



Malmö stad
Kommunstyrelsens arbetsutskott

Datum

Yttrande

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2025-683

Till

Utbildningsdepartementet

Remiss Utbildningsdepartementet - Förbättrat stöd i skolan (SOU 2025:44)
U2025/01067

Sammanfattning

Malmö stad välkomnar utredningens ambition att förbättra stödet i skolan och att undanröja hinder för ett tidigt och snabbt stöd. Kommunen är positiv till flera av förslagen men ser också ett antal risker. Vidare noterar Malmö stad ett behov av samordning av de många förslagen (enligt föreliggande utredning och enligt andra) som riktas till utbildningssektorn. Slutligen vill kommunen betona att finansieringsprincipen bör gälla vid eventuella ökade kostnader för kommunerna i genomförandet av förslagen.

Yttrande

Generella synpunkter

Malmö stad välkomnar utredningens ambition att förbättra stödet i skolan och att undanröja hinder för ett tidigt och snabbt stöd. Kommunen vill dock lyfta att utredningen inte i tillräckligt stor utsträckning tagit hänsyn till förskolans uppdrag och förutsättningar. Det är av vikt att förskolans uppdrag och förutsättningar utreds grundligt vid förändringar i styrande författningar som rör skolformen.

Malmö stad vill också framhålla rätten till utbildning och funktionsrättskonventionens skrivning att denna ska förverkligas utan diskriminering och på lika villkor. I nuläget är det många elever med neuropsykiatriska, intellektuella eller andra funktionsnedsättningar som inte får särskilt stöd i tillräcklig omfattning eller får vänta länge på stöd. Det finns därmed behov av att säkerställa en inkluderande utbildning med ökad tillgänglighet, tydlighet och anpassning för elever med olika behov och förutsättningar.



Malmö stad bedömer att de många förslag (enligt föreliggande utredning och enligt andra) som är riktade till skolorna idag kommer att ha stor påverkan på skolornas verksamheter och medföra betydande pedagogiska och organisatoriska konsekvenser. Malmö stad bedömer att utredningens förslag är resurskrävande och att de kommer att leda till ökad undervisningstid och behov av fler lärare, specialpedagoger och speciallärare. Ekonomiska konsekvenser och ersättning till kommuner behöver utredas ytterligare. Vid eventuella ökade kostnader för genomförandet av förslagen förutsätter Malmö stad att finansieringsprincipen tillämpas.

Slutligen vill Malmö stad peka på vikten av helhetssyn och samordning när det gäller förslag till förändringar inom utbildningssektorn. Flera betänkanden som har remitterats under 2024 och 2025 har föreslagit att eleverna inte ska ges stöd på samma sätt som sker idag. Bland annat har det tagits upp i *Tid för undervisningsuppdraget* (SOU 2025:26), *Kunskap för alla* (SOU 2025:19) och *Ett likvärdigt betygssystem* (SOU 2025:18). På ett mer allmänt plan riskerar det stora antalet betänkanden som under en tid remitterats från utbildningsdepartementet att medföra en otydlighet. Utredningens förslag tangerar andra betänkanden och Malmö stad vill framhålla vikten av att förslagen samordnas.

6.1 – Bestämmelserna om extra anpassningar ska avskaffas i samtliga skolformer

Malmö stad ställer sig positiv till förslaget. En anledning är att det har uppstått missuppfattningar mellan exempelvis kompensatoriska stödsatser för att motverka funktionsnedsättnings konsekvenser (oftast inom ramen för ledning och stimulans) och extra anpassningar som syftar till att eleven inte ska riskera att inte uppfylla målen. Kommunen ställer sig positiv till förslaget att speciallärare och specialpedagoger ska ge stöd till lärare att utforma det som utredningen benämner som naturligt stöttande arbetsmetoder.

Utredningen lyfter att det inte ska finnas krav på dokumentation för insatser inom ramen för ledning och stimulans samt stöd som kan behövas till enskilda elever inom ramen för den ordinarie undervisningen. Malmö stad finner det viktigt att extra anpassningar dokumenteras för att kunna följa upp elevers lärande och underlätta informationsöverföring.

Malmö stad instämmer i gränsdragningsproblematiken mellan extra anpassningar och särskilt stöd. Vidare instämmer kommunen i att vissa extra anpassningar (exempelvis specialpedagogiskt stöd) ligger utanför lärarens undervisningsuppdrag.

Malmö stad menar att utredningen har identifierat en viktig risk utifrån att bestämmelsen om extra anpassningar kan medföra att utredningar av en elevs behov av



särskilt stöd fördröjs. Kommunen anser att det är avgörande att utredningar kan göras så snabbt och tidigt som möjligt för att kunna sätta in rätt åtgärder som stöd för eleven men vill understryka vikten av att följa upp och säkra att avskaffandet av bestämmelsen inte lett till försämrat stöd.

6.2 – Garantin för tidiga stödinsatser och nationella prov i årskurs 3 ska avskaffas

Dagens obligatoriska bedömningsstöd är utmanande för skolorna att använda sig av då regelverket är krångligt och begreppsförvirring råder. Malmö stad instämmer därför i utredningens förslag.

Malmö stad vill i sammanhanget lyfta att oavsett arbetssätt och underlag för bedömning av elevers stödbehov behöver det finnas tillräckligt med resurser för att göra tidiga och träffsäkra bedömningar och för att rätt stöd kan sättas in i tid.

6.3 – Alla barn och elever ska kunna följa undervisningen

Malmö stad ser det som positivt att utredningen föreslår att begreppet ”följa undervisningen” förs in i 3 kap. 2 § skollagen. På så sätt tydliggörs att den ledning och stimulans som ges inom ramen för utbildningen ska utformas på ett sätt som förebygger behov av stöd i undervisningen och att målsättningen är att alla elever ska kunna delta i och följa undervisningen. Kommunen är också positiv till den föreslagna omformuleringen av lydelsen i kap. 3 § 2 skollagen som lyfter fram innehållet i ämnet och inte bara har fokus på bedömning och betyg.

Malmö stad ställer sig positiv till utredningens fokus på att eleverna ska utveckla kunskaper i ämnen eller ämnesområden. Kommunen instämmer i att vägledning av specialpedagoger och speciallärare är nödvändig men ser att vägledning också kan behövas från de olika professionerna i elevhälsan.

Utredningen föreslår att specialpedagoger och speciallärare kan finnas med i undervisningen för att ge stöd. Malmö stad vill här påpeka att specialpedagoger och speciallärare har olika uppdrag i skolan: speciallärare undervisar elever medan specialpedagoger ger stöd till lärare. Att ge specialpedagogen uppdrag att finnas med i undervisningen kan leda till att specialpedagogers kompetens inte används enligt professionens uppdrag.

6.4 – Standardiserade tester införs för att uppmärksamma elever med stödbehov

Malmö stad instämmer med utredningen när det gäller att vikten av att tidigt upptäcka elevers behov av stödinsatser. Utifrån utredningens förslag bedömer Malmö stad dock att de obligatoriska testerna kommer att bli fler än i dagsläget. Kommunen bedömer att



det är av vikt att ta hänsyn till det merarbete som detta kommer att medföra för elever och personal. Kommunen ser också att det behöver förtydligas hur testerna ska utformas och genomföras.

6.5 – Stödundervisning ger ett snabbt och flexibelt stöd

Malmö stad är positiv till förslaget men ser behov av förtydliganden och även ett antal risker.

Malmö stad menar att det är bra att stödundervisningen ska utgå från identifierade behov och att de identifierade behoven ska ha en tydlig koppling till ämnenas syfte och centrala innehåll. Det är också bra att det finns tydligt beskrivit kring vad som förväntas av läraren i undervisningen innan det blir aktuellt med stödundervisning för en elev. Kommunen instämmer också i att stödundervisningen efter införandet bör följas upp och utvärderas på nationell nivå.

Malmö stad menar dock att dagens lagstiftning möjliggör stödinsatser på det sätt som beskrivs i förslaget. Kommunen uppfattar det som att stödundervisningen till vissa delar överensstämmer med vad dagens lagutrymme kring extra anpassningar tillåter när de extra anpassningarna har getts som insatser utanför klassrummet. Detta gäller exempelvis insatsernas omfattning och varaktighet och att det inte krävs en utredning av elevens behov innan stödundervisning ges. Malmö stad tolkar det som att det som idag benämns som extra anpassningar kommer att innefattas i begreppet ledning och stimulans så att alla elever ska kunna följa undervisningen. Om så är fallet kan detta behöva förtydligas.

Malmö stad ställer sig frågande till hur stora förändringar ovanstående kommer att leda till i undervisningssituationen för läraren. Kommunen förstår det som att läraren fortsatt kommer att behöva ge elever individuellt stöd i klassrummet eftersom utredningen skriver att stöd ibland kan behöva ges till enskilda elever inom ramen för den ordinarie undervisningen. Utredningen anser att stöd som ges till enskilda elever ingår i begreppet ledning och stimulans. Den enda skillnaden från idag, som Malmö stad förstår det, är att det enskilda stödet inte behöver dokumenteras utan det ska räcka att vid behov göra en kortare anteckning.

Enligt utredningens förslag ska stödundervisning erbjudas i alla ämnen i de obligatoriska skolformerna. För gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan föreslås dock att stödundervisningen endast ska omfatta svenska, svenska som andraspråk och matematik. Malmö stad vill framhålla behovet av att stödundervisning även ges i engelska och i övriga ämnen som krävs för att gymnasieexamen ska uppnås. Kommunen vill också lyfta att andra stödåtgärder än stödundervisning kan vara lämpliga för vissa elever.



Malmö stad vill betona vikten och behovet av rätt förutsättningar i skolorna och för den pedagogiska personalen att genomföra stödundervisning på det sätt som det är tänkt. Kommunen önskar även ett resonemang av vilka effekter som inriktningen – att stödundervisningen ska ske parallellt med eller utöver den ordinarie undervisningen – kan få för den enskilde eleven vad gäller exempelvis studiemiljö och kontinuitet.

Slutligen bedömer Malmö stad också att det kan finnas ett antal risker med förslaget. Kommunen redogör för dessa nedan.

Elever med stödundervisning förlorar sitt sammanhang

Enligt utredningens förslag bör en elev inte ges stödundervisning längre tid än två månader och i högst tre ämnen åt gången per termin. Detta innebär att en elev som behöver stödundervisning i flera ämnen riskerar att under sin skolvecka delvis befinna sig utanför sin klass och sitt sammanhang. Beroende på hur skolan väljer att organisera stödundervisningen bedömer Malmö stad att eleven då riskerar att gå miste om lektionsinnehåll och de lärprocesser som sker i gruppen.

Negativ påverkan på prestationen i skolan

Malmö stad bedömer att utredningens förslag att stödundervisning inte är frivillig som problematiskt ur ett elevperspektiv. Kommunen anser att det är en brist att utredningen inte också omfattar forskning som påvisar flera risker med särskiljande stödåtgärder. Elever i särskiljande stödåtgärder uttrycker ofta känslor av stigmatisering, utanförskap, låg motivation att lära och sämre självkänsla. Detta riskerar att påverka skolprestationerna negativt vad gäller vissa elever.

Sämre studiero

Utredningen föreslår att stödundervisning ska ges som ett komplement till ordinarie undervisning, antingen parallellt med eller utöver denna. Malmö stad bedömer att det finns en risk att detta kommer att innebära att olika elever kommer och går till klassrummet för att få stödundervisning i olika ämnen. Utredningen föreslår att stödundervisning ska ges i alla ämnen i de obligatoriska skolformerna. En risk är att denna rotation av elever kommer att påverka studieron i klassrummet.

Lärare blir koordinatörer

Malmö stad menar att det är svårt att få en bild av om det kommer att bli många elever som behöver stödundervisning. Det är också svårt att bedöma om förslaget kommer innebära att fler elever kommer att utredas för särskilt stöd. Detta behöver ses i ljuset av att skolan utöver att organisera för stödundervisning också ska organisera förstärkt undervisning och för att kunna tillgodose elevers behov av särskilt stöd. Malmö stad



bedömer att det här kan finnas en risk för att lärare kommer behöva vara en slags koordinator för att hålla reda på elevers olika schema när de ska gå i väg att få stöd utanför klassrummet.

Lägre krav på dokumentation bra men risk för fel stöd

Malmö stad instämmer med utredningen att lärarnas dokumentationsbörda bör minska. Kommunen ser dock också risker med utredningens bedömning om att det endast behövs en anteckning för att kunna planera och utvärdera stödundervisningen. Malmö stad bedömer att det finns en stor risk att den lärare som ska genomföra stödundervisningen inte ger stöd på en nivå som motsvarar elevens behov. Om inte information sker via dokumentation är kommunens bedömning att det kan behövas en annan variant av informationsöverlämning.

Stödundervisningen kan bli trögstartad och svår att organisera

Utredningen förespråkar att skyndsamhet när det gäller stödundervisning innebär att denna bör sättas i gång inom 1–2 veckor. Samtidigt ska rektor vid gruppssammansättningen ta hänsyn till elevernas ålder, mognad och elevernas förutsättningar i övrigt. Malmö stad bedömer här att det finns en risk att stödundervisningen kommer att ta längre tid att sätta i gång än extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Kommunen bedömer också att det finns en risk att utredningens förslag att stödundervisning vid behov ska ges i alla ämnen kommer att ställa ouppnåeliga krav på rektor när det gäller att organisera och bemanna stödundervisningen.

Risk för olika tolkningar av ”färdighetsämne”

Malmö stad menar att det finns en risk med utredningens användning av begreppet ”färdighetsämne” när det inte finns en entydig definition av vad begreppet innebär i skolans kontext och när inte heller utredningen definierar tydligt vad begreppet syftar till. Detta kan leda till olika tolkningar av begreppet vilket kommunen bedömer vara problematiskt.

6.6 – Utredning av en elevs behov av särskilt stöd och hur särskilt stöd ska ges

Malmö stad bedömer att förslaget om ändringar i skollagen vad gäller tidpunkt för anmälan till rektor om att utreda det särskilda stödet innebär en mycket tydligare koppling till elevens kunskapsnivå.

Malmö stad ställer sig också positiv till att utredningen föreslår att samråd alltid ska ske med specialpedagog och speciallärare vid utredning av en elevs behov av särskilt stöd. Kommunen efterlyser här ett tydliggörande om stödåtgärder som särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning får ges till elever i gymnasieskolan.



Liksom utredningen ser dock kommunen också konsekvenser i form av en ökad arbetsbelastning för specialpedagoger och speciallärare. De lokala erfarenheterna är att specialpedagoger och speciallärare redan har svårt att få tiden att räcka till eftersom de redan idag används i undervisningen och vid nationella prov. Det finns en risk att specialpedagoger och speciallärare inte kommer att hinna med arbetsuppgifter som handlar om att tillgängliggöra undervisning och lärmiljöer för elever med olika funktionsnedsättningar, vara en del i skolans systematiska kvalitetsarbete och annat främjande och förebyggande arbete där ett specialpedagogiskt fokus behövs.

Utredningen föreslår att det inte ska finnas något krav på att annat stöd ska ha getts innan en utredning om särskilt stöd inleds. Ur gymnasieskolans perspektiv ställer sig Malmö stad tveksam till förslaget eftersom gymnasieskolan har färre åtgärder att sätta in inom ramen för särskilt stöd än vad grundskolan har. Kommunen bedömer att utredningsarbete är resurskrävande och att ett sådant bör inledas först efter att insatser på tidigare nivå i stödprocessen har erbjudits och utvärderats.

Enligt utredningen kan stödundervisning ges upp till två månader och ingår inte i åtgärderna för särskilt stöd. Malmö stad efterlyser förtydligande huruvida stödundervisning får ges under längre tid än två månader om en utredning om särskilt stöd bedömer att det är gynnsamt för eleven.

6.7 – Elevens stödbehov ska styra om en elev ska ges undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp

Malmö stad ställer sig positiv till förslaget. Det behöver dock tydliggöras huruvida åtgärder enligt förslaget ska finnas även inom gymnasieskolan.

6.8 – Anpassad studiegång får bara ges i sista hand

Malmö stad ser ingen egentlig skillnad med detta förslag i förhållande till nuvarande lagstiftning. Kommunen anser dock att de föreslagna nya lydelserna innebär ett förtydligande och att det är lättare att förstå vad som avses. Malmö stad ser det också som positivt att elev och vårdnadshavare ska få information om vilka konsekvenser ett beslut om anpassad studiegång kan få.

Anpassad studiegång får stora konsekvenser för elevens gymnasiestudier. Malmö stad bedömer att förslaget är positivt även ur detta perspektiv. Kommunen efterfrågar liknande hantering av reducerat program inom gymnasieskolan eftersom det är en åtgärd som ofta innebär att eleven inte tar sin gymnasieexamen. Ett liknande förtydligande om att åtgärden endast ska användas i undantagsfall och då övriga insatser för särskilt stöd är uttömda skulle därför vara positivt.



Malmö stad ser en risk att särskiljande stödåtgärder (exempelvis placering i särskild undervisningsgrupp) ofta blir mer långvariga än nödvändigt. Kommunen ser också att det är en utmaning för huvudmannen och rektor att organisera stödundervisning enligt utredningens förslag – särskilt i kombination med att förstärkt undervisning införs.

Malmö stad instämmer i att anpassad studiegång bör följas upp på nationell nivå. Kommunen instämmer också i att en eventuell reglering av klass- och gruppindelning inom skolväsendet bör utredas vidare.

Ordförande

Katrin Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Nicklas Löfström

Helena Nanne (M) avser lämna in ett särskilt yttrande.