

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2025-05-22
Diarienummer GSF-2025-01760

Handläggare:
Anders Samuelsson
E-post:
anders.samuelsson@grundskola.goteborg.se

Yttrande över delbetänkande Förbättrat stöd i skolan

Förslag till beslut

I grundskolenämnden,

Grundskolenämnden översänder yttrande daterat 2025-05-22 som sitt yttrande till Utbildningsdepartementet.

Sammanfattning

Aktuellt delbetänkande ser över regleringen om extra anpassningar, särskilt stöd och särskild undervisningsgrupp. Förslaget är att bestämmelserna om extra anpassningar i skolan ska avskaffas. Istället ska fokus läggas på att ge elever den ledning och stimulans de behöver inom den ordinarie undervisningen och lärarnas ansvar för att anpassa undervisningen ska tydliggöras.

Vidare föreslås att garantin för tidiga stödinsatser och nationella prov i årskurs 3 ska tas bort. Istället ska standardiserade tester införas för att tidigt identifiera elever med behov av stöd inom läsning, skrivning och matematik. En ny stödform, stödundervisning i mindre grupper eller enskilt som komplement till ordinarie undervisning, ska införas för elever som riskerar att inte kunna följa undervisningen.

Utredning av elevers behov av särskilt stöd ska förtydligas för att säkerställa snabbare insatser. Beslut om enskild undervisning eller särskild undervisningsgrupp ska inte kräva särskilda skäl. Anpassad studiegång ska vara en sista utväg och beslut ska föregås av information till elev och vårdnadshavare om konsekvenserna.

Förvaltningen ställer sig, med vissa reservationer, positiv till flera av utredningens förslag. Reservationerna handlar bland annat om risk för ökad exkludering med fler elever som undervisas enskilt och i mindre grupper. Förvaltningen saknar även viktiga perspektiv i utredningen, såsom elevers rätt till delaktighet.

Även om förslaget att införa stödundervisning som ny stödform kan göra stödinsatser mer träffsäkra, avstyrker grundskoleförvaltningen förslaget. Inte minst ser förvaltningen svårigheter för rektor och huvudman i styrning och organisering av skolan utifrån ekonomi, lärare och lokaler.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Enligt utredningens beräkningar kommer förslagen innebära en nettoökning av kommuners årliga kostnader med 2 110 miljoner kronor. Stödundervisningen är det som beräknas kosta mest, 1 648 miljoner. Finansiering av de åtgärder som leder till

kostnadsökningar för kommuner föreslås ske genom utökade anslag. Enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) var kostnaderna totalt för all grundskola inklusive förskoleklass totalt 161 miljarder år 2023.

Förvaltningen ställer sig frågande till utredningens beräkningar av kostnader för införande av stödundervisning som ny stödform. Frågorna består i huvudsak av tre områden:

För det första grundar sig utredningens beräkningar för stödundervisning på andra grunder än vad förslaget anger. För elever i låg- och mellanstadiet används resultat i TIMMS och PIRLS (låg nivå eller under låg nivå). TIMMS mäter kunskaper i matematik och naturvetenskap, medan PIRLS mäter elevernas läsförmåga. För elever i högstadiet utgår beräkningarna från elever med betyget F i svenska, svenska som andraspråk och matematik. Stödundervisningen ska dock enligt förslaget 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. Det innebär att antalet elever aktuella för stödundervisning riskerar bli väsentligt större än vad utredningens beräkningar visar.

Ett andra område i utredningens beräkningar som förvaltningen ställer sig frågande till, är att underlaget endast utgår från svenska, matematik och naturvetenskap (TIMMS). Förslaget om stödundervisning innebär dock att eleven ska kunna få stödundervisning i *alla* ämnen om läraren så bedömer, vilket är ytterligare ett argument för att antalet elever aktuella för stödundervisning riskerar bli väsentligt större än vad utredningens beräkningar visar.

För det tredje visar förvaltningens beräkningar att utredningens schablon, utifrån ett Göteborgsperspektiv, utgår från en för låg andel som har behov av stödundervisning. Utredningen räknar med en schablon om 20 procent av eleverna på låg- och mellanstadiet och 12 procent av eleverna i högstadiet som har behov av stödundervisning. För Göteborgs del skulle det handla om betydligt fler elever på högstadiet, där cirka 20 procent av eleverna i Göteborgs Stads skolor saknar betyg i ett till tre ämnen.

Mot denna bakgrund anser förvaltningen att utredningens bedömning av ökade kostnader är bristfälligt, vilket lett till en underskattning av kostnadsökningen, och kräver mer noggranna beräkningar. Förslaget är kostnadsdrivande och kan få stora ekonomiska konsekvenser, då behovet av stödundervisning riskerar bli betydligt större i Göteborgs Stads skolor än vad utredningen beräknar. Stödundervisningen är en ny stödform, vars omfattning är mycket svår att prognosticera.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förslagen i utredningen kan ha en positiv inverkan genom att säkerställa att alla elever får det stöd de behöver för att lyckas i skolan. Standardiserade tester och stödundervisning kan hjälpa till att tidigt identifiera och stödja elever med olika behov.

Enligt förslaget om stödundervisning ska rektorn se till att den ges i mindre grupp eller enskilt samt parallellt eller utöver den ordinarie undervisningen. Utredningen föreslår även att göra det enklare att ge elever särskilt stöd enskilt eller i särskild

undervisningsgrupp. Sammantaget riskerar förslagen om stödundervisning och särskilt stöd bidra till en mer exkluderande skolmiljö, inte minst för elever med funktionsnedsättning.

Det ligger inte i linje med grundskolenämndens beslut från 2022 om grundläggande principer och ställningstagande kring särskilda undervisningsgrupper. Principerna är framtagna utifrån rådande styrdokument och aktuell forskning inom området. Forskning är tydlig med att elever som går i särskilda grupper kan känna sig stigmatiserade och mindre värda¹ samt att det finns stora risker med att undervisa barn med liknande problematik i en grupp². Det är väl känt i forskning att elever utvecklas mer i inkluderande skolformer och att det finns risker med homogena grupper för inläring och undervisning³. Grundskolenämndens beslut innebär att de allra flesta elever kan och ska kunna få den ledning, stimulans och stöd de behöver inom det ordinarie skolsammanhanget. Enligt de grundläggande principerna bör grundskoleförvaltningen styra och stödja för tidiga insatser samt ökad delaktighet och inkludering.

Bedömning av barnets bästa

Utifrån barnets bästa kan utredningens förslag hjälpa till att tidigare identifiera stödbehov, vilket kan leda till snabbare och mer effektiv hjälp. Med förslagen om minskad dokumentation av elevens utveckling ser förvaltningen dock en risk att stödinsatserna inte blir träffsäkra och möter elevens behov. En utmaning med förslaget är även att det blir svårare att förstå elevens behov och följa upp elevens progression och utveckling samt risk för bristfälliga underlag vid övergångar då dokumentationskravet minskar.

Förvaltningen saknar även viktiga perspektiv i utredningen, såsom elevers rätt till delaktighet och inflytande som leder till högre motivation, bättre utformat stöd, ökat lärande och därmed bättre resultat.

Samverkan

Information på facklig samverkansgrupp (FSG) den 10 juni 2025.

Bilagor

1. Delbetänkande *Förbättrat stöd i skolan* (SOU 2025:44)
2. *Yttrande över delbetänkandet SOU 2025:44 - Förbättrat stöd i skolan*

¹ Hjärne, E & Säljö, R. (2007). *Defining student diversity: categorizing and processes of marginalization in the Swedish school*. (<https://gup.ub.gu.se/publication/47863>) hämtad 2025-05-14.

² Malmqvist, J & Nilholm, C. (2016). *The antithesis of inclusion? The emergence and functioning of ADHD special education classes in the Swedish school system*. (<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:hj:diva-29886>), hämtad 2025-05-14

³ Bäckström, P. (2024). *Exploring Mechanisms of Peer Effects in Education Doctoral Thesis – Frame Factor Analyses of Classroom Instruction*

Ärendet

Stadsledningskontoret har till grundskolenämnden översänt remiss *Förbättrat stöd i skolan (SOU 2025:44)* för direktbesvarande till Utbildningsdepartementet.

Svar ska lämnas senast den 27 juni 2025.

Beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade den 7 mars 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur elevhälsan kan stärkas. Föreliggande remissvar avser delbetänkande från 11 april 2025 som ser över regleringen om extra anpassningar, särskilt stöd och särskild undervisningsgrupp. Resten av utredarens uppdrag, som avser elevhälsans uppdrag, ska slutredovisas senast 25 juni 2025.

Utredningen fick genom kommittédirektiv 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 undervisningsgrupper eller att ge elever enskild undervisning. Ändringarna i skollagen och skolförordningen ska enligt utredningens förslag träda i kraft den 1 juli 2026. Bestämmelserna föreslås tillämpas första gången på utbildning som påbörjas höstterminen 2028.

Remissen har beretts av en arbetsgrupp bestående av representanter från grundskoleförvaltningen och utbildningsförvaltningen. Förskoleförvaltningen samt Arbetsmarknad och vuxenutbildning har tillfrågats men valt att inte lämna några synpunkter.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningens bedömning och övergripande synpunkter framgår av bifogat förslag till yttrande.

Protokollsutdrag skickas till

Utbildningsdepartementet

Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen

Maria Andersson
Förvaltningsdirektör

Helena Sjöberg
Avdelningschef Planering och utveckling