

RAPPORT 440

2016

Tillgängliga lärmiljöer?

En nationell studie av skolhuvudmännens arbete
för grundskoleelever med funktionsnedsättning



Tillgängliga lärmiljöer?

En nationell studie av skolhuvudmännens arbete
för grundskoleelever med funktionsnedsättning

Beställningsuppgifter:

Wolters Kluwers kundservice

106 47 Stockholm

Telefon: 08- 690 95 76

Telefax: 08-690 95 50

E-post: skolverket@wolterskluwer.se

www.skolverket.se/publikationer

Beställningsnr: 16:1542

ISSN: 1103-2421

ISRN: SKOLV-R-440-SE

Form: AB Typoform

Omslagsbild: Astrakan/Scandinav

Tryck: Elanders Sverige AB, 2016

Upplaga: 1 000

Skolverket, Stockholm 2016

Förord

Skolverket är sektorsansvarig myndighet för funktionshinderfrågor och har, inom ramen för regeringens funktionshinderspolitiska strategi, genomfört den här studien om skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning. Vi som har arbetat med utredningen vill rikta ett varmt tack till alla skolhuvudmän, rektorer, specialpedagoger och speciallärare som har tagit sig tid att besvara enkätundersökningen. Vi är också djupt tacksamma gentemot er som har tagit er tid att bli intervjuade. Arbetsgruppen har bestått av Sophie Casson Lindbäck (projektledare), Karin Agélii, och Elin Olsson. Arbetet har följts av en intern referensgrupp där Kristina Dahlberg, Bengt Weidow och Paula Hallberg har ingått. Henrik Carlsson, Helena Wallberg och Ulrika Lindmark, alla Skolverket, har också lämnat värdefulla synpunkter. Arbetet har också följts av en extern referensgrupp med representanter för Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Myndigheten för delaktighet. Tack för ett gott samarbete.

Stockholm i september 2016

Mikael Halápi
Vikarierande generaldirektör

Sophie Casson Lindbäck
Undervisningsråd

Innehåll

Sammanfattning	7
1. Bakgrund, syfte, definitioner och metod	14
Bakgrund	14
Syfte	15
Vad säger lagstiftningen?	16
Begreppet funktionsnedsättning	17
Hur många elever i grundskolan har en funktionsnedsättning?	18
Centrala perspektiv	19
Undersökningens genomförande	23
Disposition	25
2. Extra anpassningar och särskilt stöd	28
Så många elever har åtgärdsprogram	29
Diagnosers betydelse för att elever ska få sin rätt till särskilt stöd tillgodosedd	32
Extra anpassningar och särskilt stöd i fritidshemmet	35
3. Tillgänglighet och delaktighet	40
Skolorna får inte alltid stöd från huvudmannen för att anpassa lärmiljöerna	40
Huvudmäns och skolors olika insatser för att åstadkomma tillgängliga lärmiljöer	42
Skolornas arbete med delaktighet	47
Anpassning av den sociala miljön	54
Anpassning av den fysiska miljön	58
4. Särskilda undervisningsgrupper	62
Särskilda undervisningsgrupper	64
Särskilda undervisningsgruppers svagheter och styrkor	64
Huvudmännens arbete för att minska andelen elever i särskild undervisningsgrupp	67

5. Förutsättningar för en tillgänglig lärmiljö	72
Färre elever i särskilda undervisningsgrupper kräver stark beredskap	72
Specialpedagogisk kompetens en viktig förutsättning	74
Värderingar och attityder	79
Övergångar	81
Kunskapskravens omfattning	82
6. Skolhuvudmännens organisation, styrning och uppföljning ...	88
Funktionshinderperspektivet i kvalitetsarbetet	88
Elevhälsoarbetet	92
Specialpedagogers och speciallärares breda uppdrag	93
Ekonomisk styrning	95
7. Sammanfattande slutsatser	104
Referenslista	109
Bilaga 1. Enkäternas genomförande	116

Sammanfattning

Övergripande slutsats

Skolverkets övergripande slutsats är att många skolhuvudmän strävar efter att erbjuda en inkluderande lärmiljö. Samtidigt visar studien att alltför många huvudmän och skolor i realiteten inte ger tillräckliga förutsättningar för att lärmiljön ska vara pedagogiskt, socialt och fysiskt tillgänglig för elever med funktionsnedsättning.

Skolverkets bedömning är vidare att skolhuvudmännen inte i tillräcklig grad styr och följer upp hur skolsituationen fungerar för elever med funktionsnedsättning. Funktionshinderperspektivet är i alltför liten utsträckning en del av det systematiska kvalitetsarbetet. Rektorer samt specialpedagoger och speciallärare gör vidare så pass olika bedömningar av hur huvudmannens styrning fungerar avseende elever med funktionsnedsättning att Skolverket kan konstatera att styrningen behöver förbättras hos åtskilliga huvudmän.

Undersökningen ger en nationell bild

Majoriteten av eleverna med funktionsnedsättning finns i grundskolan. Det finns inte statistik om hur många elever som har en funktionsnedsättning, men undersökningar visar att funktionsnedsättningar är så vanliga att dessa elever finns hos i princip alla skolor och huvudmän. Den här rapporten syftar till att ge en nationell bild av hur huvudmän agerar för att åstadkomma en tillgänglig lärmiljö för elever med funktionsnedsättning. Grundsärskolan ingår inte i undersökningen.

Den enkät- och intervjuundersökning som rapporten baseras på har kretsat kring hur huvudmän och skolor arbetar för att göra utbildningen tillgänglig ur ett pedagogiskt, socialt och fysiskt perspektiv. Skolverket vill betona att elever med funktionsnedsättning är en heterogen grupp och att varje elev ska ses och förstås utifrån sina individuella behov. Det är på en mer övergripande nivå som det ibland finns behov av att kategorisera och generalisera för att kunna följa upp om elever med funktionsnedsättning får en likvärdig utbildning.

Vad som är en funktionsnedsättning är svårdefinierat. I den här studien har Skolverket utgått från Socialstyrelsens definition vilket leder till att till exempel rörelsehinder, syn- och hörselnedsättning, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF), och medicinska funktionsnedsättningar såsom hjärtsjukdom definieras som funktionsnedsättningar.

Olikheterna är stora mellan huvudmän

I studien redovisas vad skolhuvudmän, rektorer samt specialpedagoger och speciallärare har svarat på ett antal frågor om skolsituationen för elever med funktionsnedsättning. Enkätresultaten går att generalisera till nationell nivå och svarsfrekvensen varierar mellan 70 och 77 procent för de tre respondent-grupperna.

Ett genomgående resultat är att det skiljer sig mycket åt bland skolor och huvudmän vad gäller arbetet med att utveckla lärmiljöernas pedagogiska, sociala och fysiska tillgänglighet. Därmed skiljer sig också grundskolornas förutsättningar åt vad gäller att göra lärandet och skolmiljön mer tillgänglig för elever med funktionsnedsättning. Rektorerne svarar till exempel mycket splittrat på den övergripande frågan om huvudmannen erbjuder det stöd som behövs för att skolenheten ska kunna utforma en lärmiljö som passar alla elever. Strax över hälften ställer sig positiva medan något under hälften är tveksamma till att huvudmannen tar ansvar för att lärmiljön ska vara anpassad för alla elever.

Det är också tämligen delade resultat på frågan om huvudmannen arbetar långsiktigt för att främja kunskapsresultaten hos elever med funktionsnedsättning. Medan en knapp majoritet är positiva har över en tredjedel en negativ bild. Liknande resultat gäller för specialpedagogernas och speciallärarnas uppfattningar om rektorn arbetar aktivt för att främja kunskapsresultaten hos elever med funktionsnedsättning.

Positiva resultat på övergripande nivå men också stora brister

I undersökningen har det också framkommit viktiga positiva resultat. Inte minst anger en stor majoritet av rektorerna att eleverna på den egna skolan möter en verksamhet som är väl anpassad pedagogiskt, fysiskt och socialt. Specialpedagogerna och speciallärarna ger också en i huvudsak positiv bild på samma typ av övergripande fråga. Samtidigt finns åtskilliga resultat som står i kontrast mot den bilden. Till exempel anger hälften av specialpedagogerna och speciallärarna att det vid den egna skolan finns funktionsnedsättningar som den egna verksamheten är sämre anpassad för. Det vanligaste svaret är att skolan är sämre anpassad för neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) följt av rörelsehinder. Det är också närmare hälften av specialpedagogerna och speciallärarna som menar att elever vid den egna skolan inte möter en för dem väl anpassad fysisk miljö. Vissa skolor är fortfarande inte anpassade för rullstolsburna och arkitektur med stora, öppna utrymmen beskrivs i intervjuer som ett hinder för elever med vissa funktionsnedsättningar, såsom NPF.

För att lärmiljön ska kunna passa alla är det enligt undersökningen viktigt att lokalerna gör det möjligt att dela upp klasserna eller att en eller några elever

ibland får sin undervisning i en annan lokal. Trots behoven anger närmare hälften av både rektorer samt specialpedagoger och speciallärare att skolans lokaler inte ger möjlighet till undervisning i tillfälliga mindre grupper. Anpassningar som ska ge en tillgänglig lärmiljö hämmas också av brist på teknisk utrustning respektive anpassade läromedel, kring en tredjedel av specialpedagogerna och speciallärarna anger det.

Bristen på specialpedagogisk kompetens är ett hinder i arbetet för ökad tillgänglighet

Undersökningen indikerar att grundskollärare ofta ser och förstår att vissa elever behöver extra anpassningar och särskilt stöd men att lärarna därefter i stor utsträckning saknar möjlighet och kompetens att själva stödja och anpassa på lämpligt vis. Drygt fyra av tio huvudmän och en lika stor andel av specialpedagogerna och speciallärarna uppger att bristen på specialpedagoger och speciallärare som arbetar direkt med elever är ett mycket eller ganska stort hinder i arbetet för att motverka funktionsnedsättnings konsekvenser. Det har dessutom framkommit att det ofta råder en konkurrenssituation mellan huvudmän i att rekrytera och behålla specialpedagoger, speciallärare och andra yrkeskategorier inom elevhälsan.

Enkätundersökningen visar också att knappt hälften av specialpedagogerna och speciallärarna anger att den huvudman deras skola tillhör inte erbjuder tillräcklig specialistkompetens om behov finns, utöver den som finns på den egna skolan. Det kan till exempel handla om att det saknas specialpedagogisk handledning för lärarna när de behöver hjälp med anpassa sin undervisning för elever med utmaningar som brukar förknippas med NPF. Det kan också handla om att pedagoger och annan personal behöver kompetensutveckling och stöd för att utbildningen för elever med hörselnedsättning och språkstörning ska bli tillgänglig. Resultatet ska också ses mot bakgrund av att över en tredjedel av specialpedagogerna och speciallärarna anger att det stämmer dåligt att lärarna på den egna skolenheten anpassar undervisningen till alla elever i gruppen. Samtidigt som svaren visar på stora brister svarar lite mer än hälften av specialpedagogerna och speciallärarna att det stämmer ganska eller mycket bra att lärarna anpassar undervisningen och att specialistkompetens finns tillgänglig vid behov.

Diagnos har ofta betydelse för om elever får särskilt stöd

Alla elever med funktionsnedsättning är inte i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd utöver den ledning och stimulans som ska ges i den ordinarie undervisningen. För många av eleverna blir det dock aktuellt. Skollagen anger tydligt att det är det pedagogiska och sociala stödbehovet som ska vara styrande för om en elev ska få tillgång till extra anpassningar eller särskilt stöd.

Trots det anger hälften av rektorerna och hälften av specialpedagogerna och speciallärarna att medicinsk diagnos har betydelse för om en elev ska få särskilt stöd eller inte. Liknande resultat ser vi även när det gäller extra anpassningar till exempel i form av särskilda läromedel eller utrustning.

Fritidshemmen ger i låg utsträckning särskilt stöd till enskilda elever

Särskilt i de lägre åldrarna är fritidshemmet en viktig del av vardagen för många elever. Undersökningen visar att drygt fyra av tio rektorer och lika många av specialpedagogerna och speciallärarna inte instämmer i att eleverna på den egna skolenheten får särskilt stöd i fritidshemmet om behov finns. Skolhuvudmännen är mer positiva, en stor majoritet menar att de som huvudman ger skolenheterna förutsättningar att erbjuda elever särskilt stöd i fritidshemmet om behov finns.

Huvudmännen arbetar med att minska andelen elever i särskild undervisningsgrupp

Studien visar att många huvudmän arbetar för att andelen elever som undervisas i särskilda undervisningsgrupper ska minska. Av de kommunala huvudmännen anger mer än två tredjedelar att de har arbetat eller arbetar för detta. Av de enskilda huvudmännen är andelen mindre men det kan bero på att många av dessa har färre än 160 elever och då kan en särskild undervisningsgrupp vara mindre aktuell.

I undersökningen har det framkommit varför många huvudmän arbetar för en minskning av andelen elever i särskild undervisningsgrupp. Det handlar till exempel om att man anser att undervisningsformen är exkluderande och hämmande i det långa loppet och att det varken ligger i linje med tankar om en inkluderande skola eller med skollagens skrivningar om att elever i behov av särskilt stöd i största möjliga utsträckning ska få sin undervisning i sin ordinarie klass. Företrädare för en huvudman framhåller att det är först när ”nödutgången”, det vill säga undervisning i särskild undervisningsgrupp, helt tas bort som grundskolans personal på allvar förstår och tar itu med sitt ansvar att anpassa den ordinarie lärmiljön så att elever med funktionsnedsättning faktiskt får samma möjlighet att trivas, lära sig och utvecklas i skolan som alla andra elever. Å andra sidan har också många argument för särskild undervisningsgrupp framkommit i undersökningen. Inte minst att huvudmannen kan samla pedagogisk spetskompetens, erbjuda en tryggare social miljö och arbeta mer aktivt med extra anpassningar och särskilt stöd än vad som ofta är möjligt i ordinarie klass. Det har också förts fram att en grupp med få elever och relativt

hög personaltäthet kan vara det enda alternativet för att få tillbaka elever med långvarig frånvaro till skolan.

Delad mening om huruvida huvudmän ger skolor tillräckliga förutsättningar

Det är skolmiljön som ska anpassas till eleverna och inte tvärtom. Det finns starka skäl för att alla elever ska undervisas tillsammans i reguljär klass. Samtidigt medger skollagen undantag i form av särskilda undervisningsgrupper. När grundskoleelever som tidigare undervisats i särskild undervisningsgrupp ska få sin undervisning inom ramen för ordinarie klass måste organisation, form och innehåll i utbildningen ofta anpassas. Skolverkets undersökning visar att det finns ett förbättringsutrymme vad gäller att anpassa skolans organisation och stöd till att fler elever får sin undervisning i ordinarie klass. En knapp majoritet av huvudmän och rektorer anger att huvudmannen bara till viss del har gett skolenheterna förutsättningar för att hantera den förändring som minskad andel elever i särskild undervisningsgrupp innebär. Av rektorerna är det 23 procent, alltså mer än var femte rektor, som menar att huvudmannen inte alls har gett deras skolenhet de förutsättningar som krävs. Det är dock bara 4 procent av huvudmännen som anger att de inte alls har gett skolorna förutsättningar att hantera förändringen.

Intervjuundersökningen visar att rektorer och pedagoger ibland anser att skolhuvudmännen har en realistisk bild av den lärmiljö som kan erbjudas för elever med funktionsnedsättning i ordinarie klass. De allra flesta intervjuade ger uttryck för att en skolmiljö som är inkluderande och som anpassas till elevernas olika behov och låter olikheterna bland eleverna berika är idealet. Det är också vad skolförfattningarna stipulerar. Men intervjupersoner säger samtidigt att så länge som förutsättningarna inte är på plats kan särskild undervisningsgrupp vara att föredra för vissa elever. Skolverket vill framhålla att huvudmännens och skolornas arbete främst bör inriktas på att identifiera och undanröja hinder för elever med funktionsnedsättning. Eleverna behöver en skolmiljö som är tillgänglig ur ett pedagogiskt, fysiskt och socialt perspektiv. Att den tillgängliga lärmiljön blir verklighet är den överordnade frågan, inte om det sker i ordinarie klass eller i särskild undervisningsgrupp.

Funktionshinderperspektivet är inte alltid en del av det systematiska kvalitetsarbetet

Problemen med att förutsättningarna inte alltid är på plats förstärks av att närmare hälften av rektorerna anser att funktionshinderperspektivet inte är en del av huvudmännens kvalitetsarbete. Det är också kring hälften av rektorerna som anger att huvudmännen inte efterfrågar information om skolenheternas

förmåga att anpassa verksamheten för elever med funktionsnedsättning. Huvudmännen själva anser i större utsträckning att funktionshinderperspektivet är en del av det systematiska kvalitetsarbetet. Om inte skolsituationen för elever med funktionsnedsättning följs upp och analyseras ur olika perspektiv kommer det enligt Skolverket vara svårt för huvudmännen att veta om eleverna får den pedagogiskt, socialt och fysiskt tillgängliga lärmiljö som de har rätt till. I en tid när många huvudmän arbetar för en minskad andel elever i särskild undervisningsgrupp är det extra betydelsefullt att kontinuerlig uppföljning och utvärdering sker för att huvudmän och rektorer ska kunna veta om skolor och elever har rätt förutsättningar.

KAPITEL 1

Bakgrund, syfte definitioner och metod



1. Bakgrund, syfte, definitioner och metod

Bakgrund

Utbildningens kvalitet och inte en elevs eventuella funktionsnedsättning ska vara avgörande för elevens skolresultat. Det är en av de grundtankar som kommer till uttryck i regeringens *Strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011–2016*. Genom strategin förväntas skolmyndigheterna inom ramen för sitt respektive uppdrag bidra till det funktionshinderspolitiska arbetet på skolområdet. Strategin utgår ifrån tre inriktningsmål. Ett handlar om att tillgängligheten och uppföljningen av tillgängligheten för elever med funktionsnedsättning ska förbättras. Ett annat handlar om att varje barn och elev ska ges förutsättningar att utveckla sina kunskaper så långt som möjligt. Det sista att kunskaperna om funktionsnedsättningar och hur undervisningen kan utformas efter varje elevs behov ska förbättras.¹

Inom inriktningsmålen finns också delmål. Ett sådant som ligger nära den här studiens inriktning handlar om att skolor ska anpassa sin verksamhet bättre för att undanröja hinder för barn och elever med funktionsnedsättning. Ett annat inriktningsmål som är aktuellt för den här undersökningen är att möjligheten för elever med funktionsnedsättning att välja skola ska bli bättre genom ökad tillgänglighet.² Inom ramen för den funktionshinderspolitiska strategin har Skolverket åtagit sig att genomföra den här studien som belyser hur skolhuvudmän och skolor arbetar med tillgänglighet och delaktighet för elever med funktionsnedsättning i grundskolan.³

Skolhuvudmännen har ansvaret för att skolan, utifrån skollagens krav, fungerar som det är tänkt för alla elever. Det styrsystem som omgärdar skolan är komplext. Komplexiteten ställer vissa centrala principer på sin spets. Det handlar till exempel om en sammanhållen skola kontra segregerade lösningar för vissa elever. Valfrihet för elever och föräldrar, och rätten till en likvärdig utbildning är också exempel på principer som kan krocka. Ekonomiska

-
1. Regeringskansliet (2011) *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016*.
 2. SOU 2016:46 *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar*, s. 19. En av utgångspunkterna i detta slutbetänkande från utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar, är att föreslå åtgärder för att möjligheten att välja skola ska öka för elever med dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning.
 3. Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2016) *Slutredovisning av uppdrag om slutrapportering om utvecklingen av funktionshinderspolitiken åren 2011–2016 för Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten*. I rapporten redogör myndigheterna för sitt uppdrag att utifrån regeringens funktionshinderspolitiska strategi redovisa på vilket vis myndigheterna har bidragit till att delmålen för skolektorn har uppnåtts.

resurser och pressen på att hålla budget kontra den enskilda elevens rätt utifrån författningarna är ytterligare ett exempel på grundläggande principer som kan ställas mot varandra.⁴

Syfte

Syftet med rapporten är att beskriva och analysera hur huvudmän för grundskolor agerar för att åstadkomma en utbildning präglad av tillgänglighet för elever med funktionsnedsättning.⁵ De resultat och beskrivningar som Skolverket presenterar i rapporten utgår huvudsakligen från en nationellt representativ enkätundersökning och en intervjustudie som vi genomförde under 2015 och 2016. Intervjureferat och citat ger exempel och fördjupande inblickar i verksamheten hos specifika huvudmän och skolor. I syfte att ge ytterligare perspektiv på våra resultat relaterar vi till undersökningar som andra myndigheter, organisationer och forskare har genomfört.

Rapporten belyser följande övergripande frågor:

- Hur fungerar skolhuvudmännens styrning avseende tillgänglighet för elever med funktionsnedsättning?
- Hur agerar skolhuvudmän och skolor för att åstadkomma tillgängliga lärmiljöer för elever med funktionsnedsättning?
- Är gruppen elever med funktionsnedsättning en synlig del av skolhuvudmännens styr- och uppföljningssystem?
- Driver skolhuvudmännen verksamheter som syftar till en mer inkluderande skola?

Avgränsningar

Studien har framför allt sin utgångspunkt i hur skolhuvudmännen arbetar för att möjliggöra en grundskola som är tillgänglig för alla elever. Den empiri som vi har samlat in under 2015 och 2016 avgränsar sig till grundskolan. Vare sig grundsärskolan eller specialskolan ingår i vår studie. Vår undersökning omfattar inte heller de fristående skolor som är specifikt inriktade mot elever i behov av särskilt stöd. Skolverket publicerade en kartläggning av dessa skolor 2014 som vi dock använder oss av eftersom våra frågeställningar på flera sätt relaterar till fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd.⁶

4. 10 kap. 30 § skollagen (2010:800). Paragrafen anger att kommuner får frångå vårdnadshavares önskemål om sitt barns skolplacering i fall önskemålet medför betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Det är troligt att lagrummet åberopas jämförelsevis ofta gällande vissa elever med funktionsnedsättning.

5. Eftersom fritidshemmet ska komplettera utbildningen i grundskolan behandlas också fritidshemmet.

6. Skolverket (2014a) *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning*.

Vad säger lagstiftningen?

Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning betonas allmänt såväl som särskilt i de författningar som rör skolan. I en av skollagens portalparagrafer betonas att utbildningen ska vara likvärdig.⁷ Enligt skollagen ska skolan sträva efter att uppväga skillnader i elevers förutsättningar och hänsyn ska tas till att eleverna har olika behov. Eleverna ska också ges den ledning och stimulans de behöver för att kunna utvecklas så långt som möjligt.⁸ I rapporten utvecklar vi successivt vad författningarna stadgar för respektive sakområde.

Elever ska ges stöd som motverkar funktionsnedsättningens konsekvenser

I ett förtydligande i skollagen från 2014 framgår att elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de kunskapskrav som finns, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.⁹ Från 1 januari 2015 är det också möjligt att anmäla skolor till Diskrimineringsombudsmannen (DO) för bristande tillgänglighet.¹⁰ Det handlar inte bara om den fysiska miljön, utan även om elever som missgynnas socialt eller pedagogiskt på grund av sin funktionsnedsättning. Diskriminering är förbjudet och det är diskriminering att låta bli att göra de skäligena anpassningar som behövs för att en person med funktionsnedsättning ska kunna delta på samma villkor som andra.¹¹ Plan- och bygglagen och arbetsmiljölagen gäller också för skolan i vissa delar och bör därför beaktas av huvudmännen i arbetet med att göra lärmiljöerna mer fysiskt tillgängliga.

7. 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

8. 3 kap. 3 § skollagen (2010:800).

9. 3 kap. 3 § skollagen (2010:800). Notera att det finns elever som inte är hindrade i skolan av funktionsnedsättningen och som därmed inte behöver vare sig extra anpassningar eller särskilt stöd.

10. 2 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567). Enligt Diskrimineringsombudsmannen (DO) tog man under 2015 emot 280 anmälningar om bristande tillgänglighet. De flesta handlade om tillgången till varor och tjänster men 26 procent av anmälningarna rörde tillgänglighet i utbildningen, bland annat att elever inte får det stöd de behöver för att kunna ta del av undervisningen och uppnå kunskapsmålen i skolan (Diskrimineringsombudsmannen (2016) *Tillsyn över tillgänglighet ger resultat*).

11. *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*, artikel 2. Eftersom Sverige har ratificerat den här konventionen är landet juridiskt bundet av dess innehåll.

Begreppet funktionsnedsättning

För att underlätta läsningen av rapporten introducerar vi här, mycket kort, vissa begrepp och perspektiv som återkommer genomgående.

Innebörden i begreppet funktionsnedsättning är föränderlig beroende på situationen och vem som definierar begreppet. Följande övergripande definitioner av funktionsnedsättning och funktionshinder har tagits fram av Socialstyrelsen. Definitionen av funktionsnedsättning:

”nedsättning av en fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga.”

”En funktionsnedsättning kan uppstå till följd av sjukdom eller annat tillstånd, eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Sådana sjukdomar, tillstånd eller skador kan vara av bestående eller av övergående natur.”¹²

Begreppet funktionshinder beskriver i sin tur den begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen. I enlighet med ovanstående definition kan en funktionsnedsättning vara alltifrån diabetes och depression till nedsatt hörsel och förlamning av en kroppsdel. Elever med funktionsnedsättning är därmed en svårdefinierad och heterogen grupp.

För att lättare kunna förhålla sig till och förstå konsekvenser av olika funktionsnedsättningar är det vanligt att man grupperar nedsättningarna. Exempel på en gruppering av funktionsnedsättningar är *fysiska*, till exempel rörelsehinder; *sensoriska*, till exempel synnedsättning; *kognitiva* till exempel Attention Deficit Hyperactivity Disorder (ADHD) och autismspektrumtillstånd (AST) samt *utvecklingsbetingade* funktionsnedsättningar till exempel Downs syndrom. I dagligt tal i skolans värld är grupperingen ofta ännu mer generell och det talas om elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF)¹³ och med fysiska funktionsnedsättningar.

Skolverket vill betona att elever med funktionsnedsättning är en heterogen grupp och att varje elev ska ses och förstås utifrån sina individuella behov. Det är på en mer övergripande nivå som det ibland finns behov av att kategorisera och generalisera för att kunna följa upp om elever med funktionsnedsättning får en likvärdig utbildning.

12. Definitionen överensstämmer med den som ges på Socialstyrelsens termbank (Socialstyrelsen 2007).

13. Enligt Specialpedagogiska skolmyndigheten är neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) ett samlingsnamn för flera olika diagnoser som inte syns utanpå. Till de vanligaste neuropsykiatriska diagnoserna hör ADHD, autism och Tourettes syndrom. Nedsättningarna kallas för neuropsykiatriska för att hjärnan och nervsystemet bearbetar information på ett annorlunda sätt. SPSM anger även att de olika diagnoserna har flera saker gemensamt: de är beteendediagnoser, det vill säga att de ställs utifrån personens beteende snarare än utifrån medicinsk orsak; de har en delvis biologisk bakgrund; de är osynliga funktionsnedsättningar och de innebär en annorlunda kognition, alltså att man tänker, löser problem och hanterar information på ett annorlunda sätt. Flera diagnoser kan förekomma samtidigt (Specialpedagogiska skolmyndigheten 2016).

Hur många elever i grundskolan har en funktionsnedsättning?

Det finns inte statistik över hur många elever i grundskolan som har en funktionsnedsättning. Vad som är klart är att en stor grupp av de elever som har en funktionsnedsättning finns i grundskolan. Grundskolan rymde läsåret 2015/16, 985 620 elever.¹⁴ Detta kan jämföras dels med grundsärskolan, som endast tar emot elever med funktionsnedsättningen utvecklingsstörning och som läsåret 2015/16 rymde cirka 10 000 elever,¹⁵ dels med den statliga specialskolan som också inriktas på elever med olika typer av funktionsnedsättningar.¹⁶ Läsåret 2015/16 gick 553 elever i specialskolan.¹⁷ Enligt 1985 års skollag kunde elever med autism eller autismliknande tillstånd tas emot i grundsärskolan. År 2010, då nuvarande skollag trädde i kraft, ändrades detta och elever med autism eller autismliknande tillstånd ska nu gå i grundskolan. Endast om dessa elever också har funktionsnedsättningen utvecklingsstörning, eller en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, har de rätt att gå i grundsärskolan.^{18 19}

Statens folkhälsoinstitut²⁰ har sammanställt flera nationella undersökningar för att göra en uppskattning av hur stor andelen barn med funktionsnedsättning är i Sverige. Även om definitionerna av funktionsnedsättning skiljer sig åt mellan undersökningarna visar sammanställningen att andelen barn med funktionsnedsättning stiger med åldern, från runt 6 procent av de yngsta barnen till omkring 17 procent av sextonåringarna. Astma och allergi anges vara den vanligaste funktionsnedsättningen bland barn.²¹

Tillgång på statistik

I Sverige förs inte statistik över vilka elever som har och inte har funktionsnedsättning. Vi kan därför inte veta något om skillnader mellan elevgrupperna, till exempel om deras kunskapsnivåer och betyg skiljer sig åt. Att statistik som gäller elever med funktionsnedsättning inte samlas in hänger samman med personuppgiftslagen (1998:204). Den gör det otillåtet för myndigheter och

14. Skolverkets officiella statistik, *Tabell 4: Antal elever läsåren 1988/89–2015/16 och beräknat antal elever 2016/17–2022/23*.

15. Skolverkets officiella statistik, *Tabell 2A: Skolenheter och elever läsåren 2010/11–2015/16*.

16. Dövhet eller hörselskada, grav språkstörning, dövblindhet eller synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning.

17. Skolverkets officiella statistik, *Tabell 2: Elever läsåren 2010/11–2015/16*.

18. 29 kap. 8 § skollagen (2010:800).

19. Enligt 7 kap. 9 § skollagen (2010:800) finns det dock möjlighet att under vissa förutsättningar få sin utbildning i grundsärskolan som så kallad integrerad grundskoleelev.

20. Numera Folkhälsomyndigheten.

21. Statens folkhälsoinstitut (2011) *Hälsan hos barn och unga med funktionsnedsättning*, s. 17.

andra organisationer, även de med sekretesskydd, att samla in, registrera och behandla data betecknade som ”känsliga personuppgifter”, till exempel hälsotillstånd och funktionsnedsättning. Kortfattat kan man, förutom att det skulle strida mot personuppgiftslagen, sammanfatta skälen mot registrering som att det inte stämmer överens med idealet att grundskolan är till för alla elever.²² Svårigheter att definiera vad som är en funktionsnedsättning och att klassificera elevers funktionsförmåga är exempel på problem som troligen skulle följa av registrering i skolan av elever med funktionsnedsättning. Ytterligare konsekvenser skulle kunna vara ett ökat kategoriskt grupptänkande uppbyggt på att elever med funktionsnedsättning alltid har sämre förutsättningar att lyckas och större stödbehov än andra elever. Avsaknaden av registerdata över elever med funktionsnedsättning minskar dock möjligheten att på nationell nivå belysa skolsituationen för elevgruppen. Det går inte heller att studera förändringar över tid.

Centrala perspektiv

Bristperspektiv respektive relationellt perspektiv

Mycket förenklat har det specialpedagogiska tänkandet, inklusive skolans organisation och bestämmelser gällande stöd i grundskolan – som kan bli aktuella för vissa elever med funktionsnedsättning – speglat två olika perspektiv. De brukar kallas bristperspektivet respektive det relationella perspektivet. Bristperspektivet (eller det kategoriska perspektivet som det också kallas) har, i text, tanke och handling, alltmer ersatts av det relationella. Ur ett bristperspektiv ses eleven som en bärare av brister som leder till skolsvårigheter. Synsättet märks till exempel i att man tidigare vanligtvis sade att elever *är funktionshindrade*, det vill säga att hindret är något som individen alltid har med sig snarare än att det är miljön runt omkring som inte är tillräckligt anpassad.²³

Det relationella perspektivet karaktäriseras av inställningen att elevers skolsvårigheter uppstår i mötet mellan individ och skola som en konsekvens av faktorer i den fysiska, sociala och pedagogiska lärmiljön.²⁴ Det relationella perspektivet manifesteras till exempel språkligt genom att man alltmer talar om elever *med funktionsnedsättning*.

22. En utförlig genomgång av skälen till att elever med funktionsnedsättning inte registreras i Sverige finns bland annat i Skolverket (2015a) *Att planera för barn och elever med funktionsnedsättning. En sammanställning av forskning, utvärdering och inspektion 1994–2014*, s. 15.

23. Skolverket (2015a) *Att planera för barn och elever med funktionsnedsättning. En sammanställning av forskning, utvärdering och inspektion 1994–2014*, s. 13 och s. 28.

24. Se bland annat Skolverket (2015a) *Att planera för barn och elever med funktionsnedsättning. En sammanställning av forskning, utvärdering och inspektion 1994–2014*, s. 27 ff. och Magnússon Gunnlaugur (2015) *Traditions and challenges: Special Support in Swedish Independent Compulsory Schools*, s. 131.

I enlighet med det relationella perspektivet ses funktionshinder i allt mindre utsträckning som något elever har utan som något som kan uppstå när skolmiljön inte är anpassad för elever med funktionsnedsättning. I en rapport från Skolverket lyfts det fram att de båda perspektiven kan ses som idealtyper och att det förekommer en blandning av båda perspektiven i såväl lagstiftningen som i praktiken.²⁵

Begreppen tillgänglighet och delaktighet

Begreppet tillgänglighet används i funktionshinderspolitiska sammanhang för att beskriva hur väl en organisation, verksamhet, lokal eller plats fungerar för personer med funktionsnedsättning. Hög tillgänglighet kan sägas vara en förutsättning för delaktighet²⁶ och inkludering. Tillgänglighet kan delas upp i pedagogisk, fysisk och social tillgänglighet.²⁷ Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) anger att för att utbildning ska bli tillgänglig för alla elever måste skolpersonalen ha kunskap om enskilda elevers olika förutsättningar för lärande samt förmåga att anpassa och variera såväl de pedagogiska strategierna som de lokalmässiga förutsättningarna så att de möter elevernas olika förutsättningar.

När skolan är organiserad så att det finns en pedagogisk medvetenhet och pedagogerna är trygga i sina val av metoder och när de praktiska hindren är undanröjda, då finns mycket goda förutsättningar för att alla elever – med eller utan funktionsnedsättning – får en gynnsam och utvecklande skoltid, enligt SPSM.²⁸ Anpassning av den pedagogiska, sociala och fysiska skolmiljön kan alltså förstås som ett medel för att göra lärandet tillgängligt och uppnå delaktighet. Delaktighet kan i sin tur innebära att eleverna får möjlighet att göra sina röster hörda och att de ges tillfälle att vara aktiva i undervisningen.²⁹ I läroplanen för grundskolan lyfts bland annat att de demokratiska principerna att kunna påverka, ta ansvar och vara delaktig, ska omfatta alla elever.³⁰

25. Skolverket (2015a) *Att planera för barn och elever med funktionsnedsättning. En sammanställning av forskning, utvärdering och inspektion 1994–2014*, s. 29.

26. Delaktighet, i betydelsen att individen själv har kontroll över och kan påverka delar av lärsituationen, är enligt pedagogisk och kognitionsvetenskaplig forskning en viktig förutsättning för lärandet, se till exempel Skolverket (2015b) *Delaktighet för lärande* och Gärdenfors Peter (2010) *Lusten att förstå. Om lärande på människans villkor*. Det är en rättighet för elever att vara delaktiga i sin skolvardag enligt FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 12. Även Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015a) framhåller i *Värderingsverktyg för tillgänglig utbildning*, s. 46, att det ger en grund för trygghet och studiero att elever känner delaktighet.

27. Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015a) *Värderingsverktyg för tillgänglig utbildning*, s. 14–16.

28. Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015a) *Värderingsverktyg för tillgänglig utbildning*, s. 11.

29. Skolverket (2015b) *Delaktighet för lärande*, s. 15.

30. SKOLF5 2010:37 *Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*.

Begreppet inkludering

Inkludering är ett begrepp som används med flera olika betydelser. När begreppet används är det vanligt med hänvisningar till FN:s konvention om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning som anger att skolan ska säkerställa ett sammanhållet utbildningssystem. Det specificeras vidare att elever med funktionsnedsättning, på lika villkor som andra, ska ha tillgång till en inkluderande grundutbildning och erbjudas stödåtgärder som gör att de kan nå en för individen optimal kunskapsmässig och social utveckling.³¹ Enligt Salamancadeklarationen ska elever i behov av särskilt stöd få sin utbildning i ordinarie skolor och mångfalden av egenskaper och behov hos eleverna ska tillvaratas.³²

Vissa menar att den svenska termen specialpedagogik signalerar ett segregrande synsätt och att termen inkluderande undervisning vore att föredra. Till exempel kallas forsknings- och verksamhetsfältet specialpedagogik i internationella sammanhang alltmer för *inclusive education*. I den svenska skollagen används dock inte inkluderingsbegreppet, även om forskare menar att skollagen och läroplanen delvis präglas av ett inkluderande synsätt.³³

Nilholm och Göransson gjorde 2013 en kunskapsöversikt kring inkludering i samarbete med SPSM och Skolverket. Forskarna konstaterar bland annat att ordet inkludering används med en rad olika betydelser, som de sammanfattar i tre huvudsakliga kategorier. I den gemenskapsorienterade definitionen innebär inkludering ett skolsystem som är ansvarigt för alla elever. Segregerande lösningar ska inte förekomma och olikhet ska ses som en tillgång. Forskarna menar i sammanhanget att skolans individfokus, som märks till exempel genom att individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram skrivs för enskilda elever, kan leda till att analyser av övergripande strukturer inte genomförs. Den gemenskap och tillit som kan finnas inom en klass som kollektiv är så att säga något mer än summan av individerna och därför är det en brist om den nivån inte uppmärksammas. Forskarna menar vidare att man skulle kunna säga att kärnan i idén om inkludering handlar om att skapa en gemenskap där alla har en självklar plats.³⁴

Den gemenskapsorienterade definitionen kan kontrasteras mot en mer individorienterad definition där graden av inkludering endast avgörs av hur skolsituationen ser ut för den enskilda eleven. Om eleven trivs i skolan, har

31. FN:s Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, artikel 24.

32. Svenska Uneskorådet (2006) Salamancadeklarationen och Salamanca + 10 i *Svenska Uneskorådets skrifter* 2/2006, s. 11.

33. Se till exempel Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013) *Inkluderande undervisning – vad kan man lära av forskningen?* av Nilholm Claes och Göransson Kerstin, s. 31 ff. och s. 71 samt Persson Bengt och Persson Elisabeth (2012) *Inkludering och målpuppfyllelse – att nå framgång med alla elever*, s. 30.

34. Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013) *Inkluderande undervisning – vad kan man lära av forskningen?* av Nilholm Claes och Göransson Kerstin, s. 72.

en social gemenskap och när målen anses inkludering råda alldeles oavsett om det finns en gruppidentifikation eller om elevernas grad av delaktighet är låg. Inom detta synsätt är det vanligt att man har mest fokus på elever i svårigheter och inte på hela gruppen. Den tredje definitionen är den placeringsorienterade som syftar på var en elev är placerad rumsligt. Nilholm och Göransson framhäver att trots att samtliga forskare som har arbetat med att definiera inkluderingsbegreppet är överens om att inkludering handlar om mycket mer än var en elev är fysiskt placerad, så felanvänds inkluderingsbegreppet ofta i den placeringsorienterade rent fysiska placeringsbetydelsen.

Nilholm och Göransson har sammanfattat olika definitioner av inkludering och menar att de kan brytas ned i ett antal olika aspekter. Aspekterna bildar tillsammans en helhet som kan utgöra en grund för att bedöma i vilken grad en skola fungerar inkluderande.

- **Ett system.** Att sortera elever efter till exempel socioekonomisk bakgrund, kön eller funktionalitet innebär en lägre grad av inkludering på systemnivå. Ur ett inkluderingsperspektiv är det betydelsefullt att slå fast hur representativ skolan är i relation till den variation mellan elever som finns i samhället.
- **En gemenskap på alla nivåer.** Graden av inkludering avgörs bland annat av hur utbredd känslan av tillhörighet är.
- **En demokratisk gemenskap.** Tydlighet och medvetenhet ska prägla frågan om vem och vilka som bestämmer över eller definierar situationer. Alla ska ha möjlighet att delta i och ha åsikter om hur gemensamma situationer och verksamheter ska utformas.
- **Olikhet ses som en tillgång.** Detta är något som har visat sig vara svårt att realisera enligt Nilholm och Göransson. Liksom i alla sociala system finns i skolan tydliga normer som innebär att vissa olikheter blir svåra att se som tillgångar.
- **Elever är pedagogiskt och socialt delaktiga.** Forskarna betonar att det är helt avgörande att kartlägga alla elevers syn på sin situation om man ska kunna avgöra graden av inkludering i skolmiljön.³⁵

Som vi kommer att visa i den här studien behöver en skola inte nödvändigtvis vara en inkluderande miljö för att en liten andel av eleverna är placerade i ”segregerade lösningar” till exempel särskilda undervisningsgrupper. Ibland kan det vara så att graden av inkludering inte ökar, utan tvärtom minskar, när elever i behov av olika anpassningar och stöd är fysiskt placerade (rumsligt integrerade) i en ”vanlig” klass.

35. Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013) *Inkluderande undervisning – vad kan man lära av forskningen?* av Nilholm Claes och Göransson Kerstin, s. 57–61. Se även Skolverkets webbinformation om inkludering: <http://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning/artikelarkiv/inkluderande-skola-1.173803>

Begreppet inkludering har också kommit att bli kontroversiellt i vissa grupper, inte minst bland berörda vårdnadshavare och intresseorganisationer.³⁶ Det kan bland annat bero på att dessa grupper ofta sätter likhetstecken mellan inkludering och en minskning av särskilda undervisningsgrupper. Minskningen har enligt intresseorganisationer i praktiken lett till försämrad kvalitet i de anpassningar och särskilda stöd som eleverna har rätt till.³⁷ Samtidigt är inkludering en mycket vidare fråga än placering och plats i särskild undervisningsgrupp. Vi utvecklar dessa frågor i kapitel 4 som handlar om särskilda undervisningsgrupper.

Undersökningens genomförande

Underlaget i denna rapport baseras till största del på intervjuer och enkätsvar från skolhuvudmän, rektorer samt lärare, specialpedagoger och speciallärare i grundskolan.

Intervjustudien genomfördes under hösten 2015 och våren 2016 då Skolverket besökte och intervjuade 11 företrädare för sammanlagt 6 skolhuvudmän. Vi träffade också 5 rektorer och 6 lärare, specialpedagoger och speciallärare. Av de 11 huvudmannarepresentanterna företrädde 5 personer elevhälsan, resterade var skolchefer, styrelseordförande i en fristående skola eller dylikt. I en förstudie intervjuades 6 representanter för skolor och 11 representanter för 5 olika skolhuvudmän. Sammanlagt har vi intervjuat 39 personer. Syftet med intervjuerna var att få en bild av hur några huvudmän och skolor arbetar för att möjliggöra tillgängliga lärmiljöer och delaktighet för elever med funktionsnedsättning i grundskolan. För att få en så bred bild som möjligt intervjuade vi personer från både fristående och kommunala skolor med olika storlekar och med geografisk spridning i landet. I urvalet ingår huvudmän som enligt Skolverkets officiella statistik har en stor andel elever i särskilda undervisningsgrupper och huvudmän som i den officiella statistiken har rapporterat att de inte har några elever alls i särskilda undervisningsgrupper.

Under början av 2016 sände vi också ut tre olika enkäter med riktade frågor om arbetet med tillgänglighet och delaktighet för elever med funktionsnedsättning. Enkäterna var riktade till ett urval av tre respondentgrupper; skolhuvudmän, rektorer samt specialpedagoger och speciallärare i grundskolan. Frågorna i respektive enkät tog vi fram med utgångspunkt i våra intervjuer, tidigare forskning och synpunkter från våra interna och externa referens-

36. Se till exempel Föräldranätverket Barn i behov (2016) Dokumentation från riksdagsseminarium 2016-04-14. Se också Magnússon Gunnlaugur (2015) *Traditions and challenges: Special Support in Swedish Independent Compulsory Schools*, s. 33.

37. Se till exempel Riksförbundet Attention (2013) *Inkludering i skolan*.

personer.³⁸ Inför enkätutskick samrådde vi med Sveriges kommuner och lands-
ting (SKL) och Näringslivets regelnämnd (NNR).³⁹ Friskolornas riksförbund
lämnade också synpunkter på enkätfrågorna.

Enkäten till grundskolehuvudmän besvarades av 347 huvudmän, vilket
motsvarar en svarsfrekvens på 77 procent. 782 rektorer svarade på rektorsen-
käten vilket motsvarar en svarsfrekvens på 73 procent. Bland specialpedagoger
och speciallärare var det 414 som besvarade enkäten vilket motsvarar en svars-
frekvens på 70 procent.

I redovisningen av svaren är andelarna viktade för att spegla och på ett
korrekt sätt representera alla huvudmän, rektorer samt specialpedagoger och
speciallärare i den svenska grundskolan. Vikterna tar hänsyn till urvalsdesignen
och bortfallet. Alla skillnader som redovisas är statistiskt signifikanta (deras
95-procentiga konfidensintervall överlappar inte varandra). Mer information
om enkäternas genomförande finns i bilaga 1.

Enkätundersökningen visar att kommunala och enskilda huvudmän respek-
tive rektorer genomgående svarar olika. Generellt svarar enskilda huvudmän
och rektorer för fristående skolor mer positivt på frågor om hur de arbetar med
tillgänglighet och delaktighet. Även om enskilda huvudmän måste ses som en
mer heterogen grupp än de kommunala, till exempel i bemärkelsen att sko-
lorna kan drivas i olika juridiska former, finns det några generella aspekter som
skiljer enskilda huvudmän från kommunala. En aspekt är storleken. Enskilda
huvudmän har generellt sett betydligt färre elever än de kommunala och de
flesta enskilda huvudmän har dessutom endast en skola medan de kommunala
har flera.⁴⁰ I enkätsvaren ser vi att det även finns skillnader mellan hur stora
och små huvudmän svarar. Urvalet i vår enkätundersökning speglar de stor-
leksmässiga skillnader som råder nationellt mellan huvudmannatyperna. Men
undersökningen rymmer ändå en liten grupp kommunala och enskilda huvud-
män som har likartad storlek och när vi har jämfört svaren inom den gruppen
ser vi att skillnaderna mellan kommunala och enskilda huvudmän respektive
rektorer i många fall kvarstår.

Andra aspekter än storleken som skiljer kommunala och enskilda huvud-
män är att enskilda huvudmän i vissa fall kan neka elever i behov av särskilt
stöd en skolplats. Enskilda huvudmän kan kanske också fokusera mer på skol-

38. De externa referenspersonerna har utsetts av Skolinspektionen samt Specialpedagogiska skolmyndig-
heten. Myndigheten för delaktighet utsåg en referensperson efter att enkäterna var utskickade.
Referenspersoner från alla tre myndigheter har beretts möjlighet att ge synpunkter på utkast till den här
rapporten.

39. Enligt Finansdepartementets *förordning (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter
från näringsidkare och kommuner.*

40. Skolverket (2012) *Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer.*

frågor än de kommunala skolhuvudmännen vars verksamhet är ett av många beslutsområden inom den kommunala verksamheten.⁴¹

Eftersom vårt syfte inte är att undersöka skillnader mellan kommunala och enskilda huvudmän, och vi inte helt kan utesluta att en del av skillnaderna mellan kommunala och enskilda huvudmän respektive rektorer kan förklaras av huvudmannens storlek, väljer vi att, med några undantag, redovisa den nationella bilden för alla huvudmän i rapporten. Eventuella skillnader mellan hur kommunala och enskilda huvudmän arbetar med tillgängliga lärmiljöer skulle kunna vara en intressant fråga för framtida undersökningar.

Disposition

I kapitel 2–6 redovisar vi empiriska resultat av undersökningen. I kapitel 2 redogör vi för undersökningens resultat gällande extra anpassningar och särskilt stöd i allmänhet, medan de efterföljande kapitlen på olika sätt berör olika specifika former av särskilt stöd som skolhuvudmän och skolor använder för att öka tillgängligheten för elever med funktionsnedsättning. Kapitel 2 utgår från frågan om hur skolhuvudmän och skolor agerar för att åstadkomma tillgängliga lärmiljöer för elever med funktionsnedsättning. Kapitel 3 utgår från frågan om hur skolhuvudmännens styrning avseende tillgänglighet och delaktighet för elever med funktionsnedsättning fungerar. Här behandlas förutom pedagogisk tillgänglighet också social och fysisk tillgänglighet.

Kapitel 4 utgår från frågan om skolhuvudmännen driver en verksamhet som syftar till en mer inkluderande skola. Kapitlet är mestadels inriktat på en specifik form av särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper, och stödformens för- och nackdelar vad gäller att nå pedagogisk tillgänglighet (men också social och i vissa fall fysisk tillgänglighet). Precis som kapitel 4 utgår kapitel 5 främst från undersökningsfrågan om skolhuvudmännen driver verksamheter som syftar till en mer inkluderande skola. Huvudmännens styrning och förutsättningar för tillgängliga lärmiljöer är också frågor i fokus. Kapitel 6 utgår bland annat från frågan om gruppen elever med funktionsnedsättning är en synlig del av skolhuvudmännens styr- och uppföljningssystem. Här återfinns också delar kring elevhälsan och finansiering. Kapitel 7 rymmer sammanfattande slutsatser.

41. Jämför Skolinspektionen (2015a) *Huvudmannens styrning av grundskolan*, s. 19 och 32.

KAPITEL 2

Extra anpassningar och särskilt stöd



2. Extra anpassningar och särskilt stöd

Skolan har som uppgift att ge alla elever den ledning och stimulans som de behöver för att kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. En elev med funktionsnedsättning som har svårt att uppfylla kunskapskraven ska få stöd för att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. En del elever kan behöva mer stöd än den ledning och stimulans som ges i den ordinarie undervisningen. Stödet kan ges i form av extra anpassningar eller särskilt stöd.⁴² Även om inte alla elever med funktionsnedsättning är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd så är många av dem det. Det är orsaken till att vi i den här studien lägger så pass stor vikt vid frågor om extra anpassningar och särskilt stöd.⁴³ Elevers rätt till stöd regleras i skollagen. Där anges bland annat att utbildningen ska ta hänsyn till elevernas olika behov.⁴⁴ Vidare tydliggör skollagen att det särskilda stödet ska ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapsmål som minst ska uppnås.⁴⁵ Brister i huvudmäns och skolors agerande i samband med särskilt stöd har under en längre tid varit ett av Skolinspektionens vanligaste kritikområden.⁴⁶

I följande kapitel redogör vi för undersökningens resultat kring extra anpassningar och särskilt stöd. Där ingår också vilken betydelse en eventuell diagnos har för möjligheten att få särskilt stöd i både skola och fritidshem. Vi presenterar även befintlig statistik på området. Kapitlet inleds med en introduktion om skillnader mellan extra anpassningar och särskilt stöd. Framställningen utgår från undersökningsfrågan om hur skolhuvudmän och skolor agerar för att åstadkomma tillgängliga lärmiljöer för elever med funktionsnedsättning. Undersökningsfrågan som handlar om huvudmännens styrning behandlas också.

Extra anpassningar

För att alla elever ska kunna utvecklas så långt som möjligt måste skolorna, enligt Skolverkets allmänna råd om extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, regelbundet utvärdera och följa upp sina pedagogiska metoder

42. SKOLFES 2014:40 *Skolverkets allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

43. Se till exempel Skolverket (2015a) *Att planera för barn och elever med funktionsnedsättning. En sammanställning av forskning, utvärdering och inspektion 1994–2014*, s. 15.

44. 3 kap. 3 § skollagen (2010:800).

45. 3 kap. 10 § skollagen (2010:800).

46. Se Skolinspektionen (2016a) *Årsredovisning 2015*.

och ha flexibilitet i resursfördelningen. Om en elev riskerar att inte nå kunskapskraven, ska eleven snabbt få stöd i form av så kallade extra anpassningar. De extra anpassningarna är vanligen mindre omfattande stödinsatser och förändringar som kan ske inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det krävs inget formellt beslut för att införa extra anpassningar.⁴⁷ Extra anpassningar kan till exempel vara att eleven får ett särskilt schema över skoldagen, får anpassade läromedel eller enstaka specialpedagogiska insatser.⁴⁸

Särskilt stöd och åtgärdsprogram

Om en elev riskerar att inte nå kunskapskraven trots extra anpassningar ska det utredas om eleven behöver särskilt stöd och i så fall vilken sorts stöd. Det särskilda stödet beslutas av rektorn och ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram. Särskilt stöd kan även behövas för elever som når kraven men som har andra svårigheter, såsom funktionsnedsättning eller långvarig frånvaro, som gör att eleven längre fram kan få problem att nå kunskapskraven.⁴⁹

Särskilt stöd är insatser av mer ingripande karaktär, som lärare och övrig skolpersonal normalt inte kan göra inom ramarna för den ordinarie undervisningen. Det kan till exempel vara att eleven får regelbundna specialpedagogiska insatser i ett visst ämne, placeras i en särskild undervisningsgrupp, får enskild undervisning eller anpassad studiegång.⁵⁰

Så många elever har åtgärdsprogram

Totalt hade 5,6 procent av eleverna i grundskolan ett åtgärdsprogram läsåret 2015/16. Det motsvarar 55 200 elever. Uppgifter om andelen åtgärdsprogram i grundskolan har samlats in sedan 2012. Dock är statistiken svår att jämföra mellan åren. Det beror på en lagändring från 2014 som innebär att extra anpassningar numera ska göras utan beslut om åtgärdsprogram i många av de skolsituationer där åtgärdsprogram tidigare har varit regeln.⁵¹ I samband med lagförslaget uttalade regeringen att reformen inte skulle ge upphov till några särskilda konsekvenser för elever med funktionsnedsättning.⁵²

47. 3 kap. 5 a § skollagen (2010:800) och SKOLFS 2014:40 *Skolverkets allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

48. För information om och exempel på extra anpassningar och särskilt stöd, se Skolverket (2015c) *Vad gäller för extra anpassningar och särskilt stöd?*

49. 3 kap. 8 § skollagen (2010:800) och SKOLFS 2014:40 *Skolverkets allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 12–13.

50. SKOLFS 2014:40 *Skolverkets allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

51. Skolverket (2016a) *Särskilt stöd i grundskolan. PM 2016-04-27*.

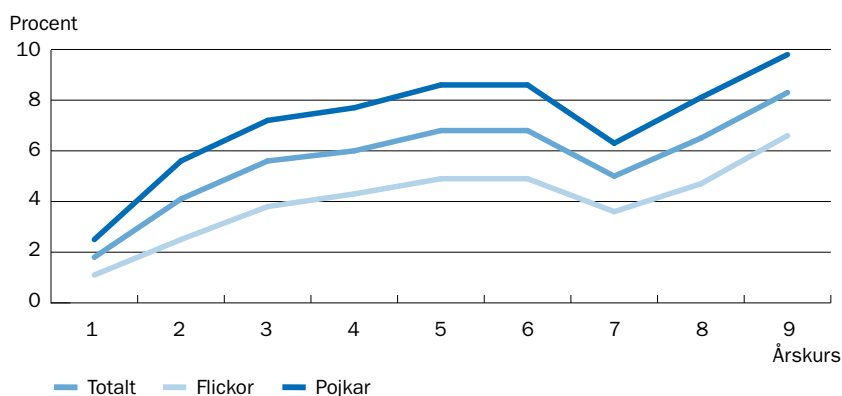
52. Regeringens proposition 2013/14:160. *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 35.

Att en elev har en funktionsnedsättning behöver inte, som nämnts, innebära att eleven är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Som grupp har elever med funktionsnedsättning dock större behov av extra anpassningar och särskilt stöd än andra.⁵³ Statistik kring särskilt stöd och åtgärdsprogram kan därför ge en indikation på skolsituationen för elever med funktionsnedsättning.

Åtgärdsprogrammets fördelning över årskurserna

Diagram 1 visar andelen elever med åtgärdsprogram i olika årskurser under läsåret 2015/16.

Diagram 1. Andel elever med åtgärdsprogram per årskurs, läsåret 2015/16.



Andelen elever med åtgärdsprogram är minst i årskurs 1 där knappt 2 procent har ett åtgärdsprogram. Andelen elever med ett åtgärdsprogram är sedan större för varje årskurs med undantag för årskurs 6 och 7 då många elever byter skola. I årskurs 9 finns den största andelen elever med åtgärdsprogram – där har drygt 8 procent ett åtgärdsprogram.^{54, 55}

Sedan läsåret 2013/14 har andelen elever med åtgärdsprogram halverats. Minskningen beror troligen på den ovan nämnda lagändringen kring extra anpassningar och särskilt stöd.⁵⁶ Ett av skälen till förändringen var att regeringen ville minska lärarnas administrativa börda. Intervjuade lärare uttrycker i vår intervjustudie att lagändringen har fått önskade konsekvenser:

53. Se till exempel Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2016) *Slutredovisning av uppdrag om slutrapportering om utvecklingen av funktionshinderspolitiken åren 2011–2016*, s. 10.

54. Skolverkets officiella statistik, *Tabell 9A: Elever med särskilt stöd och studiehandledning på modersmål årskurs 1–9 samt totalt läsåret 2015/16, samtliga skolor*.

55. Skolverket (2016a) *Särskilt stöd i grundskolan. PM 2016-04-27*.

56. Skolverket (2016a) *Särskilt stöd i grundskolan. PM 2016-04-27*.

”Det betyder ju inte att problemen har minskat, men det innebär att vi lägger tiden på rätt saker, att vi lägger tiden på att arbeta med eleverna, att sätta in anpassningar.”

Vi har också mött lärare och specialpedagoger som anser att gränsen mellan vad som är extra anpassningar och vad som är särskilt stöd är oklar. Lärare ser också risken att det kan bli för få åtgärdsprogram och att programmen inte längre tas på samma allvar och då inte heller utvärderas på ett bra sätt.⁵⁷

Många elever får särskilt stöd – men F ändå vanligt

Trots att så pass många elever får särskilt stöd är det ändå en väsentlig andel elever som får betyget F vilket inte är ett godkänt betyg.⁵⁸ Av de elever i årskurs 9 som hösten 2014 hade ett åtgärdsprogram hade 62 procent minst ett F i slutbetyget våren 2015. Bland elever utan åtgärdsprogram var andelen 15 procent. Vi vet dock inte hur situationen hade sett ut om inget stöd hade satts in. Statistiken visar inte heller om det särskilda stödet avser ett specifikt ämne. Den stora andelen elever med åtgärdsprogram som får betyget F indikerar att de särskilda stödinsatser som sätts in inte fungerar särskilt bra. Det skulle kunna bero på att de sätts in för sent eller inte är tillräckliga, alternativt har fel inriktning eller håller för låg kvalitet. Intervjupersoner har också påtalat att vissa elever inte har förutsättningar att nå alla delar av kunskapskraven oavsett typ och omfattning av stöd eftersom de anser att kunskapskraven är för omfattande, en fråga som vi återkommer till i kapitel 5.

Statistiken visar även att många elever som inte haft ett åtgärdsprogram skulle behövt ett sådant. 70 procent av de elever som 2015 fick ett eller flera F i slutbetyget i årskurs 9 hade inte något åtgärdsprogram.⁵⁹

Mycket tyder på att stödinsatser ofta sätts in för sent, något vi diskuterar återkommande i den här rapporten. Samtidigt visar intervjustudien att det finns en medvetenhet om betydelsen av att redan i tidiga årskurser använda sig av olika typer av kartläggningar. I den här studien har vi emellertid inte undersökt närmare hur skolor och skolhuvudmän hanterar resultaten från olika kartläggningar. Intervjupersoner menar att pedagoger alltför länge försöker själva med extra anpassningar inom ramen för de resurser som finns tillgängliga. När de till sist når en gräns när det inte går att anpassa längre krävs mycket större insatser än vad som kanske hade behövts om det särskilda stödet hade satts in tidigare. Intervjupersoner för också fram att den stora ökningen av andelen åtgärdsprogram mellan årskurs 7 och 9 sannolikt beror på att det är först när

57. Jämför Skolinspektionen (2016b) *Ökat fokus på skolor med större utmaningar*, s. 16.

58. 10 kap. 17 § skollagen (2010:800).

59. Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2016) *Slutredovisning av uppdrag om slutrapportering om utvecklingen av funktionshinderspolitiken år 2011–2016*, s. 13.

slutbetyg i årskurs 9 närmar sig som pedagogerna inser att det är ”skarpt läge”. Lärare skjuter, enligt intervjuer, helt enkelt upp mer omfattande stödinsatser så länge att det blir svårt för eleverna att nå de kunskapskrav som krävs för att få ett slutbetyg i årskurs 9.

Diagnosers betydelse för att elever ska få sin rätt till särskilt stöd tillgodosedd

I den kunskapsöversikt som Skolverket publicerade 2014 konstateras att medicinsk diagnos ofta är en förutsättning för att en elev ska få tillgång till särskilt stöd eller specialpedagogiska resurser.⁶⁰ Detta trots att lagstiftningen är tydlig med att det är det pedagogiska eller sociala stödbehovet som ska vara styrande för omfattningen och utformningen av det specialpedagogiska stödet.⁶¹ Medicinsk eller psykologisk diagnos nämns inte i den del av skollagstiftningen som omfattar grundskolan.⁶² Regeringen har dessutom särskilt poängterat att fastställda medicinska diagnoser inte kan utgöra beskrivningar av elevers behov av särskilt stöd i skolors åtgärdsprogram. Det som ska beskrivas i åtgärdsprogrammet är de behov av anpassningar i skolsituationen som diagnosen ger upphov till.⁶³

Diagnos har ofta betydelse för om elever får särskilt stöd

Det finns en stark medvetenhet hos våra intervjupersoner om att det inte är tillåtet enligt skollagen att villkora stöd med diagnos eftersom det är de pedagogiska och sociala bedömningarna som ska ha betydelse. Det är också något som intervjupersonerna generellt sympatiserar med. Trots det visar såväl intervjuer som enkätresultat att diagnos i praktiken har en avgörande betydelse för om en elev ska få extra anpassningar eller särskilt stöd.⁶⁴

Diagram 2 och diagram 3 visar vilken betydelse som rektorer, specialpedagoger och speciallärare respektive huvudmän anser att diagnoser i praktiken har för att elever ska få särskilt stöd.

60. Skolverket (2015a) *Att planera för barn och elever med funktionsnedsättning. En sammanställning av forskning, utvärdering och inspektion 1994–2014*, s. 162. Se också Giota Joanna och Emanuelsson Ingemar (2011) *Specialpedagogiskt stöd, till vem och hur? Rektorens hantering av policyfrågor kring stödet i kommunala och fristående skolor*, s. 2.

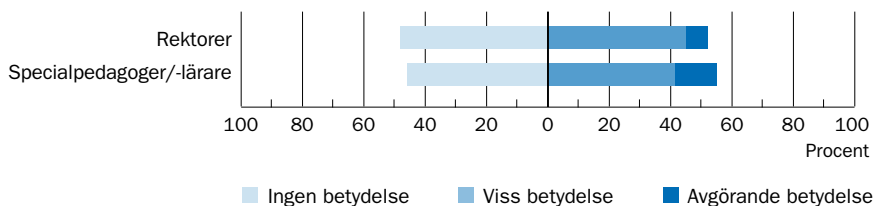
61. 3 kap. 8–10 §§ skollagen (2010:800).

62. Enligt 7 kap. 5–6 §§ skollagen (2010:800) ska frågan om mottagande i grundsärskolan respektive specialskolan däremot grunda sig på en utredning som omfattar pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning.

63. Se Regeringens proposition 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 29 samt SKOLFS 2014:40 *Skolverkets allmänna råd för arbete med anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

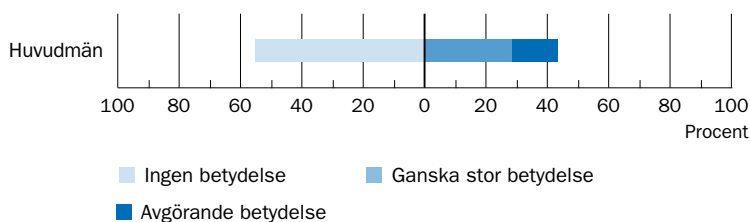
64. Jämför även med Myndigheten för delaktighet (2015) *Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken – Hur är läget?* s. 33.

Diagram 2. Vilken betydelse anser du att diagnoser hos elever i praktiken har för att elever på din skolenhet ska få särskilt stöd? *Rektorernas samt specialpedagogernas och speciallärarnas svar.*



Kommentar: 0 procent av rektorerna respektive specialpedagogerna och speciallärarna svarar "Vet inte/inte relevant".

Diagram 3. Vilken betydelse anser ni att diagnoser hos elever i praktiken har för att eleverna vid era skolenheter ska få särskilt stöd? *Huvudmännens svar.*



Kommentar: 2 procent svarar "Vet inte/inte relevant".

Drygt hälften av specialpedagogerna och speciallärarna (54 procent) bedömer att diagnos i praktiken har viss eller avgörande betydelse för om en elev ska få särskilt stöd. I rektorsgruppen är det också något fler än hälften (52 procent) som anger att diagnos har viss eller avgörande betydelse för att särskilt stöd ska bli verklighet vid den egna skolenheten. Av skolhuvudmännen är det knappt hälften (43 procent) som menar att det har ganska stor eller avgörande betydelse medan drygt hälften (55 procent) bedömer att diagnos inte har någon betydelse alls för om en elev får särskilt stöd vid de egna skolenheterna. Om en elev har diagnos kan det även påverka skolans möjlighet att få tilläggsbelopp vilket vi återkommer till i kapitel 6.

Vi har också ställt frågan vilken betydelse diagnoser hos elever i praktiken har för att skolenheten ska kunna erbjuda extra anpassningar till exempel i form av särskilda läromedel eller särskild utrustning. En majoritet av rektorer samt specialpedagoger och speciallärare menar att diagnos i praktiken har betydelse också för extra anpassningar (56 respektive 62 procent). Av skolhuvudmännen svarar nästan hälften (48 procent) att diagnos i praktiken har avgörande eller ganska stor betydelse.

Diagnos hos elever är en kontroversiell fråga

Frågan om diagnosticering av barn är under ständig debatt. Inte minst eftersom andelen diagnosticerade barn har ökat kraftigt samt att de regionala variationerna är stora.⁶⁵ I våra intervjuer diskuteras frågan om huruvida barn och ungdomar ska diagnosticeras över huvud taget. Särskilt har synpunkterna kretsat kring diagnoser av olika typer av neuropsykiatriska nedsättningar.⁶⁶ Vissa intervjupersoner är övertygade om att diagnosticering av barn generellt är av ondo eftersom diagnoser kan ha exkluderande och stigmatiserande effekter som påverkar både barnens egen självbild och omgivningens krav på ett sätt som hämmar kunskapsutvecklingen. Det finns risk för att barnet ”blir sin diagnos” och att alltför stora delar av en människas många egenskaper förstås genom diagnosen.⁶⁷ Andra intervjupersoner är lika övertygade om att diagnoser hjälper berörda barn och deras omgivning att förstå sig själva och därmed också hur tillvaron – och i skolan lärmiljön – bör anpassas så att barnen får optimala förutsättningar att trivas, utvecklas och lära sig.⁶⁸ Det är dessutom först vid diagnos som vårdnadshavare får tillgång till det stöd som landstinget tillhandahåller vid barnhabiliteringen.

Några av de intervjupersoner vi har träffat inom vår studie har reflekterat kring det faktum att en medicinsk eller psykologisk diagnos inte förändrar något i sak gällande elevernas skolsituation. En specialpedagog lyfter fram att skolpersonal ibland inte riktigt insett detta:

”Ibland känns det som att många pedagoger tänker att situationer ska lösa sig bara eleven får gå igenom en psykologutredning, men så är det ju inte. Eleven och den problematik som finns runt eleven kommer ju finnas kvar även efter en utredning har skett.”

Det påpekas också att diagnoser i och för sig kan underlätta på så sätt att det blir lättare att hitta expertstöd som hjälp i arbetet med att anpassa utbildningen.

65. Se till exempel Socialstyrelsen (2014) *Läkemedelsbehandling vid ADHD. Aspekter av behandling och regionala skillnader*, s. 18 och Dagens Nyheter (2016) *Orimligt många behandlas med läkemedel för ADHD*.

66. Debatten kring NPF-diagnoser är även inriktad på form och innehåll i de utredningsprocesser som syftar till att avgöra vilka nedsättningar en individ har och vilka yrkesgrupper och instanser som bör ansvara för processerna.

67. Jämför även med Försäkringskassan (2016) *Barns relativa ålder och funktionsnedsättning*, s. 25, där man konstaterar att nyttan av en diagnos för att få tillgång till stöd i skolan, kan vara just att nedsättningen kan komma att medikaliseras, vilket i nästa steg ökar sannolikheten att få ersättning från socialförsäkringarna. Försäkringskassan drar också slutsatsen att barn födda i slutet av året är överrepresenterade vad gäller flera diagnoser såsom ADHD.

68. Se till exempel Barnombudsmannen (2016) *Respekt. Barn med funktionsnedsättning om samballets stöd*, s. 31.

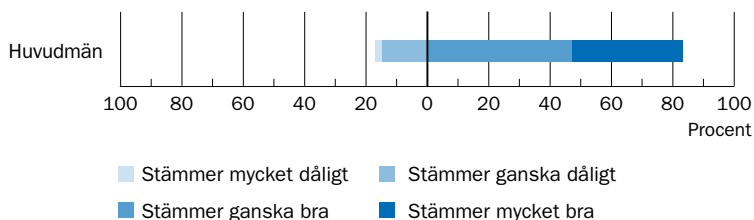
Extra anpassningar och särskilt stöd i fritidshemmet

Fritidshemmet är en del av skolväsendet och ska som ett komplement till skolan stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda en meningsfull fritid och rekreation. Det är huvudmannen som har det övergripande ansvaret för fritidshemmet och för att fördela resurser i förhållande till behoven.⁶⁹ Rektorn ansvarar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet. Fritidshem ska erbjudas fram till eleverna fyller 13 år men från det år eleven fyller 10 år får öppen fritidsverksamhet erbjudas.⁷⁰ I förarbetena till nu gällande skollag betonar regeringen rätten till särskilt stöd också i fritidshemmet, för elever i allmänhet och för elever med funktionsnedsättning i synnerhet. Regeringen understryker också behovet av samarbete mellan fritidshem och skola när särskilt stöd utreds i någon av verksamheterna så att samtliga omständigheter för eleverna beaktas, både i skolan och på fritidshemmet.⁷¹

Särskilt stöd i fritidshemmet ges inte alltid

Skolhuvudmännen måste alltså ge skolenheterna förutsättningar att erbjuda elever särskilt stöd i fritidshemmet om behov finns. Diagram 4 visar andelen huvudmän som anser att de ger skolenheterna dessa förutsättningar.

Diagram 4. Vi som huvudman ger skolenheterna förutsättningar att erbjuda elever särskilt stöd i fritidshemmet om behov finns.



Kommentar: 15 procent svarar "Vet inte/inte relevant" och har tagits bort när andelarna beräknades.

83 procent av huvudmännen anser att det stämmer ganska eller mycket bra att de ger skolenheterna förutsättningar att erbjuda särskilt stöd i fritidshemmet. 17 procent anger att det stämmer mycket eller ganska dåligt att sådana förutsättningar ges.

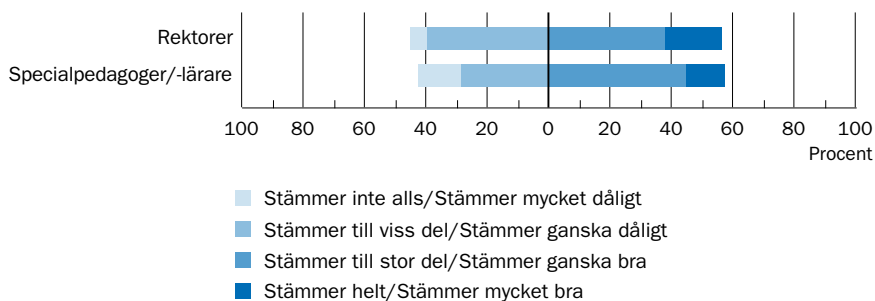
69. 2 kap. 8 a § skollagen (2010:800).

70. Om eleven på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av särskilt stöd som endast kan erbjudas i fritidshem ska fritidshem erbjudas enligt 14 kap. 7 § skollagen (2010:800).

71. Regeringens proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 407. Detta framkommer också i SKOLFS 2014:39 *Skolverkets allmänna råd för fritidshem*.

I diagram 5 framgår i vilken utsträckning rektorer samt specialpedagoger och speciallärare anser att elever med behov får särskilt stöd i fritidshemmet.

Diagram 5. På min skolenhet får elever särskilt stöd i fritidshemmet om behov finns.



Kommentar: Svartalternativen skiljer sig något åt mellan undersökningarna. Rektorer har svartalternativ från "Stämmer helt" till "Stämmer inte alls". Specialpedagogerna och speciallärarna har svartalternativ från "Stämmer mycket bra" till "Stämmer mycket dåligt". 16 procent av rektorerna och 34 procent av specialpedagogerna och speciallärarna svarar "Vet inte/inte relevant" och har tagits bort när andelarna beräknades.

Rektorer, specialpedagoger och speciallärare är mer kritiska när de svarar på frågor om hur det förhåller sig med särskilt stöd i fritidshemmet. 45 procent av rektorerna menar att det bara stämmer till viss del eller inte alls att eleverna på den egna skolenheten får särskilt stöd i fritidshemmet om behov finns. Bland specialpedagogerna och speciallärarna menar 43 procent att det stämmer ganska eller mycket dåligt.⁷²

I intervjuundersökningen framkommer det att särskilt stöd i fritidshemmet sällan är en prioriterad fråga vare sig för huvudmän eller för rektorer. Bland dem vi har intervjuat är det också ett känt fenomen att det särskilda stödet som finns i skolan sällan eller aldrig följer med till fritidshemmet.⁷³ Betydelsen av att rektorn ser till att också fritidshemmets personal får praktiska möjligheter att delta i till exempel elevhälsokonferenser för att kunna planera extra anpassningar och eventuellt särskilt stöd är ytterligare en fråga som har diskuterats av intervjupersoner. Vi har även mött goda exempel. I en kommun som har kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper har man positiva erfarenhet av att elever som går i en särskild undervisningsgrupp på dagen därefter övergår till fritidshemmet i sin "hemskola" som inte ligger på samma ställe som den särskilda undervisningsgruppen. Fritidshemmet, menar

72. En stor andel svarar "Vet inte/inte relevant". Det är framför allt personer som arbetar i skolor med årskurs 7–9 som svarar detta och som därmed inte har fritidshem. De som svarar "Vet inte/inte relevant" har därför tagits bort när andelarna beräknades.

73. Jämför Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014) *Delaktighet och samspel på fritidshemmen*.

en intervjuad specialpedagog, kan vara en väg tillbaka till ordinarie klass för vissa elever och påtalar att den egna huvudmannen uppmuntrar skolenheterna att skapa bra strukturer runt de aktuella eleverna också på fritidshemmet.

Elever som har svårt att hantera det sociala samspelet riskerar att bli extra utsatta i fritidshemmets verksamhet. Förutsättningarna skiljer sig åt jämfört med lektionstid eftersom grupperna är större och verksamheten är mindre strukturerad i fritidshemmet.⁷⁴

På frågan om skolorna ger anpassad verksamhet i fritidshemmet ger huvudmännen, rektorerna samt specialpedagogerna och speciallärarna liknande svar som på frågan om särskilt stöd i fritidshemmet. Sammanfattningsvis är det närmare hälften av Sveriges rektorer samt specialpedagoger och speciallärare som bedömer att elever inte får anpassningar och särskilt stöd i fritidshemmet om behov finns.

74. Se till exempel Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014) *Delaktighet och samspel på fritidshemmen*.

KAPITEL 3

Tillgänglighet och delaktighet



3. Tillgänglighet och delaktighet

Betydelsen av anpassning av lärmiljön

Att utbildningen ska ta hänsyn till elevernas olika behov är en rättighet för alla elever.⁷⁵ En skolemiljö som är anpassad för alla kan vara den skillnad som avgör om en elev upplever skolan som bra eller dålig. Men enligt Skolinspektionens granskningar förmår skolan och skolhuvudmännen inte alltid möta de behov av anpassning och särskilt stöd som många elever – med eller utan funktionsnedsättning – har rätt till för att lika tillgänglighet och delaktighet ska bli verklighet.⁷⁶ Bristande tillgänglighet och delaktighet får konsekvenser för både individen och för samhället.⁷⁷

I följande kapitel behandlar vi våra frågeställningar kring huvudmannens styrning samt hur huvudmän och skolor arbetar. Vi presenterar utsagor om hur skolor arbetar för att anpassa, vad som hindrar skolpersonal från att arbeta med anpassningar samt ett urval undervisningsnära exempel på anpassningar och stöd. För att även kunna spegla vårdnadshavares och elevers upplevelser av anpassning och tillgänglighet i skolan presenterar vi somliga resultat från andra studier än vår egen.

Skolorna får inte alltid stöd från huvudmannen för att anpassa lärmiljöerna

Rektorer är inte helt nöjda med huvudmannens stöd

Det är huvudmannen som enligt skollagen ansvarar för att varje elev möter en för dem väl anpassad miljö.⁷⁸ En central fråga i vår undersökning är därmed om rektorer anser att huvudmannen erbjuder det stöd som behövs för att skolenheten ska kunna utforma en lärmiljö som passar alla elever. Hur rektorerna samt specialpedagogerna och speciallärarna svarar på frågan framgår i diagram 6.

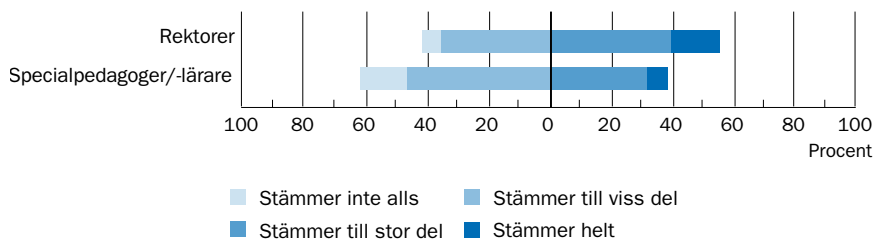
75. 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

76. Skolinspektionen (2016a) *Årsredovisning 2015*.

77. Se till exempel Myndigheten för delaktighet (2015) *Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken – Hur är läget?* s. 33.

78. 2 kap. 8 § skollagen (2010:800).

Diagram 6. Huvudmannen erbjuder det stöd som behövs för att skolenheten ska kunna utforma en lärmiljö som passar alla elever.



Kommentar: 3 procent av rektorerna och 1 procent av specialpedagogerna och speciallärarna svarar "Vet inte/inte relevant".

Bland rektorerna är uppfattningarna splittrade. Drygt 40 procent av rektorerna anger att det stämmer till viss del eller inte alls att huvudmannen erbjuder det stöd som behövs för att utforma en lärmiljö som passar alla elever. Samtidigt anser drygt hälften att skolan i stora delar får det stöd den behöver av huvudmannen.

Bland specialpedagogerna och speciallärarna bedömer en majoritet att de ansvariga skolhuvudmännen inte i tillräcklig utsträckning erbjuder det stöd som krävs för att skolenheten ska kunna utforma en lärmiljö som passar alla elever. Av de tre svarandegrupperna är det antagligen specialpedagoger och speciallärare som tydligast ser konsekvenser av när skolhuvudmannen inte ger de rätta förutsättningarna och det är också den grupp som gör de mest negativa bedömningarna av denna helt centrala fråga (se huvudmännens svar nedan).

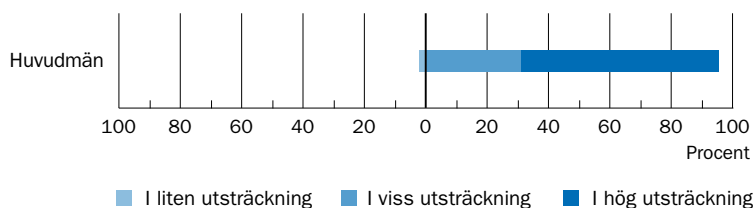
Så här säger en specialpedagog i en kommentar till enkäten:

"Det har funnits liten kunskap hos huvudman i frågor om behov vid funktionshinder vilket medför att beslut tas som starkt ifrågasätts av kompetenta pedagoger. Det medför ett starkt misstroende för huvudman i lärarkåren. Huvudman i sin tur upplevs misstro pedagogers kompetens och vilja att kunna tillgodose elevers behov. Det skapar inte samarbete ... Lärare stressas av att elever som de vet behöver trygghet, kontinuitet och lugn, försätts i situationer där kunskapsinhämtningen försvåras eller omöjliggörs."

Huvudmännen anser att de erbjuder stöd för att anpassa lärmiljöerna

Hur huvudmännen svarar på frågan om de erbjuder det stöd som skolenheterna behöver framgår av diagram 7.

Diagram 7. I vilken utsträckning erbjuder ni som huvudman det stöd som behövs för att skolenheterna ska kunna utforma en lärmiljö som passar alla elever?



Kommentar: 0 procent svarar "Inte alls" och 1 procent svarar "Vet inte/inte relevant".

Bland huvudmännen är det en majoritet, 65 procent, som anser att man i hög utsträckning erbjuder det stöd som behövs för att skolenheterna ska kunna utforma en lärmiljö som passar alla elever. 32 procent svarar att man erbjuder det i viss utsträckning.

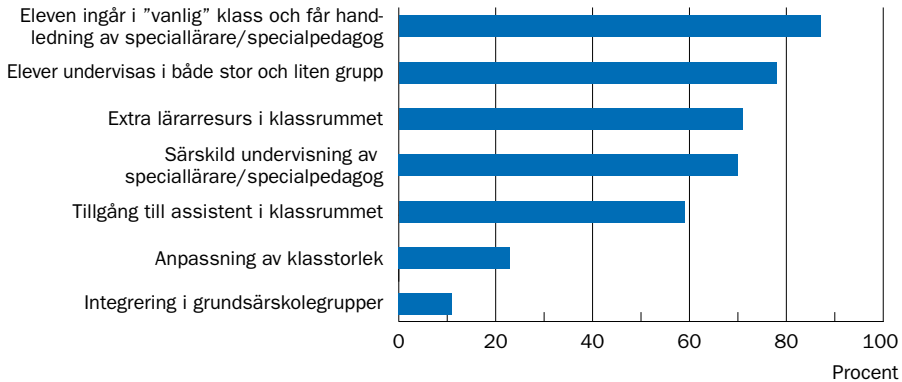
Huvudmäns och skolors olika insatser för att åstadkomma tillgängliga lärmiljöer

Vi har frågat rektorerna hur vanliga olika typer av anpassningar är på deras skolenhet för elever med funktionsnedsättning.⁷⁹ Liknande frågor ställdes i en forskningsstudie 2007.⁸⁰ Syftet med att upprepa frågorna från den tidigare undersökningen, om än något modifierade, är att vi då kan se tecken på förändringar över tid. Eftersom frågorna formulerades för nästan tio år sedan saknas vissa mer nutida tänkbara typer av anpassningar och stöd. Svaren från vår undersökning redovisas i diagram 8.

79. Notera att rektorerna kan ha gjort olika tolkningar av "vanligt". Någon kan ange att en lösning är vanlig fast den bara sker i en klass, medan en annan kan tolka det som att lösningen är vanlig först när det sker systematiskt i många klasser.

80. Nilholm Claes, Persson Bengt, Hjern Mikael och Runesson Susanne (2007) *Kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd*.

Diagram 8. Vanliga lösningar för elever med funktionsnedsättning. Andel av rektorerna som svarar mycket eller ganska vanligt på frågan "Vissa elever med funktionsnedsättning är i behov av anpassningar eller stöd. Hur vanliga är följande lösningar på din skolenhet för elever med funktionsnedsättning?"



Kommentar: Mellan 1 och 6 procent svarar "Vet inte/inte relevant" på de olika frågorna, med undantag för frågan om integrering i särskolegrupper där 29 procent svarar det.

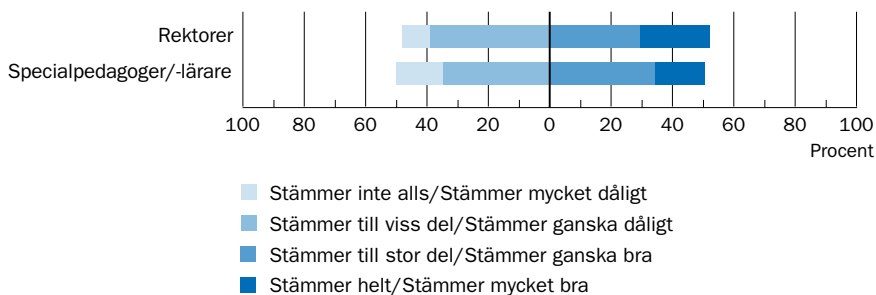
Den tidigare forskningsstudien är inte direkt jämförbar med vår eftersom det inte är samma grupper som har besvarat frågorna⁸¹ men trots detta och att tio år har gått mellan undersökningarna är skillnaderna i resultat mellan vår enkätstudie och den tidigare tämligen små. Andelen som anger att en viss typ av lösning är mycket eller ganska vanlig skiljer sig generellt inte mer åt än cirka tio procentenheter mellan undersökningarna. Rangordningen utifrån hur vanliga de föreslagna lösningarna är skiljer sig inte heller åt mellan undersökningarna. Undantagen är lösningarna "Extra lärarresurs i klassrummet", som är vanligare i vår undersökning och "Särskild undervisning av speciallärare/specialpedagog", som var vanligare i den tidigare studien än i vår.

Vanligt med undervisning i både stor och liten grupp – men lokalbrist utmanar arbetssättet

Resultaten i diagram 8 visar att en stor majoritet av rektorerna anger att det är mycket eller ganska vanligt att eleverna undervisas i både stor och liten grupp. Samtidigt är det ungefär hälften av såväl rektorer som specialpedagoger och speciallärare som inte instämmer i att lokalerna möjliggör undervisning i tillfälliga mindre grupper (diagram 9).

81. Forskarna ställde sina frågor till kommunala huvudmän medan våra frågor är ställda till rektorer för kommunala och fristående skolor.

Diagram 9. På min skolenhet möjliggör lokalerna undervisning i tillfälliga mindre grupper.



Kommentar: Svarsalternativen skiljer sig något åt mellan undersökningarna. Rektorerna har svarsalternativ från "Stämmer helt" till "Stämmer inte alls". Specialpedagogerna och speciallärarna har svarsalternativ från "Stämmer mycket bra" till "Stämmer mycket dåligt". 0 procent av rektorerna respektive specialpedagogerna och speciallärarna svarar "Vet inte/inte relevant".

Extra lärarresurs vanligt enligt rektorerna

Att ha en extra lärarresurs i klassrummet är enligt rektorerna en vanlig anpassning för elever med funktionsnedsättning. 71 procent av rektorerna uppger att det är en mycket eller ganska vanlig lösning (se diagram 8 ovan). En extra lärarresurs kan till exempel vara en ytterligare lärare, en resurspedagog eller en lärarassistent.⁸² Fler lärare i klassrummen kan möjliggöra den flexibilitet som våra intervjupersoner har beskrivit som eftersträvarsvärd. Våra intervjuer vittnar dock om att det inte alltid blir som planerat. På grund av fortbildning, sjukdom, behov av att vikariera i andra klasser och så kallade brandkårsutryckningar är det inte ovanligt att den planerade extra lärarresursen inte finns tillgänglig i klassrummet.

Intervjustudien indikerar att två lärare i klassrummet ger ökade möjligheter att uppnå den önskade möjligheten att arbeta med flexibla grupperingar. En speciallärare som vi har intervjuat har erfarenhet av att ge stöd i olika smågrupper och att det då blir "normalt" för alla elever att gå in och ut mellan arbetet i smågrupper och i klassrummet. Den "lilla gruppen" upphör då att vara något som kan bli stigmatiserande och specialläraren får möjlighet att koncentrera sig på en mindre grupp som består av olika individer vid olika tillfällen. Om pedagoger ansvarar för och genomför undervisning i båda grupperna minskar också risken för sämre kvalitet, vilken kan bli fallet om assistenter finns anställda och undervisar elever i små grupper eller individuellt. En intervjuad lärare betonar dessutom att de måste lära eleverna att det

82. Svarsalternativet "extra lärarresurs i klassrummet" kan tolkas på olika vis. Det kan å ena sidan tolkas som fler än en lärare. Så kallat tvålärarsystem har ofta diskuterats som något önskvärt i intervjuerna. Å andra sidan kan det tolkas som en extra resurs *till* läraren, såsom en lärarassistent eller resurspedagog.

är normalt för alla att gå iväg från klassrummet ibland. Men också att lära eleverna att det är rättvist att göra olika eftersom vissa elever behöver mer stöd för att utbildningen ska vara tillgänglig för dem.

Assistenter är en vanlig typ av stöd

Det arbetar många elevassistenter i den svenska skolan. Vissa forskare anser att det förefaller som att assistenter ibland används i stället för specialpedagogisk kompetens.⁸³ I vår intervjuundersökning påtalas det att elever i behov av särskilt stöd får ”gå iväg” med elevassistenten. Problemet är att assistenterna har ett mångfacetterat och krävande uppdrag trots att de sällan har utbildning för det. Risken för en sämre undervisningskvalitet och en mindre rättssäker bedömning av elevernas kunskaper ökar om en alltför stor del av undervisning genomförs av ej behöriga lärare. Risken är också att elever hämmas, både socialt och kunskapsmässigt, av att ha en ständig följeslagare som är vuxen. Samtidigt kan assistenten vara nödvändig för att vissa elever ska kunna vara i skolan överhuvud taget. Det kan handla om elever som ständigt behöver assistent av fysiska skäl. Det kan också vara de som behöver kontinuerligt stöd för att hantera det sociala samspelet. Pedagoger som vi har intervjuat har lyft fram att assistenter kan bidra till att det blir mindre bråk på rasten. Detta kan i sin tur påverka kunskapsresultaten i positiv riktning indirekt, eftersom oro på rasten ofta följer med in i klassrummet och påverkar lärandet. Nästan 60 procent av rektorerna i vår enkät anger att tillgång till en assistent i klassrummet är en mycket eller ganska vanlig lösning (se diagram 8).⁸⁴

Elevassistenter kan bli nödlösning

Vissa intervjupersoner har fört fram att en hastig minskning av antalet elever i särskild undervisningsgrupp utan tillräcklig beredskap kan resultera i ett högre antal assistenter.⁸⁵ I förekommande fall handlar det om elever vars sociala svårigheter framkommer tydligare i en större grupp med färre vuxna per barn – en skolmiljö som inte är tillräckligt anpassad för elevens behov. I stället för att (förhoppningsvis) undervisas av utbildad personal i den särskilda undervisningsgruppen kan det på grund av social problematik bli fråga om snabbt påkomna tillfälliga lösningar i form av utbildade assistenter. Inte minst kan

83. Enligt Skolverket (2014a) *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning* (Appendixet: Särskilt stöd och kunskapsmål – en kartläggning av effektforskning av *Malmqvist Johan och Nilholm Claes*), s. 101.

84. Detta har bland annat att göra med att så kallat tilläggsbelopp inte ansetts har kunnat ges för lärare men däremot för assistenter. Se bland annat regeringens proposition 2015/16:134 *Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever*, s. 13. Frågan om tilläggsbelopp utvecklas i kapitel 6 i den här rapporten.

85. Minskningen av särskilda undervisningsgrupper och beredskap för detta tas även upp i kapitel 4 och 5 i denna rapport.

det finnas ett starkt tryck på rektorn från vårdnadshavare till andra barn att ”göra något” när den sociala skolsituationen är svår för en elev. En huvudmannarepresentant berättar att några skolor har ökat antalet assistenter kraftigt och att det är huvudmannens ansvar att ”hålla emot”. När vi frågade om huvudmannen har gjort en analys av vad ökningen av assistenter kan bero på fick vi följande svar:

”Det är olika hur mycket rektorer anser att man ska jobba med extra anpassningar och hur det får genomslag ut. Det handlar om rektors ledarskap. Det lättaste för en rektor är att vika ner sig och säga att vi tar in en assistent så fort någon är lite bölig.”

Vi frågade vidare om pedagogerna kan tycka att det är fördelar med att få in en assistent.

”Ja, det är klart. Det kan bli skönt när de kan gå iväg med en elev. Men... det kan gå iväg nästan hur mycket pengar som helst på det här.”

Integrering i grundsärskolan en ovanlig men förekommande lösning

Elever som är inskrivna i grundskolan och följer grundskolans läroplan kan ändå vistas fysiskt och få sin undervisning i en grundsärskoleklass.⁸⁶ Det finns inte statistik som beskriver exakt hur många integrerade elever som finns nationellt sett. Drygt 10 procent av rektorerna i vår undersökning anger att integrering med grundsärskolan är en mycket eller ganska vanlig lösning för grundskoleelever med funktionsnedsättningar (se diagram 8). Vår tolkning är att en inte oväsentlig andel skolor använder grundsärskolans resurser som en form av särskilt stöd. Att fler svarar ”Vet inte/inte relevant” på frågan om hur vanligt integrering i grundsärskolegrupper är jämfört med de andra svarsalternativen kan bero på att inte alla har samma närhet till en grundsärskoleverksamhet. Det kan också bero på att alternativet är mindre känt.

Bland intervjupersonerna finns blandade uppfattningar kring om integrering med grundsärskolan är en bra lösning eller inte. För elever som ligger på gränsen till att kunna tas emot till grundsärskolan kan det fungera bra menar intervjupersoner. Man ska då betänka att långt ifrån alla huvudmän och skolor har tillgång till grundsärskola i sin egen verksamhet, det finns alltså inte lika tillgång till lösningen. De allra flesta grundsärskolor är dessutom kommunala.⁸⁷ En invändning är också att det kan vara svårt att i grundsärskolan hitta

86. 7 kap. 9 § skollagen (2010:800) samt Skolverket (2014b) *Integrerade elever*.

87. Läsåret 2010/11 var antalet elever i grundsärskolan 12 115, antalet sjönk till 9 346 läsåret 2013/14 för att sedan stiga igen till 9 774 läsåret 2015/16. 9 219 av dessa elever gick i kommunala grundsärskolor hos 243 kommunala huvudmän och 555 elever gick i fristående grundsärskolor hos 38 enskilda huvudmän. (Skolverkets officiella statistik, *Tabell 2A: Skolenheter och elever läsåren 2010/11–2015/16*.)

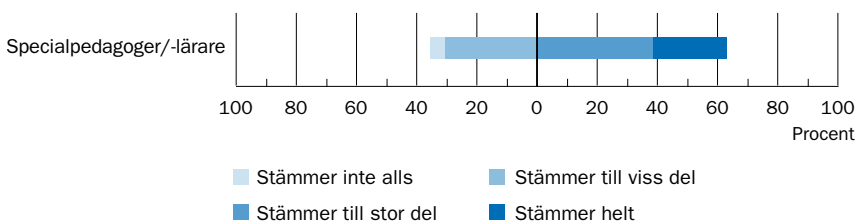
lärare som har behörighet att undervisa både i grundskolans och i grundsärskolans samtliga ämnen. För elever inom AST-gruppen däremot, har grundsärskolan enligt intervjupersoner sällan en sammansättning av elever och en inriktning som passar. En önskan om integrering i grundsärskolan för elever med AST är mer ett uttryck för grundskolans misslyckade anpassning snarare än ett uttryck för att grundsärskolan passar dem, menar vissa intervjupersoner. Och vice versa kan elever som finns i grundsärskolan utifrån en kognitiv funktionsnedsättning men som har styrkor inom till exempel det sociala området hämmas av att ingå i en grupp elever med till exempel AST.

Skolornas arbete med delaktighet

Rektorer arbetar olika mycket med elevers delaktighet

Rektorer ansvarar för att organisera skolans verksamhet och skapa en kollegial dialog på skolan som kretsar kring elevernas lärande och undervisningens utveckling. Såväl i TALIS 2013⁸⁸ som i Skolverkets lägesbedömning 2015 framför Skolverket vikten av att huvudmannen tar ett större ansvar för att rektorerna ska få goda förutsättningar att bedriva ett bra pedagogiskt ledarskap.⁸⁹ Som pedagogiska ledare måste rektorer se till att lärarna får professionell återkoppling på sin undervisning, till exempel på arbetet med ökad tillgänglighet och delaktighet. Därför innefattade vår enkätundersökning en fråga till specialpedagogerna och speciallärarna om de anser att rektorn arbetar för att undanröja hinder för att elever med funktionsnedsättning ska kunna vara delaktiga i samma utsträckning som andra elever. Svaren visas i diagram 10.

Diagram 10. Rektorn på min skolenhet arbetar för att undanröja hinder för att elever med funktionsnedsättning ska kunna vara delaktiga i samma utsträckning som andra elevgrupper.



Kommentar: 1 procent svarar "Vet inte/inte relevant".

88. The Teaching and Learning International Survey (TALIS). En internationell OECD-studie som fokuserar på lärares yrkesvardag. Sverige deltog 2013.

89. Skolverket (2016b) *Skolverkets lägesbedömning 2015*, s. 16 och Skolverket (2014c) *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*, s. 40.

Enkätresultaten visar återigen på stora åsiktsskillnader, vilket vi tolkar som att förutsättningarna för elever att vara delaktiga är alltför olika på olika skolor. Medan en dryg tredjedel av specialpedagogerna och speciallärarna tycker att det stämmer till viss del eller inte alls att rektorn arbetar för att elever med funktionsnedsättning ska kunna vara delaktiga, är det samtidigt över 60 procent som anser att det stämmer helt eller till stor del.

Elever och vårdnadshavare om skolors arbete med tillgänglighet och delaktighet

I Skolverkets återkommande undersökning *Attityder till skolan* får elever och vårdnadshavare bland annat svara på frågor om skolans möjlighet att anpassa och ge stöd till elever. Undersökningen gör ingen åtskillnad mellan elever med och utan funktionsnedsättning. Men som vi nämnt tidigare behöver elever med funktionsnedsättning ofta stöd i form av extra anpassningar och/eller särskilt stöd. Elever i årskurs 7–9 har generellt sett en ganska positiv upplevelse. Åtta av tio har angivit att de har bra möjligheter att få extra hjälp och stöd när de behöver det. Det är vanligare att pojkar anser detta.⁹⁰ Skolinspektionens skolenkät 2015 ger en bild av vårdnadshavares uppfattning i frågan om skolan erbjuder särskilt stöd. En majoritet är tillfreds med det särskilda stödet men det finns också kritik. Drygt var tionde vårdnadshavare uppger att deras barn får särskilt stöd i skolan. En knapp tredjedel av dessa vårdnadshavare anser att när det framkom att deras barn behövde särskilt stöd blev det inte snabbt utrett på skolan. Knappt var femte svarar att det inte utarbetades ett åtgärdsprogram efter att det utretts att eleven behövde särskilt stöd. En knapp tredjedel av vårdnadshavarna anser att deras barn inte får det stöd de behöver.⁹¹

Enligt Barnombudsmannens (BO) årsrapport för 2016 vet vissa barn med funktionsnedsättning att det är skolans ansvar att anpassa undervisningen för alla, men upplever att det inte alltid är så det går till. BO framför också att barn med funktionsnedsättning upplever att de möts av låga förväntningar i skolan och att de inte utmanas i sitt lärande.⁹²

90. Skolverket (2016c) *Attityder till skolan 2015*, s. 30–33. Elevernas ganska positiva bild kan speglas mot lärarnas som är mer negativ. Inte ens hälften av lärarna anser att elevernas möjlighet att erhålla särskilt stöd är bra. Lärarna är därtill kritiska till sina egna möjligheter att få stöd för att undervisa elever utifrån deras enskilda förutsättningar.

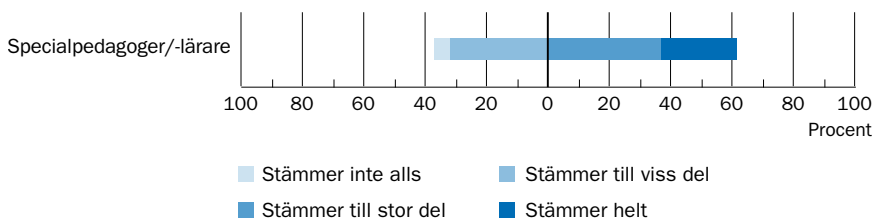
91. Skolinspektionen (2015b) *Skolenkäten 2015. Resultatredovisning för Skolenkäten till vårdnadshavare till elever i förskoleklass, grundskolan och grundsärskolan*, s. 25.

92. Barnombudsmannen (2016) *Respekt. Barn med funktionsnedsättning om samballets stöd*, s. 2 och 76.

Delade uppfattningar om rektorn arbetar aktivt för att främja kunskapsresultaten hos elever med funktionsnedsättning

När Folkhälsomyndigheten frågat vårdnadshavare om deras barns skolresultat är det en större andel av de som har barn med måttliga eller svåra funktionsnedsättningar som svarar att barnen presterar dåligt i skolan. Det gäller särskilt för barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.⁹³ I Autism- och Aspergerförbundets medlemsenkät från 2016 uppger hälften av de vårdnadshavare som svarade på enkäten att deras barn inte har godkända betyg i svenska, engelska och matematik.⁹⁴ Det har också konstaterats att elever med dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning har en lägre måluppfyllelse än elever i allmänhet.⁹⁵ Av vår intervjuundersökning framgår att det bland de intervjuades skolor inte är ovanligt att undervisningen på grund av bristande personella resurser eller kompetens anpassas till ”normaleleven” och att det inte bedrivs ett tillräckligt aktivt arbete för att främja kunskapsresultaten för elever med funktionsnedsättning. Det finns alltså stor anledning för huvudmän och rektorer att arbeta aktivt, både strategiskt och operativt, med att främja kunskapsresultaten för den aktuella elevgruppen. I enkäten frågar vi specialpedagoger och speciallärare om de tycker att rektorn på skolenheten arbetar aktivt för att främja kunskapsresultaten hos elever med funktionsnedsättning. Svaren visas i diagram 11.

Diagram 11. Rektorn på min skolenhet arbetar aktivt för att främja kunskapsresultaten hos elever med funktionsnedsättning.



Kommentar: 1 procent svarar "Vet inte/inte relevant".

Mer än en tredjedel av specialpedagogerna och speciallärarna svarar att det stämmer till viss del eller inte alls att rektorn arbetar aktivt för att främja kunskapsresultaten hos elever med funktionsnedsättning. Samtidigt tycker 25 procent att det stämmer helt och 37 procent att det stämmer till stor del.

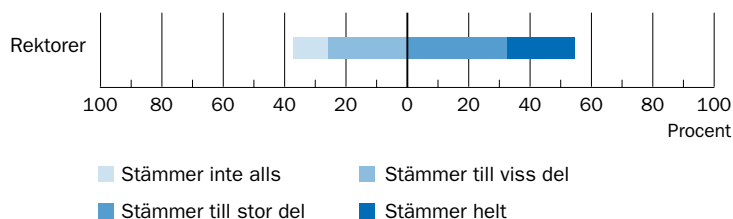
93. Statens folkhälsoinstitut (2012) *Hälsa och välfärd hos barn och unga med funktionsnedsättning*, s. 38.

94. Autism- och Aspergerförbundet (2016) *Medlemsundersökning om skolgången*, s. 5.

95. SOU 2016:46 *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar*, s. 20.

Vi har också frågat rektorerna om den egna huvudmannen arbetar långsiktigt för att främja kunskapsresultaten för elever med funktionsnedsättning (diagram 12).

Diagram 12. Huvudmannen arbetar långsiktigt för att främja kunskapsresultaten hos elever med funktionsnedsättning.



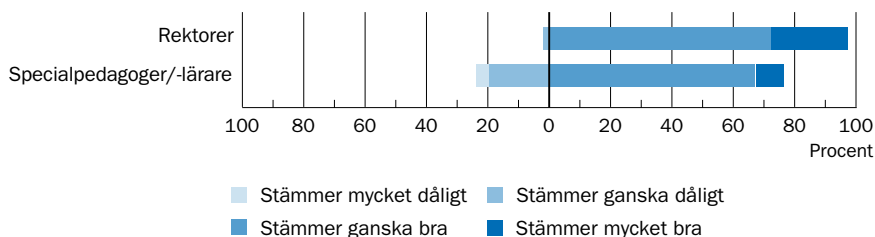
Kommentar: 9 procent svarar "Vet inte/inte relevant".

Det skiljer sig åt mellan rektorerna om de bedömer att deras huvudmän arbetar långsiktigt med frågan eller inte. Drygt hälften anser att det stämmer helt eller till stor del, medan en dryg tredjedel anser att det stämmer till viss del eller inte alls att huvudmannen arbetar långsiktigt för att främja kunskapsresultaten.

Rektorer anser att deras skola erbjuder en anpassad pedagogisk verksamhet

Rektorerna anser i stor utsträckning att elever med funktionsnedsättning möter en för dem väl anpassad pedagogisk verksamhet. Rektorernas samt specialpedagogernas och speciallärarnas svar visas i diagram 13.

Diagram 13. På min skolenhet möter elever med funktionsnedsättning en för dem väl anpassad pedagogisk verksamhet.



Kommentar: 0 procent av rektorerna respektive specialpedagogerna och speciallärarna svarar "Vet inte/inte relevant".

25 procent av rektorerna menar att det stämmer mycket bra att eleverna möter en för dem väl anpassad pedagogisk verksamhet. 72 procent anser att det stämmer ganska bra och 2 procent att det stämmer ganska dåligt. Specialpedagogerna och speciallärarna ger en bild som inte är fullt lika positiv, 24 procent menar att det stämmer ganska eller mycket dåligt att elever med funktionsnedsättning som finns på den egna skolenheten möter en för dem väl anpassad pedagogisk verksamhet. Samtidigt menar 67 procent att det stämmer ganska bra och 9 procent att det stämmer mycket bra.

I flera olika intervjustudier framkommer att elever anser att det finns för lite kunskap om deras diagnoser och funktionsnedsättningar och vilket stöd de behöver.^{96 97 98 99} I vår intervjustudie bekräftar många elevernas uppfattning. Vissa av våra intervjupersoner lyfter upp risken att lärarna förknippar en typ av diagnos med en viss typ av anpassning. Det kan leda till schablonmässiga anpassningar som inte utgår från en analys av vilken typ av anpassning en enskild elev behöver i olika typer av lärmiljöer. Skolpersonal bör för den skull inte avstå från att lära sig mer om vad vissa typer av funktionsnedsättningar kan innebära för elevers lärande. Tvärtom förefaller ökade kunskaper om funktionsnedsättningar hos lärare hänga samman med lärarnas intresse att söka efter alternativa övningar och att anpassa lärmiljön. Det ger i sin tur lärarna utökade pedagogiska verktyglådor och leder till att fler elever kan bli delaktiga i den pedagogiska och sociala skolmiljön.

Tekniska hjälpmedel och anpassade läromedel

Vissa elever med funktionsnedsättning behöver tekniska hjälpmedel för att kompensera för den nedsatta förmågan. För de eleverna är hjälpmedlen nödvändiga för att de ska kunna utvecklas mot skolans mål och uppfylla kunskapskraven samt nå så långt som möjligt. I enkäten ställer vi en fråga till specialpedagoger och speciallärare om brist på teknisk utrustning eller anpassade läromedel är ett hinder för att skolan ska kunna motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Svaren visas i diagram 14.

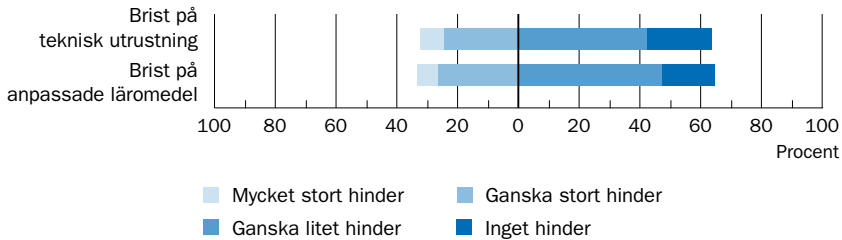
96. Nationell samverkan för psykisk hälsa (NSPH) och Hjärnkoll (2014) *Lyssna på oss ungdomar! Om ungdomars upplevelse av stödinsatser*.

97. Riksförbundet Attention (2014) "Lyssna på mig!" *Elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar berättar om sin skolsituation*.

98. Handisam (2014) *Barn äger. Handisams slutsatser och förslag utifrån studien "Barn och unga med funktionsnedsättning – en beskrivning av deras vardag"*.

99. Ungdomsstyrelsen (2012) *Fokus 12. Levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning*.

Diagram 14. Brist på teknisk utrustning och anpassade läromedel. *Specialpedagogernas och speciallärarnas svar på frågan "Skolan ska ge stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Hur stort eller litet hinder för detta utgör följande på din skolenhet?"*



Kommentar: 1 respektive 0 procent svarar "Vet inte/inte relevant".

Våra enkätresultat visar att en majoritet (65 procent) av specialpedagogerna och speciallärarna anser att brist på teknisk utrustning är ett ganska litet eller inget hinder för att skolan ska kunna ge stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Samtidigt anser en tredjedel att det är ett mycket stort eller ganska stort hinder. Förutsättningar i form av tekniska hjälpmedel är därmed ytterligare något som, enligt specialpedagogerna och speciallärarna, skiljer sig åt mellan olika skolor. Det har också framkommit i våra intervjuer att specialpedagoger ibland möter lärare som anser att tekniska och anpassade hjälpmedel är att betrakta som "fusk" vilket kan innebära att hjälpmedel inte används fullt ut fastän de finns tillgängliga på skolorna. I en studie av hörteknik och dess användning i skolan konstaterades att det finns flera brister vad gäller ljudmiljö och hörteknik. Bristerna orsakar stora hinder för elevernas möjlighet att få en tillgänglig undervisning.¹⁰⁰

I enkäten frågade vi även om brist på anpassade läromedel är ett hinder i arbetet för tillgänglighet. Anpassade läromedel kan behövas till exempel om en elev har en synskada, läs- och skrivsvårigheter eller ett rörelsehinder.¹⁰¹ Svaren visas i diagram 14 ovan. 34 procent av specialpedagogerna och speciallärarna anger att brist på anpassade läromedel är ett mycket eller ganska stort hinder för att skolan ska kunna ge stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. En majoritet (66 procent) anger dock att det är ett ganska litet eller inget hinder.

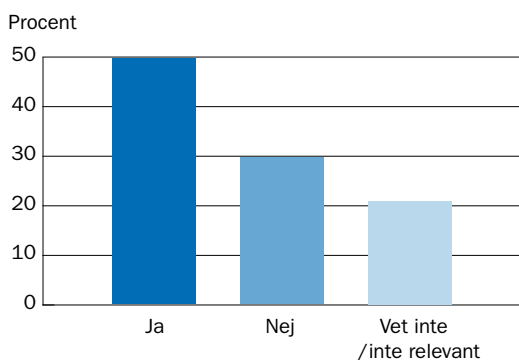
100. Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015b) *Vad var det du inte hörde?* Hörteknik och dess användning i skolan – HODA av Coniavit Gellerstedt Lotta och Bjarnason Sif, s. 11.

101. För mer information om anpassade läromedel se till exempel Specialpedagogiska skolmyndigheten: <https://www.spsm.se/laromedel/>.

Sämre kunskap kring anpassning för vissa funktionsnedsättningar

Bristande kunskaper om hur man bäst anpassar utbildning för elever med problematik som förknippas med AST har diskuterats i många av intervjuerna. I enkäten ställde vi därför frågan om det är några funktionsnedsättningar som specialpedagogerna och speciallärarna anser att skolenheten är sämre anpassad för. Diagram 15 visar hur svaren fördelade sig.

Diagram 15. Är det några funktionsnedsättningar som din skolenhet är sämre anpassad för? Andel av specialpedagogernas och speciallärarnas svar.



Hälften av specialpedagogerna och speciallärarna anser att det finns vissa funktionsnedsättningar som skolenheten är sämre anpassad för. De fick i öppna svar ange vilken eller vilka funktionsnedsättningar som skolenheten är sämre anpassad för. Drygt hälften anger att deras skolenhet är sämre anpassad för elever med olika neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF).¹⁰² Diagnosen AST var allra vanligast som exempel på nedsättning inom NPF, men ett antal specificerar också ADHD, språkstörning eller utåtagerande beteende. Observera att funktionsnedsättningar inom NPF enligt våra intervjupersoner är betydligt vanligare än andra nedsättningar vilket gör svaren svåra att jämföra med varandra. En tredjedel anger att deras skolenhet är sämre anpassad för elever med fysiska nedsättningar. De exemplifierar ofta med att skolbyggnaden inte är anpassad för rullstolsburna. Knappt 20 procent anger att skolan är sämre anpassad för elever med synnedsättning och/eller hörselnedsättning.¹⁰³ I slutbetänkandet av utredningen om kvaliteten i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar konstateras att det finns stora skillnader mellan

102. Här redovisas oviktade andelar.

103. I de öppna svaren förekommer även depressioner, elever med svår diabetes, elever med beteendesvårigheter orsakade av missbruk, svagbegåvade utan utvecklingsstörning, flerfunktionsnedsättning, grundsärskolelever som läser integrerat med grundskolan samt dyslexi.

huvudmän och skolor vad gäller tillgång till logoped, speciallärare och specialpedagog. Det implicerar att vissa skolor är sämre anpassade för elever med funktionsnedsättning.

Eleverna själva tillfrågas inte alltid om anpassning

I våra intervjuer betonas att det har betydelse om elever är delaktiga i valet av extra anpassningar eller särskilt stöd för att det ska vara verksamt. Några specialpedagoger framför att det händer regelbundet att eleven inte har tillfrågats angående vad han eller hon själv tror skulle vara en bra typ av anpassning. I enkätundersökningen har vi ställt frågan till specialpedagoger och speciallärare i vilken utsträckning det vid den egna skolenheten är ett hinder att elever inte ges tillräckliga möjligheter att vara delaktiga i beslut om anpassningar. De flesta av specialpedagogerna och speciallärarna, 74 procent, menar att det är ett ganska litet eller inget hinder. Samtidigt är det 22 procent av specialpedagogerna och speciallärarna som bedömer att det finns problem vid den egna skolan gällande elevens delaktighet kring anpassning.

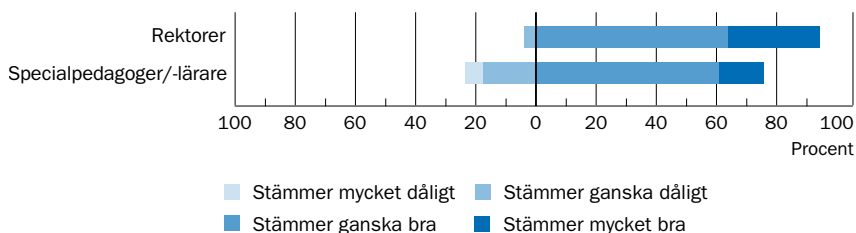
Anpassning av den sociala miljön

Flera tidigare studier har visat att elever med funktionsnedsättning är mer utsatta för mobbning och kränkande behandling än andra elever.^{104, 105}

Olika meningar om förmågan att anpassa den sociala miljön

Vi har frågat specialpedagoger, speciallärare och rektorer om de anser att eleverna på den egna skolenheten möter en för dem väl anpassad social miljö. Deras svar visas i diagram 16.

Diagram 16. På min skolenhet möter elever med funktionsnedsättning en för dem väl anpassad social miljö.



Kommentar: 1 procent av rektorerna och 0 procent av specialpedagogerna och speciallärarna svarar "Vet inte/inte relevant".

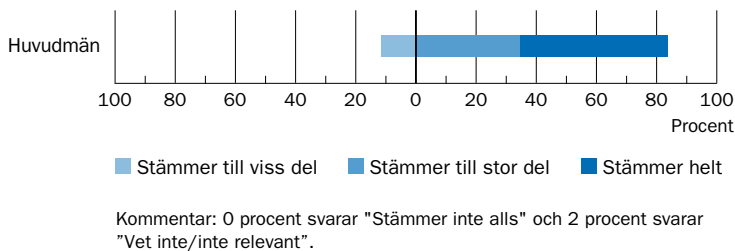
104. Statens folkhälsoinstitut (2011) *Hälsan hos barn och unga med funktionsnedsättning*, s. 26–28.

105. Statens folkhälsoinstitut (2012) *Hälsa och välfärd hos barn och unga med funktionsnedsättning*, s. 37–39.

76 procent av specialpedagogerna och speciallärarna svarar att det stämmer ganska eller mycket bra att elever med funktionsnedsättning möter en väl anpassad social miljö. Samtidigt uppger 24 procent att det stämmer ganska eller mycket dåligt. Av rektorerna svarar nästan alla, 95 procent, att det stämmer mycket eller ganska bra.

Huvudmännen har fått svara på frågan om de själva anser att de ger skolenheterna det stöd de behöver för att utforma den sociala miljön så att den främjar delaktighet för alla elever, både med och utan funktionsnedsättning. Svaren visas i diagram 17.

Diagram 17. Vi ger skolenheterna det stöd de behöver för att utforma den sociala miljön. Huvudmännens svar på påståendet "Vi som huvudman ger skolenheterna det stöd de behöver för att utforma den sociala miljön så att den främjar delaktighet för alla elever, både med och utan funktionsnedsättning".



Hälften av huvudmännen menar att det stämmer helt, drygt en tredjedel att det stämmer till stor del. Drygt var tionde huvudman (12 procent) uttrycker dock tveksamhet kring om man stöttar utformningen av den sociala miljön tillräckligt mycket från huvudmannens sida.

I en studie där SPSM intervjuade elever med svår synnedsättning lyfter myndigheten upp att flera elever pratar om ensamhet. Även om en elev med en synskada deltar i klassrummet och gör samma uppgifter som andra elever är det inte säkert att det leder till gemenskap med kamraterna. SPSM betonar att det krävs ett genomtänkt upplägg från skolans sida för att få till sociala aktiviteter som skapar möjlighet till samspel på lika villkor.¹⁰⁶ I en annan del av samma studie intervjuas elever med rörelsehinder som går på en skola som är särskilt anpassad för elever med rörelsehinder. Några elever som har bytt till nämnda skola uppger att de genomförde bytet utifrån bristen på social tillgänglighet och erkännande i den "vanliga" skola de gick i tidigare.¹⁰⁷

I vår intervjuundersökning har det framkommit att olika typer av delaktighetsmål kan kollidera med varandra. En skolas ambition att åstadkomma pedagogisk tillgänglighet och underlätta för eleven att i större utsträckning

106. Specialpedagogiska skolmyndigheten (2012) *Där man söker får man svar. Delaktighet i teori och praktik för elever med funktionsnedsättning*, s. 55.

107. Specialpedagogiska skolmyndigheten (2012) *Där man söker får man svar. Delaktighet i teori och praktik för elever med funktionsnedsättning*, s. 63.

fokusera på och vara delaktig i sitt eget lärande, kan leda till att eleven får sin undervisning i en mindre grupp. Detta kan i sin tur leda till att eleven blir socialt mindre delaktig i sin klass. Att elever nödgas åka till andra sidan kommunen för att få sin undervisning (där det finns möjlighet till olika typer av speciallösningar) kan bidra till minskad gemenskap med barn i grannskapet har tagits upp i våra intervjuer. Vi återkommer till detta i kapitel 4 som handlar om särskilda undervisningsgrupper.

Närvaro och frånvaro

Att främja närvaro är en fråga som är nära förknippad med anpassningar, delaktighet och särskilt stöd. Långvarig eller ofta återkommande frånvaro innebär att elever inte får den utbildning de har rätt till. I en enkätundersökning av skolbarns hälsovanor genomförd av Folkhälsomyndigheten, svarade en fjärdedel av de 11-åriga elever som angav att de hade en funktionsnedsättning, en långvarig sjukdom eller annat långvarigt hälsoproblem att deras närvaro och deltagande i skolan påverkades negativt av detta. Bland eleverna som var 13 och 15 år svarade mellan 30 och 40 procent att deras närvaro och deltagande påverkades.¹⁰⁸ I en nygjord enkät bland Autism- och Aspergerförbundets medlemmar uppgav knappt hälften av vårdnadshavarna till barn med AST att barnet hade varit frånvarande till följd av framför allt bristande stöd och anpassningar i skolan.¹⁰⁹

I direktivet till en pågående utredning om frånvaro skriver regeringen att frånvaron kan vara en indikation på att skolan och andra aktörer inte har satt in det stöd som eleven behöver.¹¹⁰ I vår intervjuundersökning och i andra undersökningar¹¹¹ har det poängterats hur viktigt det är, inte minst för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, att skolor och huvudmän arbetar aktivt och strategiskt för att främja närvaro. Så här berättar en av de speciallärare vi har intervjuat:

”Vi har en kille som har många olika funktionshinder men som är jätteduktig – högt begåvad, men svårt med det sociala samspelet och då blir man hemmasittare.

Hur ser tillvaron ut för honom om du tar det som ett exempel?

När han började sjuan visste vi vad han hade för problematik. Då gjorde vi tre ganska små klasser, 16–17 elever i varje klass.

108. Folkhälsomyndigheten (2014) *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2013/14*, s. 31.

109. Autism- och Aspergerförbundet (2016) *Medlemsundersökning om skolgången*, s. 6.

110. Regeringens kommittédirektiv *Dir. 2015:119 Att vända frånvaro till närvaro*, s. 2.

111. Till exempel Skolverket (2010) *Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv* och Skolinspektionen (2014a) *Rätten till utbildning – Grundskolans arbete för att främja närvaro och motverka frånvaro*.

Utifrån att han skulle komma – så det var en konkret anpassning från skolans sida?

Ja. Då handplockade vi de vi visste att han fungerade bra med eller som hade en lugnande effekt på honom. Så då gjorde vi en klassammansättning utifrån en elevs behov. Sen fick vi sparbeting, så i åttan fick vi slå ihop tre klasser till två, så då blev de 26, och då blev det för mycket för honom så hans frånvaro har ökat, ökat och ökat. Så nu kommer han inte alls till skolan och går i nian. Vi försöker med lite hemundervisning – han har en jätteambitiös mamma som försöker på alla sätt och vis. Och vi vet att skulle vi bara få träffa honom – om matteläraren skulle få träffa honom, och språklärarna, så skulle han klara mer än ett E.

Så det är en resursfråga – ni vet vad ni skulle vilja göra och ni har sett förut att det fungerade?

Det är deppigt, man lider med den här killen och det är flera elever i den här klassen som har dippat för det blev för stor klass – de klarade inte det. Resurserna räcker inte till – hur mycket vi än vill och försöker slå knut på oss själva så räcker vi inte till. Då blir det ju elever som blir lidande.”

I Skolverkets allmänna råd framgår att huvudmannen ska ge rektorn stöd att främja närvaro på skolenheten.¹¹² Skolverket betonar att främjande insatser för närvaro bör börja långt ned i åldrarna eftersom det redan då ofta går att se tendenser till en kommande hög frånvaro, något som kan förebyggas med uppföljningssystem och aktiva kontakter med vårdnadshavare.¹¹³ I vår undersökning framgår att det är alltför vanligt med exempel på elever där insatserna har satts in först när hög frånvaro redan är ett faktum.

Närvarouppföljning har slagit igenom stort hos huvudmän och skolor

Vår enkät visar att såväl huvudmän som rektorer i hög grad anser att de lyckas med närvarouppföljning. 90 procent av huvudmännen menar att de aktivt stödjer skolenheternas arbete för att motverka elevfrånvaro och nästan samtliga rektorer svarar att elevfrånvaro registreras systematiskt på deras skolenhet. 76 procent av rektorerna anger att huvudmannen aktivt stödjer den egna skolenhetens arbete att motverka elevfrånvaro.

Nästan alla rektorer (94 procent) menar att frånvarostatistiken analyseras. Våra intervjuer visar att de senaste årens digitala system för från- och närvaroregistrering har underlättat och gjort den systematiska analysen och uppföljningen möjlig.

112. SKOLFS 2012:34 *Skolverkets allmänna råd för att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.*

113. Se till exempel Skolverket (2010) *Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.*

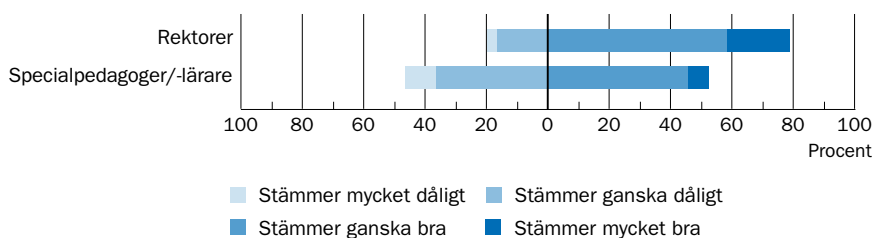
Anpassning av den fysiska miljön

Precis som alla andra ska elever med funktionsnedsättning och deras vårdnadshavare ha möjlighet att välja en skolmiljö som är fysiskt anpassad för dem. Det är ett av regeringens inriktningsmål i den funktionshinderspolitiska strategin för år 2011–2016.¹¹⁴ Det finns dock ingen detaljreglering av på vilket sätt skolorna ska vara fysiskt tillgängliga men som vi nämnt gäller diskrimineringslagen även på skolans område sedan 2014.¹¹⁵ Arbetsmiljölagen är också tillämplig i skolan men inte i fritidshemmets verksamhet.¹¹⁶

Kritik mot anpassningen av den fysiska miljön

Vi har frågat specialpedagoger, speciallärare och rektorer om de anser att elever med funktionsnedsättning möter en fysisk anpassad miljö vid den egna skolenheten. Svaren visas i diagram 18.

Diagram 18. På min skolenhet möter elever med funktionsnedsättning en för dem väl anpassad fysisk miljö.



Kommentar: 1 procent av rektorerna respektive specialpedagogerna och speciallärarna svarar "Vet inte/inte relevant".

Närmare hälften av specialpedagogerna och speciallärarna (47 procent) är kritiska till att den fysiska miljön vid den egna skolan passar elever med funktionsnedsättning. Av rektorerna är det en femtedel (20 procent) som menar att det stämmer mycket eller ganska dåligt att elever med funktionsnedsättning möter en för dem väl anpassad fysisk miljö.

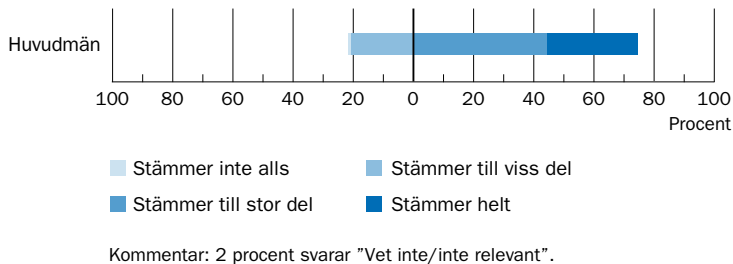
Huvudmännen fick besvara frågan om de ger skolenheterna det stöd de behöver för att utforma den fysiska miljön så att den passar alla elever. Svaren visas i diagram 19.

114. Regeringskansliet (2011) *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016*.

115. 2 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567) samt 1 kap. 8 § skollagen (2010:800).

116. Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Diagram 19. Vi ger skolenheterna det stöd de behöver för att utforma den fysiska miljön. Huvudmännens svar på påståendet "Vi som huvudman ger skolenheterna det stöd de behöver för att utforma den fysiska miljön så att den passar alla elever, både med och utan funktionsnedsättning".



Av huvudmännen är det en dryg femtedel som är tveksamma till om de ger skolenheterna det stöd som behövs för att kunna utforma den fysiska miljön så att den passar alla elever.¹¹⁷ Samtidigt anger en stor majoritet att det stämmer helt eller till stor del att de ger skolenheterna det stöd de behöver för att för att utforma den fysiska miljön.

I en studie som Skolverket genomförde 2008 konstaterades att nästan hälften av grundskolorna skulle behöva göra anpassningar för att bli fysiskt tillgängliga för rullstolsburna personer.¹¹⁸ Vår fråga är bredare ställd men utifrån svaren är det rimligt att anta att ett förbättringsarbete kvarstår.¹¹⁹ Som tidigare nämnts anger ett antal enkätrespondenter att deras lokaler inte är anpassade för rullstolsburna elever. Vissa intervjupersoner har också lyft upp att den egna verksamheten inte är anpassad för elever med hörsel- respektive synnedsättning. Inställningen hos intervjupersonerna har då ofta varit att detta kan lösas om och när det blir aktuellt. Det är positivt – samtidigt som den inställningen rimligtvis minskar möjligheten för elever med dessa funktionsnedsättningar att välja skola.

Socialstyrelsen har i en rapport om allergier i skolan lyft upp att trots att många barn har överkänslighetsbesvär bedriver skolor sällan ett generellt förebyggande allergiarbete. I stället kommer arbetet igång först när man får elever som har speciellt svåra besvär och det blir då ofta särlösningar för just de eleverna.¹²⁰

117. Skolhuvudmän kan för närvarande söka bidrag från Boverket för att rusta upp skollokaler och förbättra lärmiljö, arbetsmiljö och miljöpåverkan, se Boverket (2016) *Information om statsbidrag för upprustning av skollokaler och av utemiljöer vid skolor, förskolor och fritidshem* samt BFS 2015:7 – SUS 1 och BFS 2016:3 – SUS 2 *Boverkets föreskrifter om statsbidrag för att rusta upp skollokaler*.

118. Skolverket (2008) *Tillgänglighet till skolans lokaler och valfrihet för elever med funktionsnedsättning*.

119. I enkäten fanns följande tillägg till frågan: "Tänk på att elever med neuropsykiatriska nedsättningar kan behöva andra anpassningar än elever med fysiska nedsättningar".

120. Socialstyrelsen (2013) *Allergi i skola och förskola*, s. 7.

Den traditionella högstadieskolans arkitektur med öppna utrymmen med skåp, mindre ”hemkänsla” än i skolor för lägre åldrar och många elever beskrivs också i våra intervjuer som hindrande för elever med funktionsnedsättningar. Vissa av våra intervjupersoner har reflekterat över att det också är sådana aspekter som fysisk anpassning måste handla om. Nu, säger intervjupersoner, förknippas fysisk anpassning på högstadieskolor mest med rullstolsanpassning och hörselslingor i enstaka klassrum. Att det är högstadieeleverna, snarare än lärarna, som ska förflytta sig verkar vara en tradition, vars fördelar och nackdelar sällan analyseras ur ett funktionshinderperspektiv.¹²¹ Att flera gånger per dag behöva byta lärare och klassrum är, enligt flera av de vi har intervjuat, en påfrestning som minskar studieron för många elever med funktionsnedsättning.

121. För vissa ämnen som kemi, fysik, slöjd, bild, musik och idrott finns ofta stationär utrustning som medför att eleverna behöver förflytta sig. Schemaläggning och krav på ett effektivt lokalutnyttjande är också viktiga parametrar.

KAPITEL 4

Särskilda undervisningsgrupper



4. Särskilda undervisningsgrupper

När en elev får särskilt stöd, till exempel för att en funktionsnedsättning leder till ett hinder som måste bli avhjälp, anger skollagen att stödet helst ska ges i den elevgrupp som eleven tillhör.¹²² Om det finns särskilda skäl kan stödet ges i en särskild undervisningsgrupp – en annan undervisningsgrupp än den eleven normalt hör till.¹²³ Det är särskilda undervisningsgrupper som är i fokus i det här kapitlet. Kapitlet utgår främst från undersökningsfrågan om skolhuvudmännen driver verksamheter som syftar till en mer inkluderande skola. Eftersom nämnda undersökningsfråga indirekt handlar om huvudmännens styrning avseende tillgänglighet och delaktighet för elever med funktionsnedsättning behandlas också den undersökningsfrågan i det här kapitlet.

Som vi lyfte upp i kapitel 1 är det en förenkling av komplicerade processer att diskutera inkludering i relation till var en elev är placerad fysiskt, såsom i en särskild undervisningsgrupp. Vi gör delvis själva en sådan förenkling i det här kapitlet. Eftersom vi breddar resonemangen till att handla om mer än var eleverna är placerade fysiskt är vår bedömning att frågorna, trots sina begränsningar, är relevanta i sammanhanget.

Det finns olika former av särskilda undervisningsgrupper

Särskilda undervisningsgrupper kan finnas på skolenheter eller vara gemensamma för huvudmannen.¹²⁴ I särskilda undervisningsgrupper som är gemensamma för huvudmannen är eleverna ofta grupperade efter diagnoser, till exempel en grupp för elever inom AST och en annan grupp för elever med hörselnedsättningar.¹²⁵ Det finns även fristående grundskolor som med stöd av skollagen har begränsat sitt mottagande till just elever med behov av särskilt stöd.¹²⁶ Som nämnts omfattar inte vår studie dessa fristående skolor. Av den kartläggning som Skolverket gjorde 2014 av just de här skolorna framgår att de generellt har färre elever och högre personaltäthet än vanliga skolor och att en majoritet av skolorna riktade sig till elever med neuropsykiatriska funk-

122. 3 kap. 7 § skollagen (2010:800).

123. 3 kap. 11 § skollagen (2010:800).

124. Skolverket (2014d) *Särskilda undervisningsgrupper. En studie om organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper i grundskolan*, s. 15. Beslut om placering i särskild undervisningsgrupp ska fattas av rektorn för den skola eleven tillhör och stödåtgärden ska regelbundet följas upp och omprövas.

125. Det är som tidigare nämnts inte tillåtet att ha medicinsk diagnos som kriterium för att elever ska få särskilt stöd.

126. 10 kap. 35 § skollagen (2010:800).

tionsnedsättningar.¹²⁷ Studien visar även att elever ofta söker sig till de här skolorna för att skolsituationen inte har fungerat i den tidigare skolan. Totalt i riket var det ungefär 1 300 elever som läsåret 2013/14 gick i en fristående grundskola med begränsat mottagande.¹²⁸

Social problematik kan vara skäl för placering

Skolverket konstaterar i sina allmänna råd att inlärningsproblematik, social problematik eller olika funktionsnedsättningar kan ligga till grund för bedömningen att en elevs behov bättre kan tillgodoses i en annan undervisningsgrupp än den ordinarie. Det handlar enligt de allmänna råden om elever med en mer komplex problematik, där försök till åtgärder inom den ordinarie klassens ram inte har gett förväntade resultat. Innan placering sker är det viktigt att skolan noga överväger om flera olika sätt av anpassning har prövats och analyserats.¹²⁹

Elever får vänta på sin placering och placeringen ska regelbundet omprövas

Våra intervjuer och Skolinspektionens kvalitetsgranskning *Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp* visar att elever som av olika anledningar bedömts få en bättre undervisning i en särskild undervisningsgrupp inte alltid får plats utan kan behöva ”stå i kö” flera år. Det är inte förenligt med skolförfattningarna att hänvisa till att en grupp är full och därmed låta eleven vänta på en stödåtgärd som enligt beslut i åtgärdsprogram behövs.¹³⁰ När en elev väl har fått en plats i en särskild undervisningsgrupp får inte placeringen bli permanent, utan stödformen ska regelbundet omprövas. Målet bör vara att eleven helt eller delvis ska återgå till sin ordinarie klass när behovet av undervisning i den särskilda undervisningsgruppen minskar.¹³¹

127. Skolverket (2014a) *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning*, s. 23.

128. Skolverket (2014a) *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning*, s. 8.

Enligt Skolverkets statistikenhet är detta de mest aktuella uppgifterna som är valida.

129. SKOLFS 2014:40 *Skolverkets allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 40.

130. Skolverket (2014d) *Särskilda undervisningsgrupper. En studie om organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper i grundskolan*, s. 59.

131. SKOLFS 2014:40 *Skolverkets allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 40.

Särskilda undervisningsgrupper

Det är hur länge och i vilken omfattning som en elev får sin undervisning utanför den ordinarie klassens ram som avgör om åtgärden är att betrakta som en placering i särskild undervisningsgrupp.¹³² En placering i särskild undervisningsgrupp är ett särskilt stöd samtidigt som annan typ av särskilt stöd också kan ges i form av åtgärder inom den särskilda undervisningsgruppen.¹³³ Elever kan också få särskilt stöd i form av enskild undervisning.¹³⁴

Hur många elever får sin undervisning i särskild undervisningsgrupp?

Enligt Skolverkets officiella statistik för läsåret 2015/16 fick 1,4 procent av eleverna i grundskolan stöd i en särskild undervisningsgrupp, det motsvarar drygt 13 800 elever. Andelen elever i särskild undervisningsgrupp är större för varje årskurs, och i årskurs 9, där andelen är som störst, hade 3,2 procent av eleverna denna typ av stöd. Det är en större andel pojkar, elever som är födda utomlands och elever med föräldrar med högst grundskoleutbildning som får stöd i särskilda undervisningsgrupper.¹³⁵

Särskilda undervisningsgruppers svagheter och styrkor

Kritik mot särskilda undervisningsgrupper

I våra intervjuer har det framkommit att det finns olika syn på särskilda undervisningsgrupper och deras kvalitet. En huvudsaklig invändning är att skolan ska vara för alla. En grundläggande rättighet som eleverna har är att skolmiljön ska anpassas till alla elevers behov inom ramen för samma klassgemenskap och vara icke-segregerande, menar en del intervjupersoner. Det hindrar inte att vissa elever behöver mer stöd och anpassning men det ska ske på ett flexibelt och inte utpekande sätt. De intervjupersoner som är negativa till särskilda undervisningsgrupper påtalar också att det ofta handlar om grupper som är

132. SKOLFS 2014:40 *Skolverkets allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 39–41.

133. SKOLFS 2014:40 *Skolverkets allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram* samt Skolverket (2014d) *Särskilda undervisningsgrupper. En studie om organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper i grundskolan*, s. 15.

134. 3 kap. 11 § skollagen (2010:800). Anpassad studiegång och studiehandledning på modersmålet är ytterligare former av extra anpassningar och särskilt stöd som Skolverket samlar in statistik kring men som inte har undersökts närmare i den här studien.

135. Skolverkets officiella statistik, *Tabell 9A: Elever med särskilt stöd och studiehandledning på modersmål årskurs 1–9 samt totalt läsåret 2015/16, samtliga skolor* samt Skolverket (2016a) *Särskilt stöd i grundskolan. PM 2016-04-27*.

fysiskt separerade från resten av eleverna. Det framkommer vidare i intervjuerna att de pedagoger som av olika anledningar inte vill eller kan arbeta i helklass inte sällan blir hänvisade till att undervisa i dessa verksamheter. Fokus är mer på omsorg än kunskaper och eleverna har låg måluppfyllelse, säger intervjupersonerna.¹³⁶

Intervjupersonernas bild är också att måluppfyllelsen i en skola med många elever i särskilda undervisningsgrupper är sämre än vad den skulle vara om den ”vanliga” skolan i stället var bättre anpassad till att elever är olika. De elever som är placerade i de särskilda undervisningsgrupperna betraktas som avvikande och identifierar också sig själva som avvikande, något som påverkar deras självbild på ett negativt sätt. Eleverna, som inte sällan upplever sociala hinder i skolmiljön, kan också prägla varandra och förstärka negativa beteenden. Intervjupersoner har poängterat att elever som har utmaningar på det sociala planet sannolikt inte utvecklar den sociala förmågan av att umgås med elever med samma typ av problematik.¹³⁷

Den särskilda undervisningsgruppens fördelar

De intervjupersoner som är mer positiva till särskilda undervisningsgrupper menar tvärtom att det i de särskilda undervisningsgrupperna samlas personal som har spetskompetens kring hur man ska arbeta långsiktigt med just dessa elevers kunskapsresultat och sociala utveckling. Eftersom eleverna känner sig trygga och inom den särskilda gruppen inte känner sig utpekade eller upplever sig som sämre eller utanför socialt stärks deras självkänsla. Själva poängen är alltså enligt dessa intervjupersoner att eleven får vara tillsammans med andra elever som också möter stora hinder i den gängse skolmiljön. Det gör att de kommer stärkta i stället för stälpta ur grundskolan, som en intervjuperson uttryckte det. SPSM lyfter att elever med funktionsnedsättning som deltog i en av deras studier ofta talade om erkännande och att bli accepterad i gruppen. Om graden av erkännande är låg från kamrater och lärare leder det till exkludering i såväl kamrat- som undervisningskultur.¹³⁸

Intervjupersoner i vår studie och i Skolverkets tidigare kartläggning av fristående skolor med begränsat mottagande av elever med behov av särskilt stöd, menar att social utveckling och en fungerande relation till lärare och kamrater

136. Jämför till exempel Giota Joanna och Emanuelsson Ingemar (2011) *Specialpedagogiskt stöd, till vem och hur? Rektors hantering av policyfrågor kring stödet i kommunala och fristående skolor*, Persson Bengt och Persson Elisabeth (2012) *Inkludering och måluppfyllelse – att nå framgång med alla elever* samt Widigson Mats (2013) *Inkludering, måluppfyllelse och frågan om vetenskapligt stöd*.

137. Jämför Giota Joanna, Berhanu Girma och Emanuelsson Ingemar (2013) *Pedagogisk och organisatorisk differentiering – konsekvenser för elevers delaktighet och lärande*.

138. Specialpedagogiska skolmyndigheten (2012) *Där man söker får man svar. Delaktighet i teori och praktik för elever med funktionsnedsättning*, s. 107.

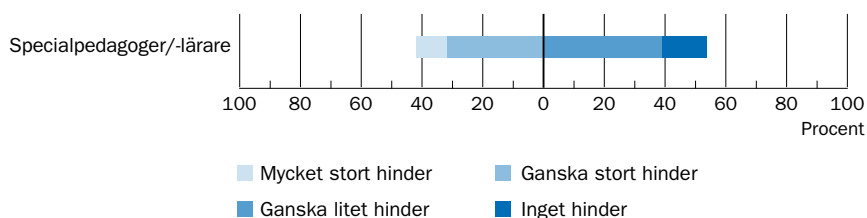
måste komma först om det alls ska bli möjligt att nå de förväntade kunskapsresultaten. De menar att det för vissa elever inte hade blivit någon målpuff-fyllelse alls att tala om i den ”vanliga skolan”.¹³⁹

Skolinspektionen lyfter upp att en av de mest framträdande fördelarna med särskilda undervisningsgrupper är att många elever och deras vårdnadshavare anser att skolsituationen förbättras väsentligt när eleven placeras i särskild undervisningsgrupp eller får enskild undervisning. Men, skriver Skolinspektionen, skolorna har ofta låtit eleverna hamna i mycket svåra situationer innan de får stöd i form av särskild undervisningsgrupp. Myndigheten påpekar vidare att elevernas problematik har hunnit bli så pass stor att när de placeras blir den övergripande tanken att ”rädda vad som räddas kan”.¹⁴⁰ Detta är resultat som vi väl känner igen från vår intervjustudie.

Svårt att anpassa undervisningen i heterogena grupper

I vår intervjuundersökning ger specialpedagoger och speciallärare uttryck för att elever i en ”vanlig” klass kan vara på så vitt skilda nivåer kunskapsmässigt att en ensam lärare får mycket svårt att praktiskt genomföra den anpassning av undervisningen som varje elev har rätt till. Enkätresultaten bekräftar till viss del den bilden. Som framgår av diagram 20 nedan är det över 40 procent av specialpedagogerna och speciallärarna som gör bedömningen att för stor olikhet i elevgruppen är ett hinder på den egna skolenheten för att skolan ska kunna ge stöd som så långt som möjligt syftar till att motverka funktionsnedsättnings konsekvenser.

Diagram 20. För stor olikhet i elevgrupperna. Specialpedagogernas och speciallärarnas svar på frågan ”Skolan ska ge stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättnings konsekvenser. Hur stort eller litet hinder för detta utgör följande på din skolenhet: För stor olikhet i elevgrupperna?”.



Kommentar: 3 procent svarar "Vet inte/inte relevant".

139. Skolverket (2014a) *Fristående skolor för elever i behov av särskild stöd – en kartläggning*, s. 43.

140. Skolinspektionen (2014b) *Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp*, s. 10.

Extra anpassningar och särskilt stöd kan ges inom den ordinarie gruppen där elever kan ha olika förutsättningar och behov. Idealet om att elevernas olikheter ska vara en tillgång i undervisningen och för lärandet förefaller utifrån intervjuerna ofta stå i alltför stark kontrast till en verklighet där en enskild lärare inte förmår möta elevernas varierande behov. Skolinspektionen har konstaterat att resultatet ofta blir att undervisningen läggs på en medelnivå.¹⁴¹

Huvudmännens arbete för att minska andelen elever i särskild undervisningsgrupp

Utbud av särskilda undervisningsgrupper riskerar att skapa alltför stark efterfrågan

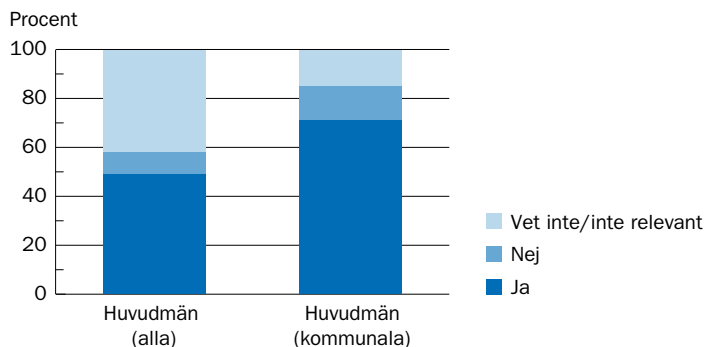
Hos de huvudmän där vi har genomfört intervjuer är det inte ovanligt att särskiljande lösningar efterfrågas, det vill säga att vissa elever undervisas utanför den ordinarie klassrumsmiljön. Enligt vissa av våra intervjupersoner är detta snarare ett symptom på att den ”vanliga” skolmiljön inte lever upp till lagens krav på anpassning än på att särskiljande lösningar i sig skulle vara något bra. Så länge det finns ”någon annanstans” dit elever kan hänvisas tenderar de särskilda undervisningsgrupperna att svälla menar en huvudmannarepresentant i en kommun vi har besökt. Intervjupersonen menar vidare att det var helt nödvändigt att ”nödutgångarna stängdes”. Det var först då, när det inte längre fanns någon annanstans att hänvisa eleverna, som rektorer, pedagoger och elevhälsa på allvar insåg att alla elever var deras ansvar och också agerade utifrån detta.

141. Skolinspektionen (2016b) *Ökat fokus på skolor med större utmaningar*, s. 13.

Vanligt att arbeta för en minskning av särskilda undervisningsgrupper

Vår undersökning visar att det pågår en kraftig och nationellt utbredd rörelse mot minskad andel elever i särskilda undervisningsgrupper (diagram 21).

Diagram 21. Har ni som huvudman arbetat för/arbetar ni nu för att andelen elever i särskilda undervisningsgrupper ska minska?



Hälften av huvudmännen anger att de har arbetat för eller arbetar för att andelen elever i särskilda undervisningsgrupper ska minska. 9 procent svarar att de inte gör det. Samtidigt svarar 42 procent att de inte vet eller att det inte är relevant. Det är framför allt små enskilda huvudmän med färre än 160 elever som har svarat detta, troligen för att särskilda undervisningsgrupper inte är vanligt hos dessa huvudmän. Av de kommunala huvudmännen däremot är andelen som arbetar för minskad andel elever i särskilda undervisningsgrupper 71 procent. Andelen rektorer som upplever att den egna huvudmannen arbetar för en minskad andel elever i särskild undervisningsgrupp är 58 procent. 17 procent av rektorerna svarar att huvudmannen inte gör det och 26 procent att de inte har någon åsikt. Även här är andelen som inte har någon åsikt större bland rektorer som har enskilda och små huvudmän.

I Skolverkets rapport från 2014 om särskilda undervisningsgrupper dras slutsatsen att de kommuner som ingick i studien strävade mot att fler elever i behov av särskilt stöd skulle gå kvar i ordinarie klass i stället för i särskild undervisningsgrupp.¹⁴² Vår studie som är nationellt omfattande bekräftar alltså fallstudiens resultat.

142. Skolverket (2014d) *Särskilda undervisningsgrupper. En studie om organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper i grundskolan*, s. 57.

I den officiella statistiken finns det enbart uppgifter om andelen elever i särskild undervisningsgrupp från läsåret 2012/13 och framåt.¹⁴³ Andelen har inte förändrats nämnvärt under den perioden, men det är möjligt att andelen minskade innan mätningarna började. I SCB:s longitudinella elevpaneler har andelen elever med stödundervisning (anpassad studiegång, särskild undervisningsgrupp eller specialundervisning på annat sätt) minskat i årskurs 3–6. I årskurs 3 och 4 var det i början på 1990-talet runt 20 procent av eleverna som hade stödundervisning. Denna andel har halverats och var 2015 knappt 10 procent. Motsvarande minskning har inte skett i årskurs 7–9.¹⁴⁴

Vissa elever kan behöva en särskild undervisningsgrupp

Flera av våra intervjupersoner på lärar- och specialpedagognivå menar att huvudmannarepresentanter inte har tillräcklig kunskap om hur skolmiljön förhåller sig i verkligheten när de pratar om att öka graden av inkludering genom att dra ner på de särskilda undervisningsgrupperna. Vilka förutsättningar huvudmannen ger skolorna när de minskar andelen elever i särskilda undervisningsgrupper tar vi upp mer i nästa kapitel.

I våra intervjuer framför flera av personerna på lärar- och rektorsnivå att vissa elever behöver det mindre sammanhanget, den höga personaltätheten och de långtgående anpassningarna som finns i särskilda undervisningsgrupper. Även om dessa intervjupersoner av princip ofta är för en inkluderande, tillgänglig lärmiljö och emot segregerade lösningar så menar de att det finns vissa elever som av olika anledningar inte får lika bra förutsättningar i den ”vanliga” skolan. Flera lyfter exempel där elever som har nedsättningar inom AST och varit frånvarande från skolan helt under en period snarare skulle återgå till att vara hemmasittare om det krävdes att de skulle vistas i en lärmiljö med en ”vanlig” klass.

En lärare i en skola med årskurs 7–9 berättar att hon är för inkluderings-tankarna, men att det för ett litet antal elever inte spelar någon roll hur bra hon än är på att anpassa. Det finns de elever som inte klarar klassrumssituationen och som kommer att känna sig exkluderande vad man än gör. Samma person har också erfarenhet av att elever stärks så mycket i ”den lilla gruppen” att de gradvis har kunnat övergå till sin ordinarie klass och till slut känt en större tillhörighet i den klassen än i den lilla gruppen.

Även i den tidigare nämnda Skolverksstudien av särskilda undervisningsgrupper menade intervjupersonerna att placering i särskild undervisningsgrupp ibland kan vara nödvändig. Den särskilda undervisningsgruppen upplevdes ge

143. Skolverkets officiella statistik, *Tabell 9A: Elever med särskilt stöd och studiehandledning på modersmål årskurs 1–9 samt totalt läsåret 2015/16, samtliga skolor* för respektive läsår.

144. Statistiska centralbyrån (2015) *Andelen elever med stödundervisning minskar i grundskolans lägre årskurser*.

bättre förutsättningar att tillgodose elevens behov av specifik kompetens, ett mindre sammanhang och mer lärarstöd.¹⁴⁵

Skolinspektionen har konstaterat att det visserligen finns en teoretisk motsättning mellan den inkluderingsstanke som skollagen ger uttryck för och den exkludering som placering i särskild undervisningsgrupp innebär. Men den går enligt Skolinspektionen att överbrygga. Ett inkluderande förhållningssätt utesluter inte att man använder exkluderande verktyg för de elever som verkligen behöver det menar Skolinspektionen.¹⁴⁶

Särskilda undervisningsgrupper ett symptom på att skolan inte är tillgänglig

Andra i vår intervjustudie menar att särskilda undervisningsgrupper och assistenter är ett symptom på att skolan inte lever upp till kraven på delaktighet och tillgänglighet som ska göra skolan inkluderande för alla också i realiteten. Fler lärmiljöer skulle kunna bli inkluderande ”på riktigt” med bättre resurser och anpassning menar dessa intervjupersoner. Det som behövs är, som det ofta uttrycks: ”tillfälliga mindre och flexibla grupperingar med svängdörrar till det ordinarie klassrummet”. Ett tvåläraresystem och lokal tillgång till specialpedagogisk kompetens skulle vara en framgångsfaktor, anser intervjupersonerna. Det skulle möjliggöra att elever som på grund av sin funktionsnedsättning (alternativt skolans oförmåga att undanröja hinder) ibland har nytta av undervisning i mindre grupp och i andra sammanhang kan få det – men att samma lösningar ska vara vanliga för alla typer av elever. Med två lärare per klass och tillräcklig tillgång till specialpedagog skulle det inte längre endast vara de i behov av extra anpassningar och särskilt stöd som ibland fick gå ut ur klassrummet. De elever som har behov av andra typer av utmaningar skulle också kunna ”gå ut” för att arbeta på annat sätt i en annan lokal med annan lärare.

145. Skolverket (2014d) *Särskilda undervisningsgrupper. En studie om organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper i grundskolan*, s. 57.

146. Skolinspektionen (2014b) *Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp*, s. 10.

KAPITEL 5

Förutsättningar för en tillgänglig lärmiljö



5. Förutsättningar för en tillgänglig lärmiljö

En inkluderande lärmiljö där alla elever är delaktiga och där lärandet är lika tillgängligt för alla, det vill säga sker i sammanhang som är socialt, pedagogiskt och fysiskt anpassade för alla, är alla elevers rätt. I tidigare kapitel har vi bland annat belyst de möjligheter och problem som extra anpassningar och särskilt stöd, till exempel i form av undervisning i särskilda undervisningsgrupper, kan innebära för huvudmännen och i förlängningen skolornas arbete för att öka tillgängligheten för elever med funktionsnedsättning. Följande kapitel inriktas på ytterligare faktorer som är betydelsefulla i strävan mot tillgängliga lärmiljöer där alla elever är fullt delaktiga. Till exempel behandlar vi tillgång till specialpedagogisk kompetens och kunskapskravens omfattning. Precis som i kapitel 4 utgår vi här främst från undersökningsfrågan om skolhuvudmännen driver verksamheter som syftar till en mer inkluderande skola. Huvudmännen styrning och förutsättningar för tillgängliga lärmiljöer är också frågor i fokus.

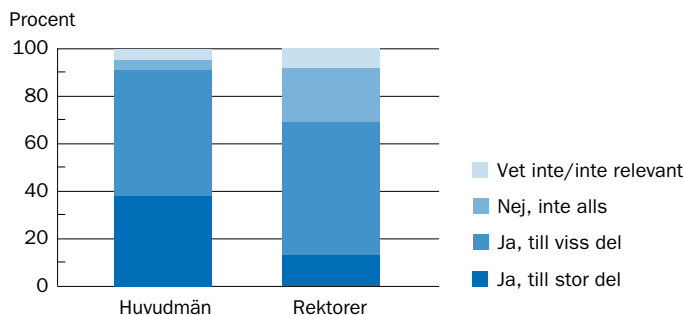
Färre elever i särskilda undervisningsgrupper kräver stark beredskap

En indikation på om skolhuvudmännen verksamhet syftar till en mer inkluderande skola kan framkomma om man studerar om huvudmännen arbetar för att minska andelen elever i särskilda undervisningsgrupper. Våra enkätresultat visar att det pågår en stark utveckling i riktning mot en minskad andel elever i särskilda undervisningsgrupper.

Huvudmän inser att de inte alltid ger skolorna tillräckliga förutsättningar

I vår enkät frågar vi huvudmännen och rektorerna om huvudmännen har gett tillräckliga förutsättningar för att hantera minskningen av andelen elever i särskilda undervisningsgrupper, den minskning man arbetar för och som visades i diagram 21 i föregående kapitel. Det är med hjälp av rätt förutsättningar som huvudmän och skolor ska kunna skapa en inkluderande, tillgänglig lärmiljö. Svaren visas i diagram 22.

Diagram 22. Har huvudmannen givit skolenheterna förutsättningar för att hantera den förändring som minskad andel elever i särskild undervisningsgrupp innebär?



Kommentar: Frågeformuleringarna skiljer sig något åt mellan huvudmän och rektorer. Endast de som svarar ja på frågan om huvudmannen arbetar eller har arbetat för att minska andelen elever i särskilda undervisningsgrupper ingår (49 procent av huvudmännen och 58 procent av rektorerna, se diagram 21).

Knappt 4 procent av skolhuvudmännen tycker att de inte alls har gett skolenheterna tillräckliga förutsättningar att hantera den förändring som minskat antal elever i särskilda undervisningsgrupper kan innebära. 53 procent svarar ja, till viss del medan 38 procent menar att man till stor del har gett de förutsättningar som krävs. Våra undersökningsresultat indikerar att de huvudmän som inte har gett tillräckliga förutsättningar exempelvis skulle kunna förbättra skolornas förutsättningar genom ett bättre arbete med skolpersonalens attityder, en stärkt tillgång på specialpedagogisk kompetens och genom att verka för att skolenheterna får reella möjligheter, lokal- och personalmässigt, till flexibla elevgrupper under skoldagen.

Rektorerna är mer kritiska och anser i högre grad än huvudmännen att de inte har fått de förutsättningar som krävs för att kunna hantera neddragningarna av andelen elever i särskilda undervisningsgrupper. 23 procent av rektorerna, det vill säga mer än var femte rektor menar att huvudmannen inte alls har gett deras skolenhet förutsättningar att hantera den förändring som minskad andel elever i särskild undervisningsgrupp innebär.

Friskolornas riksförbund och Sveriges kommuner och landsting (SKL) har tillsammans format det man kallar huvudmännens expertråd för skolutveckling där dessa frågor delvis adresseras. Expertrådet rekommenderar att huvudmän och rektorer säkerställer att det på alla skolor finns kompetens att skapa en inkluderande lärmiljö för alla barn och elever. För att kunna göra detta pekar expertgruppen bland annat på att huvudmannen behöver ha kunskap om den kompetens som finns vid universitet och högskolor och på SPSM. Man måste också försäkra sig om att den egna elevhälsan kan ge skolenheterna ett gott stöd.¹⁴⁷

147. Sveriges kommuner och landsting (2016) *Rekommendationer och erfarenheter från Huvudmännens expertråd för skolutveckling*, s. 25.

Specialpedagogisk kompetens en viktig förutsättning

Att skolenheterna har tillgång till specialpedagogisk kompetens kan ses som en nyckelförutsättning för att skolor ska kunna skapa tillgängliga lärmiljöer som ger elever, med eller utan funktionsnedsättning, förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt kunskapsmässigt.

De yrkeskategorier som tydligast företräder specialpedagogisk kompetens på svenska skolor är specialpedagoger och speciallärare.¹⁴⁸ Specialpedagogens arbete beskrivs ibland som ett arbete för barn och elever på en övergripande konsultativ nivå, främst i form av stöd till skolpersonal. Detta till skillnad från specialläraren som främst arbetar med barn och elever i den direkta skol- och undervisningsverksamheten.¹⁴⁹ I praktiken arbetar de båda yrkesgrupperna ofta överlappande med både personal- och elevstöd. Specialpedagogerna har ofta ett särskilt ansvar för att stödja rektorer och bidra till att elevhälsofrågor och frågor om elevers kunskapsmässiga utveckling vävs ihop – praktiskt och organisatoriskt – i den direkta undervisningen.

Konkurrens om specialpedagogisk kompetens

Skolverkets statistik för läsåret 2015/16 visar att 94 procent av alla tjänstgörande speciallärare har en pedagogisk högskoleexamen men att det av dessa endast är 26 procent som har legitimation för specialläraryrket.¹⁵⁰ Legitimation ges generellt sett inte till specialpedagoger, eftersom de primärt inte undervisar elever och legitimationsreformen bara omfattar lärares behörighet att bedriva undervisning.¹⁵¹

I våra intervjuer framträder tydligt att både huvudmänna- och skolenhetsföreträdare anser att det både råder brist på erfarna specialpedagoger och speciallärare och brist på specialpedagogisk kompetens hos skolpersonal i allmänhet. Vi har också i vår enkät frågat om det finns brist på specialpedagoger och speciallärare som arbetar direkt med elever. Huvudmännens, rektorernas samt specialpedagogernas och speciallärarnas svar visas i diagram 23.

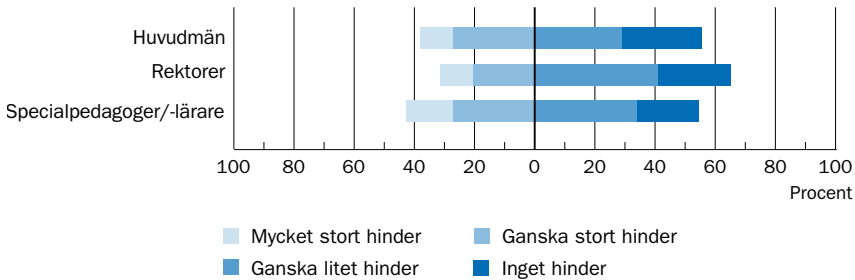
148. I Sverige finns 2016 två olika specialpedagogiska yrkesutbildningar. Den ena leder till specialpedagogexamen den andra till speciallärarexamen. Periodvis har det dock endast funnits en gemensam yrkesutbildning med olika inriktningar.

149. Se till exempel Högskoleverket (2012) *Behovet av en särskild specialpedagogisk kompetens i den svenska skolan*.

150. Skolverkets officiella statistik, *Tabell 7: Anställda med lärarlegitimation med behörighet i ämne, läsåret 2015/16*.

151. Specialpedagogexamen som är påbörjade före utgången av 2008 och utfärdade senast 30 juni 2015 kan dock jämföras med speciallärarexamen och därmed ge legitimation, se till exempel information i Skolverket (2014e) *Speciallärare*, s. 7.

Diagram 23. Brist på specialpedagoger och speciallärare som arbetar direkt mot elever. Respondenternas svar på frågan "Skolan ska ge stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Hur stort eller litet hinder för detta utgör följande: Brist på speciallärare/specialpedagoger som arbetar direkt mot elever?".



Kommentar: I frågeformuleringen till rektorer samt specialpedagoger och speciallärare tydliggörs att det är den egna skolenheten som avses. 4 procent av huvudmännen, 1 procent av rektorerna och 0 procent av specialpedagogerna och speciallärarna svarar "Vet inte/inte relevant".

Bland huvudmännen samt specialpedagogerna och speciallärarna anser runt 40 procent att brist på specialpedagoger och speciallärare är ett mycket eller ganska stort hinder för att kunna ge skolan stöd för att motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Bland rektorer är det knappt var tredje som anser att det är ett ganska eller mycket stort hinder.¹⁵²

Flera av dem vi har intervjuat pekar på att det uppstår en konkurrenssituation mellan huvudmän om personal till elevhälsan. Man konkurrerar både om speciallärare, specialpedagoger, kuratorer och psykologer. I en mindre kommun som vi besökt svarade intervjupersonerna på följande vis när vi frågade om tillgången på specialpedagogisk kompetens:

"Det är noll sökande när vi annonserar. Det är väldigt illa och det försvårar vårt arbete. En av de vi har, har vi snott från kommun X. Vi i vår tur hade en som kommun X tog över... Kommunerna har auktioner om lärarna."

Specialpedagoger finns inte på alla skolor

Skollagen fastslår att varje huvudman, oavsett storlek, ska ha en elevhälsa med tillgång till specialpedagogiska insatser.¹⁵³ I kapitel 6 återkommer vi till huvudmännens ansvar för elevhälsan och ger mer utförliga exempel. Det är vanligen upp till varje skolenhets rektor att besluta om vilka lärarkategorier som behövs

152. Flera huvudmän påpekar i kommentarerna till enkäten att det inte framgår av frågan om de ska svara för hur det är i de egna skolorna eller i skolan i allmänhet och vi vet därför inte säkert vilket svaren avser. I frågorna till rektorer, specialpedagoger och speciallärare framgår det tydligt att det är den egna skolenheten som avses.

153. 2 kap. 25 § skollagen (2010:800).

i personalstyrkan. Alla skolor har därför inte speciallärare eller specialpedagoger anställda.¹⁵⁴ Av dem vi har intervjuat har det varit vanligt att huvudmännen tillgodoser skolornas tillgång till specialpedagogiska insatser genom att erbjuda ”mobila team” av specialpedagoger och speciallärare som enskilda skolenheter kan anlita vid behov.

Studier som Skolverket har genomfört tidigare visar att det är stor variation på hur skolhuvudmännen organiserar sin elevhälsa, till exempel hur många och vilken sorts skolenheter de centrala elevhälsoteamen ansvarar för. Det är heller inte alltid så att det finns centrala elevhälsoteam. Formerna för samarbetet mellan centrala elevhälsoteam, rektorer och personal på skolenheterna varierar också mellan huvudmän.¹⁵⁵ Att en skola sällan har kontakt med den centrala elevhälsan kan lika väl bero på ett bra lokalt elevhälsoarbete som på ett bristande sådant.¹⁵⁶ Intervjupersoner i vår studie menar att en elevhälsa som i liten grad är tillgänglig kan leda till att pedagoger söker specialpedagogiskt stöd alltför sent, det vill säga först när de har ”målet in sig i ett hörn” och inte längre kan hantera situationen kring vissa elever i skolsvårigheter.

Olika uppfattningar om lärares kunskap om funktionsnedsättningar

Lärare som vi har intervjuat önskar att det fanns flera spetskompetenta speciallärare på skolan som kunde komplettera dem i den direkta undervisningssituationen. Detta så att elever som behöver speciellt anpassad undervisning, generellt eller ämnesspecifikt, kan få det i den ordinarie klassrumsmiljön. Skolinspektionens kvalitetsgranskning av extra anpassningar lyfter upp att skolan ofta felaktigt betraktar extra anpassningar som den enskilda lärarens ansvar. Detta eftersom extra anpassningar främst ska genomföras i den ordinarie undervisningen. Skolinspektionen betonar i sammanhanget vikten av att involvera den samlade elevhälsan och att läraren tillsammans med specialpedagogisk kompetens lägger upp en gemensam strategi för arbetet med extra anpassningar.¹⁵⁷ Som framgår av diagram 24 råder delade uppfattningar om hur skickliga lärare vid den egna skolan är på att pedagogiskt hantera konsekvenser av funktionsnedsättningar.

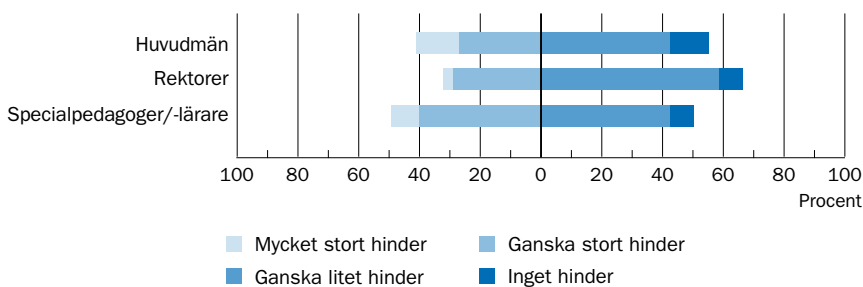
154. Skolverket har publicerat flera rapporter som beskriver elevhälsan, de personalkategorier som den rymmer och det arbete som sker där. Artiklarna finns på www.skolverket.se/elevhalsa. Se till exempel Skolverket (2011a) *Elevhälsan i den svenska skolan – teman med variationer* av Höög Jonas.

155. Se till exempel Skolverket (2011b) *Rektor, elevhälsa och elevers lärande och utveckling* av Törnsén Monica.

156. För små enskilda huvudmän är situationen en annan eftersom den centrala elevhälsan och den lilla skolenhetens elevhälsa är en och samma sak.

157. Skolinspektionen (2016c) *Skolans arbete med extra anpassningar*, s. 19.

Diagram 24. Brister i lärares kompetens om pedagogiska konsekvenser av funktionsnedsättningar. Respondenternas svar på frågan "Skolan ska ge stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Hur stort eller litet hinder för detta utgör följande: Brister i lärares kompetens gällande pedagogiska konsekvenser av funktionsnedsättningar?".



Kommentar: I frågeformuleringen till rektorer samt specialpedagoger och speciallärare tydliggörs att det är den egna skolenheten som avses. 5 procent av huvudmännen, 2 procent av rektorerna och 1 procent av specialpedagogerna och speciallärarna svarar "Vet inte/inte relevant".

Bland huvudmännen anser drygt 40 procent att bristande kompetens hos lärare är ett hinder i arbetet för att motverka pedagogiska konsekvenser av funktionsnedsättningar. Samtidigt anser drygt hälften att det är ett ganska litet eller inget hinder.¹⁵⁸ Bland rektorerna anser var tredje att brister i lärares kompetens är ett ganska eller mycket stort hinder. Bland specialpedagogerna och speciallärarna anser hälften att bristande kompetens hos lärare är ett hinder medan andra hälften anser att det är ett ganska litet eller inget hinder.

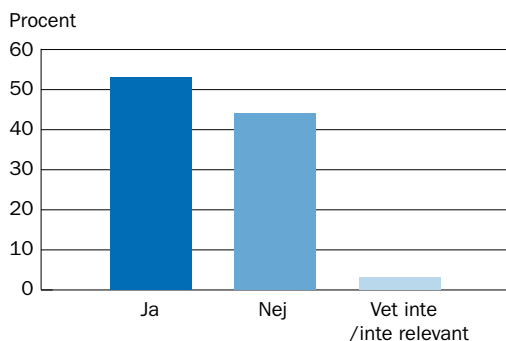
På en fråga om lärarna på den egna skolenheten anpassar undervisningen till alla elever i gruppen svarar nästan 40 procent av specialpedagogerna och speciallärarna att det stämmer ganska eller mycket dåligt. Samtidigt svarar drygt 60 procent att det stämmer ganska eller mycket bra att lärarna anpassar undervisningen.

Underskott på spetskompetens

Långt ifrån alla skolor har, som sagt, en anställd specialpedagog eller speciallärare. Och även om yrkeskategorierna finns på skolan kan de och annan skolpersonal ibland behöva konsultera spetskompetens för att undanröja hinder som till exempel en hörselskada eller språkstörning typiskt kan ge upphov till. Andelen specialpedagoger och speciallärare som anser att man saknar tillräcklig specialistkompetens framgår av diagram 25.

158. Flera huvudmän påpekar i kommentarerna till enkäten att det inte framgår av frågan om de ska svara för hur det är i de egna skolorna eller i skolan i allmänhet och vi vet därför inte säkert vilket svaret avser. I frågorna till rektorer, specialpedagoger och speciallärare framgår det av frågan att det är den egna skolenheten som avses.

Diagram 25. Tillräcklig tillgång till specialistkompetens. *Specialpedagogernas och speciallärarnas svar på frågan "Har din skolenhet vid behov tillräcklig tillgång till specialistkompetens – utöver personal på skolenhetsnivå – som stöd för att undanröja det som är hindrande för elevers lärande och delaktighet i skolan?"*.



Drygt hälften av specialpedagogerna och speciallärarna anser att det vid behov finns tillräcklig tillgång till specialistkompetens utöver den som redan finns på skolenheten. Skolor som saknar dessa yrkeskategorier kan enligt våra intervjuer också ha sämre kompetens vad gäller att söka hjälp och stöd från till exempel centrala elevhälsan eller SPSM. I våra intervjuer och öppna enkätsvar nämns visserligen att skolpersonal kan sakna kunskap om rörelsehinder och syn- och hörselnedsättningar liksom ett antal mindre vanliga medicinska sjukdomar, till exempel Cystisk fibros, hjärtproblem och svåra allergier. Men tydligast framgår det att kompetensen, hos specialpedagoger, speciallärare och skolpersonal generellt, behöver stärkas kring NPF, något som kan bero på att NPF är relativt vanligt jämfört med andra typer av nedsättningar.

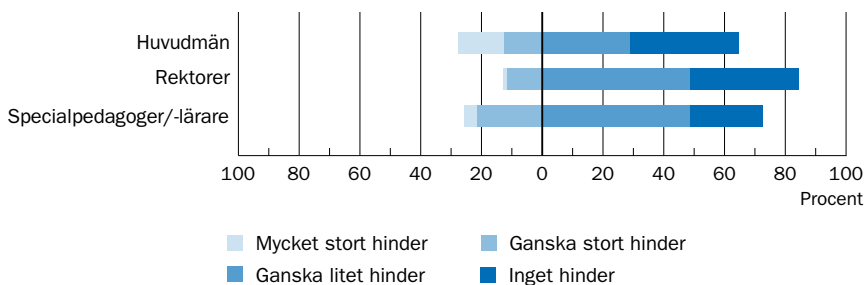
Värderingar och attityder

Negativa attityder hos lärare och rektorer är problem på vissa skolor

I intervjustudien har det kommit fram att somliga lärare har en negativ attityd till att utforma en lärmiljö som passar alla. Detta då de skulle föredra att de elever som hindras i skolmiljön av sin funktionsnedsättning får sin undervisning någon annanstans. Utifrån vår studie kan vi inte uttala oss om de eventuella effekter som attityder och värderingar hos huvudmän och skolpersonal får. Andra studier gör dock troligt att huvudmannens, rektorns och pedagogernas attityder påverkar elevernas delaktighet och måluppfyllelse.¹⁵⁹

I enkätundersökningarna frågar vi hur stort eller litet hinder negativa attityder hos lärare är för skolans möjlighet att ge stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Svaren visas i diagram 26.

Diagram 26. Negativa attityder hos lärare. Respondenternas svar på frågan "Skolan ska ge stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Hur stort eller litet hinder för detta utgör följande: Negativa attityder hos lärare?".



Kommentar: I frågeformuleringen till rektorer samt specialpedagoger och speciallärare tydliggörs att det är den egna skolenheten som avses. 8 procent av huvudmännen, 3 procent av rektorerna och 1 procent av specialpedagogerna och speciallärarna svarar "Vet inte/inte relevant".

En majoritet av såväl huvudmännen som specialpedagogerna och speciallärarna menar att negativa attityder hos lärare är ett ganska litet eller inget hinder.¹⁶⁰ Det är dock kring en fjärdedel av båda grupperna som menar att

159. Se till exempel Ifous (2015) *Att forma skolan efter eleverna. Vägar till inkluderande lärmiljöer i tolv svenska kommuner*, s. 13 samt Persson Bengt och Persson Elisabeth (2012) *Inkludering och måluppfyllelse – att nå framgång med alla elever*, s. 70.

160. Flera huvudmän påpekar i kommentarerna till enkäten att det inte framgår av frågan om de ska svara för hur det är i de egna skolorna eller i skolan i allmänhet och vi vet därför inte säkert vilket svaren avser. I frågorna till rektorer, specialpedagoger och speciallärare framgår det tydligt att det är den egna skolenheten som avses.

negativa attityder hos lärare är ett ganska stort eller mycket stort hinder för att motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Bland rektorerna är det en något mindre andel än bland huvudmännen samt specialpedagogerna och speciallärarna som anser att negativa attityder hos lärare är ett hinder. 13 procent av rektorerna anger att det är ett ganska eller mycket stort hinder.

Vi har ställt en likalydande fråga fast gällande om negativa attityder hos rektorer utgör ett hinder.¹⁶¹ 20 procent av skolhuvudmännen jämfört med 6 procent av specialpedagogerna och speciallärarna menar att negativa attityder hos rektorer är ett ganska eller mycket stort hinder.¹⁶² Från skolhuvudmännens perspektiv är det möjligt att jämföra de egna rektorernas olika typer av ledarskap och konstatera vilka skillnader som kan uppstå i skolorna beroende på detta. Så här sade en huvudman om två olika högstadieskolor när vi frågade vad rektorerna skulle behöva ytterligare av huvudmannen för att kunna erbjuda alla elever en tillgänglig utbildning:

”Olika skolor har olika kulturer. En skola skulle inte efterfråga särskilt mycket någonting, kanske en pedagog. Medan en annan skola skulle vilja ha många fler pedagoger och assistenter.

Har den skolan som inte skulle efterfråga så mycket jobbat på ett annat sätt?

Ja, de har jobbat helt olika. Den ena skolan har jobbat mer medvetet med de styrdokument som skolan har. Pedagogerna har koll på vad som krävs och vad man använder en assistent till om den verkligen behövs...”

”... Det är arbetssättet som skiljer. På den andra skolan har det varit många rektorsbyten. Kollegiet är inte optimalt.”

Andra attityder i högstadiet

Elever med funktionsnedsättning kan oftare behöva extra anpassningar och särskilt stöd än elever utan funktionsnedsättning, därför kan statistik om särskilt stöd till viss del fungera som en indikation på hur situationen för elever med funktionsnedsättning ser ut.¹⁶³ I kapitel 2 visade vi att andelen åtgärdsprogram växer kraftigt mellan årskurs 7 och 9. Intervjupersoner menar att det beror på att slutbetyg närmar sig och det blir tydligt om en elev riskerar att inte nå upp till ett E. Det har också diskuterats mycket kring ”högstadie-

161. Även här kan vi inte säkert avgöra om huvudmännens svar avser de egna skolorna eller skolor i allmänhet.

162. Notera att alla skolor inte har specialpedagoger och speciallärare anställda. Det skulle kunna vara så att de rektorer som har valt att ha specialpedagoger och speciallärare anställda har en tendens att vara mer uppmärksamma på frågor om delaktighet och tillgänglighet. Att en majoritet av de specialpedagoger och speciallärare som har fått vår enkät har varit anställda på en skola skulle kunna leda till en skevhet i svaren gällande rektors attityder.

163. Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2016) *Slutredovisning av uppdrag om slutrapportering om utvecklingen av funktionshinderspolicen åren 2011–2016*, s. 10.

problematiken”. Det intervjupersonerna syftar på är att högstadiet visserligen kan innebära stora utmaningar för alla elever, men högstadiets organisation och arbetssätt kan innebära extra stora hinder för elever med funktionsnedsättning. En intervjuperson menade att det på högstadiet framför allt är lärarna som är i behov av särskilt stöd:

”...faktiskt pedagogerna som behöver särskilt stöd för att utöka idéerna om hur anpassningar och stöd kan se ut.”

Som vi diskuterade i kapitel 3 kan den traditionella högstadieskolans fysiska utformning med ämnesklassrum och skåp vara en mycket stor utmaning för vissa elever. En huvudmannarepresentant uttryckte det som att högstadiets fyrkantighet sitter både i lokalerna och i traditionerna. Lärare som vi träffade diskuterade på samma tema. De vill arbeta flexibelt och förebyggande men menar att flexibilitet är svårt, och extra svårt i en högstadieorganisation där verksamheten är utformad kring 60-minuters pass och en minutiöst planerad schemaläggning. Det går inte att byta en timme utan att det påverkar tio andra grupper, menar dessa intervjupersoner.

Övergångar

Att övergången mellan olika stadier i skolan (också från förskola till förskoleklass eller skola) fungerar beskrivs i intervjuerna som en viktig parameter för att skapa en skolmiljö som är tillgänglig för elever med funktionsnedsättning.

Enkätresultaten visar att nästan alla (94 procent) av rektorerna svarar att de har rutiner för överföring av kunskap när en elev byter skolenhet. 61 procent uppger också att huvudmannen har säkerställt att de har sådana rutiner. Våra intervjuer nyanserar bilden. Intervjupersonerna menar att rutiner har en tendens att fungera betydligt sämre om en elev byter skola till en annan huvudman, till exempel från en kommunal till en fristående skola eller vice versa. Det påtalas också att överlämning som handlar om mer än kunskapsresultat är svårt. Det är relativt lätt att kommunicera vilka brister en elev har inom ett ämne såsom svenska eller matematik. Betydligt svårare kan det vara att få till en överlämning till den mottagande klassläraren om vilka typer av anpassningar som brukar fungera för en elev i olika typer av skolsituationer.

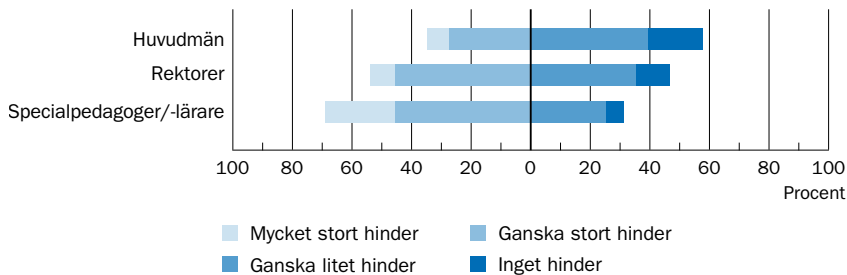
Några få menar dock att det tvärtom är viktigt att en elev får möjlighet att visa sina förmågor i den nya miljön utan att bära med sig en ”stämpel”. Risken är annars, menar dessa intervjupersoner, att alltför låga förväntningar ställs på eleven och att sådant som inte har fungerat i den tidigare skolan cementeras i stället för att eleven får möjlighet att utvecklas förutsättningslöst i den nya skolmiljön.

Kunskapskravens omfattning

Kunskapskraven uppfattas som alltför omfattande

Att kunskapskraven anses vara för omfattande för vissa elever med funktionsnedsättning har varit ett återkommande tema i våra intervjuer, ett tema som också behandlas i Skolverkets undersökning *Skolreformer i praktiken* från 2015.¹⁶⁴ Sammanfattningsvis menar de intervjuade i vår undersökning att kunskapskraven i olika ämnen ställer för stora krav på olika förmågor – förmågor som i vissa fall är förknippade med själva funktionsnedsättningen. För att uppnå betyget E måste till exempel en elev kunna analysera, resonera och argumentera om än på en relativt låg nivå.¹⁶⁵ I vår enkät ställer vi frågan om det är ett hinder att kunskapskraven är för omfattande för att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Svaren från huvudmän, rektorer samt specialpedagoger och speciallärare visas i diagram 27.

Diagram 27. Kunskapskraven i ämnena är alltför omfattande. Respondenternas svar på frågan "Skolan ska ge stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Hur stort eller litet hinder för detta utgör följande: Kunskapskraven i ämnena är alltför omfattande?".



Kommentar: I frågeformuleringen till rektorer samt specialpedagoger och speciallärare tydliggörs att det är den egna skolenheten som avses. 9 procent av huvudmännen, 2 procent av rektorerna och 2 procent av specialpedagogerna och speciallärarna svarar "Vet inte/inte relevant".

68 procent av specialpedagogerna och speciallärarna anser att kunskapskravens omfattning är ett mycket eller ganska stort hinder i skolans arbete för att motverka konsekvenser av funktionsnedsättningar. Bland rektorer anser 53 procent att kunskapskravens omfattning är ett mycket eller ganska stort hinder. Före-

164. Skolverket (2015d) *Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014*, s. 211.

165. Skolverket (2015d) *Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014*, s. 209.

trädare för huvudmän anser i något mindre utsträckning (34 procent) att kunskapskravens omfattning är ett mycket eller ganska stort hinder.¹⁶⁶

Tröskelregel nackdel för elever med ojämna kunskapsprofiler

Intervjustudien fördjupar insikterna om hur lärare, rektorer och huvudmän resonerar om kunskapskravens omfattning och komplexitet som hinder i arbetet med att motverka funktionsnedsättningarnas konsekvenser. Kortfattat tolkar vi att åsikten att kunskapskravens omfattning hindrar framför allt hänger samman med den så kallade tröskelregeln. Tröskelregeln innebär enkelt beskrivet, att bara elever som har uppfyllt kunskapskravet i sin helhet för betygen E, C eller A – det vill säga har kommit över tröskeln – får detta betyg. Enligt flera av dem vi intervjuat slår tröskelregeln hårt mot de elever med funktionsnedsättningar som har vad man kan kalla för ”ojämna kunskapsprofiler”. Med detta menas att elevernas kunskap varierar stort mellan kunskapskravens olika delar vid tiden för betygssättning.¹⁶⁷

Att bedöma elever med ojämn kunskapsprofil upplevs som svårt av många lärare. Bland annat för att det kan strida emot vissa lärares övertygelse om att elever utvecklas och motiveras genom att deras styrkor – inte deras svagheter – bedöms och uppmärksammas.¹⁶⁸ Enligt en utvärdering av den nya betygsskalan och kunskapskravens utformning som Skolverket publicerade 2016 uppger nära var tredje lärare att de ofta eller alltid har elever med ojämna kunskapsprofiler.¹⁶⁹

Svårigheter att nå kunskapskraven vanligare i vissa elevgrupper

I öppna enkätsvar som respondenter har valt att lämna och i intervjuer med rektorer, specialpedagoger och speciallärare framhåller man tre elevgrupper med funktionsnedsättning som har svårt att nå upp till vissa kunskapskrav, eller delar av dem. En grupp som lyfts är de elever som har funktionsnedsättningar kombinerat med en kognitiv nivå som gränsar till utvecklings-

166. Flera huvudmän påpekar i kommentarerna till enkäten att det inte framgår av frågan om de ska svara för hur det är i de egna skolorna eller i skolan i allmänhet och vi vet därför inte säkert vilket svaren avser. I frågorna till rektorer, specialpedagoger och speciallärare framgår det tydligt att det är den egna skolenheten som avses.

167. Uttrycken ”tröskelregel” och ”elever med ojämn kunskapsprofil” används och beskrivs närmare av Skolverket i rapporterna Skolverket (2015d) *Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014*, s. 210–212 och Skolverket (2016d) *Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning*, s. 69–75.

168. Se till exempel Skolverket (2016d) *Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning*, s. 76.

169. Skolverket (2016d) *Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning*, s. 69.

störning, men som inte uppfyller kraven för tillträde till grundsärskolan.¹⁷⁰ För dessa elever kan det vara mycket svårt att uppnå vad som krävs för ett godkänt betyg (E-nivå) i flera av grundskolans ämnen, oavsett vilka stödinsatser som skolan sätter in.

Den andra gruppen som enligt våra intervjupersoner kan ha svårt att uppnå alla delar av kunskapskraven är elever med NPF som i många fall har normal eller hög kognitiv nivå. För elever med NPF blir kunskapsprofilerna, enligt vår intervjuundersökning, ofta ojämna. Intervjupersoner berättar att vissa elever kan uppfylla A-nivån för alla kunskapskrav utom något enstaka krav (eller del av krav) som de inte ens kan uppfylla på E-nivån. En enkätrespondent skriver så här:

”Elever i behov av stöd slås ut i högstadiet då kunskapskraven är alltför omfattande. De som har svårigheter med KASAM [känsla av sammanhang, vårt tillägg] har svårt att orientera sig genom skoldagarna och att få en förståelse för de förväntningar som finns på dem att göra egna analyser, dra slutsatser, byta perspektiv m.m.”

En tredje grupp som enligt intervjupersonerna kan ha svårt att uppnå kunskapskraven är elever med grav språkstörning.¹⁷¹ Så här kommenterar en specialpedagog frågan om omfattande kunskapskrav i de öppna svaren till enkäten:

”Generell språkstörning ger elever svårt att tolka och använda språket och dessa elever blir utslagna ur systemet.”

De nedsättningar som elever med NPF har berör ofta just exekutiv förmåga, central koherens och mentalisering, tre centrala fokusområden inom neuropsykiatrisk och kognitionsvetenskaplig forskning¹⁷² som även kan sägas utgöra återkommande centrala förmågor i kunskapskraven. Mer precist kan nedsättningar av elevers centrala koherensförmåga till exempel yttra sig i svårigheter att förstå orsak och verkan i komplexa sammanhang och att urskilja och prioritera mål och mening med skoluppgifter. Nedsättningar i den exekutiva förmågan kan enligt forskning göra det svårt för elever att komma fram till eller välja ut lämpliga lösningar på problem, sätt att organisera vägen mot ett mål och därmed att komma igång med och avsluta uppgifter. Nedsatt mentaliserings-

170. Det finns också elever som är berättigade till att följa grundsärskolans läroplan men som går kvar i grundskolan eftersom vårdnadshavarna och eleverna själva av olika anledningar vill det. Det kan till exempel vara att närmaste grundsärskola ligger långt bort eller att eleven trivs bra med sina vänner i den aktuella grundskolan.

171. Se bland annat SOU 2016:46 *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar*, s. 20 samt SOU 2015:45 SÖK. *Statsbidrag för ökad kvalitet*, s. 180.

172. Se till exempel Center of Neurodevelopmental Disorders at Karolinska institutets (KIND) (2015) *Skolprojektet "Skolan som en plats för lärande, utveckling och framgång"*.

förmåga kan göra det svårt för elever att reflektera över sin egen roll och sitt beteende, och svårt att förutse eller förstå andras perspektiv.¹⁷³

Skolinspektionen kritiserar återkommande skolor och huvudmän för brister i extra anpassningar och särskilt stöd.¹⁷⁴ Det skulle därför kunna vara så att det ibland är den extra anpassningen och det särskilda stödet som fallerar snarare än att kunskapskraven i sig skulle vara för omfattande. Till exempel kanske det inte alltid finns tillräcklig tid och kunskap på skolorna för att ge eleverna uppgifter på ett sådant sätt att de förmår visa vad de kan. Detta är dock inte en fråga som vi har undersökt närmare i den här studien.

Lärare tolkar undantagsbestämmelsen olika

Vid betygssättning av elever som, på grund av funktionsnedsättning, omöjligt kan uppnå kraven för betyget E, C eller A kan lärare om det finns särskilda skäl överväga att tillämpa skollagens så kallade undantagsbestämmelse (eller ”pysparagrafen” som den kallas allmänt på skolorna).¹⁷⁵ Bestämmelsen innebär att läraren vid betygssättning får bortse från enstaka delar av kunskapskraven. Den ger inte möjlighet att bortse från större delar av kunskapskraven. Skolverket betonar att läraren bör samråda med rektorn och andra berörda lärare om bestämmelsen ska tillämpas.¹⁷⁶

Syftet med bestämmelsen är att skapa lika förutsättningar för elever med funktionsnedsättning som annars inte haft möjlighet att nå ett visst betyg. Kravet för att en elev ska kunna omfattas av undantagsbestämmelsen är att eleven har en funktionsnedsättning som direkt hindrar eleven från att nå ett visst kunskapskrav.¹⁷⁷ Den betygssättande läraren måste alltså ha genomfört och följt upp en individanpassad undervisning och därpå gjort bedömningen att eleven, oavsett form och omfattning av extra anpassningar och särskilt stöd, aldrig kan nå kunskapskravet.¹⁷⁸ Detta på grund av funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden.¹⁷⁹ Som bland annat vår studie visar har skolor sällan resurser att erbjuda elever med funktionsnedsättningar alla de anpassningar och särskilda stöd som lärarna ser som önskvärda. Lärare kan också tvivla på sin egen kompetens att avgöra vilka stöd som bäst skulle kunna hjälpa vissa elever. Allt detta gör att lärare enligt våra intervjupersoner kan

173. Dokumentation från Anna Borgs presentation på Sveriges kommuner och landstings konferens *Att leda en inkluderande skola* 2016-05-16.

174. Se till exempel Skolinspektionen (2016c) *Skolans arbete med extra anpassningar*, s. 5 samt Skolinspektionen (2016d) *Statistik över regelbunden tillsyn första halvåret 2016*.

175. Undantagsbestämmelsen för grundskolan finns i 10 kap. 21 § skollagen (2010:800).

176. För mer information från Skolverket om undantagsbestämmelsen se Skolverket (2016e) *Elever med funktionsnedsättning och betyg*.

177. Diagnos är dock inte ett krav.

178. Regeringens proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 735.

179. 10 kap. 21 § skollagen (2010:800).

känna sig osäkra på om det finns stödinsatser som faktiskt hade kunnat leda till att elever, till exempel med NPF, skulle kunna uppnå alla delkrav. Skollagen är dock tydlig med att det inte är skolans resurser eller lärarens förståelse som ska sätta gräns för hur och vad eleven ges möjlighet att lära sig.

Intervjuresultaten visar också att lärare gör olika tolkningar av om undantagsbestämmelsen får tillämpas eller inte. Vissa menar att undantagsbestämmelsen kan tillämpas för elever med NPF, förutsatt att flera lärare har diskuterat och är ense om att eleven omöjligtvis kan nå de enstaka delarna av kunskapskraven.

”Ja, vi pyste lite grann förra året. Vi hade en kille förra året där föräldrarna vägrade att göra en utredning men alla som har någon erfarenhet och kunskap inom specialpedagogik skulle se att han hade funktionsnedsättningar inom autismområdet som gjorde det omöjligt för honom att t.ex. föreställa sig att man är en annan person och att du som den personen ska skriva ett brev till en viss mottagare. Det var en omöjlighet för honom. Men han kämpade på och gjorde allt han kunde inom ramen för sina förutsättningar och sin förmåga och vi kunde inte underkänna honom. Så då pyste vi...”

En intervjuad rektor beskriver att han driver på för att få lärarna att tänka mer på om och när de kan använda undantagsbestämmelsen och tror att det har bidragit till att lärarna har använt den i större utsträckning än om rektorn inte drivit på. Andra intervjupersoner menar att undantagsbestämmelsen leder till orättvisa eftersom det är alltför oklart när och hur den kan användas. Det gör att man undviker att använda undantagsbestämmelsen.

KAPITEL 6

Skolhuvudmännens organisation, styrning och uppföljning



6. Skolhuvudmännens organisation, styrning och uppföljning

Detta kapitel utgår inledningsvis från undersökningsfrågan om gruppen elever med funktionsnedsättning är en synlig del av skolhuvudmännens styr- och uppföljningssystem. Därpå följer ett avsnitt om elevhälsan som är ett av huvudmannens och rektorns viktigaste verktyg för att se till att alla elever får en utbildning präglad av tillgänglighet och delaktighet. Ekonomi är givetvis en central fråga i styrningshänseende, den behandlas också i detta kapitel.

Funktionshinderperspektivet i kvalitetsarbetet

Det systematiska kvalitetsarbetet

Skolhuvudmännen är enligt skollagen ansvariga för att systematiskt och kontinuerligt följa upp, analysera, planera och utveckla utbildningen. Det systematiska kvalitetsarbetet ska också finnas på skolnivån där rektorn är ansvarig för att det sker. Kvalitetsarbetet ska vara inriktat på att målen för utbildningen uppfylls. Med målen avses skrivningar i skollagen, läroplanerna, ämnesplanerna och kursplanerna. FN:s konvention om barnets rättigheter är tillsammans med skollagen och läroplanerna grunden för det kvalitetsarbete som bedrivs utifrån elevernas delaktighet och inflytande.¹⁸⁰ För att realisera en inkluderande skola krävs också att man övergripande analyserar organisationen, kompetensnivån och personalsituationen i hela lärmiljön (inklusive fritidshemmet).

I Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete anges att huvudmannen ska följa upp måluppfyllelse och likvärdighet inom alla skolformer och verksamheter. Vissa områden av elevernas måluppfyllelse bör följas upp årligen medan andra områden kan utvärderas på ett djupare vis med viss periodicitet. Ett exempel som lyfts upp i Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete är en analys av hur elever med funktionsnedsättning kan genomföra sin utbildning på bästa sätt.¹⁸¹

En vanlig fråga när kvalitetsarbete diskuteras är vilka av alla mål som kvalitetsarbetet ska fokusera på. Samtidigt som alla frågor inte kan prioriteras har det betydelse vilka frågor som lyfts upp. De områden som ledningen, såväl på

180. SKOLFS 2012:98 *Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet*, s. 12.

181. SKOLFS 2012:98 *Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet*, s. 29.

huvudmanna- som på skolnivå, efterfrågar information om, prioriteras ofta av skolorna.¹⁸²

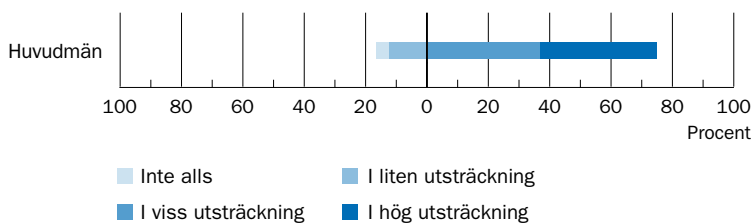
Skolinspektionen lyfter upp brister i kvalitetsarbetet

Skolinspektionen lägger i sina inspektioner stor vikt vid hur det systematiska kvalitetsarbetet fungerar hos skolor och huvudmän. Mer specifikt har myndigheten också varit kritisk mot hur skolhuvudmännen axlar sitt ansvar gällande elever med funktionsnedsättning. I en kvalitetsgranskning som inriktades på skolsituationen för elever med funktionsnedsättningen ADHD säger myndigheten att det är viktigt att uppföljning och utvärdering av insatser inte bara sker på individnivå utan också på systemnivå.¹⁸³ Skolinspektionen framhäver också att det inte finns system för att följa upp att elever med funktionsnedsättning får en likvärdig utbildning av god kvalitet.¹⁸⁴

Det skiljer sig åt bland huvudmännen om funktionshinderperspektivet ingår

I vår enkätundersökning frågar vi huvudmännen om de anser att funktionshinderperspektivet är en del av det systematiska kvalitetsarbetet. Svaren visas i diagram 28.

Diagram 28. I vilken utsträckning är funktionshinderperspektivet en del av ert systematiska kvalitetsarbete så att en analys på gruppnivå av skolsituationen för dessa elever möjliggörs?



Kommentar: 7 procent svarar "Vet inte/inte relevant".

182. Jämför Håkansson Jan (2014) *Systematiskt kvalitetsarbete i förskola, skola och fritidshem*. Se också Ifous (2015) *Att forma skolan efter eleverna. Vägar till inkluderande lärmiljöer i tolv svenska kommuner* som visar att sannolikheten för att en elev med funktionsnedsättning får en utbildning präglad av delaktighet och tillgänglighet ökar om skolhuvudmannen aktivt och återkommande för upp frågan om en inkluderande skola i arbetet på olika beslutsnivåer.

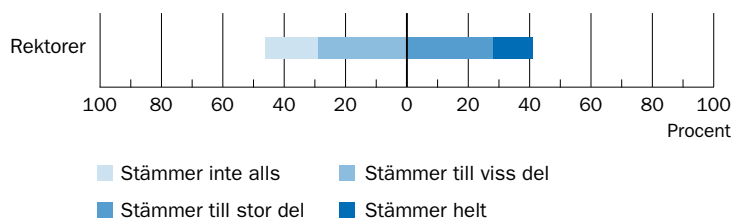
183. Skolinspektionen (2014c) *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättningen AD/HD*, s. 25.

184. Skolinspektionen (2010) *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i gymnasieskolan*, s. 20.

En stor majoritet av huvudmännen uppger att de i hög eller i viss utsträckning har funktionshinderperspektivet som en del av det egna systematiska kvalitetsarbetet. Samtidigt menar 17 procent att funktionshinderperspektivet i liten utsträckning eller inte alls är med i det systematiska kvalitetsarbetet så att en analys på grupp-nivå av skolsituationen för dessa elever möjliggörs.

Diagram 29 visar att rektorerna har olika bedömningar av om funktionshinderperspektivet är en del av huvudmannens kvalitetsarbete.

Diagram 29. Funktionshinderperspektivet är en del av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete genom att en analys på grupp-nivå av skolsituationen för dessa elever möjliggörs.



Kommentar: 14 procent svarar "Vet inte/inte relevant".

I princip är det en lika stor andel av rektorerna som menar att det till viss del eller inte alls stämmer att funktionshinderperspektivet är en del av kvalitetsarbetet som de som menar att det stämmer helt eller till stor del. Intervjuade rektorer poängterar att det har betydelse för hur skolorna arbetar med anpassning och delaktighet för elever med funktionsnedsättning om huvudmannen ställer frågor om området eller inte. Det blir helt enkelt mindre fokus på ett område som huvudmannen inte intresserar sig aktivt för givet de många olika uppgifter som skolan har.

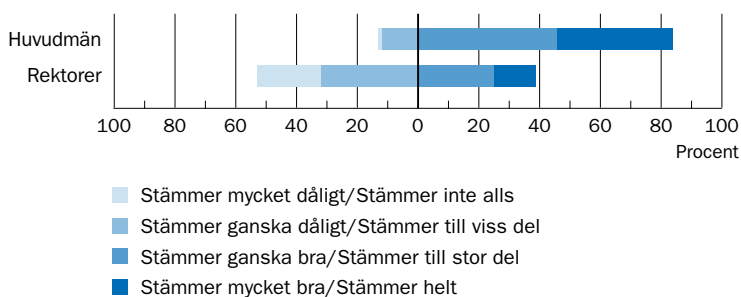
Bland vissa intervjupersoner har det förekommit invändningar mot att lyfta upp just elever med funktionsnedsättning i kvalitetsarbetet. Varför inte undersöka hur man arbetar för alla elever som inte når målen, undrar man? Skolverket menar att funktionshinderperspektivet är ett viktigt komplement. Det beror på att elever med funktionsnedsättning ibland kan ha specifika behov vad gäller anpassning av pedagogisk, social och fysisk miljö. Kunskap om vad som fungerar respektive fungerar mindre bra riskerar att saknas på huvudmannans- och skolnivå om den specifika analysen inte görs. Sannolikheten för att huvudmannen har kunskap om hur olika förutsättningarna kan vara för en elev med funktionsnedsättning vid skola A jämfört med skola B minskar om inte funktionshinderperspektivet är en tydlig del av kvalitetsarbetet. I det nyligen publicerade slutbetänkandet av utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar har man ställt enkätfrågor om måluppfyllelse för elever i grundskolan med grav hörselnedsättning och grav språkstörning. Ett resultat är, som redan nämnts, att dessa elever har sämre

måluppfyllelse än genomsnittet. Ett annat framträdande resultat är att kring hälften av rektorerna helt enkelt inte har kunskap om måluppfyllelsen för elevgruppen. Detta resultat är enligt vår tolkning ytterligare en indikation på att funktionshinderperspektivet alltför ofta saknas i kvalitetsarbetet på såväl huvudmänna- som skolnivå.¹⁸⁵

Många huvudmän efterfrågar inte information från skolorna

Vi har frågat huvudmännen och rektorerna om huvudmannen följer upp och efterfrågar information om skolenheternas förmåga att anpassa verksamheten för elever med funktionsnedsättning. Som framgår av diagram 30 bedömer rektorerna att huvudmännen gör på olika sätt.

Diagram 30. Huvudmannen följer upp skolenheternas förmåga att anpassa verksamheten för elever med funktionsnedsättning.



Kommentar: Frågeformulering och svarsalternativ skiljer sig något åt mellan huvudmän och rektorer. Till huvudmännen ställdes frågan om de "följer upp" och till rektorer ställdes frågan om huvudmannen "efterfrågar information". Huvudmän har svarsalternativen "Stämmer mycket bra" till "Stämmer mycket dåligt". Rektorerna har svarsalternativen "Stämmer helt" till "Stämmer inte alls". 3 procent av huvudmännen och 9 procent av rektorerna svarar "Vet inte/inte relevant".

Medan nästan 40 procent av rektorerna instämmer i att huvudmannen efterfrågar information om skolenheternas förmåga att anpassa verksamheten, anser drygt hälften av rektorerna att det inte stämmer. En rektor konstaterar att det är viktigt att huvudmännen får med sig rektorerna i arbetet med att anpassa verksamheten för elever med funktionsnedsättning. Det är framför allt genom styrning och uppföljning som huvudmännen får med sig rektorerna. Huvudmännen själva har en mer positiv bild än vad rektorerna har angående om anpassning för elever med funktionsnedsättning är en fråga som följs upp. En stor majoritet menar att det stämmer ganska eller mycket bra.

185. SOU 2016:46 *Samordning ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar*, s. 130 och 263.

Elevhälsoarbetet

Den samlade elevhälsan

Som vi beskrev tidigare föreskriver skollagen att alla skolhuvudmän har en så kallad ”samlad elevhälsa” där det finns tillgång till medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska kompetenser. Den samlade elevhälsan ska verka för att varje skola utvecklas till en miljö som främjar elevernas hälsa och välmående, och ger eleverna goda förutsättningar att utvecklas mot utbildningens mål.¹⁸⁶ Utgångspunkten är att lärandet och hälsan på många sätt påverkas av samma generella faktorer.

Styrdokumentens formuleringar om en samlad elevhälsa tydliggör att elevhälsoarbetet ska vara förebyggande, att det ska finnas kompetens att tillgå för det hälsofrämjande och specialpedagogiska arbetet och att samarbete mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper i skolan är nödvändigt.

Skollagen reglerar inte hur den samlade elevhälsan ska vara organiserad och argument finns såväl för en centralt placerad elevhälsa som för en lokal elevhälsa på skolnivå. Som vi också har nämnt tidigare varierar sätten att utforma och hantera den centrala elevhälsans verksamhet från huvudman till huvudman.

En organisation i utveckling

I våra intervjuer har vi sett exempel på utveckling av elevhälsans organisation. Exempelvis förändringar av utgångspunkten för resurstilldelning till elevhälsoinsatser, som vi återkommer till längre fram under rubriken *Ekonomisk styrning*. Exempel på en annan förändring, som kan förekomma hos större huvudmän, är omgruppering av de skolor som de centrala elevhälsoteamen ansvar för. Detta så att stödet bättre ska motsvara skolornas behov.

Det finns också krav på att elevhälsan i större utsträckning ska bli en del av kvalitetsarbetet.¹⁸⁷ Bland annat har Skolinspektionen konstaterat att skolornas förebyggande och hälsofrämjande arbete mycket sällan omfattas av en tydlig strategi och ett systematiskt utvecklingsarbete, det vill säga ett arbete som inbegriper det cykliska förloppet uppföljning – analys – planering – genomförande. Skolinspektionen menar att rektorns förutsättningar för att organisera och bedriva ett gott elevhälsoarbete är begränsade eftersom elevhälsan inte alltid är en del av huvudmannens kvalitetsarbete.¹⁸⁸

186. 2 kap. 25 § skollagen (2010:800).

187. Se till exempel SKOLFS 2012:98 *Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet*.

188. Skolinspektionen (2015c). *Elevhälsa. Elevers behov och skolans insatser*, s. 7.

Vår tolkning är att mål- och uppföljningsarbetet upplevs som ansträngande men angeläget. En chef för elevhälsan som vi intervjuat sa följande om behovet att få in elevhälsoaspekter i mål- och uppföljningsarbetet:

” ... vi har pratat mycket om att arbetet för att skapa inkluderande lärmiljöer måste bli en tydlig uppföljningsfråga. Vårt nya lokala styrdokument gör det lättare för oss att följa upp det här på ett bättre vis. Hur jobbar ni med inkluderande lärmiljöer, hur når ni alla elever, hur organiserar ni för att nå de som ni inte nått tidigare och de som är i svårigheter? De frågorna kommer nog att ställas i framtiden.

Du tror alltså att det spelar roll vad huvudmannen frågar om i sina uppföljningar?

Ja, definitivt. Man visar vad som är viktigt. Det visade Ifous¹⁸⁹ också, att de som varit framgångsrika har haft en stark förvaltning och rektorer som driver frågan.”

Specialpedagogers och speciallärares breda uppdrag

Huvudmannens samlade elevhälsa har ett särskilt ansvar för att stödja både rektorer och lärare i arbetet med att undanröja hinder för elevers lärande och utveckling.¹⁹⁰ Att det ändå är rektorn som får ansvaret att driva på och hålla ihop elevhälsoarbetet framhålls som viktigt av flera som vi har intervjuat. Vissa rektorer kan uppleva att de är ensamma i sin roll och vara kritiska till huvudmannens elevhälsoarbete. Trots att vissa av de specialpedagoger och speciallärare som vi har intervjuat uppger att de har ett nära samarbete med rektorn har de också uttryckt att de borde få ännu mer utrymme i styrningen av skolverksamheten. Intervjupersoner har också reflekterat kring att det finns skolor som saknar egna specialpedagoger och speciallärare och funderat över om det specialpedagogiska perspektivet får tillräckligt utrymme i organiseringen av dessa skolors verksamhet.

Svårt att planera och prioritera

Det är ofta de specialpedagoger och speciallärare som finns fysiskt på skolenheterna som genomför insatser för både enskilda elever och lärare. Både vår intervjustudie och Skolverkets tidigare rapporter om elevhälsan¹⁹¹ tyder på att speciallärare och specialpedagoger kan ha svårt att avgöra hur de ska prioritera

189. Ifous står för innovation, forskning och utveckling i skola och förskola och är ett fristående forskningsinstitut, vårt förtydligande.

190. Se till exempel Socialstyrelsens och Skolverkets gemensamma stödmaterial *Vägledning för elevhälsan*. Skriften håller på att revideras med planerad nypublicering hösten 2016.

191. Rapporterna finns att läsa på www.skolverket.se/elevhalsa.

i allt det de förväntas göra, på kort och lång sikt, för eleverna, vårdnadshavarna och skolpersonalen.

Många specialpedagoger vittnar om att det långsiktiga arbetet – till exempel att planera, genomföra och följa upp kartläggningar av kunskapsläget i olika ämnen för att tidigt identifiera elever som riskerar att inte nå kraven – får stå tillbaka om skolan har många elever som behöver särskilt stöd.

”Lärare och elever är otroligt piskade av kunskapskraven. Det leder till att de är missnöjda med elevhälsans arbete, som de tycker borde göra mer för de elever som inte når godkänt. Elevhälsan jobbar mest med dessa elever och hinner inte med det förebyggande arbetet. Det är exempelvis svårt att satsa på tidiga insatser när så många elever i femman och sexan inte når målen.”

I våra intervjuer har specialpedagoger och speciallärare också gett exempel på att deras tid äts upp av oplanerade ”brandkårsutryckningar” och ”krisstöd” när lärare och elever har svårt att klara klassrumsundervisningen:

”Behövs det specialkompetens?”

Ja, det behövs ju handledning för att hantera situationen och hjälp med IKT¹⁹² som inte fungerar och någon som gör specialmaterial. Det kräver ju jättemycket av mig som specialpedagog, plus att två personal alltid måste vara i elevgruppen och lite fler ibland. De två etterna jobbar ju tätt ihop och det är inte fler än 15–16 elever i vardera grupp men i den ena klassen har de en liten tjej med svår ADHD. De försöker medicinera henne men det fungerar inte. Hon är fysisk mot personal och är framme och fäktar i ansiktet på andra ... och har verbala ticks. Det blir oro i klassrummet och det är inte så lätt att skifta personal heller.”

Olika synsätt mellan kommunala förvaltningar

Vi har också förstått att det kan råda olika kulturer och åsikter om elevhälsofrågorna inom olika kommunsektorer, till exempel mellan socialförvaltning och utbildningsförvaltning, i en och samma kommun. Skilda synsätt kan till exempel gälla i frågan om huvudmannen ska minska antalet elever i särskilda undervisningsgrupper, tillvägagångssätt vid medicinsk diagnostisering av barn och även i frågan om skolor ska satsa på elevassistenter till enskilda elever eller fler utbildade pedagoger i klassrummen. Att tjänstemän på socialförvaltning och utbildningsförvaltning eller motsvarande har olika synsätt riskerar enligt intervjupersoner leda till frustration, minskad effektivitet och till att elever kommer i kläm. Landstingets habilitering kan dessutom ha en annan syn på

192. Med IKT avses informations- och kommunikationsteknik, vårt förtydligande.

hur arbetet kring barnen och eleverna bäst organiseras. Så här säger en intervjuad chef för den centrala elevhälsan i en kommun:

”Jobbar skolförvaltningen ihop med någon annan kommunförvaltning gällande funktionshinderfrågor?”

Vi försöker, särskilt med socialförvaltningen. Men där har vi ett stort pedagogiskt utvecklingsområde att få med oss dem. Jag har ju jobbat där själv så jag har kontakter och lyssnar mycket. När beslut om att lägga ner särskilda undervisningsgrupper i skolan kommer så tycker ju socialförvaltningen och även landstinget och BUP att det är helt vansinnigt. De stödjer föräldrar i att ’skolan är galen och ni måste flytta ert barn’ och så. Där behöver vi ju samverka mycket och förklara varför och vad som ligger bakom.”

Ytterligare en iakttagelse är att det finns olika praxis hos företrädare för elevhälsa kring hur mycket resurser som bör läggas på psykologiska utredningar. En elevhälsoschef på huvudmannanivå som tydligt har tagit ställning mot och beslutat att elevhälsopersonalen inte ska lägga tid på utredning inför diagnos, menar att det har frigjort resurser som i stället kan användas för att arbeta förebyggande. Hos andra huvudmän är det i stället självklart att en av de huvudsakliga uppgifterna för den centrala elevhälsan är att göra utredningar.

Ekonomisk styrning

Ekonomisk finansiering är ett samtalsområde som har kommit upp i de flesta intervjuer nästan oavsett om vi har ställt frågor om det eller inte. Det gäller både kommunala och fristående skolor och huvudmän.¹⁹³ Det beror på att det ibland krävs extra resurser för det särskilda stöd och de anpassningar som en del elever med funktionsnedsättning kräver. Den grundläggande principen för finansiering av skolverksamhet är att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas olika förutsättningar och behov.¹⁹⁴ Notera också att skollagens 3 kap. 10 § som anger att det särskilda stödet ska ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att kunskapskraven ska uppnås, är ovillkorlig och alltså inte omgärdad av ekonomiska restriktioner.¹⁹⁵ Det finns således tydligt lagstöd för att resursfördela utifrån elevers skilda behov.

193. Regeringen har tillsatt skolkostnadsutredningen (U 2014:14) som bland annat har till syfte att kartlägga hur budgetering och redovisning går till i kommuner och hos enskilda huvudmän. Utredningen ska också se över bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor.

Utredningen beräknas avsluta sitt arbete 1 oktober 2016.

194. 2 kap. 8 a § skollagen (2010:800).

195. 3 kap. 10 § skollagen (2010:800).

Ersättning till fristående skolor

De fristående grundskolornas verksamhet bekostas av elevens hemkommun, utifrån en likabehandlingsprincip.¹⁹⁶ Det innebär att bidragen ska bestämmas på samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna av motsvarande slag.¹⁹⁷ Sedan 2010 har elevpengen delats upp i ett grundbelopp och i förekommande fall ett tilläggsbelopp när kommuner ska ersätta fristående skolor för deras kostnader. Grundbeloppet ska normalt täcka de sammantagna kostnaderna för elevernas utbildning. Tilläggsbelopp betalas bara ut av kommunerna för elever i fristående skolor som har ett omfattande behov av stöd av extraordinärt slag. Det har förekommit flera rättsprocesser mellan kommuner och enskilda huvudmän eftersom man inte har varit ense om hur tilläggsbeloppen ska hanteras. Regeringen har identifierat praxis kring tilläggsbelopp som bekymmersam och därför har riksdagen nyligen beslutat om en förändring av skollagen som tydliggör att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Det framgår numera också tydligare att ett tilläggsbelopp också kan lämnas för extraordinära stödåtgärder som en elev har behov av i undervisningen.¹⁹⁸ Skolverket har tidigare rekommenderat regeringen att se över resursfördelningen ur ett elevperspektiv. Detta genom att överväga en beräkning som baseras på skolornas insatser i form av kostnader för personal, utrustning och lokaler snarare än den nuvarande bedömningen av enskilda elevers behov.¹⁹⁹

Fristående skolor har möjlighet att vid mottagande göra undantag från den generella regeln om att alla skolor ska vara öppna för alla elever om en elevs hemkommun har beslutat att inte medge tilläggsbelopp. Kommunen kan avslå ansökan om tilläggsbelopp om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.²⁰⁰ En fristående skola kan alltså ”tacka nej” till en elev om en elevs hemkommun inte beviljar tilläggsbelopp.

Kritik mot kommunernas resursfördelning till enskilda huvudmän

Vi har frågat huvudmännen vilken påverkan kommunens sätt att fördela pengar till enskilda huvudmän har på skolornas möjlighet att ge stöd.²⁰¹ De enskilda huvudmännens svar visas i diagram 31.

196. 10 kap. 37 § skollagen (2010:800).

197. Regeringens proposition 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor*, s. 26.

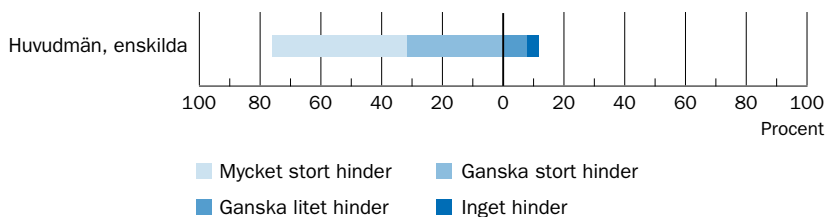
198. Regeringens proposition 2015/16:134, bet. 2015/16 UbU19, rskr.2015/16:255 *Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever*.

199. Skolverket (2014a) *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning*, s. 9.

200. 10 kap. 35 och 39 §§ skollagen (2010:800).

201. Flera huvudmän påpekar i kommentarerna till enkäten att det inte framgår av frågan om de ska svara för de egna skolorna eller skolan i allmänhet och vi vet därför inte säkert vilket svaren avser.

Diagram 31. Kommunens sätt att fördela pengar till enskilda huvudmän. *Enskilda huvudmäns svar på frågan "Skolan ska ge stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Hur stort eller litet hinder för detta utgör följande: Kommunens sätt att fördela pengar till enskilda huvudmän?"*

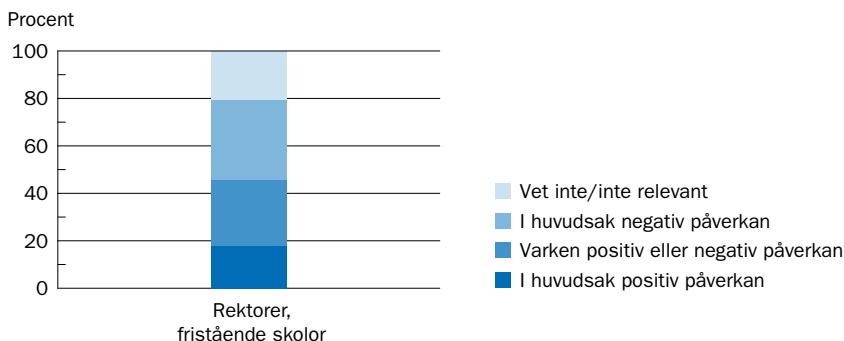


Kommentar: 12 procent svarar "Vet inte/inte relevant".

Drygt tre fjärdedelar av de enskilda huvudmännen tycker att det sätt som kommunerna fördelar pengar till enskilda huvudmän på är ett ganska stort eller mycket stort hinder för att skolan ska kunna ge stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.

En liknande fråga ställdes även till rektorerna vars svar visas i diagram 32.

Diagram 32. Vilken påverkan har kommunens sätt att fördela pengar till enskilda huvudmän? *Rektorer för fristående skolors svar på frågan "Vilken påverkan har kommunens sätt att fördela pengar till enskilda huvudmän på din skolenhets arbete för att främja tillgänglighet och delaktighet för elever med funktionsnedsättning?"*



En tredjedel av rektorerna för fristående skolor menar att kommunens sätt att fördela pengar till enskilda huvudmän i huvudsak har negativ påverkan på den egna skolenhetens arbete med att främja tillgänglighet och delaktighet för elever med funktionsnedsättning.

Som en del av en doktorsavhandling skickades 2009 en enkät ut till samtliga fristående grundskolor. I enkäten uppgav cirka 15 procent att de hade nekat elever plats i skolan med hänvisning till att kommunen inte hade gett resurser för att hantera elevernas behov av särskilt stöd eller för att det skulle

orsaka skolan ekonomiska eller organisatoriska svårigheter.²⁰² I vår intervjuundersökning har kommunala representanter, å sin sida, framfört att rektorer, såväl kommunala som enskilda, kan tolka ett avslag om ansökan om tilläggsbelopp som en ursäkt för att inte arbeta aktivt med att undanröja hinder för den elev som avslaget gäller. Intervjupersoner hos kommuner har också framfört att elever som inte får tillräckligt stöd hos den fristående skolan återvänder till kommunala skolor. Som redan nämnts är skollagen tydlig med att det särskilda stödet ska ges i den form och den omfattning som behövs – det vill säga inte i den omfattning som skolan har råd med.²⁰³ Mycket av det särskilda stödet ska, menar man, kunna ges inom ramen för grundbeloppet. Kritikerna menar i sin tur att det är en inställning som inte är grundad i hur verkligheten ser ut. Så här säger en av de specialpedagoger vi har intervjuat:

”Det går inte att vara ensam personal i en årskurs 1 om någon rymmer och du måste lämna för att ta reda på var den lilla mannen har tagit vägen ... Vi har två små åk 1 grupper men det hjälper inte när eleverna har den problematiken [AST, vårt tillägg] ... Det har varit tuftt ekonomiskt i många år och i höst har det inte funnits personal att få tag på heller, finns inga utbildade, och då får ju rektorn ta mycket skit. Från både föräldrar och personal. Rektor sitter verkligen mittemellan och gör så gott de verkligen kan.”

Vissa kommuner fördelar tilläggsbelopp internt...

Bland de kommuner vi har träffat är det vanligt att de ansökningsprinciper om tilläggsbelopp som gäller för fristående skolor även gäller för kommunens skolor. Syftet är att öka transparensen gentemot de fristående skolorna såväl som att tydliggöra principerna för finansiering i den egna kommunen. Det har framkommit att det kan leda till missuppfattningar hos rektorer och personal om att det går att hävda att särskilt stöd inte kan ges om en skola har nekats tilläggsbelopp för en elev. Intervjupersonerna påpekar att det vore mer konstruktivt att ge tilläggsbelopp till lärmiljöer snarare än för enskilda individer. Detta utifrån logiken att det är hela lärmiljön som ska anpassas snarare än att en enskild elev har till exempel en assistent. Förfarandet med tilläggsbelopp riskerar att bli diagnosdrivande menar man. Erfarenheten hos många intervjuade är nämligen att det krävs elever med diagnoser för att en skola ska få tilläggsbelopp. Som framgick i kapitel 2 menar omkring hälften av huvudmän, rektorer samt specialpedagoger och speciallärare att diagnoser i praktiken har betydelse för om en elev får särskilt stöd. Detta innebär i sin tur att resurser

202. Magnússon Gunnlaugur (2015) *Traditions and Challenges. Special Support in Swedish Independent Compulsory Schools*, s. 137.

203. 3 kap. 10 § skollagen (2010:800).

riskerar att läggas på utredningar som är inriktade på att ge elever diagnoser snarare än utredningar som inriktar sig på hur man ska anpassa lärmiljön för att eleverna ska utvecklas och nå skolans mål.

...vilket är ett administrativt krävande förfarande

Det krävs också åtskilligt av administrativa resurser för att hantera tilläggsbeloppsansökningar. Bland annat måste specialpedagoger och speciallärare på skolorna skriva underlag för att söka tilläggsbelopp i stället för att arbeta med mer aktiva insatser. Det tar också tid och resurser för tjänstemän på huvudmannanivå att granska och bedöma ansökningarna och besluta om vilka som ska få och inte få olika nivåer av tilläggsbelopp. Det framförs vidare att det är komplicerat att bedöma ansökningarna och att fastställda diagnoser upplevs som det enda någorlunda objektiva underlag de kan basera sitt beslut på, trots att det som nämnts är i strid med lagstiftningen. Tjänstemän som vi har intervjuat på huvudmannanivån har också uttryckt tydliga åsikter om hur svårt det är att göra rättvisa bedömningar av vilka skolenheter som bör få tilläggsresurser/vissa nivåer av resurser samt att de bedömningsunderlag de får från skolorna inte sällan är knapphändiga.

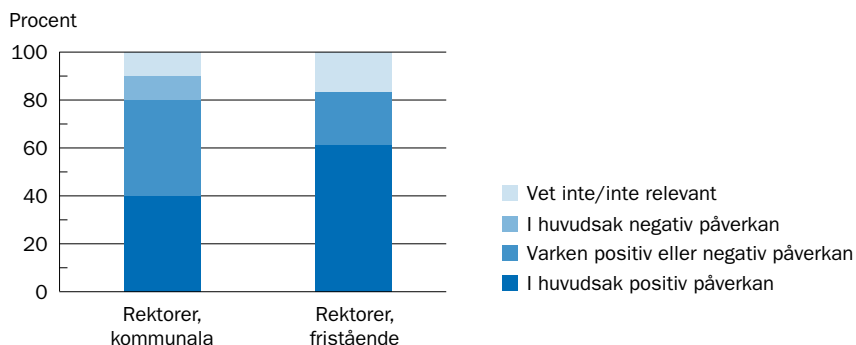
Flera intervjuade representanter för kommunala huvudmän menar sammanfattningsvis att bruket att kommunernas skolor också söker tilläggsbelopp innebär mer nackdelar än fördelar. Pedagoger och föräldrar som av förklarliga skäl oftare har ett individ- snarare än ett systemperspektiv tenderar dock att ha ett annat synsätt enligt våra intervjupersoner.

Våra intervjuer indikerar också att kommunerna sinsemellan har olika praxis kring vilka typer av stödbehov som utgör grund för att bevilja tilläggsbelopp. Det är i sig tillåtet (även om skollagen ställer samma krav på alla kommuner) men resultatet blir rimligtvis att de fristående skolorna får olika ersättning beroende på vilken kommun eleverna har som hemkommun. För eleverna och deras vårdnadshavare får det också konsekvensen att villkoren är olika beroende på vilken kommun familjen är bosatt i.²⁰⁴

Vi har också bett rektorerna att ta ställning till vilken påverkan huvudmannens principer för resursfördelning har för att främja tillgänglighet och delaktighet. Svaren visas i diagram 33.

204. Observera att just detta inte gäller generellt utan baseras på uppgifter från de huvudmän som har ingått i intervjuundersökningen.

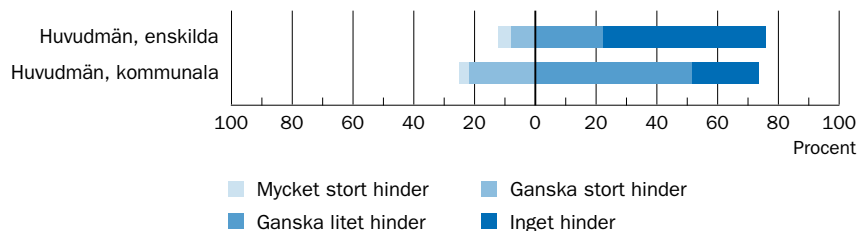
Diagram 33. Vilken påverkan har huvudmannens principer för resurstilldelning? Rektorerans svar på frågan "Vilken påverkan har huvudmannens principer för resurstilldelning på din skolenhets arbete för att främja tillgänglighet och delaktighet för elever med funktionsnedsättning?".



40 procent av rektorerna med kommunala huvudmän och 62 procent av rektorerna med enskilda huvudmän anser att principerna för resursfördelning i huvudsak har en positiv påverkan.

En liknande fråga ställdes även till huvudmännen vars svar visas i diagram 34.

Diagram 34. Huvudmannens principer för resurstilldelning. Huvudmännens svar på frågan "Skolan ska ge stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Hur stort eller litet hinder för detta utgör följande: Huvudmannens principer för resurstilldelning?".



Kommentar: 1 procent av de kommunala och 13 procent av de enskilda huvudmännen svarar "Vet inte/inte relevant".

En majoritet (74 procent) av huvudmännen anser att deras principer för resursfördelning är ett ganska litet eller inget hinder för att motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Av de kommunala huvudmännen är det en fjärdedel som anser att principerna för resurstilldelning är ett ganska stort eller mycket stort hinder medan motsvarande andel bland enskilda är 13 procent.²⁰⁵

205. Flera huvudmän påpekar i kommentarerna till enkäten att det inte framgår av frågan om de ska svara för de egna skolorna eller skolan i allmänhet och vi vet därför inte säkert vilket svaret avser.

Ett gott rykte kan ge sämre ekonomiska förutsättningar

En skola där kollegiet och rektorn har ett gott rykte vad gäller anpassningar och undanröjande av hinder för elever med funktionsnedsättning får enligt intervjupersoner ofta fler sökande från denna elevgrupp. Paradoxalt nog kan det innebära att den organisation eller det arbetssätt som skapade det goda ryktet inte alltid kan upprätthållas. Eftersom elever med funktionsnedsättning inte sällan behöver extra anpassningar och särskilt stöd som kan vara resurskrävande innebär fler sådana elever i sin tur också ofta ökade kostnader. Kostnader som skolan ofta förväntas kunna täcka inom ramen för den ordinarie skolpengen. En huvudmannarepresentant sammanfattade vad flera intervjupersoner har gett uttryck för: rektorerna får laga efter läge, tänja och omprioritera. En rektor för en fristående skola lyfte upp en situation som denne menade var talande. I skolan går en elev som är mottagen i grundsärskolan. Hon har på grund av detta omfattande stödbehov. Eftersom den sociala miljön vid rektorns grundskola fungerade bra för eleven har hon velat vara kvar där. Kommunen nekade tilläggsbelopp. Om hon i stället hade gått i grundsärskolan hade hon automatiskt fått ett högre belopp eftersom grundsärskolan har ett högre grundbelopp per elev.²⁰⁶

206. Jämför till exempel Skolverket (2016f) *Gymnasiesärskolan. Uppföljning och analys av 2013 års reform*, s. 20.

KAPITEL 7

Sammanfattande slutsatser



7. Sammanfattande slutsatser

Utifrån studiens resultat kan Skolverket konstatera att det finns stora skillnader mellan hur huvudmän och skolor agerar för att åstadkomma en skola som är präglad av tillgänglighet för elever med funktionsnedsättning. På många av våra enkätfrågor ges delade svar, där arbetet med tillgänglighet och delaktighet verkar fungera bra hos vissa huvudmän och skolor, medan det hos andra huvudmän och skolor finns elever med funktionsnedsättning som inte får en utbildning präglad av pedagogisk, social och fysisk tillgänglighet. Att elever med funktionsnedsättning ska kunna välja skola var ett av skolmyndigheternas delmål för genomförande av regeringens funktionshinderspolitik 2011–2016. Skolverket kan utifrån den här studien konstatera att skolhuvudmän och skolor skiljer sig mycket åt vad gäller hur man agerar för att åstadkomma en tillgänglig lärmiljö för elever med funktionsnedsättning. Så mycket att det i realiteten inte kan sägas vara fråga om ett lika fritt skolval för elever med funktionsnedsättning som för elever i allmänhet. Detta trots att skolförfattningarnas regleringar gäller alla huvudmän för grundskolor.

Generella mönster som vi kan se är att ju närmare eleverna och den dagliga verksamheten de svarande är desto mer negativa uppfattningar har de kring hur skolor och skolhuvudmän arbetar med att undanröja hinder för elever med funktionsnedsättning. Huvudmän tenderar att svara mer positivt medan specialpedagoger och speciallärare ger en mer negativ bild.

Kunskap kring konsekvenser av funktionsnedsättningar behöver förbättras

Studien visar att det enligt såväl huvudmän och rektorer som specialpedagoger och speciallärare i många skolor finns för få specialpedagoger och speciallärare som arbetar direkt mot eleverna och att det finns brister i lärarnas kompetens om pedagogiska konsekvenser av funktionsnedsättningar. Många specialpedagoger och speciallärare uppger att det inte heller finns tillräcklig tillgång till specialistkompetens. Det innebär sammantaget en risk för att alla skolhuvudmän och skolor inte har kapacitet att ge det stöd som syftar till att undanröja funktionsnedsättningens konsekvenser, något som eleverna har rätt till. Det framtida behovet av utbildade specialpedagoger och speciallärare beräknas dessutom att öka. Regeringen har på senare tid beslutat om insatser för att förstärka den specialpedagogiska kompetensen. Två sådana satsningar är fortbildning i specialpedagogik för att generellt stärka den specialpedagogiska kompetensen i skolan samt speciallärarutbildning inom lärarlyftet.

Skolhuvudmän arbetar för en mer inkluderande skola

Skolverket kan utifrån studiens resultat konstatera att idén om en skola som präglas av en inkluderande lärmiljö som anpassas för alla elever, har fått brett genomslag hos skolor och huvudmän. Generellt driver skolhuvudmännen således verksamheter som syftar till en mer inkluderande skola. Det märks bland annat genom att många huvudmän uppger att de arbetar eller har arbetat för att andelen elever i särskild undervisningsgrupp ska minska. Det är visserligen en förenkling, men den ger ändå en indikation på nationell nivå om att huvudmännen arbetar för en mer inkluderande skola. På en övergripande systemnivå är arbetet för att minska andelen elever i särskilda undervisningsgrupper som bedrivs på bred front positivt. Inte minst eftersom skollagen anger att generella lösningar ska vara normen och att en inkluderande ambition signalerar att det är skolmiljön och undervisningen som ska anpassas till eleverna och inte tvärtom.

Men när huvudmannen minskar andelen elever i särskilda undervisningsgrupper behöver skolorna ges goda förutsättningar att hantera förändringen. Den här undersökningen visar att dessa förutsättningar inte alltid ges. När förändringar av det slaget genomförs utan att förutsättningar ges handlar det enligt Skolverkets bedömning mer om inkludering i en rent rumslig bemärkelse, så kallad integrering. Att använda begreppet inkludering när det snarare handlar om fysisk integrering är enligt forskare på området felaktigt. Detta eftersom inkludering främst handlar om att skolmiljön ska anpassas till alla individers olika förutsättningar, snarare än var en elev är placerad fysiskt. Den minskning av andelen elever i särskild undervisningsgrupp som Skolverket menar är en positiv utveckling på systemnivå, kan också vara negativ för den enskilda eleven, inte minst på kort sikt. Även om undervisning i ordinarie klass med en hög grad av anpassning för de elever som behöver det ska vara huvudlinjen enligt skollagen fyller det utrymme för undantag som skollagen också medger en viktig funktion. Detta också mot bakgrund av att elever med autism utan utvecklingsstörning inte längre får tas emot i grundsärskolan.

Olika tillgänglighetsmål kan också kollidera med varandra. Ambitionen att öka den pedagogiska tillgängligheten för en elev kan leda till bedömningen att eleven gynnas av undervisning i en mindre grupp. Det kan i sin tur inverka negativt på den sociala tillgängligheten eftersom eleven då, om än tillfälligt, flyttar från sin klass. Det omvända att den sociala tillgängligheten ökar men att kunskapsresultaten påverkas negativt av till exempel placering i en särskild undervisningsgrupp är också förekommande. Oavsett om målkonflikter uppstår så kommer det så länge som de flesta skolmiljöer karaktäriseras av klasser med 20–30 elever och begränsade möjligheter till flexibla lösningar, finnas en grupp elever som har svårt att få en god utbildning under de premisserna. Det är därför viktigt att huvudmän och skolor har en beredskap i arbetet med

att minska eller helt ta bort särskilda undervisningsgrupper. Huvudmannens arbete för en inkluderande skola måste handla mindre om huruvida det ska finnas särskilda undervisningsgrupper eller inte och mer om att identifiera och undanröja hinder för elever med funktionsnedsättning.

Huvudmännens styrning behöver förbättras

Huvudmannen har ansvaret att, genom sin styrning, se till att alla skolor erbjuder en tillgänglig lärmiljö. Studien visar att skolhuvudmännens styrning för att uppnå tillgänglighet för elever med funktionsnedsättning behöver förbättras. Av undersökningen framgår till exempel att huvudmännen inte alltid erbjuder det stöd som krävs för att lärmiljön ska anpassas för elever med funktionsnedsättning. Det finns också kritik bland rektorerna kring att huvudmannen brister vad gäller att främja kunskapsresultaten för elever med funktionsnedsättning. Bland specialpedagogerna och speciallärarna tycker flera i sin tur att rektorn, på skolnivå, borde arbeta mer aktivt med att främja kunskapsresultaten för elever med funktionsnedsättning. Det framgår också av studien att skolenheter alltför ofta är sämre anpassade för vissa funktionsnedsättningar än andra. Dessutom får elever som har behov av det i alltför liten utsträckning extra anpassningar eller särskilt stöd i fritidshemmet. Att specialpedagogerna och speciallärarna vid vissa skolor bedömer att skolans rektor inte arbetar för att undanröja hinder för att elever med funktionsnedsättning ska kunna vara delaktiga i samma utsträckning som andra elever, är ytterligare ett exempel på att tillgängligheten för elever med funktionsnedsättning inte fungerar som avsett.

Undersökningen visar vidare att diagnos i praktiken har betydelse för att eleverna ska få extra anpassningar eller särskilt stöd. Detta är anmärkningsvärt, både för att det inte är förenligt med vad skollagen anger men också för att kravet på diagnos innebär att vissa elever som har rätt till en anpassad utbildning och särskilt stöd, inte får det. Det har dessutom framkommit i intervjuundersökningen att det finns en risk att läraren förknippar en viss diagnos med en särskilt typ av anpassning. Det riskerar att leda till schablonmässiga åtgärder som inte utgår från en analys av vilka anpassningar som passar för att undanröja hinder för just den eleven i olika typer av lärmiljöer.

Funktionshinderperspektivet saknas ofta i kvalitetsarbetet

Gruppen elever med funktionsnedsättning är alltför sällan en synlig del av skolhuvudmännens eget styr- och uppföljningssystem. Även om flertalet av huvudmännen anser att funktionshinderperspektivet är en tydlig del i det egna systematiska kvalitetsarbetet, delar inte alla rektorer denna bild. Av dem anser cirka hälften att funktionshinderperspektivet saknas i det systematiska

kvalitetsarbetet och att huvudmännen inte heller efterfrågar information från skolorna om skolsituationen för elever med funktionsnedsättning. Om skolan ska kunna bli pedagogiskt, fysiskt och socialt tillgänglig behöver huvudmän och skolor kontinuerligt följa upp och analysera skolsituationen för elever med funktionsnedsättning. Det faktum att många huvudmän arbetar för en minskad andel elever i särskilda undervisningsgrupper, samtidigt som studien visar att förutsättningarna för detta ofta kan förbättras, ökar ytterligare betydelsen av en analys av skolsituationen för elevgruppen.

Kunskapskraven anses alltför omfattande för vissa elever med funktionsnedsättning

Undersökningen visar att kunskapskraven i ämnena anses vara alltför omfattande, bland annat för att de är utformade på ett sätt som kan bli hindrande för elever med funktionsnedsättning. Detta eftersom krav på till exempel analytisk eller kommunikativ förmåga kan vara kopplade till just de förmågor som är nedsatta hos vissa elever med funktionsnedsättning. Konsekvensen kan enligt intervjuundersökningen bli att eleverna blir mindre motiverade för skolan samt inte uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program. Vid betygssättning av dessa elevers kunskaper finns dock viss möjlighet för den enskilda läraren att tillämpa den så kallade undantagsbestämmelsen. Intervjuundersökningen indikerar emellertid att bestämmelsen tillämpas i olika utsträckning och på olika sätt. I Skolverkets utvärdering våren 2016 av betygsskalan och kunskapskraven framhålls att den så kallade tröskelregeln gör att betygssättningen kan bli särskilt problematisk för elever med ojämn kunskapsprofil. Skolverket föreslog därför bland annat en vidare utredning av den skarpa gränsen för E (godkänd) samt åtgärder för att minska tröskeleffekterna.

Skolverkets sammanfattande bedömning

I skolmyndigheternas mål för genomförandet av regeringens funktionshinderspolitiska strategi för 2011–2016 har ett delmål handlat om att skolor ska förbättra sitt arbete med att göra anpassningar av verksamheten för att undanröja hinder för elever med funktionsnedsättning. Vi kan utifrån den här studien konstatera att det kvarstår arbete innan alla huvudmän och skolor har undanröjt hinder så att elever med funktionsnedsättning kan få en utbildning på samma villkor som andra elever.

Skolverket kan sammanfattningsvis konstatera att många skolhuvudmän strävar efter att kunna erbjuda en inkluderande lärmiljö. Samtidigt visar studien att alltför många huvudmän och skolor i realiteten inte ger tillräckliga förutsättningar för att kunna erbjuda en lärmiljö som är pedagogiskt, socialt och fysiskt tillgänglig för elever med funktionsnedsättning. Det gör att elever

med funktionsnedsättning riskerar en lägre grad av tillgänglighet än andra elever. Skolverkets bedömning är också att skolhuvudmännen inte i tillräcklig grad styr och följer upp frågor om utbildning för elever med funktionsnedsättning – funktionshinderperspektivet är alltför sällan en del av det systematiska kvalitetsarbetet. Rektorer gör vidare så pass olika bedömningar av hur huvudmannens styrning fungerar avseende tillgänglighet för elever med funktionsnedsättning att Skolverket kan konstatera att styrningen behöver förbättras hos åtskilliga huvudmän.

Referenslista

Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Autism- och Aspergerförbundet (2016) *Medlemsundersökning om skolgången*. Rapport 2016-03-17.

Barnombudsmannen (2016) *Respekt. Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd*.

BFS 2015:7 – SUS 1 och BFS 2016:3 – SUS 2 *Boverkets föreskrifter om statsbidrag för att rusta upp skollokaler*.

Borg Anna (2016) Center of Neurodevelopmental Disorders at Karolinska institutet – KIND, konferensmaterial till deltagare på Sveriges kommuner och landstings konferens *Att leda en inkluderande skola* som hölls i Stockholm 2016-05-16.

Boverket (2016) *Information om statsbidrag för upprustning av skollokaler och av utemiljöer vid skolor, förskolor och fritidshem*. Broschyr.

Center of Neurodevelopmental Disorders at Karolinska institutet (KIND) (2015) *Skolprojektet ”Skolan som en plats för lärande, utveckling och framgång”*. <http://ki.se/kind/skolprojektet-skolan-som-en-plats-for-larande-utveckling-och-framgang> (hämtad 2016-09-19).

Dagens Nyheter (2016) *Orimligt många behandlas med läkemedel för ADHD*. Artikel DN-debatt 2016-07-28.

Diskrimineringslagen (2008:567).

Diskrimineringsombudsmannen (2016) *Tillsyn över tillgänglighet ger resultat*. <http://www.do.se/om-do/pressrum/aktuellt/aktuellt-under-2015/tillsyn-over-tillganglighet-ger-resultat/> (hämtad 2016-09-19).

Finansdepartementet SFÖ *Förordning (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner*.

FN:s konvention om barnets rättigheter.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Folkhälsomyndigheten (2014) *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2013/14*. Grundrapport.

Försäkringskassan (2016) *Barns relativa ålder och funktionsnedsättning*. Socialförsäkringsrapport 2016:3.

Föräldranätverket Barn i behov (2016) Dokumentation från riksdagsseminarium 2016-04-14. <http://barnibehov.se/> (hämtad 2016-09-19).

Giota Joanna, Berhanu Girma och Emanuelsson Ingemar (2013) Pedagogisk och organisatorisk differentiering – konsekvenser för elevers delaktighet och lärande, kapitel 9 i *Differentieringens janusansikte*, Gerrbo Ingemar och Wernersson Inga (red.), Göteborgs universitet.

Giota Joanna och Emanuelsson Ingemar (2011) *Specialpedagogiskt stöd, till vem och hur? Rektorer hantering av policyfrågor kring stödet i kommunala och fristående skolor*. RIPS: Rapporter från Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, nr 1. Göteborgs universitet.

Gärdenfors Peter (2010) *Lusten att förstå. Om lärande på människans villkor*. Natur och Kultur.

Handisam (2014) *Barn äger. Handisams slutsatser och förslag utifrån studien "Barn och unga med funktionsnedsättning – en beskrivning av deras vardag"*.

Håkansson Jan (2014) *Systematiskt kvalitetsarbete i förskola, skola och fritidshem. Strategier och metoder*. Studentlitteratur.

Högskoleverket (2012) *Behovet av en särskild specialpedagogexamen och specialpedagogisk kompetens i den svenska skolan*. Rapport 2012:11 R.

Ifous (2015) *Att forma skolan efter eleverna. Vägar till inkluderande lärmiljöer i tolv svenska kommuner*. 2015:1 Styrgruppens rapport.

Magnússon, Gunnlaugur (2015) *Traditions and challenges: Special Support in Swedish Independent Compulsory Schools*. Doktorsavhandling. Mälardalens högskola.

Myndigheten för delaktighet (2015) *Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken – Hur är läget?*

Nationell samverkan för psykisk hälsa (NSPH) och Hjärnkoll (2014) *Lysna på oss ungdomar! Om ungdomars upplevelse av stödinsatser*.

Nilholm Claes, Persson Bengt, Hjerm Mikael och Runesson Susanne (2007) *Kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd. En enkätundersökning*. Insikt 2007:2. Jönköping, Högskolan för lärande och kommunikation (HLK).

OECD (2016) *Supporting Teacher Professionalism: Insights from TALIS 2013*. TALIS, OECD Publishing, Paris.

Persson Bengt och Persson Elisabeth (2012) *Inkludering och måloppfyllelse – att nå framgång med alla elever*. Liber.

Regeringskansliet (2011) *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016*.

Regeringens kommittédirektiv 2015:119 *Att vända frånvaro till närvaro*.

Regeringens proposition 2015/16:134, bet. 2015/16 UbU19, rskr.2015/16:255 *Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever*.

Regeringens proposition 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

Regeringens proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Regeringens proposition 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor*.

Riksförbundet Attention (2014) ”*Lyssna på mig!*” *Elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar berättar om sin skolsituation*.

Riksförbundet Attention (2013) *Inkludering i skolan*. <http://attention-riks.se/2013/03/inkludering-i-skolan/> (hämtad 2016-09-19).

SKOLFS 2014:40 *Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

SKOLFS 2014:39 *Skolverkets allmänna råd om fritidshem*.

SKOLFS 2012:98 *Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet*.

SKOLFS 2012:34 *Skolverkets allmänna råd för att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan*.

SKOLFS 2010:37 *Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*.

Skollagen (2010:800).

Skolinspektionen (2016a) *Årsredovisning 2015*.

Skolinspektionen (2016b) *Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015*.

Skolinspektionen (2016c) *Skolans arbete med extra anpassningar. Kvalitetsgranskningsrapport*.

Skolinspektionen (2016d) *Statistik över regelbunden tillsyn första halvåret 2016*.

Skolinspektionen (2015a) *Huvudmannens styrning av grundskolan. Rapport 2015:1*.

Skolinspektionen (2015b) *Skolenkäten 2015. Resultatredovisning för Skolenkäten till vårdnadshavare till elever i förskoleklass, grundskolan och grundsärskolan.*

Skolinspektionen (2015c) *Elevehälsa. Elevers behov och skolans insatser.* Rapport 2015:05.

Skolinspektionen (2014a) *Rätten till utbildning – Grundskolans arbete för att främja närvaro och motverka frånvaro.* Kvalitetsgranskning.

Skolinspektionen (2014b) *Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp.* Rapport 2014:06.

Skolinspektionen (2014c) *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättningen AD/HD.* Rapport 2014:9.

Skolinspektionen (2010) *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i gymnasieskolan.* Rapport 2010:4.

Skolkostnadsutredningen (U 2014:14) Kommittéberättelse, se dir. 2014:126, dir. 2015:37 och dir. 2015:117.

Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2016) *Slutredovisning av uppdrag om slutrapportering om utvecklingen av funktionshinderspolitiken åren 2011–2016 för Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten.* Dnr S2011/8810/FST. Skolverket dnr 1.1.2-2015:1575, Skolinspektionen dnr 2015:8567, SPSM dnr ALL2016/54.

Skolverket (2016a) *Särskilt stöd i grundskolan. PM 2016-04-27.* Dnr 2015:01339.

Skolverket (2016b) *Skolverkets lägesbedömning 2015.* Rapport 421.

Skolverket (2016c) *Attityder till skolan 2015.* Rapport 438.

Skolverket (2016d) *Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning.* Dnr 2014:892.

Skolverket (2016e) *Elever med funktionsnedsättning och betyg.* <http://www.skolverket.se/bedomning/betyg/elever-med-funktionsnedsattning> (hämtad 2016-09-19).

Skolverket (2016f) *Gymnasiesärskolan. Uppföljning och analys av 2013 års reform.* Rapport 435.

Skolverket (2015a) *Att planera för barn och elever med funktionsnedsättning. En sammanställning av forskning, utvärdering och inspektion 1994–2014.* Kunskapsöversikt.

Skolverket (2015b) *Delaktighet för lärande.*

Skolverket (2015c) *Vad gäller för extra anpassningar och särskilt stöd?* <http://www.skolverket.se/skolutveckling/larande/sarskilt-stod-1.243296> (hämtad 2016-09-19).

Skolverket (2015d) *Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014*. Rapport 418.

Skolverket (2014a) *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning*. Rapport 409.

Skolverket (2014b) *Integrerade elever*. Stödmaterial.

Skolverket (2014c) *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*. Rapport 408.

Skolverket (2014d) *Särskilda undervisningsgrupper. En studie om organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper i grundskolan*. Rapport 405.

Skolverket (2014e) *Speciallärare*. Informationsmaterial.

Skolverket (2012) *Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer*. Aktuella analyser 2012.

Skolverket (2011a) *Elevhälsan i den svenska skolan – teman med variationer*. Artikel av Höög Jonas, Umeå universitet.

Skolverket (2011b) *Rektor, elevhälsa och elevers lärande och utveckling*. Artikel av Törnsén Monika, Umeå universitet.

Skolverket (2010) *Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolan och förvaltningens perspektiv*. Rapport 341.

Skolverket (2008) *Tillgänglighet till skolans lokaler och valfrihet för elever med funktionsnedsättning*. Rapport 317.

Skolverkets officiella statistik. <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller> (hämtade 2016-09-19).

Tabell 2. *Elever läsåren 2010/11–2015/16*. <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/specialskola/elever>

Tabell 2A. *Skolenheter och elever läsåren 2010/11–2015/16*. <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/grundsarskola/elever>

Tabell 4. *Antal elever läsåren 1988/89–2015/16 och beräknat antal elever 2016/17–2022/23*. <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/grundskola/skolor-och-elever>

Tabell 7. *Anställda med lärarlegitimation med behörighet i ämne, läsåret 2015/16*. <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/grundskola/personal>

- Tabell 9A. *Elever med särskilt stöd och studiehandledning på modersmål årskurs 1–9 samt totalt läsåret 2015/16, samtliga skolor.* <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/grundskola/skolor-och-elever>.
- Socialstyrelsen (2014) *Läkemedelsbehandling vid ADHD. Aspekter av behandling och regionala skillnader.*
- Socialstyrelsen (2013) *Allergi i skola och förskola.*
- Socialstyrelsen (2007) *Termbanken.* Uppslagsord: ”funktionsnedsättning”. <http://termbank.socialstyrelsen.se/showterm.php?fTid=665> (hämtad 2016-09-19).
- Socialstyrelsen och Skolverket (2014) *Vägledning för elevhälsan.* Stödmaterial. Observera att en reviderad version publiceras hösten 2016.
- SOU 2016:46 *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar.* Slutbetänkande av utredningen om kvaliteten i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar.
- SOU 2015:45 *SÖK. Statsbidrag för ökad kvalitet.* Delbetänkande inom utredningen om kvaliteten i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2016) *Vad är neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF)?* <https://www.spsm.se/funktionsnedsattningar/neuropsykiatriska-funktionsnedsattningar-npf/annu-en-niva/> (hämtad 2016-09-19).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015a) *Värderingsverktyg för tillgänglig utbildning.*Handledning.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015b) *Vad var det du inte hörde? Hörteknik och dess användning i skolan – HODA.* Coniavitius Gellerstedt Lotta och Bjarnason Sif. FoU skriftserie nr 5.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014) *Delaktighet och samspel på fritidshemmen.* Intervju med Helene Elvstrand i *Lika värde* nummer 4, 2014.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013) *Inkluderande undervisning – vad kan man lära av forskningen?* Nilholm Claes och Göransson Kerstin. FoU skriftserie nr 3.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2012) *Där man söker får man svar. Delaktighet i teori och praktik för elever med funktionsnedsättning.* Kristina Szönyi och Tove Söderqvist Dunkers (red.). FoU skriftserie nr 2.

- Statens folkhälsoinstitut (2012) *Hälsa och välfärd hos barn och unga med funktionsnedsättning*. Nr A 2012:02.
- Statens folkhälsoinstitut (2011) *Hälsan hos barn och unga med funktionsnedsättning*. Nr A 2011:08.
- Statistiska centralbyrån (2015) *Andelen elever med stödundervisning minskar i grundskolans lägre årskurser*. Statistiknyhet från SCB 2015-12-01, nr 2015:530.
- Svenska Uneskorådet (2006) *Salamanca-deklarationen och Salamanca + 10 i Svenska Uneskorådets skriftserie 2/2006*. Stockholm.
- Sveriges kommuner och landsting (2016) *Rekommendationer och erfarenheter från Huvudmännens expertråd för skolutveckling*.
- Ungdomsstyrelsen (2012) *Fokus 12 – levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning*.
- Widigson Mats (2013) *Inkludering, måluppfyllelse och frågan om vetenskapligt stöd*. Göteborgs stad, Center för skolutveckling.

Bilaga 1. Enkäternas genomförande

Statistiska centralbyrån (SCB) har på uppdrag av Skolverket genomfört tre enkäter riktade till ett urval av huvudmän, rektorer samt specialpedagoger och speciallärare i grundskolan. SCB drog urvalet och enkäterna skickades ut med post och besvarades med post eller via en länk till en webbenkät.

Enkäterna besvarades under januari och februari 2016 (även under mars för specialpedagoger och speciallärare). SCB har levererat tabeller med andelar, antal och konfidensintervall samt en datafil med rådata. Skolverket har även genomfört egna bearbetningar av rådata. För att kunna redovisa skattningar för hela populationen och inte enbart de svarande har SCB konstruerat vikter för varje respondent. Vikterna reducerar urvalsfel och bortfallsfel och är konstruerade efter de variabler som användes vid urvalet (när urvalet var stratifierat), variabler som samvarierar med svarsbenägenheten och centrala redovisningsvariabler.

Enkät till huvudmän

Urvalet av huvudmän för grundskolor drogs från skolenhetsregistret från december 2015 av huvudmän med minst en aktiv grundskola. Ur urvalsramen om 891 huvudmän drogs ett urval av 450 huvudmän. Urvalet bestod av 6 strata efter typ av huvudman (kommunal eller enskild) och huvudmannens storlek (olika grupperingar för kommunala och enskilda). Urvalsstorleken i varje stratum bestämdes så att ungefär samma precision i skattningarna skulle fås i varje stratum. Inom varje stratum drogs ett obundet slumpmässigt urval. Totalt besvarade 347 huvudmän enkäten vilket motsvarar en svarsfrekvens på 77 procent. Därtill tillkommer ett partiellt bortfall som varierar mellan 0 och 2 procent för de flesta av frågorna. Svarsfrekvenserna för de olika undersökningarna visas nedan i Tabell 1.

Det är en större andel av de kommunala huvudmännen som svarade på enkäten (85 procent av de kommunala huvudmännen och 72 procent av de enskilda). Det var också en större andel av de större huvudmännen som besvarade enkäten (svarsandelarna varierar från 66 procent för de minsta huvudmännen till 88 procent för de största). Svaren är viktade efter typ av huvudman och huvudmannens storlek.

Enkät till rektorer

Urvalet av rektorer för grundskolor drogs från skolenhetsregistret december 2015, uppdaterat i januari 2016. Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd exkluderades. Ur urvalsramen om 4 613 skolenheter drogs ett urval av 1 080 skolenheter. Urvalet bestod av 16 strata efter årskurs, typ av huvudman och andelen elever i särskild undervisningsgrupp. Urvalsstorleken i varje stratum bestämdes så att ungefär samma precision i skattningarna skulle fås i varje stratum. Inom varje stratum drogs ett obundet slumpmässigt urval. Totalt besvarade 782 rektorer enkäten vilket motsvarar en svarsfrekvens på 73 procent då 5 rektorer som inte tillhörde populationen exkluderats. Det partiella bortfallet varierar mellan 0 och 3 procent för de flesta av frågorna.

Av de registervariabler som SCB kontrollerat svarsbenägenheten mot fanns inga större skillnader med undantag för att rektorer i storstadskommuner besvarat enkäten i lägre utsträckning än rektorer i övriga kommuner (52 respektive 72 procent). Svaren är viktade efter årskurs, typ av huvudman, andelen elever i särskild undervisningsgrupp, region samt centrala redovisningsvariabler.

Enkät till specialpedagoger och speciallärare

Ett obundet slumpmässigt urval av specialpedagoger och speciallärare vid grundskolor drogs från registret över pedagogisk personal december 2015. Ur urvalsramen på 8 368 specialpedagoger och speciallärare drogs ett urval av 600. Totalt besvarade 414 specialpedagoger och speciallärare enkäten vilket motsvarar en svarsfrekvens på 70 procent då 5 personer som inte tillhörde populationen är borträknade. Därtill tillkommer ett partiellt bortfall mellan 0 och 3 procent på de flesta av frågorna. Svaren är viktade efter registervariabler som samvarierar med svarsbenägenheten samt centrala redovisningsvariabler.

Tabell 1. Urval och svarsfrekvenser

	Urval	Antal svarande	Andel svarande
Huvudmän	450	347	77
Rektorer	1 080	782	73
Specialpedagoger och speciallärare	600	414	70

Elever med funktionsnedsättning som behöver stöd i grundskolan ska få det. Stödet ska så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.

Hur skolhuvudmän och skolor arbetar med att stödja dessa elever är i fokus för den här rapporten, som baseras på en nationell enkät riktad till skolhuvudmän, rektorer, specialpedagoger och speciallärare. Skolverket har åtagit sig att genomföra studien inom ramen för regeringens funktionshinderspolitiska strategi.

Skolverkets övergripande slutsats är att många skolhuvudmän strävar efter att erbjuda en inkluderande lärmiljö. Samtidigt visar studien att alltför många huvudmän och skolor i realiteten inte ger tillräckliga förutsättningar för att lärmiljön ska kunna vara pedagogiskt, socialt och fysiskt tillgänglig för elever med funktionsnedsättning.

Skolverket

www.skolverket.se