

**Handläggare**  
Jeanette Nyström  
Telefon: 08-50833489

**Till**  
Utbildningsnämnden  
2025-05-22

## Förbättrat stöd i skolan (SOU 2025:44)

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2025/570

### 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 delbetänkandet SOU 2025:44 "Förbättrat stöd i skolan" till utbildningsnämnden för yttrande. I utredningen beskrivs problemet med att tusentals elever varje år lämnar grund- och gymnasieskolan utan att nå målen för utbildningen, något som ger stora konsekvenser både för den enskilde och samhället i stort. För att komma till rätta med problemet föreslår utredningen en rad åtgärder som syftar till att i högre utsträckning ge elever tidiga, adekvata och effektiva stödinsatser än idag.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslagen som bland annat föreslår att slopa "extra anpassningar" och "garantin för tidiga stödinsatser", samt införande av nationella standardiserade tester för att tidigt upptäcka elevers stödbehov. Samtidigt framhåller förvaltningen vikten av att tydligt definiera begrepp som "ledning och stimulans" samt "stödundervisning" liksom att elevhälsans professioner fortsatt behöver vara en viktig del i det förebyggande och främjande arbetet med att utveckla skolans lärmiljöer och stödformer.

Förvaltningen ser också behov av tydliggörande avseende när stödundervisningen ska sättas in, hur rektors ansvar ska avgränsas, och vilket professionellt stöd rektor har tillgång till i dessa beslut om särskilt stöd. Vidare ser förvaltningen att kostnaderna för stödundervisning enligt utredningens förslag i praktiken kommer att vara högre än vad utredningens beräkningar visar till följd av bland annat fler lärare med specialpedagogisk utbildning och ökade

lokalkostnader. Förvaltningen uppskattar skolornas extra kostnader till mellan 30 och 50 procent högre än vad utredningen gör.

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

### **Bakgrund**

Kommunstyrelsen har remitterat delbetänkandet SOU 2025:44 "Förbättrat stöd i skolan" till utbildningsnämnden för yttrande.

Regeringen beslutade den 7 mars 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur elevhälsan kan stärkas i syfte att bättre tillgodose elevernas behov samt att se över regleringen om stödinsatser i skolan (dir. 2024:30). Den 26 september 2024 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv som innebär att den del av uppdraget som avser att se över regleringen om extra anpassningar, särskilt stöd och särskild undervisningsgrupp ska redovisas i ett delbetänkande senast den 7 mars 2025.

### **Ärendet**

Grunden för att elever ska ges förutsättningar att utvecklas enligt utbildningens mål är en undervisning av hög kvalitet där läraren tar hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov. I utredningen beskrivs problemet med att tusentals elever varje år lämnar grund- och gymnasieskolan utan att nå målen för utbildningen, något som ger stora konsekvenser både för den enskilde och samhället i stort. Utredningen slår fast att tidiga, adekvata och effektiva stödinsatser är en förutsättning för att alla elever ska ges möjlighet att nå utbildningens mål, något som inte fungerar tillfredställande idag. Utredarna menar att skolorna inte i tillräcklig utsträckning lyckas ge alla elever det stöd de behöver. Anledningen är att stödbehovet upptäcks alltför sent, att stödinsatserna är otillräckliga samt att de insatserna som finns inte i tillräcklig utsträckning möter elevens behov. Utifrån ovanstående problembild föreslår utredningen följande ändringar.

#### **Avskaffa stöd i form av extra anpassningar**

Stöd i form av extra anpassningar avskaffas och i stället ska elever ges den ledning och stimulans de behöver för att kunna följa undervisningen samt vid behov genom stödundervisning.

#### **Garantin för tidiga stödinsatser ska avskaffas**

Garantin för tidiga stödinsatser avskaffas då de nationella kartläggningmaterialet och bedömningsstöden som ingår i garantin inte är tillräckligt träffsäkra, onödigt tidskrävande tillika med att garantin inte lett till att fler elever än tidigare får stödinsatser inom läsning, skrivning och matematik i förskoleklassen och i lågstadiet.

Utredningen anser att bestämmelserna i skollagen behöver förtydligas så att lärarens och förskollärares ansvar att utforma undervisningen för elevers olika behov tydligare framgår.

### **Nationella standardiserade tester för att upptäcka stödbehov tidigt**

För att i högre utsträckning upptäcka elevers stödbehov tidigt och kunna sätta in tidiga insatser föreslår utredningen att införa standardiserade tester i de obligatoriska skolformerna för att identifiera elever som har behov av stöd i läs-, skriv- och matematikutveckling. Dessutom bedöms att sådana tester även skulle bidra till större likvärdighet i bedömningen av elevers stödbehov.

### **Stödundervisning införs som ny stödform**

Utredningen föreslår att en elev ska få rätt till stödundervisning om eleven riskerar att inte kunna följa undervisningen och har svårt att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll. Utredningen föreslår också att stödundervisning får ges i mindre grupper eller enskilt. Stödundervisning ska vara ett komplement till den ordinarie undervisningen parallellt med eller utöver den. Ansvarig lärare ska bedöma behovet av stödundervisning och anmäla det till rektor. Vid behov ska samråd ske med speciallärare eller specialpedagog vid bedömning och planering av stödundervisning. Rektor ska se till att eleven ges stödundervisning skyndsamt.

### **Bestämmelserna om utredning av en elevs behov av särskilt stöd i skollagen ska förtydligas**

För att en elev i behov av särskilt stöd utan dröjsmål ska få det stöd eleven behöver föreslår utredningen även ändringar i skollagen som syftar till att undanröja hinder för att en utredning om särskilt stöd ska inledas. Förslaget innebär att det inte ska finnas något krav på att annat stöd ska ha getts innan en utredning om särskilt stöd ska inledas. Vidare föreslår utredningen ändringar i bestämmelserna så att det framgår att det är den ansvariga läraren eller mentorn som ska göra anmälan till rektorn om att en utredning av en elevs behov av särskilt stöd ska inledas.

### **Elevers stödbehov ska styra om en elev ska ges undervisning i särskild undervisningsgrupp eller enskilt**

Utredningen föreslår att det inte ska krävas särskilda skäl för att kunna fatta beslut om enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp. Fokus i skolans arbete med stödinsatser ska vara att identifiera elevens behov samt vilken undervisning och lärmiljö som bäst kan möta dessa behov och skapa förutsättningar för eleven att tillgodogöra sig kunskaper i förhållande till ämnets syfte och centrala innehåll. Det ska också förtydligas att särskilt

stöd som ges i enskild undervisning eller i särskild undervisningsgrupp utgör undervisning.

### **Anpassad studiegång får bara ges i sista hand**

Utredningen föreslår att beslut om anpassad studiegång endast får fattas om elevens behov av särskilt stöd inte kunnat tillgodoses genom andra former av särskilt stöd. Det innebär att en förutsättning för att anpassad studiegång ska få användas är att alla de möjligheter till särskilt stöd som regleras i 3 kap. är uttömda eller bedömts olämpliga. Det ska också förtydligas i bestämmelserna att beslutet ska föregås av information till eleven och elevens vårdnadshavare om beslutets konsekvenser.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom avdelningen för stöd kring lärande och elevhälsa i samverkan med grundskoleavdelningen, gymnasieavdelningen, avdelningen för utveckling och samordning samt avdelningen för ekonomi och styrning.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 13 maj 2025. Funktionshinderrådet kommer att få möjlighet att behandla ärendet vid sammanträdet den 14 maj 2025.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Utbildningsförvaltningen har på grund av den korta svarstiden valt att endast kommentera de delar som berör utbildningsnämndens verksamhet. Då detta är ett delbetänkande av en större utredning är det svårt för förvaltningen att ta ställning till den statliga utredningens förslag i sin helhet.

### **Avskaffa stöd i form av extra anpassningar**

Förvaltningen ställer sig bakom förslaget att avskaffa stöd i form av extra anpassningar då det hittills varit otydliga definitioner av begreppen ”extra anpassningar” samt ”ledning och stimulans”. Det har också funnits en osäkerhet kring gränsdragningen mellan extra anpassningar och särskilt stöd. Det har bidragit till att skapa oklar ansvarsfördelning bland annat inom skolan. Förvaltningen vill därför understryka vikten av tydlighet i lagstiftningen gällande ”ledning och stimulans” samt ”stödundervisning” för att undvika att stödundervisningen ersätter de extra anpassningarna eller det som de extra anpassningarna genererat i termer av en utveckling av lärmiljön. Därför betonar förvaltningen vikten av att involvera elevhälsans professioner för ett gemensamt fortsatt förebyggande och främjande arbete i att utveckla skolans lärmiljöer och stödformer.

Förvaltningen noterar att den nya stödundervisningen syftar till att stödja eleven men bidrar i sig inte till att utveckla lärmiljön. Om inte skolan förmår att utveckla den tillgängliga lärmiljön så att alla elever kan följa undervisningen finns en stor risk att många elever kommer vara i behov av stödundervisning.

Förvaltningen ställer sig positiv till att garantin för tidiga stödinsatser föreslås avskaffas samt att de nationella proven i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan, respektive årskurs 4 i specialskolan föreslås avskaffas.

### **Nationella standardiserade tester för att upptäcka stödbehov tidigt**

Förvaltningen ser övergripande positivt på förslaget om införande av standardiserade tester i årskurs 1 och 2 som kan utgöras av de reviderade kartläggningmaterial som Skolverket redan nu har i uppdrag att ta fram och att Skolverket utformar nya standardiserade tester som ska användas i årskurs 3 samt i början av mellan- och högstadiet för samtliga skolformer. Det är positivt att utredningen lyfter behovet av att se över möjligheten till en nationell uppföljning av resultaten från de nationella bedömningsstöden. En stärkt uppföljning bidrar till att synliggöra utvecklingsområden i undervisningen och kan utgöra ett viktigt underlag för det systematiska kvalitetsarbetet på såväl skol- som huvudmannanivå.

### **Alla barn och elever ska kunna följa undervisningen**

Förvaltningen är positiva i sak till förslaget att läraren ska utforma undervisningen utifrån målet att alla elever ska kunna följa undervisningen och att exempelvis speciallärare och specialpedagog ska handleda och stötta lärare för att uppnå en god kvalitet i arbetet med särskilt stöd. Dock vill förvaltningen poängtera att beroende på elevens utmaningar och behov kan det vara mer lämpligt att annan profession från elevhälsan är delaktig. Uppdraget ställer höga krav på samverkan och systematiskt kvalitetsarbete där elevhälsan är en viktig del. Förvaltningen anser att förslaget bör omformuleras till ”att samråd alltid behöver ske med någon eller några professioner från elevhälsan”.

### **Stödundervisning införs som ny stödform**

Med standardiserade tester i svenska, svenska som andra språk (SVA) och matematik får skolan en tydlig bild av vilka elever som är i behov av stödundervisning i dessa ämnen. Förvaltningen ställer sig emellertid frågande till hur likvärdighet säkerställs vad gäller andra skolämnen kopplat till elevens eventuella behov av stödundervisning och lyfter risken att elever i behov av stöd på grund av andra svårigheter än bristande ämneskunskaper inte får det stöd som de har rätt till.

Förvaltningen anser att en påtaglig konsekvens av förslaget är att det kan bli många elever som bedöms behöva stödundervisning, inte minst då utredningen hänvisar till förslagen i SOU 2025:18, som innebär att "det inte längre kommer att finnas en skarp gräns för att få godkänt betyg. Det innebär att bedömningen av en elevs behov av stödundervisning inte är kopplad till en "godkänd nivå" utan baseras på hur eleven tillgodogör sig kunskaper utifrån ämnets syfte och centrala innehåll. Det kan leda till att fler elever bedöms behöva stödundervisning som, om undervisningens utformning skulle ändrats, haft möjlighet att följa den ordinarie undervisningen. Samtidigt ställer sig förvaltningen positiv till avgränsningen att stödundervisning inte är en lämplig åtgärd om den syftar till att hantera problem med trygghet och studiero.

Rektors ansvar att fatta beslut om undantag från stödundervisning kan innebära en komplex bedömningsituation, särskilt när det gäller att avgränsa ämnesspecifika svårigheter från mer generella eller sociala problem. Det ställer höga krav på rektors förmåga att både stödja lärarna i deras bedömningar och samtidigt fatta rättssäkra beslut. Att beslut inte får grunda sig på organisatoriska eller ekonomiska skäl är viktigt, men kan i praktiken utmana skolans resurstilldelning och förmåga att möta behoven. Det bör därför tydliggöras när stödundervisningen ska sättas in, hur rektors ansvar ska avgränsas, och vilket professionellt stöd rektor har tillgång till i dessa beslut. Behovet av vägledning, exempelvis i form av praxis eller stödmaterial från Skolverket, är centralt för att säkerställa en likvärdig tillämpning av bestämmelserna.

Förvaltningen uppmärksammar att det är oklart i vilken utsträckning utredning har tagit hänsyn till utredningen *SOU 2024:94 - Förstärkningsundervisning i skolan – en försöksverksamhet för fler behöriga elever*. För att säkerställa samordning och undvika överlappningar bör det klargöras hur de två reformspåren förhåller sig till varandra. Vidare framhåller förvaltningen vikten av att frågan om reglering av klass- och gruppstorlekar utreds vidare.

Förvaltningen noterar att stödundervisningen enligt förslaget ska ges under en kort avgränsad period. För ungdomar med problematisk frånvaro på grund av exempelvis psykisk ohälsa kan effekterna utebli om insatsen är för kort.

Utredningens beräkningar för kostnader för stödundervisning utgår från kostnader för en enstaka eller ett fåtal lärare som i ett jämnt flöde under läsåret undervisar grupper om 4 till 7 elever beroende på elevernas ålder. Förvaltningen ser att skolornas extra kostnader kommer bli betydligt högre då behovet av stödundervisningen naturligt kommer att variera under läsåret. När behoven är högre

krävs extra insatser. Vidare kommer gruppstorlekarna att skilja sig åt där många grupper kommer bli mindre. Speciellt tydligt blir det på mindre skolor.

Förvaltningen ser också att behoven av främst speciallärare och/eller specialpedagoger blir betydligt högre än utredningens uppskattningar. Som ett exempel ger utredningens beräkningar endast utrymme för 0,75 heltidstjänst för en gymnasieskola med 1 000 elever och motsvarande utrymme för grundskolan är 2,2 heltidstjänster/1000 elever.

Vidare tillkommer extra kostnader för handledning av lärarna. Det kommer att behövas fler med specialpedagogisk kompetens för att uppfylla förslagen. Dessa kostnader är inte medräknade i utredningen.

Utredningen har inte heller tagit höjd för några extra lokalkostnader. Stödundervisningen kommer att behöva bedrivas i andra lokaler vilket ger högre kostnader för huvudmännen.

Förvaltningen uppskattar skolornas extra kostnader till mellan 30 och 50 procent högre än vad utredningen gör beroende på stödundervisningens utformning.

Utredningen föreslår att stödundervisningen ska utvärderas efter en månad och får som längst pågå i två månader. Dock finns det inget angivet om dokumentationskrav för denna insats. Förvaltningen ställer sig därför frågande till hur en utvärdering av insatsen stödundervisning ska genomföras om insatsen inte dokumenterats och följts upp systematiskt.

### **Bestämmelserna om utredning av en elevs behov av särskilt stöd i skollagen ska förtydligas**

Förvaltningen ser övergripande positivt på förslaget att elever ska få särskilt stöd utan onödiga hinder och fördröjning och att det inte ska finnas krav på att annat stöd ska ha getts innan en utredning om särskilt stöd ska inledas. Detta sammantaget anser förvaltningen stärker möjligheten att anpassa stödet efter elevens faktiska behov. Det är dock viktigt att säkerställa att elevhälsans professioner fortsättningsvis är involverade i utredning om särskilt stöd för att få en omfattande och nyanserad bild. Elevhälsans samlade kompetens bör i vissa fall även kopplas in redan vid bedömning och planering av eventuell stödundervisning. Det är också viktigt att utredningen tydliggör förslagen gällande skillnader i särskilt stöd i de olika skolformerna då det i dag redan är otydligt gällande dessa skillnader vilket leder till svårheter för tillämpning och utrymme för tolkning.

Förvaltningen ser behov av att tydliggöra att ansvaret för att ge ledning och stimulans, liksom att överväga stödundervisning, kvarstår även om en utredning om särskilt stöd initieras. Detta för att undvika risken att en elev får särskilt stöd innan alla andra möjligheter inom ramen för den ordinarie undervisningen är uttömda.

Det bör även övervägas hur man i genomförandet av förslaget kan motverka risken för att det särskilda stödet organiseras på ett sätt som bidrar till exkludering snarare än inkludering.

**Elevers stödbehov ska styra om en elev ska ges undervisning i särskild undervisningsgrupp eller enskilt**  
Förvaltningen stödjer förslaget att elevens stödbehov ska styra om en elev ska ges undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp om andra alternativ inte är möjliga utifrån barnets bästa. Samtidigt motsätter sig förvaltningen förslaget att det inte behöver finnas särskilda skäl för att fatta beslut om enskild undervisning eller undervisning i särskild undervisningsgrupp då det kan leda till rättsosäker hantering av enskilda elever och en oönskad normalisering av att placera elever utanför den ordinarie gruppen, vilket i sin tur riskerar att underminera skolans inkluderande uppdrag. Det är viktigt att säkerställa att undervisningen i särskild undervisningsgrupp eller enskilt håller hög kvalitet.

Utredningen antar att ökningen av antal elever i särskilda undervisningsgrupper kommer att öka marginellt. Förvaltningen instämmer i bedömningen när det gäller Stockholm. Förvaltningen vill samtidigt påtala att Stockholms stad har under de senaste åren kraftigt byggt ut antalet platser i särskilda undervisningsgrupper vilket påverkar bedömningen av det framtida behovet.

Förvaltningen noterar att gymnasieskolans motsvarighet till särskilda undervisningsgrupper, specialklasser, saknas i utredningen. Läsåret 2024/25 är 1,2 procent av eleverna i Stockholm inskrivna på nationella program med specialpedagogisk verksamhet. Även introduktionsprogram med motsvarande erbjuds. En utökning av antal särskilda undervisningsgrupper i grundskolan leder sannolikt till att behoven på sikt också ökar i gymnasieskolan.

#### **Anpassad studiegång får bara ges i sista hand**

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget utifrån att elever idag får beslut om anpassad studiegång utan att andra former av särskilt stöd som är mindre ingripande har prövats. Förvaltningens anser samtidigt att det finns behov av att förtydliga vad anpassad studiegång innebär i praktiken med hänvisning till timplanen samt att åtgärden bör följas upp och utvärderas. Regeringen bör därför ge



Statens skolverk i uppdrag att genomföra sådan uppföljning och utvärdering.

Avslutningsvis ställer sig förvaltningen positiv till förslaget om att ändringarna i skollagen och skolförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2026 samt att bestämmelserna ska tillämpas första gången på utbildning som påbörjas höstterminen 2028.

### Konsekvenser för jämställdhet och för barn och barns rättigheter

Förvaltningen noterar att delbetänkandet inte innehåller en barnkonsekvensanalys där barn och elevers rättigheter beaktas trots att dessa förslag i högsta grad berör barn och elever i Stockholms stad. Förvaltningen föreslår därför att betänkandet i det fortsatta beredningsarbetet kompletteras med en barnkonsekvensanalys.

### Förslag till beslut

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen. Med hänsyn till remisstiden behöver beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl  
Utbildningsdirektör  
Utbildningsförvaltningen

Anette Burman  
Avdelningschef  
Utbildningsförvaltningen

### Bilaga

SOU 2025:44 Förbättrat stöd i skolan

## **Attesterat av**

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

<b>Namn</b>	<b>Datum</b>
Lena Holmdahl, Utbildningsdirektör	2025-05-13