

Handläggare
Kristina Björkegren Linder
Telefon: 08-50833890**Till**
Utbildningsnämnden
2025-02-20

Förstärkningsundervisning i skolan - en försöksverksamhet för fler behöriga elever (SOU 2024:94)

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2025/130

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden godkänner utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat ”Förstärkningsundervisning i skolan – en försöksverksamhet för fler behöriga elever (SOU 2024:94)” till utbildningsnämnden för yttrande.

I betänkandet föreslås införandet av en treårig försöksverksamhet med förstärkningsundervisning i svenska, svenska som andraspråk och matematik. Undervisningen ska vara obligatorisk och genomföras utöver ordinarie schema, i halvklass eller genom elevurval, där de elever som riskerar att inte klara målen undervisas i små grupper. Utredningen föreslår även införande av sommarlovsskola. Sommarlovsskolan ska vara färdighetstränande och språkstärkande.

Utbildningsförvaltningen ställer sig generellt positiv till införandet av en försöksverksamhet med förstärkningsundervisning och väljer att kommentera delar av förslaget som förvaltningen anser kräver djupare analys. En komplicerande faktor enligt förvaltningens bedömning är att de skolor som föreslås ingå i urvalet ska ha minst en ”normalstor” klass, med gräns om minst 18 elever per aktuell årskurs. Den gränsen kan komma att vara en faktor av betydelse i samband med en effektutvärdering. I Stockholms stad finns betydande socioekonomiska skillnader mellan skolor, där vissa har en hög elevomsättning och många nyanlända elever. Omsättningen leder till att platser blir lediga utan att nya elever tillkommer, vilket resulterar i små klasser. Det innebär att flera av de skolor som

kämpar med låga kunskapsresultat och låg gymnasiebehörighet kommer att stå utanför försöksverksamheten.

Förvaltningen ställer sig tvekan till förslaget att elever i de lägre årskurserna (årskurs 1–3) som deltar i tillfälligt elevurval ska få detta utanför sin ordinarie undervisning. Längre skoldagar kan bli alltför ansträngande och riskerar dessutom att upplevas som stigmatiserande, vilket kan påverka motivation och välmående negativt. Yngre elever som under en begränsad period får exempelvis intensivundervisning bör få detta inom ramen för den ordinarie undervisningstiden.

Avslutningsvis vill förvaltningen betona vikten av en gedigen genomlysning av om kostnaden står i proportion till resultaten när försöksverksamheten utvärderas och frågan om en permanent reform ska genomföras.

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen. Den korta remisstiden kräver omedelbar justering av beslutet.

Bakgrund/Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat ”Förstärkningsundervisning i skolan – en försöksverksamhet för fler behöriga elever (SOU 2024:94)” till utbildningsnämnden för yttrande.

Nästan var sjunde elev lämnar varje år grundskolan utan behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan, något som inte bara påverkar möjligheterna till fortsatt utbildning utan också försvårar vägen ut i vuxenlivet. Även om det naturligtvis finns ett samband mellan mängden undervisningstid elever får och hur mycket de lär sig - en elev som har gått längre tid i skolan lär sig mer än en elev som gått kortare tid i skolan - så visar forskningen samtidigt att enbart mer undervisningstid sällan har stora positiva effekter. Att bara lägga till ”mer av samma” inom ramen för ett befintligt skolsystem tycks oftast ha små eller inga positiva effekter. Få av de elever som inte lärt sig det de ska lära sig i den ordinarie undervisningen lyckas lära sig genom att få mer undervisning inom samma betingelser de redan har misslyckats under.

I betänkandet hänvisas till en studie som visar att flera av de elever som i årskurs 8 fått betyget F i matematik ligger mellan tre och sju läsår från att nå ett E i årskurs 9. Utredningens bedömning är att sådana kunskapsluckor inte kan åtgärdas med till exempel mer lovskola. Lovskolan kan vara till hjälp för vissa elever, framför allt dem som missat ett specifikt moment på grund av kortare avbrott i

studierna. Lovskolan hjälper dock inte de elever som ligger långt ifrån målen. Det skulle, menar utredarna, däremot införandet av extra studietid kunna göra då denna ges i anslutning till den ordinarie undervisningen under terminerna. Dilemmat med extra studietid är dock att den bygger på frivillighet och att de elever som lärare och rektorer anser borde delta väljer att inte göra det samtidigt som undervisningen vanligtvis inte leds av ämnesbehöriga lärare.

Eleverna behöver, enligt utredningens bedömning, i stället ges mer obligatorisk undervisning under terminerna, under andra förutsättningar och med fokus på insatser som ger eleverna möjlighet att utveckla förväntade kunskaper och färdigheter. Därför föreslås två alternativa sätt att implementera en sådan undervisning; genom att elever som riskerar att inte nå målen väljs ut för att få förstärkningsundervisning under intensivperioder, alternativt genom halvklassundervisning i vissa ämnen. Det som enligt utredarna talar för halvklassundervisning är att insatsen är generell för alla elever i klassen och att den upprätthåller en heterogen elevsammansättning i undervisningsgruppen. Det skapar inkludering och bidrar till positiva kamrateffekter. Det som talar för elevurval är att det möjliggör anpassade insatser i relation till specifika behov hos den enskilda eleven, vilket kan ge ännu starkare kompensatoriska effekter för eleven jämfört med undervisning i halvklass. Oavsett om valet är halvklass eller elevurval sker undervisningen i mindre grupp. Gruppstorlekar kan behöva regleras i de obligatoriska skolformerna och utredarna föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning motsvarande den som nu finns för förskolan med normering av storleken på en "klass".

Då utredarna inte med säkerhet kan fastställa vilken modell som har bäst totaleffekter och är mest kostnadseffektiv föreslås införandet av en treårig försöksverksamhet där de två olika sätten att utforma förstärkningsundervisning prövas. I försöksverksamheten väljs skolor ut slumpmässigt. I försöket föreslås 320 skolor med sammanlagt 16 000 elever ingå. Om förslaget antas kan försöksverksamheten påbörjas 2026.

Efter genomförd försöksverksamhet bör, anser utredningen, det finnas tillräckligt med underlag för att kunna lägga ett förslag om en permanent reform. Grundprincipen bör då utgå från 1969 års läroplan. Där reglerades elevernas undervisningstid som en veckoarbetstid per stadium och ämne, det vill säga hur många lektioner eleverna skulle få per ämne och vecka. I relation till detta reglerades också hur många lärarveckotimmar som skulle finnas. I ett antal ämnen, främst svenska och matematik, översteg antalet lärarveckotimmar elevveckotimmarna. Detta överskott kallades

resurstimmar och användes främst för att dela upp klassen i grupper, oftast halvklassundervisning. Denna reglering luckrades upp i de nästföljande läroplanerna och försvann helt i samband med läroplansreformen år 1994 (Lpo94).

Utredningens bedömning är att timplanen vid en permanent reglering bör tillföras ett antal förstärkningstimmar i svenska, svenska som andraspråk och matematik i alla stadier. Dessa timmar ska skolhuvudmännen vara skyldiga att kunna anordna. Timmarna gäller utöver den garanterade undervisningstiden. I vilken form dessa timmar ska ges, genom tillfälligt elevurval eller halvklassundervisning, förväntas försöksverksamheten utvisa.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom grundskoleavdelningen i samverkan med avdelningen för ekonomi och styrning, avdelningen för personal och kompetensförsörjning samt avdelningen för utveckling och samordning.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 11 februari 2025. Funktionshinderrådet kommer att få möjlighet att behandla ärendet vid sammanträdet den 12 februari 2025.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Utbildningsförvaltningen ställer sig generellt positiv till införandet av en försöksverksamhet med förstärkningsundervisning och väljer att kommentera delar av förslaget som förvaltningen anser kräver djupare analys.

Mindre grupper – halvklass eller tillfälligt elevurval

Utredningen hänvisar till olika forskningsstudier som visar att effekterna av mindre klasstorlekar är positiva men, i förhållande till kostnaderna, relativt små. De studier som utredningen hänvisar till inom ämnet är av äldre datum, där den senaste publicerades 2012 och således är 13 år gammal. Sedan dess har grundskolans kompensatoriska uppdrag blivit alltmer komplext. Spridningen i elevresultat har ökat, såväl mellan skolor och skolhuvudmän som mellan olika elevgrupper. Detta kan till stor del förklaras av att elevsammansättningen har förändrats över tid, framför allt genom invandring, liksom att elevselektionen mellan olika skolor har ökat. Samtidigt har antalet diagnoser för adhd och autism ökat i Sverige det senaste decenniet. Cirka 5–7 procent av barn har adhd, vilket innebär svårigheter med fokus och uppmärksamhet. Ökningen kan bero på ökad kunskap, medvetenhet och bredare diagnoskriterier, vilket gör att fler får en neuropsykiatrisk diagnos. Oavsett orsaken har förväntningarna på anpassningar för denna elevgrupp ökat. Att

organisera undervisningen i mindre grupper är en viktig åtgärd för att underlätta deras lärande och utveckling.

Ett argument för undervisning i halvklass är att det skapar bättre förutsättningar för alla elever att nå kunskapsmålen.

Skolinspektionens kvalitetsgranskning för att följa upp och utvärdera garantin för tidiga stödinsatser under perioden 2019–2024 visar att det finns en risk att inte alla elever som uppvisar indikation på behov av stöd finns med vid samråd om stöd med personal med specialpedagogisk kompetens, utan endast elever som uppvisar tydliga stödbehov. Granskningen visar också att arbetet med tidiga stödinsatser sällan har ett tydligt ämnesfokus. De extra anpassningar som lärare och personal med specialpedagogisk kompetens utformar i samråd är oftast generella, medan ämnesspecifika anpassningar förekommer betydligt mer sällan.

Förvaltningen ställer sig positiv till möjligheten att i låg- och mellanstadiet kunna dela in eleverna i halvklass. Undervisning i halvklass under vissa lektioner skulle kunna vara ett sätt att öka förutsättningarna för elever som har svårt att uppnå kunskapsmålen. Lärare som undervisar en mindre elevgrupp har större möjligheter att ge individuellt stöd och engagera sina elever, vilket i sin tur kan höja undervisningens kvalitet. Det ökade lärarstödet skulle även kunna bidra till att kompensera för elevers skilda förutsättningar. En försöksverksamhet där elever i de lägre årskurserna delas in i halvklass på vissa lektioner i svenska och matematik skulle vara av betydelse för att utvärdera om det är ett effektivt sätt i arbetet med tidiga insatser.

Fortsatt ställer sig förvaltningen tveksam till förslaget att elever i de lägre årskurserna (årskurs 1–3) som deltar i försöket med förstärkningsundervisning genom tillfälligt elevurval ska få detta utanför sin ordinarie undervisning. Längre skoldagar kan bli alltför ansträngande och riskerar dessutom att upplevas som stigmatiserande, vilket kan påverka motivation och välmående negativt. Yngre elever som under en begränsad period får exempelvis intensivundervisning bör få detta inom ramen för den ordinarie undervisningstiden. Förvaltningen anser vidare att förstärkningstimmar i högstadiet enbart ska användas för förstärkningsundervisning för tillfälligt elevurval och inte halvklassundervisning. Detta i syfte att uppnå maximal kompensatorisk effekt. Variationen i elevresultat ökar ju äldre eleverna blir och i högstadiet är behovet av specifika fokuserade, intensiva och kompensatoriska insatser för den grupp elever som har svårt att uppnå läroplanens kunskapskrav störst. En förutsättning för att förstärkningsundervisning genom tillfälligt elevurval ska vara effektiv är att den håller en hög pedagogisk

kvalitet, anpassas efter elevgruppen och bedrivs av lärare med relevant och aktuell ämneskompetens.

Utbildningsförvaltningen välkomnar att ett tillfälligt elevurval inte förutsätter utredning om särskilt stöd och ett beslut om åtgärdsprogram, utan att förstärkningsundervisningen ska ses som del i den ledning, stöd och stimulans som ska ges i ordinarie undervisning. Att rektors ansvar att vid behov skyndsamt utreda och ge elever särskilt stöd, kvarstår oförändrat kan inte nog betonas, även i skolor som kommer att delta i försöksverksamheten.

Klasstorlek vid urval av skolor

I betänkandet framhålls att tillfälligt elevurval är det alternativ som främst kommer att vara aktuellt på skolor där klasstorleken är 14 elever eller färre. En komplicerande faktor enligt förvaltningens bedömning är att de skolor som föreslås ingå i urvalet ska ha minst en normalstor klass, med gräns om minst 18 elever per aktuell årskurs. Den gränsen kan komma att vara en faktor av betydelse i samband med en effektutvärdering. I Stockholms stad finns betydande socioekonomiska skillnader mellan skolor, där vissa har en hög elevomsättning och många nyanlända elever. Omsättningen leder till att platser blir lediga utan att nya elever tillkommer, vilket resulterar i små klasser. Det innebär att flera av de skolor som kämpar med låga kunskapsresultat och låg gymnasiebehörighet kommer att stå utanför försöksverksamheten, en aspekt som behöver beaktas vid planeringen och urval av skolor i samband med genomförandet av ett eventuellt försök med förstärkningstimmar. Men det finns en komplexitet även åt motsatt håll, en normal klass i låg- och mellanstadiet i andra delar av Stockholms stad består av 28 elever och i högstadiet 30 elever. Om en halvklass består av 10 eller 15 elever kommer skillnaden i tid som den enskilda eleven får med läraren vara stor. Om skolan i stället ska dela klassen på tre kommer det innebära såväl högre kostnader som betydande utmaningar vid fördelning av tjänster.

Full kostnadstäckning

Försöksperioden med förstärkningsundervisning ska, enligt betänkandet, finansieras genom statsbidrag. Här vill förvaltningen betona vikten av att deltagande skolor och huvudmän får full kostnadstäckning och att den administrativa delen runt statsbidragshanteringen är enkel och inte tillför ytterligare administrativa bördor.

Extra studietid

Utredningen förslår även att Skolverket ska få i uppdrag att dels utvärdera effekterna av extra studietid, dels utvärdera hur den fungerar i relation till förstärkningsundervisning. Förslaget tycks, enligt förvaltningens mening, delvis bottna i det faktum att beslutet

om att införa förstärkningsundervisning permanent redan har fattats. Förvaltningen anser att förslaget om utvärdering av extra studietid bör tas upp först efter att försöket med förstärkningsundervisning har genomförts och utvärderats. I det fall ett beslut om förstärkningsundervisning fattas kommer det sannolikt att påverka användningen av den extra studietiden. Det är rimligt att anta att förstärkningsundervisningen helt kan komma att ersätta den extra undervisningstiden. Den granskning som Skolinspektionen genomfört och de enkätsvar som inkommit i samband med utredningen visar att det för nyanlända elever och elever som har begränsad möjlighet att få hjälp med läxor hemma upplever den extra studietiden som särskilt värdefull. Den extra studietiden är en möjlighet för alla elever att förbättra sina skolresultat. Samtidigt kan den extra studietiden användas inte bara av dem som riskerar att inte uppnå kunskapskraven, utan även av dem som vill ha stöd för att utvecklas vidare, oavsett kunskapsmässig utgångspunkt. Dessutom ger den extra studietiden den enskilda eleven möjlighet att påverka och ta ansvar för sin egen studiegång, vilket bör beaktas vid ett eventuellt beslut.

Reglering av klass- och gruppstorlekar

Efter att försöksverksamheten har avslutats ska, enligt utredningens förslag, en permanent reglering om förstärkningsundervisning med förstärkningstimmar i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik införas i grundskolan och sameskolan. Antalet förstärkningstimmar och deras fördelning bör regleras i timplanen. Även en reglering om elevernas fördelning på klasser eller grupper och om klass- och gruppstorlekar bör, enligt förvaltningens bedömning, övervägas. Det är viktigt att det genomförs en gedigen genomlysning av om kostnaden står i proportion till resultaten när försöksverksamheten utvärderas efter tre år. Förvaltningen skulle gärna se att Skolverket, i samband med en eventuell permanent reglering, får i uppdrag att ta fram en fördelningsnyckel på skolenhetsnivå som stöd till kommunernas fördelning av resurserna till förstärkningsundervisning. Fördelningsnyckeln bör vara stadiindelad och baseras på för stadiet relevanta kunskapsmått.

Ökat rekryteringsbehov

Som en konsekvens av förslagen vid en framtida permanent reglering kommer elever som ges förstärkningsundervisning genom elevurval att få en utökad undervisningstid. Utredningen gör bedömningen att detta är rimligt för att skolor ska kunna förverkliga skolans kompensatoriska uppdrag och se till att elever blir behöriga till gymnasieskolan. I betänkandet görs även bedömningen att förstärkningsundervisningen kan rymmas inom dagens regelverk för den obligatoriska verksamhetens omfattning. Oavsett utformning av en permanent reglering kommer lärarbehovet öka i de skolformer

som omfattas. Utredarnas bedömning är att de minskande elevkullarna de kommande åren skapar ett gynnsamt tillfälle att genomföra en reform av detta slag. Det minskande lärarbehovet som blir en följd av minskande elevkullar motsvarar, enligt utredningen, i stor utsträckning det ökade lärarbehov som förslagen innebär. Förvaltningen kan se att tidpunkten för en reformering av undervisningstiden är god. Samtidigt är det inte enkla matchningar mellan utbytbara pedagoger. De lärare som kommer att efterfrågas är främst lärare i svenska, svenska som andraspråk och matematik för de äldre åldrarna och lågstadielärare för de yngre. Detta kommer att skapa utmaningar för skolhuvudmän i ett redan ansträngt kompetensförsörjningsläge.

Språkstärkande sommarlovsskola

Avslutningsvis välkomnar utbildningsförvaltningen förslaget att införa ett statsbidrag för färdighetstränande och språkstärkande sommarlovsskola. Såväl inhemsk som internationell forskning visar att det är viktigt att eleverna håller i gång sin läskondition under sommarlovet. Internationella studier visar att hela 45 procent av lågstadieleverna försämras i avkodningsförmåga, och 25 procent tappar i läsflyt under sommarlovet. Det är de redan svaga eleverna som tappar mest och särskilt sårbara är barn i socioekonomiskt svaga områden, där många har ett annat modersmål än svenska. En språkstärkande sommarlovsskola skulle kunna vara ett sätt att begränsa tappet.

Konsekvenser för barn och barns rättigheter samt jämställdhet

Då ärendet är svar på en remiss från kommunstyrelsen gör förvaltningen ingen egen analys av ärendets konsekvenser för jämställdhet eller för barns rättigheter. Förvaltningen förutsätter att en sådan analys vid behov görs av kommunstyrelsen i den fortsatta hanteringen av ärendet

Förslag till beslut

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen. Den korta remisstiden kräver omedelbar justering av beslutet.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör
Utbildningsförvaltningen

Peter Bragner
Grundskoledirektör
Utbildningsförvaltningen

Bilaga

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

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Lena Holmdahl, Utbildningsdirektör	2025-02-11