapats genom garantin tillsammans med skollagens parallella bestämmelser för stöd. Inom systemet ska elever som är i behov av stöd sorteras utifrån olika principer.² Detta system har inneburit en invecklad praktik för skolorna där det är svårt att göra rätt. En ytterligare sortering, som elevurval till förstärkningsundervisning skulle innebära, tillsammans med gällande bestämmelser om stöd till elever anser Skolinspektionen kan försvåra arbetet ytterligare.

Vissa synpunkter på den föreslagna förordningen

Skolinspektionen vill lyfta vikten av att i den fortsatta beredningen av förslagen uppmärksamma de otydligheter som föreligger i föreslagen författningstext. Det saknas till exempel en definition av vad som avses med förstärkningsundervisning. Skolinspektionen konstaterar att förstärkningsundervisning enligt utredningens förslag både kan innebära mer undervisningstid för vissa elever och mer undervisningstid för lärare utan att elevens totala undervisningstid ökar. Att begreppet förstärkningsundervisning både kan omfatta en modell för utökad obligatorisk undervisningstid för vissa elever och en modell där alla elever ges undervisning i halvklass men inte mer undervisningstid kan möjligen innebära att det i tillämpningen kommer framstå som oklart vad som avses med förstärkningsundervisning.

Enligt 2 § ska förstärkningsundervisningen vara inriktad på elever som behöver bättre förutsättningar att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av de kunskaper som minst ska uppfyllas. Enligt Skolinspektionen stämmer den beskrivningen inte in på

¹ Skolinspektionen (2024). *Garantin för tidiga stödinsatser*, redovisning av regeringsuppdrag. Diarienummer: 2020:8016. ISBN 978-91-989804-9-3.

² Ibid. s. 82.

förstärkningsundervisning som ges i halvklass eftersom den kommer att omfatta samtliga elever, vilket alltså utgör en bredare målgrupp än för undervisning i tillfälligt elevurval.

Omfattningen av den undervisning som ska ges i halvklass framgår inte av den föreslagna förordningstexten. I 8 § anges endast att förstärkningsundervisning i halvklass ska ges inom den garanterade undervisningstiden i ämnet och stadiet enligt timplanen men det framgår inte hur mycket undervisningstid i mindre grupp som eleverna ska få. Otydlighet i denna fråga kan enligt Skolinspektionens uppfattning leda till betydande variationer mellan skolor, vilket i sin tur kan försvåra en rättvisande utvärdering av effekterna av de olika utformningarna av försöksverksamheten.

Verksamheter som ingår i försöksverksamhet undantas inte från Skolinspektionens granskning

Skolinspektionen vill framhålla att befintliga bestämmelser om garantin för tidiga stödinsatser i förskoleklassen och lågstadiet, bestämmelser om särskilt stöd samt stöd i form av extra anpassningar fortsatt gäller för skolor som deltar i försöksverksamheten. Utredningen behandlar dock inte närmare hur dessa bestämmelser ska samverka och tillämpas under försöksperioden.

Myndigheten vill understryka att skolor som omfattas av tillsyn även under försöksverksamheten kommer att granskas utifrån gällande lagar och förordningar, oberoende av deras deltagande i försöket. Eftersom samma rekvisit – att elev riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås – utgör grunden för både rätten till extra anpassningar och rätten till förstärkningsundervisning, kan det skapa en otydlighet för läraren kring vilken åtgärder som är mest lämplig i det enskilda fallet och för tillsynsmyndigheten vad gäller bedömning om verksamheten uppfyller kraven i bestämmelserna. Skolinspektionen vill därför uppmärksamma behovet av att, i den fortsatta beredningen av förslagen, tydliggöra i förarbetena hur gränsdragningen och tillämpningen bör ske mellan försöksverksamheten och de befintliga bestämmelserna om stöd till elever.

Skolinspektionen är medveten om de utredningar där närliggande frågor behandlas. I Läroplansutredningens betänkande *Kunskap för alla*, lyfts bland annat behov av att överväga en översyn av bestämmelsen om tidiga stödinsatser. Detta bland annat mot bakgrund av Skolinspektionens

utvärdering av garantibestämmelserna.³ Frågan om att ta bort extra anpassningar utreds även för närvarande i utredningen om en förbättrad elevhälsa.⁴ Oavsett dessa förslag kommer myndighetens granskning, under försöksperioden, utgå från vid tidpunkten gällande lagstiftning.

7.6 Undantag från skyldighet att tillämpa timplanen ska tas bort

Skolinspektionen **tillstyrker** förslaget om att ta bort bemyndigandet i skollagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att tillämpa timplanen. Myndigheten delar utredningens bedömning att möjligheten att bedriva utbildning i grundskolan utan att tillämpa timplanen kan utmana målsättningen om en likvärdig utbildning för eleverna.

I ärendets slutliga handläggning har följande personer deltagit: Utredare Anna Blom och jurist Nina Forsgren.



Torun Rudin
Stabschef



Linda Zetterman
Föredragande, utredare

³ *Kunskap för alla* – SOU 2025:19 s. 469.

⁴ *En förbättrad elevhälsa*, dir. 2024:30