

Förbättrat stöd i skolan

*Delbetänkande av Utredningen om
En förbättrad elevhälsa*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:44

Sammanfattning

De samlade förslag som utredningen lämnar i detta betänkande syftar till att förtydliga bestämmelser om stöd och särskilt stöd, undanröja hinder för ett tidigt och snabbt stöd, göra det mer flexibelt samt minska de administrativa uppgifter som tar av lärars tid till undervisning.

Utredningens övergripande problembild

Tusentals elever lämnar varje år grundskolan och gymnasieskolan utan att nå målen för utbildningen, vilket får konsekvenser för såväl den enskilda eleven som för samhället i stort.

Tidiga, adekvata och effektiva stödinsatser är en förutsättning för att alla elever ska ges möjlighet att nå utbildningens mål. I nuläget fungerar dock inte arbetet med stödinsatser tillfredsställande. Skolorna lyckas inte tillräckligt väl med uppdraget att ge alla elever det stöd som de behöver. Bristerna handlar bland annat om att stödbehovet inte upptäcks tillräckligt tidigt, att stödinsatserna är otillräckliga och sätts in för sent samt att insatserna inte i tillräcklig utsträckning möter elevens behov.

Nuvarande stödlagstiftning har bidragit till att arbetet med stödinsatser inte bedrivs tillräckligt effektivt. Regleringen om extra anpassningar har lett till att naturligt stöttande undervisningsmetoder överdokumenteras och att utredningar om elevers behov av särskilt stöd fördröjs. Garantin för tidiga stödinsatser har visat sig delvis kontraproduktiv eftersom bland annat kartläggning och bedömning av elevernas kunskaper tar tid från undervisningen samtidigt som lärarna sällan ges tillräcklig ledning i att utveckla undervisningen eller planera stödinsatser utifrån kartläggningens resultat.

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. Ibland kan dock elever, trots en god och anpassad undervisning, ha behov av intensifierat stöd. Då behövs också stödinsatser som bättre tillgodoser vissa typer av stödbehov. Särskilt i de tidiga skolåren finns behov av insatser som leder till att alla elever utvecklar grundläggande färdigheter i läsning, skrivning och matematik.

Utredningens uppdrag

Utredningen om en förbättrad elevhälsa tillsattes den 7 mars 2024 och betänkandet överlämnades den 10 april 2025. I utredningens uppdrag ingick att analysera och föreslå hur elevhälsan kan stärkas i syfte att bättre tillgodose elevernas behov och att föreslå hur arbetet med stöd och särskilt stöd kan förbättras och effektiviseras samt att lämna förslag som innebär att det ska bli enklare att placera elever i mindre och flexibla undervisningsgrupper eller att ge elever enskild undervisning. I detta delbetänkande redovisas den sistnämnda delen av uppdraget.

Utredningens förslag i sammanfattning

Bestämmelserna om extra anpassningar i samtliga skolformer ska avskaffas

Utredningen föreslår att stöd i form av extra anpassningar ska avskaffas. Utredningen lämnar i stället förslag (se nedan) som innebär att barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver för att de ska kunna följa undervisningen samt förslag om stödundervisning. Regleringen och tillämpningen av extra anpassningar har inte fungerat enligt intentionerna. Utredningen anser att krav på extra anpassningar har lett till orimligt många extra anpassningar inom en klass. En överdriven individualisering i en kollektiv verksamhet kan leda till att undervisningen som helhet försämras. Vidare innebär bestämmelsen om extra anpassningar en risk för att utredningar av en elevs behov av särskilt stöd fördröjs.

Garantin för tidiga stödinsatser ska avskaffas

Utredningen föreslår att garantin för tidiga stödinsatser ska avskaffas. Det är utredningens bedömning att garantin för tidiga stödinsatser inte har fungerat enligt intentionerna. De nationella kartläggningsmaterialen och bedömningsstöden som ingår i garantin är inte tillräckligt träffsäkra och de är onödigt tidskrävande. Det innebär att läraren behöver lägga mycket tid på planering, genomförande och bedömning av kartläggningsmaterial i stället för på undervisningen. Vidare har garantin inte lett till att fler elever än tidigare får stödinsatser inom läsning, skrivning och matematik i förskoleklassen och i lågstadiet.

Utredningen föreslår också att de nationella proven i årskurs 3 i grundskolan och sameskolan, samt i årskurs 4 i specialskolan, ska avskaffas. Utredningen gör bedömningen att garantin för tidiga stödinsatser och det nationella provet i årskurs 3 respektive årskurs 4 inte är ändamålsenliga som underlag för bedömning av elevers stödbehov.

Alla barn och elever ska kunna följa undervisningen

Bestämmelserna om alla barns och elevers rätt till ledning och stimulans för att nå så långt som möjligt i sitt lärande är en central utgångspunkt i svensk skola. Att ge alla barn och elever ledning och stimulans är alltså grunden i all undervisning och att ta hänsyn till barns och elevers olika behov och förutsättningar är en viktig del av lärarens uppdrag. Utredningen anser att det i lärarens och förskollärarens uppdrag om att ge ledning och stimulans också ingår att utforma undervisningen så att eleverna ges förutsättningar att följa den. Lärare och förskollärare har undervisning som sin huvuduppgift och särskilda ansvar. Utredningen anser att bestämmelserna i skollagen behöver förtydligas så att lärarens och förskollärarens ansvar att utforma undervisningen för elevers olika behov tydligare framgår. Genom att framhålla att barn och elever ska kunna följa undervisningen tydliggörs att den ledning och stimulans som ges inom ramen för utbildningen ska utformas på ett sätt som tillgodoser barns och elevers olika behov. Undervisningen ska alltså, vad gäller elever, utformas så att den är tillgänglig för eleverna på ett sätt som ger eleverna möjlighet att utvecklas enligt målen för utbild-

ningen. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna ändras så att det framgår att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver för att de ska kunna följa undervisningen.

Standardiserade tester införs för att uppmärksamma elever med stödbehov

Det är angeläget att elevers eventuella stödbehov uppmärksammas tidigt. Uppföljningar visar att många av de elever som inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program har uppvisat svårigheter redan tidigt under skolåren. I den mån elever ges stöd är stödet ofta otillräckligt och sätts in för sent. Det finns starkt stöd i forskning för att tidiga insatser är viktiga för elevernas kunskapsutveckling. Detta talar för att mer behöver göras för att tidigt upptäcka elevers behov av stöd. Utredningen föreslår därför att standardiserade tester ska införas i de obligatoriska skolformerna för att identifiera elever som har behov av stöd i läs-, skriv- och matematikutveckling. Det är utredningens bedömning att nationellt framtagna standardiserade tester kan bidra till att stödbehov upptäcks tidigt, vilket skapar förutsättningar för tidiga stödinsatser. Vidare anser utredningen att standardiserade tester kan bidra till större likvärdighet i bedömningen av elevers stödbehov.

Stödundervisning införs som en ny stödform

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. Ibland kan dock elever, trots en god och anpassad undervisning, ha behov av intensifierat stöd. Särskilt i de tidiga skolåren finns behov av insatser som leder till att alla elever utvecklar grundläggande färdigheter i läsning, skrivning och matematik. I dag sätts stödinsatser ofta in för sent och det behövs därför ett stöd som kan sättas in snabbt och som är flexibelt.

Det ställs alltför höga krav på att lärare ska kunna ge varje enskild elev individuellt stöd inom den ordinarie undervisningen enligt bestämmelserna om extra anpassningar. Det är därför angeläget att sådant individuellt stöd kan ges i andra former än inom ramen

för ordinarie undervisning. Utredningen föreslår därför 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 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 rektorn. Vid behov ska samråd ske med speciallärare eller specialpedagog vid bedömning och planering av stödundervisning. Rektorn ska se till att eleven ges stödundervisning skyndsamt.

Stödundervisning ska vara ett ämnesspecifikt stöd och omfatta samtliga ämnen i de obligatoriska skolformerna och ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Utredningen föreslår att stödundervisning ska ges som längst i två månader och i högst tre ämnen åt gången och utvärderas senast inom en månad efter att den har påbörjats.

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

Utredningen konstaterar att utredningar av en elevs behov av särskilt stöd inte alltid genomförs skyndsamt. Dessutom är det ibland otydligt om en anmälan gällande en elevs behov av särskilt stöd har gjorts eller inte. Sammantaget kan konsekvensen bli att en utredning av en elevs behov av särskilt stöd, och i förlängningen också insättandet av stödåtgärder, fördröjs. Det är angeläget att en elev i behov av särskilt stöd ges detta stöd utan onödigt dröjsmål. Utredningen föreslår därför 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. Den föreslagna ändringen syftar till att elever i behov av stöd ska få det mer skyndsamt än i dag. 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. Anmälan ska vara skriftlig.

Att en hög andel elever med särskilt stöd inte når måluppfyllelse indikerar att utformningen av särskilt stöd i dag inte är tillräckligt

träffsäker. Utredningen anser att specialpedagogisk kompetens är nödvändig för att uppnå ökad kvalitet i arbetet. Därför föreslår utredningen att samråd alltid ska ske med speciallärare eller specialpedagog i en utredning av en elevs behov av särskilt stöd.

Av nuvarande lydelse i 3 kap. 8 § skollagen framgår att särskilt stöd ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. Det är utredningens bedömning att nuvarande lydelse är begränsande och inte i tillräcklig utsträckning betonar att det är elevens behov som ska vara utgångspunkt i organiseringen av det särskilda stödet. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna ändras så att det inte ställs krav på att det särskilda stödet ska ges i den elevgrupp som eleven tillhör.

Elevens 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. Utredningen anser att nuvarande krav på särskilda skäl, för att få besluta om att en elev ska ges särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp, är begränsande. Bestämmelserna utgår inte från att det är elevens behov av stöd som ska vara avgörande för vilken typ av särskilt stöd som bör ges. 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

Ett beslut om anpassad studiegång är en mycket ingripande åtgärd som kan få allvarliga konsekvenser för individen. Beslutet behöver därför vara välgrundat. Eftersom det finns indikationer på att beslut om anpassad studiegång fattas på svaga grunder och omfattar ett förhållandevis högt antal elever anser utredningen att det finns behov av ett förtydligande i bestämmelserna. Utredningen föreslår därför

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.