

Yttrande

Utfärdat 2025-05-22

Ärendenummer GSF-2025-01760

Handläggare

Anders Samuelsson

E-post anders.samuelsson@grundskola.goteborg.se

Utbildningsdepartementet

103 33 Stockholm

Yttrande över delbetänkandet SOU 2025:44 - *Förbättrat stöd i skolan*

Sammanfattning

Göteborgs Stad har yttrat sig om delbetänkandet *En förbättrad elevhälsa (SOU 2025:44)* och ställer, med vissa reservationer, sig positiv till flera av utredningens förslag. Reservationerna, som utvecklas i nedanstående yttrande, 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 och inflytande som leder till högre motivation, bättre utformat stöd, ökat lärande och därmed bättre resultat. En annan synpunkt är att begreppet ”ledning och stimulans” behöver förtydligas för att definiera vad som förväntas rymmas inom ordinarie undervisning genom ledning och stimulans respektive nya stödformen stödundervisning.

Även om förslaget att införa stödundervisning som ny stödform fyller en funktion och skulle kunna göra stödinsatser mer träffsäkra, avstyrker grundskoleförvaltningen förslaget. Inte minst ser förvaltningen svårigheter för rektor i styrning och organisering av skolan utifrån ekonomi, lärare och lokaler. Förslaget kommer innebära en stor utmaning för rektor att hålla en organisation redo för att under läsåret skyndsamt kunna ta om hand elever som av lärare bedöms behöva stöd utanför klassrummet. Förvaltningen ser även stora svårigheter för huvudman att ge förutsättningar i form av fördelning av resurser, lärarkompetens och lokaler. Göteborgs Stad anser att finansieringsprincipen måste säkerställas vid alla reformer. När det gäller föreliggande utredning, så är kostnadsberäkningarna för osäkra och behöver ses över. Riksrevisionen har i en rapport från 2022 konstaterat att beloppsmässigt stora reformer sällan utvärderas, vilket också nämns i utredningen. Mot den bakgrunden vore ett alternativ till att införa förslaget om stödundervisning fullt ut, att det införs som försöksverksamhet i mindre skala för att sedan utvärderas.

Nedanstående yttrande innehåller i huvudsak synpunkter på förändringar inom de obligatoriska skolformerna som är delbetänkandets fokus. Synpunkter har även lämnats på de förslag som berör gymnasieskolan. Dessutom har förskolan och vuxenutbildningen tillfrågats, som valt att inte lämna några synpunkter.

Göteborgs Stads yttrande

Kapitel 6: Utredningens förslag och bedömningar

Utredningens förslag 6.1: Bestämmelserna om extra anpassningar ska avskaffas i samtliga skolformer

Göteborgs Stad tillstyrker utredningens förslag med följande tillägg.

Förvaltningen ser positivt på förslaget, inte minst då det innebär att dokumentationen kring denna form av stöd försvinner, vilket frigör tid till planering och uppföljning av undervisningen. En förutsättning är att anpassningar utifrån elevernas olika förutsättningar och behov ryms inom begreppet ”ledning och stimulans” (se förslag 6.3) och lärarens undervisningsrepertoar.

Om extra anpassningar försvinner finns en risk att planeringen av undervisningen inte utgår från elevernas behov, vilket kan innebära att fler elever behöver stödundervisning och särskilt stöd. 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. Mot den bakgrunden är det osäkert om förslaget kommer gynna elever i behov av stöd och anpassningar, inte minst elever med funktionsnedsättning som är en särskilt utsatt grupp.

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

Göteborg Stad tillstyrker utredningens förslag. Under förutsättning att förslaget om standardiserade tester införs enligt förslag 6.4, ser förvaltningen positivt på förslaget.

Utredningens förslag 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.

Göteborg Stad tillstyrker utredningens förslag med följande tillägg.

Förvaltningen ser positivt på förslaget som lyfter fram betydelsen av undervisning under lärares ledning, där det är en naturlig del av lärarens uppdrag att ge elever anpassat stöd

för att kunna följa undervisningen. Samtidigt innebär förslaget att lärarens ansvar och krav höjs, vilket innebär ökat behov av att ge lärare stöd och kompetensutveckling för att bättre kunna identifiera och genom ledning och stimulans stödja elever med olika behov. Förvaltningen ser även en risk i att utredningen tolkar begreppet ”lärarstyrd undervisning” alltför snävt och menar att balansen och kombinationen mellan lärar- och elevcentrerad undervisning behöver skrivas fram tydligare.

Skollagen, barnkonventionen, forskning och olika studier pekar på betydelsen av barns delaktighet, både när det gäller måluppfyllelsen i skolan, rätten till inflytande och elevernas hälsa. Något som lyser med sin frånvaro i utredningen. Skolinspektionens granskningar och andra rapporter visar att delaktigheten för elever, inte minst elever med funktionsnedsättning, har stora brister i dagens skolor (Skolinspektionen, kvalitetsgranskning 2018, *Att skapa förutsättningar för delaktighet i undervisningen*). Mot den bakgrunden menar förvaltningen att elevens rätt till delaktighet behöver lyftas fram som en förutsättning för att utredningens förslag om anpassningar och stöd i undervisningen ska lyckas och möta elevernas behov. Specialpedagogiska skolmyndighetens modell för delaktighet, som även Skolinspektionen lyfter fram, vore en bra utgångspunkt för att skapa delaktighet i arbetet med ledning, stimulans och anpassningar.

Förvaltningen ser positivt på att rektorns ansvar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet på skolan skrivs fram och tydliggörs i förslaget, samt att rektor har ett särskilt ansvar för att alla elever erbjuds strukturerad undervisning under lärares ledning. Även skrivelsen om att lärare skall ha tillgång till kvalificerad vägledning av speciallärare eller specialpedagog är positivt.

Utredningens förslag 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.

Bedömning: Regeringen bör ge Statens skolverk i uppdrag att ta fram och utforma standardiserade tester.

Göteborgs Stad tillstyrker utredningens förslag.

Förvaltningen ser positivt på förslaget under förutsättning att testerna håller hög kvalitet, blir finmaskiga och kan fånga upp elevernas kunskaper på ett säkrare sätt än vad fallet är med dagens bedömningsunderlag. Ytterligare en förutsättning är att testerna prövas i mindre skala innan fullskaligt införande, inte minst med tanke på att de ska genomföras

digitalt. Förslaget om standardiserade tester kräver även att det finns en organisation och resurser på plats som klarar omhändertagandet av resultatet och det stödbehov testerna visar.

Utredningens förslag 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.

Göteborgs Stad avstyrker utredningens förslag.

Med rätt resurser och förutsättningar skulle förslaget om ämnesspecifik stödundervisning kunna fylla en funktion och göra att stödinsatser kommer in tidigare och blir mer träffsäkra, vilket förvaltningen ser positivt på.

Samtidigt anser förvaltningen att det finns flera risker som behöver beaktas.

Förvaltningen menar att det finns en motsägelse och otydlighet i att utredningen å ena sidan menar att stödundervisning behövs som stödform, då det ställs alltför höga krav på att lärare ska kunna ge varje elev ledning och stimulans inom den ordinarie

undervisningen. Å andra sidan föreslår utredningen enligt förslag 6.3 att lärare, inom ramen för ledning och stimulans, ska utforma undervisningen så att *alla* barn och elever kan följa undervisningen. Mot den bakgrunden menar förvaltningen att det är angeläget att begreppet ”ledning och stimulans” förtydligas för att definiera vad som förväntas rymmas inom ordinarie undervisning genom ledning och stimulans respektive nya stödformen stödundervisning.

Förslaget innebär stora utmaningar för huvudman att skapa förutsättningar för skolorna att klara stödundervisningen i form av resursfördelning, lärarkompetens och lokaler. Utredningens beräkningar för ökade kostnader är enligt förvaltningens mening för översiktlig och kräver mer noggranna beräkningar. Se vidare synpunkter nedan under rubriken ”Finansiering”, sidan 7.

Förvaltningen ser även stora svårigheter för rektor i styrning och organisering av skolan utifrån ekonomi, lärare och lokaler. Förslaget innebär en stor utmaning för rektor att hålla en organisation redo för att under läsåret skyndsamt kunna ta om hand elever som av lärare bedöms behöva stöd utanför klassrummet.

Enligt förslaget är det läraren som ska bedöma om behovet av stödundervisning finns och informera rektor. Variationen i olika lärares bedömning av elevers stödbehov kan bli stor, vilket gör att antalet elever i behov av stödundervisning är svårbedömt. Inte minst med tanke på den stora pedagogiska segregationen med stort antal obehöriga lärare som undervisar elever med störst stödbehov. Obehöriga lärares bedömning av elevers kunskaper är redan idag ett välkänt problem (Skolinspektionen 2017, *Undervisning på skolor med många obehöriga lärare*).

Förvaltningen instämmer i vikten av att lyfta fram lärarens profession och bedömningar i sin yrkesutövning, inte minst i beslut om stödinsatser. Förslaget riskerar dock att läraren lämnas ensam med ett större ansvar, vilket kan skapa stress och högre arbetsbelastning. Att eleven ”inte kan följa undervisningen” förväntas lösas med stödundervisning, vilket kan ses som en enkel lösning på ett komplext problem. För att lyckas med att anpassa elevens stöd efter behoven, kräver förslaget därför tydligare riktlinjer om hur lärarens samarbete med skolans elevhälsa och ledning ska se ut. Förslaget förutsätter även att resurser för stödundervisning, inte minst speciallärare och specialpedagoger, finns tillgängliga i hela landets skolor vilket inte är en självklarhet.

Utredningen lyfter vikten av att ta hänsyn till elevernas behov så att stödundervisningen inte blir för betungande. Samtidigt föreslår utredningen att stödundervisningen kan förläggas utanför ordinarie undervisning, vilket kan leda till längre skoldagar som kan vara krävande för eleven. Inom gymnasieskolan finns dessutom ingen gräns för hur lång skoldagen kan vara, vilket kan utgöra en risk att stödets omfattning stjälper mer än hjälper eleven.

Förvaltningen anser även att argumenten i utredningen är alltför vaga för att stödundervisning inte ska gälla för elever i anpassade grundskolan som läser ämnesområden. Eleverna som läser efter ämnesområden är en heterogen grupp med mycket stor spännvidd i stödbehov och många elever läser även en kombination av ämnen och ämnesområden. Därav finns det behov av att förtydliga och fördjupa resonemanget kring elevers stödbehov inom anpassad grundskola.

När det gäller gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, ställer sig förvaltningen frågan till varför stödundervisning inte omfattar ämnet engelska, vilket krävs godkänt i för att få en examen.

Utredningens förslag 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.

Göteborgs Stad tillstyrker utredningens förslag.

Förvaltningen menar att det är bra med förslag om förtydligande om vem som ska anmäla till rektor och hur en anmälan ska gå till. Behovet kvarstår dock att skola och huvudman skapar förutsättningar för särskilt stöd i form av adekvata resurser, bemanning och kompetens som möter elevens behov.

Utredningens förslag 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.

Göteborgs Stad avstyrker utredningens förslag.

Förvaltningen ser stora utmaningar och risker med att inkluderingsperspektivet tonas ner i förslaget och att fler elever exkluderas. Risken är överhängande att tröskeln sänks för att sortera ut elever i särskilda grupper, inte minst elever med funktionsnedsättning, som lätt kan bli permanenta. Resultaten från en mängd studier pekar på förekomst av stigmatiseringseffekter av särskilt stöd, särskilt om det organiseras i form av särskiljande lösningar. Tidigare studier och uppföljningar visar även att undervisningen i särskilda undervisningsgrupper ofta är bristfällig med låg kvalitet och variation, vilket inte ger

goda förutsättningar för lärande (Skolinspektionens rapport *Undervisningens kvalitet i särskild undervisningsgrupp*, 2024:14).

Utredningens förslag 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.

Göteborgs Stad tillstyrker utredningens förslag.

Förvaltningen är positiv till förtydligande i skollagen om att beslut om anpassad studiegång fattas på starkare grunder och som tydligare än idag utgår utifrån elevens stödbehov och inte ekonomiska eller organisatoriska förutsättningar.

Finansiering

Förvaltningen ställer sig frågande till utredningens beräkningar om 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.

En andra brist i utredningens beräkningar är att underlaget utgår från endast svenska, matematik och naturvetenskap (TIMMS). Förslaget om stödundervisning innebär dock att eleven ska kunna få stödundervisning i *alla* ämnen om läraren så bedömer, vilket innebär 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 utredningen utgår från ett för lågt elevunderlag 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 den bakgrunden anser förvaltningen att utredningens underlag för ökade kostnader är för låg och översiktlig 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 utredningens beräkningar säger. Dessutom är stödundervisningen en ny stödform, vars omfattning är mycket svår att prognosticera.

Avslutande reflektioner

Beräkningarna bygger på att ytterligare 3 100 lärare behövs, varav de flesta för att bedriva stödundervisning. Den prognosticerade minskningen av elevunderlag, och därmed minskat lärarbehov, skulle enligt utredningen täcka en mycket stor del av det ökade lärarbehov som reformförslagen innebär. Värt att notera är att även flera andra utredningar, till exempel utredningarna ny lärarutbildning (SOU 2024:81) och förstärkningsundervisning i skolan (SOU 2024:94), hänvisar till att minskat elevunderlag kompenserar för ökat behov av lärare. Om både föreliggande utredning och andra nämnda utredningar genomförs riskerar det att leda till markant ökad lärarbrist med konsekvensen att förslagen inte är genomförbara så som det är tänkt.

Ytterligare en reflektion är att en mängd reformer föreslås inom skolans område, varav förslaget om förstärkningsundervisning (SOU 2024:94) är en som överlappar föreliggande utredning. Förvaltningen ställer sig tveksam till utredningens bedömning att förslagen om förstärkningsundervisning och förslaget om stödundervisning kan kombineras. Förvaltningen ser en risk i att det blir svårt för rektor och skolan att hantera en så stor mängd styrsignaler samtidigt, som dessutom angränsar till och överlappar varandra. Det blir en ”överdos” av styrning och oförenliga krav, vilket kan få allvarliga konsekvenser i form av ökade kostnader, administration och minskad effektivitet.

Grundskolenämnden i Göteborgs Stad