

# ÅTGÄRDSPROGRAM I GRUNDSKOLAN

-

## FÖREKOMST, INNEHÅLL OCH ANVÄNDNING

2002-04-08



Bengt Persson

Göteborgs universitet

*Förord*

Bengt Persson vid Göteborgs universitet har på uppdrag av Skolverket genomfört en kvantitativ studie av förekomst, innehåll och användning av åtgärdsprogram i grundskolan. Resultaten redovisas i denna rapport som är tillgänglig från Skolverkets webbplats [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) för utskrift eller nedladdning. Studien kompletteras under år 2002 med en fördjupad kvalitativ studie. Resultaten av båda studierna kommer att redovisas i en tryckt rapport som ges ut i början av år 2003.

Birgitta Andrén  
Enhetschef

## INLEDNING OCH BAKGRUND

I arbetet med elever i behov av särskilt stöd krävs olika slag av dokumentation. Ett dokument som under senare år fått ökad betydelse, inte minst på grund av förordningsmässig reglering, är åtgärdsprogram. För planering, uppföljning och utvärdering av stödet till elever som har svårigheter att nå målen för utbildningen har åtgärdsprogrammen fått ökad betydelse i och med skolans övergång från regelstyrning till mål- och resultatstyrning under 1990-talet. Samtidigt har kunskapen om programmets förekomst, användbarhet och innehåll varit begränsad. Av det skälet har Skolverket funnit det angeläget att klarlägga i vilken utsträckning åtgärdsprogram används i grundskolan, vilka åtgärder som vanligtvis föreslås, vem som tar initiativ till att de upprättas samt hur man på skolorna bedömer deras nytta och ändamålsenlighet.

### *Begreppet åtgärdsprogram*

Redan 1974 myntades begreppet *åtgärdsprogram* av Utredningen om skolans inre arbete (SIA) (SOU 1974:53). Det radikala i SIA-utredningens förslag var att eleven själv skulle vara aktiv part såväl i analysen av sina egna skolsvårigheter som i beskrivningen av lämpliga åtgärder. Dessutom betonades vikten av föräldrarnas medverkan.

Som en följd av den starka betoningen av åtgärdsprogrammets betydelse i SIA-utredningen infördes i Lgr 80 krav på att sådana skulle upprättas. Det poängterades att programmet skulle omfatta såväl beskrivning av individuella insatser som en allmän organisationsutveckling. Åtgärdena skulle inte riktas enbart mot den undervisning som eleven blev föremål för utan

mot elevens hela skolsituation. I Skolöverstyrelsens författning om åtgärdsprogram kan man läsa:

Att utgå från eleven innebär inte att det räcker med en diagnos av eleven. En sådan kan ge otillräcklig information för att förstå svårigheter som uppstår i skolan. Det är nödvändigt att också belysa elevens relationer till andra och diskutera arbetsförhållandena i skolan. Ett åtgärdsprogram handlar i första hand om att påverka de förutsättningar under vilka eleven arbetar i skolan. Hur kan dessa förändras för att väl svara mot elevens situation? Krav kan komma att resas både mot de lärare som undervisar eleven, övrig personal i skolan samt kamraterna och mot eleven själv.” (Skolöverstyrelsen, 1987, s. 1 - 2)

Detta innebar att brister i lärares och även rektorers arbete skulle kunna identifieras för att därefter kunna påkalla åtgärder. Viktigt i Lgr 80 var att det gällde att utgå från varje elevs starka sidor och se programmet i ett utvecklingsperspektiv. Det betonades också att förändringar skulle genomföras på sådant sätt att elevens självuppfattning och självtillit stärktes.

Sedan 1 januari 2001 finns krav på att åtgärdsprogram skall upprättas för elever i alla skolformer utom förskoleklassen och vuxenutbildningen. I särskolan har man tidigare talat om två andra dokument – *individuella undervisningsplaner* (IUP) och *individuella målprogram* (IMP). Skillnaden mellan dessa planer ligger i deras målfokus – medan IUP begränsades till skolan tog IMP ett bredare perspektiv där även hemmiljön beaktades.

Betänkandet från Läs- och skrivkommittén (LÄSK) (SOU 1997:108) lyfter fram betydelsen av att ett relationellt perspektiv på elevens svårigheter tas. Man skriver att

Det viktigaste syftet med åtgärdsprogrammet är att påverka förutsättningarna för det enskilda barnets aktiva deltagande i sin grupp eller klass ordinarie arbete oavsett vilket särskilt stöd han eller hon därutöver behöver. (s. 53).

Det är alltså långtgående förväntningar som ställs på det arbete i skolan som blir en konsekvens av innehållet i åtgärdsprogrammet.

Betänkandet *Funktionshindrade elever i skolan (FUNKIS)* (SOU 1998:66) kräver ett intensifierat arbete med utvecklingen av åtgärdsprogram. Man ser två huvudskäl till detta – dels att de förekommer i alltför ringa utsträckning, dels också att individfokuseringen i de program som finns är så framträdande (se även Persson, 1997). Vidare vill man att eleven eller elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att själv initiera och begära omprövning av åtgärdsprogram med hänvisning till vad Skolverket kommit fram till i sina tillsynsärenden (se t ex Emanuelsson, Persson & Wennbo, 1998). En närmare koppling till de individuella planer som upprättas enligt lagen om särskilt stöd och stimulans (LSS) inom hälso- och sjukvården bör också komma till stånd.

Våren 2000 tillsatte regeringen en expertgrupp med uppgift att analysera behovet av insatser för att stärka måluppfyllelsen och den individuella planeringen i grundskolan. I sin slutrapport *Elevens framgång – skolans ansvar* (Ds 2001:19) föreslår gruppen att varje elev skall ha rätt till en individuell utvecklingsplan. Planen skall enligt expertgruppen inte primärt ta sin utgångspunkt i skolans ämnen utan i elevens kognitiva och sociala utveckling där *mål att sträva mot* skall vara i fokus. Man skriver vidare att syftet med åtgärdsprogram är att elevens utbildning planeras på sådant sätt att lärandet optimeras. Detta borde dock vara ett syfte som gäller alla elever. Skolan har ett ansvar för att eleverna får en individuellt anpassad undervisning och att deras utveckling följs upp under hela skoltiden. Det är då rimligt att

tänka sig att denna planering och uppföljning dokumenteras i en plan som följer med eleven. På sikt skulle den individuella utvecklingsplanen kunna ersätta åtgärdsprogram.

### *Skolverkets arbete med åtgärdsprogram*

Genom att undersöka skolornas sätt att arbeta med åtgärdsprogram ger Skolverket en tydlig signal om att arbetet med åtgärdsprogram är en viktig del i skolans arbete. *Den nationella kvalitetsgranskningen 1998* (Skolverket, 1999) gav en bild av hur vanligt förekommande åtgärdsprogram är i grundskolan. Det har dock visat sig vara mer komplicerat att få insyn i innehållet i dessa dokument samt en uppfattning om hur deras betydelse för det praktiska arbetet på skolorna ter sig. Hur skolan lyckas ge stöd till de elever som behöver detta, sågs som en god mätare på skolans kvalitet.

Särskilt stöd till barn och unga i förskola och skola är ett prioriterat område i Skolverkets verksamhet. Att bidra med fördjupad kunskap och att utveckla användbara strategier för arbetet i skolorna med avseende särskilt på de barn som befinner sig i en svår skolsituation är därmed angelägna uppgifter. Skolverket skall bl a bevaka barns och ungas rätt till särskilt stöd av god kvalitet och elevers rätt till åtgärdsprogram och uppföljning av insatt stöd. (Skolverket, 2000a). Genom Skolverkets tillsynsverksamhet, kvalitetsgranskningar och utvärderingar har information om detta kunnat inhämtas.

Skolverket anser det vara betydelsefullt att få en nationell bild av åtgärdsprogrammets förekomst, innehåll och användning och skriver:

Det Skolverket efterfrågar får en styrande effekt och att samla in uppgifter om åtgärdsprogram kan ses som ett sätt att kontrollera att de förordningar som föreskriver att åtgärdsprogram upprättas efterlevs. Skolverket ger därmed en tydlig signal om att åtgärdsprogram är en viktig del i skolornas arbete. (Skolverket, 2000a).

Skollagen (4 kap. § 1) samt grundskoleförordningen (5 kap. § 4) föreskriver att särskilt stöd ska ges till de barn och elever som behöver det. Ett åtgärdsprogram skall enligt grundskoleförordningen (5 kap. § 1) utarbetas av berörd personal i samråd med den elev som behöver särskilda stödåtgärder och elevens vårdnadshavare.

Skolverket betonar den generella pedagogiska verksamhetens betydelse för barn i behov av särskilt stöd. I den strategi för arbetet inom området som verket tagit fram påpekas bl a vikten av att upptäcka och åtgärda behoven så tidigt som möjligt utan att därför skilja barnet från sin ordinarie miljö. Dessutom påpekas att man särskilt inom förskoleverksamheten behöver utveckla sin förmåga att utnyttja specialpedagogisk eller annan kompetens så att den kommer skolläring och personal tillgodo, förutom att den behövs för att ge stöd till enskilda barn. Skolor behöver också bli bättre både på att upprätta och arbeta med åtgärdsprogrammen som bas. Detta rymmer såväl att identifiera behov, planera, sätta upp realistiska mål på kort och lång sikt som att utvärdera skolans insatser och att följa upp resultaten av dessa.

Vikten av att skolor lär sig att själva utreda skolsvårigheter betonas också. Medicinska/psykologiska utredningar kan i vissa fall behövas men en pedagogisk utredning bör alltid först utföras på respektive skola. Det är inte acceptabelt att avvakta en medicinsk utredning innan stöd sätts in. Medicinsk utredning får således inte utgöra ett villkor för att sätta in det stöd som eleven har rätt att få.

I samband med införandet av Lpo94 gav Skolverket ut anvisningar om åtgärdsprogram som verktyg i planeringen av stödinsatser (Skolverket, 1996). I skriften tas främst frågor om åtgärdsprogrammets relation till styrdokumentet samt den rättsliga regleringen upp liksom sekretessfrågor. Någon närmare beskrivning av åtgärdsprogrammets betydelse ur elevens, lärarens eller skolans synvinkel görs inte varför skriften knappast tjänar som praktisk hjälp vid upprättandet av åtgärdsprogram.

Hösten 2001 presenterade Skolverket en skrift där skolors arbete med särskilt stöd, utgående från åtgärdsprogram diskuteras (Skolverket, 2001b). Man framhåller där vikten av att åtgärdsprogrammen blir hela skolans ansvar samtidigt som den enskilde eleven och hans eller hennes problem står i fokus.

#### *Andelen elever som får eller anses behöva särskilt stöd*

Få studier i Sverige eller utlandet har genomförts där man med stora stickprov som grund kunnat svara på frågan hur stor andel av eleverna i den obligatoriska skolan som anses behöva särskilt stöd. I Skolverkets kvalitetsgranskning av skolan 1998 skriver man att

...skolorna har ofta spontant uppgivit siffror som ligger mellan 10 – 40 procent. Några skolor i invandrartäta områden menar att så många som 75 procent eller att alla elever är i behov av särskilt stöd. (Skolverket, 1999, s. 64)

I en norsk studie visar Skaalvik (1998) att "...behovet etter skolens vurdering ligger i overkant av 20 % av elevene..." (s. 3) Skaalviks studie omfattar drygt 2000 elever i 129 skolklasser i fylkena Sør- och Nordtrøndelag. I England har sedan 1970-talet "one-in-five" utgjort riktmärke för uppskattning av specialpedagogiska behov i den obligatoriska skolan. I en statlig utredning (the Warnock Report) skriver man: "The planning of services for children and young people should be based on the assumption that about one in six children at any time, and up to one in five children at some time during their school career, will require some form of special educational provision." (Department of Education and Science, 1978, s. 41). Det förefaller alltså som om det generellt är så att ungefär var femte elev bedöms vara i behov av stöd utöver det som den vanliga undervisningen i klassen kan bidra med.

I en specialanalys av data från det s k UGU-projektet<sup>1</sup> visar Persson (2001, s. 2) att förekomsten av specialpedagogiskt stöd är störst under de tidiga skolåren för att kraftigt minska under de senare. I gymnasieskolan förekommer specialpedagogiskt stöd i mycket begränsad omfattning.

Tabell 1. Andelar elever födda 1982 som fått specialpedagogiskt stöd av något slag under något av skolåren 3-9.

Skolår	Andel som fått specialpedagogiskt stöd (%)
3	19,6
4	17,0
5	18,1
6	12,6
7	8,5
8	7,8
9	8,6

<sup>1</sup> Projektet Utvärdering genom uppföljning (UGU) är ett longitudinellt projekt där bl a utbildningskarriärer studeras. Den cohort som refereras till här omfattar c:a 10 procent av alla svenskar födda 1982.

Studier från mitten av 1990-talet visade att förekomsten av åtgärdsprogram i grundskolan var tämligen begränsad (se t ex Persson, 1997). Därefter har man kunnat konstatera att upprättande av åtgärdsprogram fått högre prioritet, kanske främst till följd av den tidigare nämnda förändringen av grundskoleförordningen 1994 och Skolverkets kontroll av efterlevnaden av bestämmelserna.

### *Barn med funktionshinder och åtgärdsprogram*

Vid forskningsstiftelsen ALA har man sedan slutet av 1980-talet studerat problemlösningstrategier bl a som ett led i arbetet med åtgärdsprogram för framför allt barn, unga och vuxna med grava funktionshinder. Fokus för den forskning som i huvudsak Mats Granlund har ansvar för är att studera hur gemensam problemlösning och konsensus påverkar åtgärdsprocessen. Dokumentet åtgärdsprogram ses som ett uttryck för den gemensamma problemlösningen vars syfte är att nå åtgärdsmålen samt för att föräldrar, barn och lärare ges inflytande över åtgärdsbesluten och målformuleringarna.

Även om den forskning som bedrivs vid stiftelsen ALA i huvudsak har en snävare målgrupp än vad föreliggande studie har, så är resultaten i hög grad intressanta. Man kan med fog anta att åtgärder som visar sig framgångsrika i arbetet med barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder också är effektiva för barn med lindrigare svårigheter.

Granlunds och hans medarbetares undersökningar är särskilt intressanta eftersom svårigheterna hos de målgrupper han studerar är så stora. Det krävs betydligt mer genomtänkta strategier för att lägga upp ett åtgärdsprogram. Granlund (personlig kommunikation) skriver:

Sammantaget visar dessa studier att om målen är mer vardagsrelaterade och mindre utvecklingsfokuserade och/eller beteendestörningsfokuserade så ökar sannolikheten att man når målen. Resultatet visar också att gemensam problemlösning/åtgärdsdokument har en styrande effekt på arbetsrutiner samt påverkar upplevt inflytande över åtgärder (dvs effekt på föräldra/personalnivå). Strukturerat åtgärdsarbete utförs i ökad omfattning när åtgärdsdokument finns. Speciellt om de används som återkopplingsinstrument till de som gör dem. Om dokumenten används för att diskutera typ av mål som sätts och varför dessa sätts kan det också påverka kvaliteten i åtgärdsarbetet. Det finns ingen stark direkt koppling mellan att åtgärdsprogram görs och kvalitet och måluppfyllelse på barnnivå. Relationen verkar vara indirekt, dvs åtgärdsdokument underlättar ett gemensamt problemlösningsarbete som i sin tur ger effekter i det barninriktade arbetet. Vad gäller föräldrars engagemang verkar åtgärdsprogram framförallt fylla en stabiliserande funktion när de informella kontakterna fungerar sämre.

Forskningen vid stiftelsen ALA är framförallt av intresse mot bakgrund av svårigheterna hos de individer man arbetar med (se t ex Granlund och Steenson, 1999). Det krävs sannolikt betydligt mer av genomtänkta strategier för att nå positiva effekter för barn, ungdomar och vuxna med grava funktionsstörningar än för barn med lindrigare problem. Det förefaller också som om de krav på problemlösningförmåga och samarbete som upprättande av åtgärdsprogram innebär, har större betydelse för ett positivt resultat än åtgärdsprogrammet i sig. Samtidigt konstaterar man alltså att förekomsten av åtgärdsprogram underlättar ett väl strukturerat arbete.

### *Åtgärdsprogram internationellt*

För att belysa det svenska arbetet med åtgärdsprogram skall här tas några exempel från andra länder, främst från USA, Storbritannien och Norge.

Liksom i Sverige finns i Norge en lagstadgad rätt för elever i behov av särskilt stöd att få en sk individuell opplæringsplan. Specialpedagogiskt stöd förutsätter emellertid i normalfallet att en sakkunigbedömning gjorts som visar huruvida eleven har behov av särskilt stöd eller ej. Eleven själv eller elevens föräldrar har rätt att kräva en sådan bedömning.

I *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)* ges anvisningar om när åtgärdsprogram skall användas och vad de skall syfta till. I och med att eleven får ett åtgärdsprogram innebär detta att undantag görs från normalstudieplanen. Detta regleras i den norska skollagens femte paragraf:

**§ 5-5. Unntak frå reglane om innhaldet i opplæringa**

Reglane om innhaldet i opplæringa i denne lova og i forskrifter etter denne lova gjeld for spesialundervisning så langt dei passar. For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast. Også avvikande kontraktsvilkår for lærlingar kan fastsetjast i den individuelle opplæringsplanen.

Klassestyraren til eleven skal kvart halvår utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått og ei vurdering av utviklinga til eleven. Rektor sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen. (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1998)

Åtgärdsprogrammet ses som ett kontrakt mellan skolan och hemmet och motiveras med att undantaget från skollagens generella regler kräver något slag av bindande överenskommelse. En skillnad mellan Sverige och Norge i sammanhanget är lärarens rapporteringsskyldighet till kommunen liksom till eleven eller dennes föräldrar. Av rapporten skall framgå vilka stödåtgärder eleven fått och hur stödet bidragit till elevens utveckling.

I USA har åtgärdsprogram använts sedan 1970-talet. I samband med införandet av the Education for All Handicapped Children Act 1975 etablerades sk Individual Educational Programs som ett slags kontrakt mellan skola och hem. Goodman and Bond (1993) skriver att planerna skulle upprättas ”with parents as equal participants in the plan, using objective measures of goal attainments, and developing punitive consequences for failure to deliver.” (s. 411). De lagrättsliga sanktionsmöjligheterna ansågs nödvändiga för att få till stånd en förändring av skolans syn på elever i olika slag av svårigheter.

Under 1980-talet riktades från forskarhåll kritik mot både IEP:s innehåll och efterlevnad. Programmen inriktades huvudsakligen på elevernas individuella svårigheter och i låg grad beaktades undervisningsrelaterad problematik. Banks m fl (2001) skriver att

...researchers pointed out problems relating to their implementation, including minimal compliance; lack of precision including poorly specified learning outcomes; lack of parental and child involvement; lack of involvement of class and subject teachers. (s. 13)

Under 1990-talet har IEP:s knutits till the *Individuals with Disabilities Education Act (IDEA)* som är en federal lag där ramarna för delstaternas specialpedagogiska verksamhet lagts fast. Syftet med planerna är dels att tillgodose behoven hos elever med något slag av svårigheter i skolarbetet – företrädesvis elever med funktionshinder - dels att sätta press på skolan att fördela resurser så att dessa elever verkligen får den hjälp de har laglig rätt till. Ungefär tolv procent av eleverna har en IEP som enligt lagstiftningen skall innehålla följande komponenter:

- a statement of the child’s present levels of educational performance, including how the child’s disability affects the child’s involvement and progress in the general curriculum;



- a statement of measurable annual goals, including benchmarks or short-term objectives related to meeting the child's needs and to enable the child to participate in the general curriculum;
- a statement of the special educational and related services and supplementary aids and services to be provided for the child and any programme modifications or support for school personell to allow the child to make progress;
- an explanation of the extent to which, if any, the child will not participate with children without disabilities in the regular class and in activities;
- a statement of any individual modifications in the administration of state or district assessment of student achievement that are needed in order for the child to participate in the assessment or a statement of why that assessment is not appropriate and how the child will be assessed. (a.a. 2001, s. 14)

Av citatet framgår att åtgärdsprogrammen kan innebära att omfattande krav kan komma att ställas på den vanliga undervisningen och skolans organisation. Av vikt är också betoningen på att eleven så långt som möjligt skall delta i samma lärandemiljö som övriga elever. Det samma gäller deltagande i prov av olika slag inte minst National Assessments etc. Om eleven inte kan delta i sådana prov skall detta motiveras.

Om reglerna i USA för utformning av och innehåll i åtgärdsprogrammen får konsekvenser i den vanliga pedagogiska verksamheten, så gäller det inte i samma utsträckning i Storbritannien<sup>2</sup>. Det är den enskilde elevens svårigheter och behov av stöd som fokuseras och i liten utsträckning belyses t ex behov av förändringar i den ordinarie lärandemiljön. I den 1994 införda Code of Practice anges att följande information bör ingå i Individual Educational Plans (IEP):

- The nature of the child's difficulties;
- Actions to be taken
  - special provision
  - staff involved, including the frequency of support,
  - specific programmes/activities/materials/equipment;
- Help from parents at home;
- Targets to be achieved within a given time;
- Any pastoral care or medical requirements;
- Monitoring and assessment arrangements
- Review arrangement and date. (Department for Education, 1994 2:93)

Cooper (1996) anger att ungefär 9 – 12 procent av de engelska eleverna har åtgärdsprogram och att de fått betydligt bättre genomslag i primary school än i secondary. Något krav att involvera elever och föräldrar finns inte, däremot rekommenderas att de hålls informerade om åtgärdsprogrammets innehåll.

Banks m fl (2001) skriver att det varit vanligt att åtgärdsprogrammen varit "överlastade" med information av t ex psykologisk och medicinsk karaktär. Informationsmassan har inneburit att de varit svåra att arbeta med vilket medfört rekommendationer om att begränsa åtgärdsprogrammets innehåll:

It is now recommended that they contain the smallest amount of information needed to trigger effective action whilst retaining their educational benefit. (s. 17)

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kritiken mot åtgärdsprogram i Storbritannien från många håll varit mycket hård. Cooper (1996) hävdar att den allvarligaste bristen är avsaknad

---

<sup>2</sup> Under 2000-2001 genomfördes i Skottland på uppdrag av Scottish Executive ett forskningsprojekt med liknande ansats som det här rapporterade (Banks m fl, 2001). En mer ingående beskrivning av resultaten från denna studie liksom en jämförelse med de svenska resultaten kommer att göras i samband med slutrapporteringen av del två i denna studie.

av delaktighet och engagemang från eleven själv och föräldrarna. Ofta är dessutom språket sådant att t o m lärarna själva har svårt att förstå innehållet. Cooper skriver:

Central issues here are the need to ensure that students and their parents are fully involved in the development of IEPs, and that the IEP is constructed in a way that is accessible to, and understood by, parents and students. It is also vitally important that the goals and objectives defined in the IEPs can be and are implemented. Underpinning everything is the need for an effective and comprehensive review and evaluation process, whereby evaluation applies not only to the outcomes (of the IEP itself), but also to the stages of its development. (s. 118)

Under 2001 har UNESCO tagit fram ett servicematerial – *Open file on Inclusive Education* – i syfte att bidra till utvecklandet av inkluderande pedagogiska miljöer i medlemsländerna. Som ett led i skolornas kvalitetssäkring rekommenderas olika slag av formaliserade och bindande planer för undervisningen av de elever som har de största svårigheterna. Fördelarna med sådana åtgärdsprogram beskrivs på följande sätt:

- they ensure that teachers take the needs of individual students into account in their planning
- they ensure that the necessary teaching resources and materials are available in the classroom
- they provide a means whereby teachers, external specialists, parents and the student her/himself can plan together.

Men man menar också att det finns risker med användande av åtgärdsprogram och skriver

- they focus on the individual student in isolation and take too little account of any barriers to learning in the school environment (such as inappropriate teaching or inadequate teaching materials)
- they tend to plan for individual programmes which are separate from the mainstream curriculum and can become very narrow
- the individual programmes they prescribe tend to underestimate the importance of peer learning and support. (UNESCO, 2001, s. 57)

Det betonas särskilt att åtgärdsprogrammets innehåll skall reflektera situationen i klassrummet och skolan lika väl som den enskilde individens aktuella problematik.

## STUDIENS SYFTE, UPPLÄGGNING OCH GENOMFÖRANDE

### *Enkätkonstruktion och pilotstudie*

Våren 2000 fick en arbetsgrupp på Skolverket i Stockholm i uppgift att utreda förekomst av och innehåll i åtgärdsprogram i den svenska grundskolan. Gruppen var sammansatt av personal från Skolverket och representanter från dåvarande Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH) och Lärarhögskolan i Stockholm. Undersökningen skulle genomföras som en enkät i två steg. I det första steget skulle en pilotstudie genomföras vilken sedan i ett andra steg skulle ge underlag för en rikstäckande studie.

Under hösten 2000 engagerades Bengt Persson och Lisa Asp-Onsjö vid Göteborgs universitet för att konstruera ett enkätformulär. Utformandet av enkäten har skett i tre steg, där varje variant prövats i ett antal skolor. Denna process har efter varje sådant steg lett till allt fler fasta svarsalternativ. Målet för denna utprovningssprocess har varit att få fram svarsalternativ som upplevs som relevanta av personalen på skolorna samtidigt som de presenterade svarsalternativen så väl som möjligt skall täcka syftet med åtgärdsprogrammen.

Eftersom det ofta varit komplicerat att identifiera och täcka problemområdet har det bedömts som värdefullt att skolverksgruppen haft inflytande över arbetet med att ta fram enkäten och

genomföra pilotstudien. Under arbetets gång har också en referensgrupp vid institutionen för pedagogik och didaktik vid Göteborgs universitet knutits till projektet och givit sina synpunkter på enkäten. Utformandet av enkäten har således skett i tät samverkan med de utvalda skolorna, referensgruppen och skolverksgruppen.

Sedan enkätformuläret på detta sätt utvecklats har det inom ramen för pilotstudien sänts ut till 68 skolor varefter en sammanställning av resultaten redovisats för Skolverket (Persson & Asp-Onsjö, 2000). Resultatet från pilotstudien föranledde några mindre justeringar i enkätens utformning.

### *Undersökningens genomförande*

Huvudstudien har genomförts i ett urval grundskolor i landet. Målpopulationen utgjordes av samtliga grundskolor, dock ej sameskolor. Undersökningen genomfördes genom SCB:s försorg som en postenkät till 1230 skolor och skickades ut i april 2001. Till de skolor som inte besvarat enkäten inom föreskriven tid skickades en skriftlig påminnelse under maj månad. Telefonpåminnelse genomfördes i början av juni och insamlingen avslutades veckan efter midsommar. Enkäten har sänts ut till skolornas rektor eller motsvarande befattningshavare som i flertalet fall tagit hjälp av annan personal på skolan för att besvara frågorna. Resultatet har levererats i såväl Excel- som SPSS-format och analysen har huvudsakligen genomförts med hjälp av SPSS. I bilaga 1 redovisas de grupperingsvariabler som används samt motsvarande antal skolor.

### *Urval och kvalitetsbedömningar*

För att optimera precisionen i skattningarna och minska bortfallsfel har populationen stratifierats varvid också mål- och rampopulationerna kommit att överensstämja väl. Rampopulationen bestod av 5 084 grundskolor och stratifieringsvariablerna som användes var huvudman, skoltyp och region. På detta sätt bildades 24 strata inom vilka drogs ett urval om 70 skolor. De strata som hade färre än 70 skolor totalundersöktes.

Inkomna svar har räknats upp med vikter där hänsyn till varierande urvalssannolikheter och svarsfrekvenser tagits. I skattningsförfarandet ligger ett antagande om att de saknade uppgifterna för objekten i bortfallet inte på ett avgörande sätt avviker från de svarandes uppgifter i respektive stratum. Varje uppräkningsvikt har erhållits genom att populationen dividerats med antalet avgivna svar i stratumet.

I redovisningen av resultaten används sju registervariabler vilka redovisas i bilaga 1 tillsammans med antal skolor inom varje grupp. Grundskolor med särskilda former av undervisning har också särredovisats nämligen skoldaghem (n=87) och sjukhusskolor (n=14). Tillsammans utgör dessa typer av skolor 8,2 procent vilket är en oproportionerligt stor andel då det totala antalet elever i dessa två typer av skolor är litet. Ett problem i detta sammanhang, och som komplicerar analysen något, är att skoldaghem och sjukhusskolor ibland särredovisas som egen skola och ibland redovisas som en del i en vanlig grundskola. En konsekvens av detta är att skoldaghemmens och sjukhusskolornas redovisade elevmedeltal är 158 respektive 348 elever vilket således inte överensstämmer med de faktiska förhållandena. En följd av denna ”dubbla” redovisning är att det inte är möjligt att t ex beräkna hur stor andel av eleverna i dessa typer av skolor som bedöms behöva stödåtgärder, får stöd eller har åtgärdsprogram.

Svarsbortfallet var 14 procent (171 skolor) och svarsfrekvensen varierar mellan 79 och 100 procent i de olika strata. Den höga svarsfrekvensen tillsammans med stratifieringstekniken medför att någon särskild bortfallsanalys inte bedömts nödvändig att genomföra. Registervariabeln *modersmål* hade stort bortfall (29 procent) varför denna variabel använts med försiktighet.

Svaren från de 1059 skolorna utnyttjas på så sätt att de utgör underlag för en skattning av hur alla de drygt femtusen skolorna skulle ha svarat. I skattningarna ligger en viss osäkerhet som man kan beräkna. Med 95 procents sannolikhet är osäkerheten högst +/- fyra procent i de olika svaren. T ex svarade 41 procent av skolorna att de ansåg att de överenskomna åtgärderna i åtgärdsprogrammen i mycket stor utsträckning också blev utförda. Vi vet alltså inte hur stor andel av Sveriges skolor som delar den uppfattningen men med 95 procents sannolikhet kan vi anta att intervallet 37-45 procent rymmer den verkliga andelen. Det bör påpekas att osäkerheten givetvis ökar när svaren bryts ned på olika grupper.

## RESULTAT

### *Behov av särskilt stöd och förekomst av åtgärdsprogram*

Studien visar att åtgärdsprogram numera är tämligen vanligt förekommande i landets skolor och att de elever som är i behov av särskilt stöd också vanligen har åtgärdsprogram. I genomsnitt har 13 procent av eleverna i grundskolan ett åtgärdsprogram. Om bestämmelserna i grundskoleförordningen följdes fullt ut, skulle andelen som får särskilt stöd vara lika stor som den andel som bedöms vara i behov av särskilt stöd. Så är emellertid inte fallet. Våra resultat visar att det är 17 procent av eleverna som får stöd medan 21 procent bedöms vara i behov av särskilt stöd. Det innebär att var femte elev bland dem som anses ha så stora svårigheter att de skulle behöva extra hjälp, inte får det och att åtgärdsprogram saknas för var fjärde elev som får specialpedagogiskt stöd.

I tabellerna 2, 3 och 4 visas de olika andelarna i relation till skolstorlek, personaltäthet och andel specialpedagog<sup>3</sup> på skolan<sup>4</sup>.

Tabell 2. Andel elever som bedöms behöva särskilt stöd, får särskilt stöd respektive åtgärdsprogram i relation till skolstorlek.

Elever per skola	Andel i behov av stöd (%)	Andel som får stöd (%)	Andel som har åtgärdsprogram (%)
Upp till 99	26	22	16
100-199	22	19	14
200-399	21	17	13
400 eller fler	19	15	12

Tabell 3. Andel elever som bedöms behöva särskilt stöd, får särskilt stöd respektive åtgärdsprogram i relation till personaltäthet.

<sup>3</sup> I befattningen specialpedagog ingår personal som arbetar med specialpedagogiska uppgifter i skolan. Det innebär att det inte enbart är personal med specialpedagogexamen som avses utan även t ex lärare med den äldre speciallärarutbildningen.

<sup>4</sup> Det bör noteras att små skolor har större personaltäthet och större andel specialpedagoger även om det senare sambandet är mycket svagt.

Lärare per 100 elever	Andel i behov av stöd (%)	Andel som får stöd (%)	Andel som har åtgärdsprogram (%)
Upp till 6,67	17	15	11
6,68-9,99	21	17	13
10 eller fler	26	20	16

Tabell 4. Andel elever som bedöms behöva särskilt stöd, får särskilt stöd respektive åtgärdsprogram i relation till andel specialpedagoger på skolan.

Andel specialpedagoger	Andel i behov av stöd (%)	Andel som får stöd (%)	Andel som har åtgärdsprogram (%)
Inga	19	16	12
0,7-9,9	21	16	12
10 eller mer	22	19	15

Vi kan alltså konstatera att ju mindre skola, ju större personaltäthet och/eller större andel specialpedagoger, desto större andel elever definieras som i behov av särskilt stöd. Samma förhållande gäller de faktiska stödinsatserna. Det är också så att andelen elever som har åtgärdsprogram bland dem som får särskilt stöd är tämligen konstant och oberoende av skolans storlek, personaltäthet och andel specialpedagoger. Dock är det något vanligare att åtgärdsprogram upprättas i stora skolor och i skolor där personaltätheten är hög. I skolor med hög andel specialpedagoger däremot, är det inte vanligare än i andra skolor att elever som får stöd har ett åtgärdsprogram.

#### *Räcker stödet till?*

1990-talets resursneddragningar i grundskolan har medfört att specialpedagogisk verksamhet drabbats hårdare än den vanliga undervisningen. I *Attityder till skolan 2000* (Skolverket, 2001a) visar resultaten också på att en majoritet av lärarna tycker att möjligheterna att ge eleverna extra stöd är ganska eller mycket dåliga (s. 116). Även föräldrarna har låg tilltro till skolans möjligheter att ge eleverna extra stöd och hjälp när de behöver det. En dryg tredjedel menar att möjligheterna till stöd är ganska eller mycket dåliga. Eleverna själva ser dock situationen mer positivt. Två tredjedelar anser att det finns ganska eller mycket bra möjligheter att få extra stöd och hjälp om de behöver det (s. 96).

Skolverkets attitydundersökning ger alltså en splittrad bild av skolans förutsättningar att stötta elever som behöver särskilt stöd. I detta perspektiv kan det vara intressant att studera hur man i enkäten besvarat frågan om huruvida man tycker att den egna skolans stödåtgärder är tillräckliga för de elever som är i behov av stöd. Knappt hälften (48 procent) anser att stödåtgärderna är tillräckliga för de flesta eller alla elever. Vid uppdelning på skolstorlek, personaltäthet mm blir emellertid den statistiska osäkerheten stor varför det är svårt att dra några generella slutsatser av materialet. Dock kan noteras att man i fristående skolor i högre grad än i kommunala anser sig ha tillräckliga stödresurser (65 procent jämfört med 46 procent).

Rektorena är den yrkesgrupp som oftast är tillfreds med tillgången på stödåtgärder. 57 procent anser att de räcker till för de flesta eller alla elever. Klasslärarna och specialpedagogerna är dock mindre nöjda (51 respektive 45 procent). Det förefaller alltså som om de yrkeskategorier som arbetar ”nära” problematiken upplever större brister vad gäller tillgången på stödresurser.

Även regionala skillnader kan iakttas i materialet. Personal på skolor i medelstora städer/industrikommuner är betydligt mindre nöjda än genomsnittet (40 procent). Det förefaller också vara så att man i skolor med högre andel invandrarelever är mindre nöjd än i andra skolor. I skolor där tio procent eller fler av eleverna har annat modersmål än svenska, anser endast 39 procent att stödåtgärderna räcker till för de flesta eller alla elever.

*Vem tar initiativ till att åtgärdsprogram skrivs och vem deltar aktivt i upprättandet?*

Tidigare undersökningar (t ex Persson, 1997) visar, kanske inte oväntat, att det är i klassrummet som elevers svårigheter i första hand visar sig. Det är därför naturligt att klass- eller ämnesläraren gör bedömningen att särskilda stödåtgärder behöver sättas in och åtgärdsprogram upprättas. Tabell 5 visar i vilken utsträckning olika personalkategorier samt elever och föräldrar tar initiativ till att åtgärdsprogram skrivs:

Tabell 5. Initiativtagare till att åtgärdsprogram skrivs.

Kategori	Andel (%)
Rektor	31
Klasslärare/ämneslärare	82
Specialpedagog	76
Skolsköterska	4
Skolpsykolog	6
Kurator	5
Elevassistent	3
Förälder	9
Elev	1
Annan <sup>5</sup>	5

Som tabell 5 visar är det vanligen klass- eller ämnesläraren och/eller specialpedagogen som tar första steget till upprättandet av åtgärdsprogram. Det föreligger inga större skillnader mellan olika skoltyper, regioner m m i detta avseende.

När det gäller föräldrars och elevers aktivitet i samband med att åtgärdsprogram skall upprättas, kan vi konstatera betydande skillnader mellan olika typer av skolor. I skolor med år 1-9 (totalt 852 i landet) är det betydligt vanligare att föräldrar och elever tar sådana initiativ vilket även gäller fristående skolor. Det förefaller alltså som om dessa skolors öppenhet för medverkan från föräldrar och elever i detta avseende är större. Möjligen skulle man kunna misstänka att det hänger samman med att dessa skolor har färre elever än andra och att möjligheten att då lära känna barn och föräldrar bättre medför en högre grad av engagemang. Så är dock inte fallet. Snarare är det så att det är i skolor med fler än 400 elever som föräldra- och elevmedverkan är vanligast förekommande.

Elevhälsans personal (främst skolsköterska, skolpsykolog och kurator) tar i liten utsträckning initiativ till att skriva åtgärdsprogram. Det förefaller troligt att detta hänger samman med att åtgärdsprogram i huvudsak uppfattas som ett dokument med pedagogiskt eller specialpedagogiskt innehåll. En sådan tolkning stärks naturligtvis av skrivningen i grundskoleförordningens 5 kap. 4 § där det står:

<sup>5</sup> Här nämns anhörig, föreståndare, behandlingspersonal, studieledare, förskollärare, fritidspedagog, socialsekreterare, arbetslaget, logoped och skolchef.

En elev skall ges stödundervisning, om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de mål som minst skall ha uppnåtts vid slutet av det femte och det nionde skolåret eller om eleven av andra skäl behöver stöd.

Stödundervisning kan anordnas antingen i stället för utbildning enligt timplanen eller som ett komplement till sådan utbildning.

Eftersom elever som får stödundervisning skall ha ett åtgärdsprogram och eftersom stödundervisning skall ges om eleven bedöms inte klara av kunskapsmålen, är det rimligt att åtgärdsprogrammen fokuserar svårigheter i relation just till mål att uppnå. Då dessa mål allmänt uppfattas som mål i skolans ämnen kan det falla sig naturligt att det är den pedagogiska personalen som i första hand slår larm och föreslår ett åtgärdsprogram.

I detta sammanhang kan det vara intressant att studera frågan om vilka som aktivt deltar i upprättandet av åtgärdsprogram. Tabell 6 avser att illustrera i vilken utsträckning olika personalkategorier samt elever och föräldrar deltar i själva upprättandet av åtgärdsprogrammet.

Tabell 6. Aktivt deltagande i upprättandet av åtgärdsprogram

Kategori	Andel (%)
Rektor	30
Klasslärare/ämneslärare	96
Specialpedagog	87
Skolsköterska	13
Skolpsykolog	18
Kurator	9
Elevassistent	34
Förälder	83
Elev	60
Annan <sup>6</sup>	8

Vid en jämförelse mellan tabellerna 5 och 6 visar det sig att sambandet är högt ( $0,67 < r < 0,79$ <sup>7</sup>) när det gäller att ta initiativ till och aktivt deltagande i upprättandet av åtgärdsprogram. En viktig iakttagelse är den relativt höga graden av elev- och föräldramedverkan. Mer än fyra av fem föräldrar uppges vara aktiva i samband med upprättandet av åtgärdsprogram medan detta gäller tre av fem elever.

När det gäller föräldrarnas medverkan föreligger inga signifikanta skillnader mellan olika slag av skolor medan detta är fallet när det gäller eleverna. I små skolor (mindre än 100 elever) deltar knappt hälften av eleverna medan i de riktigt stora skolorna (mer än 400 elever) fyra av fem elever vanligtvis deltar aktivt då åtgärdsprogram utarbetas. Detta hänger delvis samman med att små skolor oftast har elever i de lägre skolåren medan stora skolor i de flesta fall har elever i skolåren 7-9. Man skulle då kunna tänka sig att det förhållande att de yngre barnen i lägre grad deltar i utarbetandet av åtgärdsprogram skulle kompenseras av en högre föräldraaktivitet. Så är dock inte fallet. Det finns ett starkt samband mellan föräldrars och elevers deltagande ( $r=0,85$ ). Finns eleven med är det alltså vanligt att också föräldern är med.

<sup>6</sup> Här nämns Skolläkare, anhörig, föreståndare, behandlingspersonal, studieledare, förskollärare, fritidspedagog, socialsekreterare, resursperson och logoped.

<sup>7</sup> I de fall korrelationskoefficienter anges är sambandet signifikant på 0,01-nivån.

Det är också så att i skolor där det finns specialpedagoger, är elever och föräldrar i högre grad engagerade i utarbetandet av åtgärdsprogram. Även här får dock resultaten tolkas med försiktighet eftersom små skolor (som alltså vanligen har barn i de lägre åldrarna) i högre grad än stora saknar specialpedagoger.

## Åtgärdsprogrammets innehåll

### *Dominerande problembeskrivningar*

Som tidigare nämnts är det främst elevernas bedömda möjligheter att nå kunskapsmålen i år fem respektive nio som avgör huruvida stöd skall ges och åtgärdsprogram utarbetas. Detta skulle därmed kunna sägas vara en överordnad problembeskrivning i förhållande till andra svårigheter relaterade till skolans ämnen. Tabell 7 visar att svårigheter att nå kunskapsmålen utgör ett vanligt innehåll i åtgärdsprogrammets problembeskrivningar. Lika vanligt är emellertid koncentrationssvårigheter och läs- och skrivsvårigheter. En relativt liten andel svar (åtta procent) hamnar under svarsalternativet ”Annat” i enkäten<sup>8</sup>.

Tabell 7. Dominerande problembeskrivningar i åtgärdsprogrammen. Procent.

	Mycket vanligt	Ganska vanligt	Varken vanligt eller ovanligt	Ganska ovanligt	Mycket ovanligt	Ej svar
Svårigheter att nå kunskapsmålen	54	29	8	4	1	4
Tal-/språk- /kommunikationshinder	9	25	23	28	7	8
Socioemotionella svårigheter	21	43	18	9	4	5
Koncentrationssvårigheter	34	50	9	3	1	3
Läs- och skrivsvårigheter	50	38	8	2	0	3
Matematiksvårigheter	27	44	18	6	1	4

Resultatet bekräftar vad som framkommit i andra studier (bl a Persson, 1997) nämligen att det är två slag av svårigheter som dominerar. Dels handlar det om lärandesvårigheter i vid mening – skolans krav överensstämmer inte med elevens möjligheter och förutsättningar att nå målen - dels handlar det om beteendeproblematik som kan ta sig uttryck som socioemotionella svårigheter och koncentrationssvårigheter.

När det gäller *svårigheter att nå kunskapsmålen* visar resultaten att detta är vanligast under de senare skolåren. Hela 95 procent anger att detta är *mycket eller ganska vanligt* på skolor för de senare skolåren (skolor med år 4-6, 4-9 och 7-9). Även regionala skillnader kan iakttagas. På skolor i mindre städer eller glesbygd anges detta som en dominerande orsak av 87 procent medan motsvarande andel för skolor i storstadsområden är 79 procent. Det är också en markant skillnad mellan kommunala och fristående skolor vilket kan ha visst samband med å ena sidan sådana skolors profiler<sup>9</sup> och å andra sidan det faktum att elever i fristående skolor i genomsnitt är yngre än i de kommunala<sup>10</sup>. Som vi tidigare kunnat konstatera betonas just kunskapsmålen som mer betydelsefulla i de senare skolåren.

<sup>8</sup> Under svarsalternativet ”Annat” anges sådant som motoriska svårigheter, tonårsproblematik, psykologiska problem, motivation, funktionshinder, bristande läsläsning/skoltrötthet, hög frånvaro, familjeproblem och medicinska problem.

<sup>9</sup> Antalet elever i landets 418 fristående skolor år 2000 var 41 500 av vilka de flesta går i skolor med allmän inriktning (Skolverket 2000c). I bilaga 2 redovisas fördelningen efter typ av inriktning.

<sup>10</sup> Endast 12,5 procent av de i undersökningen ingående fristående skolorna hade en verksamhet riktad endast till elever från år 4 och uppåt.



*Tal-/språk- och kommunikationshinder* som dominerande problembeskrivning i åtgärdsprogrammen förekommer vanligast i de lägre skolåren vilket överensstämmer med resonemanget om kunskapsmål tidigare. Det är inte förrän i år fem som eleverna genomgår nationella ämnesprov vilket kan innebära att man under de första skolåren har mer tid att ägna åt svårigheter som inte är direkt relaterade till ämneskunskaper. Det är också så att det på skolor med tio procent eller fler utbildade specialpedagoger är vanligare att tal-/språk- och kommunikationshinder fokuseras i åtgärdsprogrammen. Detta tyder på att det är specialpedagogiskt utbildad personal som identifierar och åtgärdar problem av detta slag.

Två tredjedelar av skolorna anger att *socioemotionella svårigheter* i mycket eller ganska hög grad förekommer som problembeskrivning i åtgärdsprogrammen. Här är skillnaderna mellan olika slag av skolor små. Dock är problemen mindre vanliga i skolor belägna i mindre städer eller glesbygd. Det är också så att man i skolor med hög andel elever med annat modersmål än svenska anger att socioemotionella svårigheter är vanligt förekommande.

En intressant iakttagelse är att koncentrationssvårigheter är vanligare som problembeskrivning i åtgärdsprogrammen på skolor med hög andel specialpedagoger bland personalen. Sambandet är svagt men signifikant och måste tolkas med försiktighet. En tolkning skulle kunna vara att specialpedagoger är duktiga på att ”hitta” avvikelser medan en annan tolkning är att på skolor där man upplever sig ha problem av det här slaget anställer man specialpedagoger för att komma till rätta med problemen. Det kan dock noteras att signifikanta samband av det här slaget inte finns för andra problembeskrivningar. Därför förefaller det sannolikt att koncentrationssvårigheter upptäcks och också bedöms kunna åtgärdas om det finns specialpedagogisk kompetens på skolan.

*Koncentrationssvårigheter* skulle kunna ses som ett uttryck för socioemotionella svårigheter. Det visar sig också att sambandet mellan de två problemtyperna är högt<sup>11</sup> ( $r=0,58$ ). Även här är problemtypen mindre vanligt förekommande i skolor i mindre städer eller glesbygd medan skillnaden mellan olika skoltyper inte är signifikant.

Det finns dock ett samband mellan skolans storlek, personaltäthet<sup>12</sup> och förekomsten av problembeskrivningen koncentrationssvårigheter i åtgärdsprogrammen. I stora skolor är det vanligare att koncentrationssvårigheter förekommer som problembeskrivning i åtgärdsprogrammen vilket kan sammanhånga med att man i sådana skolor har lägre personaltäthet.

Den vanligast förekommande problembeskrivningen i åtgärdsprogrammen är *läs- och skrivsvårigheter*. Skillnader mellan olika slag av skolor är marginell. Inte heller har personaltäthet eller andel specialpedagoger något signifikant samband med förekomsten av denna problemtyp i åtgärdsprogrammen.

<sup>11</sup> Det bör noteras att det i den här studien inte handlar om samband på individnivå utan på skolnivå. Det innebär att man inte kan uttala sig om huruvida *en elev* som anses ha socioemotionella svårigheter också har svårt att koncentrera sig. Vad resultaten säger är däremot att på *en skola* där man ofta beskriver problematiken i åtgärdsprogram i termer av socioemotionella svårigheter, är det också vanligt att man anger koncentrationssvårigheter.

<sup>12</sup> Inte oväntat är personaltätheten större på små skolor än på stora ( $r=0,24$ ).

Resultaten visar att *matematiksvårigheter* har ett samband med läs- och skrivsvårigheter. Korrelationskoefficienten är så hög som 0,70 vilket innebär att bland samtliga uppgivna problembeskrivningar är detta samband starkast.

Både när det gäller matematiksvårigheter och läs- och skrivsvårigheter uppträder dessa problembeskrivningar relativt oberoende av skoltyp och skolstorlek. Emellertid finns ett intressant samband med skolhuvudmannaskapet. I fristående skolors åtgärdsprogram förekommer dessa båda problembeskrivningar i långt lägre grad än förväntat för genomsnittet av skolorna.

## Identifikationsprocesser

### *Testning och kartläggning*

En fråga som i olika undersökningar ställts är hur urvalet av elever för stödverksamheten går till och på vilket sätt elevers svårigheter fastställs. I enkäten ombads skolorna besvara frågan om i vilken utsträckning standardiserade formulär eller mallar används liksom i vilken utsträckning en pedagogisk kartläggning<sup>13</sup> ligger till grund för åtgärdsprogrammen. Dessa resultat redovisas i tabell 8.

Tabell 8. Instrument vid upprättande av åtgärdsprogram. Procent.

	Alltid	Ofta	Sällan	Aldrig	Ej svar
Standardiserade formulär eller mallar	44	35	11	8	1
Pedagogisk kartläggning	50	44	3	0	3

Det är alltså mycket vanligt att någon form av systematiserad problemidentifikation äger rum i skolorna i samband med att åtgärdsprogram skrivs.

*Pedagogisk kartläggning* skulle kunna beskrivas som utforskande pedagogiska processer avsedda att leda fram till en redogörelse för både den pedagogiska miljön, eleverna samt interaktionen dememellan. Det handlar då inte enbart om att utgå från olika slag av test av individers färdigheter eller kunskaper. Snarare skall den pedagogiska kartläggningen beakta problematik på såväl individnivå som grupp- och organisationsnivå.

Med *standardiserade formulär eller mallar* avses däremot just för ändamålet framtagna test där standardisering eller normering av resultat finns att tillgå. Genom att således jämföra enskilda elevers resultat med standarden eller normen, ges en bild av elevens färdighets- eller kunskapsnivå.

Jämför man de två identifikationsinstrumenten skulle man kunna säga att den pedagogiska kartläggningen oftast utgör ett naturligt och vardagligt inslag i lärararbetet. I samband med att åtgärdsprogram skall utarbetas fokuseras dock vissa delar av detta arbete liksom vissa individer mer än andra. Om man i identifikationsarbetet i stället använder sig av standardiserade formulär eller mallar, blir situationen en annan. Oftast innebär detta att särskilda arrangemang måste vidtas eller speciell personal användas för ändamålet. I det perspektivet är det kanske inte särskilt oväntat att detta är vanligare på skolor med hög andel

<sup>13</sup> Pehrsson och Sahlström (1998) skriver: ”Enligt svensk Ordbok betyder kartläggning ordagrant att lägga en karta. Kartbilden anser vi kan variera beroende på vad och hur mycket den som lägger kartan vill synliggöra. I överförd bemärkelse betyder kartläggning att *systematiskt utforska*.” (s. iv)

specialpedagoger. Detsamma gäller emellertid användningen av pedagogisk kartläggning som bas för åtgärdsprogrammen. På skolor där man har specialpedagoger är detta vanligare än på andra. Det bör dock noteras att skillnaderna är relativt små.

Det är också så att det finns en signifikant positiv men svag korrelation ( $r=0,14$ ) mellan förekomsten av åtgärdsprogram på skolan och användningen av standardiserade formulär eller mallar. När det gäller pedagogisk kartläggning som identifikationsverktyg är korrelationen noll. Det är också betydligt vanligare att standardiserade formulär eller mallar används i skolor med elever i de lägre skolåren än i de högre.

I fristående skolor använder man i mindre utsträckning formulär, mallar och test än i kommunala. Medan man i fyra av fem kommunala skolor uppger att detta tillämpas ofta eller alltid är motsvarande andel drygt en av två i de fristående skolorna. Detta är särskilt intressant mot bakgrund av att fristående skolor, som tidigare behandlats, oftare rekryterar yngre barn.

En följdfråga till frågan om huruvida pedagogisk kartläggning används i arbetet med upprättandet av åtgärdsprogram har också ställts. Syftet är att söka svar på vad den pedagogiska kartläggningen grundas på för uppgifter om eleven och lärandemiljön. I tabell 9 redovisas de olika svarsalternativen och deras svarsfrekvenser.

Tabell 9. Underlag för pedagogisk kartläggning. Procent.

	Mycket vanligt	Ganska vanligt	Varken vanligt eller ovanligt	Ganska ovanligt	Mycket ovanligt	Ej svar
Standardiserade test	32	38	15	5	5	5
Icke-standardiserade test	9	32	25	12	8	14
Nationella ämnesprov	26	35	17	7	6	9
Intervju/observation av eleven	48	34	10	4	1	4
Observation av interaktionen i klassrummet	40	32	14	8	3	3
Observationer av lärarnas undervisning	11	12	21	27	22	8

Tabell 9 visar att det vanligaste sättet att skaffa information för den pedagogiska kartläggningen är att intervjua eller observera eleven och interaktionen mellan eleverna i klassrummet. Däremot är det mindre vanligt att lärarnas undervisning blir föremål för granskning. Detta har sannolikt samband med att det är läraren själv som genomför observationerna och att det naturligtvis är förenat med svårigheter att observera den egna undervisningen. Man skulle kunna förmoda att på skolor med högre andel specialpedagoger, skulle det vara vanligare att lärarnas undervisning observerades. Något signifikant samband av det slaget finns dock inte. Inte heller på skolor med hög personaltäthet är observation av lärarnas undervisning vanligare än på andra.

Det finns emellertid ett positivt om än relativt svagt samband mellan förekomst av åtgärdsprogram och användning av standardiserade test eller nationella ämnesprov i den pedagogiska kartläggningen ( $r=0,14$ ). Detta innebär att ju fler elever som har åtgärdsprogram, desto vanligare är det att man identifierat dem med hjälp av test eller nationella prov. Det är också så att detta är vanligare på skolor för elever i de lägre åldrarna än i de högre.

Det föreligger en markant skillnad mellan kommunala och fristående skolor även när det gäller underlaget för den pedagogiska kartläggningen. Man använder i betydligt mindre

utsträckning tester och prov i de fristående skolorna än i de kommunala. Det är däremot vanligare att man använder sig av observationer av eleven eller av interaktionen mellan elever i de fristående skolorna. När det gäller observationer av lärarnas arbete som grund för den pedagogiska kartläggningen är detta dubbelt så vanligt i de fristående skolorna.

### Andra slag av utredningar

Förutom pedagogiska utredningar (kartläggning och testning) förekommer kompletterande utredningar relativt frekvent. I tabell 10 redovisas hur vanligt det är med olika slag av sådana utredningar.

Tabell 10. Kompletterande utredningar i arbetet med åtgärdsprogram. Procent.

	Mycket vanligt	Ganska vanligt	Varken vanligt eller ovanligt	Ganska ovanligt	Mycket ovanligt	Ej svar
Medicinsk utredning	6	18	30	29	12	4
Psykologisk utredning	14	39	26	16	3	2
Social utredning	5	17	28	29	16	5

Vi kan alltså konstatera att psykologisk expertis är inkopplad i många fall vid utarbetandet av åtgärdsprogram. Fler än hälften av skolorna anger att detta är mycket eller ganska vanligt. Även medicinska och sociala utredningar förekommer i samband med att åtgärdsprogram upprättas, om än i mindre omfattning. Några signifikanta skillnader mellan olika skoltyper m m kan inte identifieras.

## Åtgärdsförslag

Åtgärdsprogrammets viktigaste inslag är naturligtvis de åtgärder som föreslås. I tabell 11 redovisas hur vanligt förekommande olika slag av åtgärder är.

Tabell 11. Åtgärder som föreslås i åtgärdsprogrammen<sup>14</sup>. Procent.

	Mycket vanligt	Ganska vanligt	Varken vanligt eller ovanligt	Ganska ovanligt	Mycket ovanligt	Ej svar
Anpassning av arbetsformer/arbetssätt	53	37	5	1	1	3
Anpassade läromedel	37	46	12	2	1	2
Anpassning av den fysiska miljön	14	26	31	18	6	6
Förändring av klass/gruppsammansättning	8	27	26	26	10	4
Placering av eleven i liten grupp	12	24	22	22	17	3
Särskild färdighetsträning	38	46	10	4	1	2
Kompetensutveckling av skolpersonal	3	23	28	23	19	4

Den vanligast föreslagna åtgärden är *anpassning av arbetsformer och/eller arbetssätt*. Nästan lika vanligt är *anpassade läromedel* och *särskild färdighetsträning*. De olika svarsalternativen är mycket stabila över skoltyper, huvudmän, personaltäthet m m. Ungefär 90 procent av skolorna anger att anpassning av arbetsformer och arbetssätt är ganska eller mycket vanlig. Åtgärden innebär att skolan tar på sig ansvaret att söka lägga tillräta lärandemiljön så att

<sup>14</sup> Under alternativet ”Annat” har fem procent av skolorna angett anpassad studiegång, extra vuxenstöd, handledning, föräldramedverkan, terapeutiska samtal, hemundervisning, utökat elevansvar och ”mer av det som fungerar bra”.

eleven kan få större utbyte av skolvistelsen. Det är värt att notera att denna åtgärd uppenbarligen utgör ett försök att komma tillrätta med elevens svårigheter just genom att lärarna överväger alternativa sätt att bedriva sin undervisning.

Nära kopplat till den föregående åtgärden är att anpassa läromedlen till elevens förutsättningar. Denna åtgärd har också samband med särskild färdighetsträning ( $r=0,49$ ) vilket sannolikt innebär att eleven får arbeta med basala uppgifter främst i svenska och matematik. Åtgärden att anpassa läromedlen har ett positivt samband med just svårigheter i svenska och matematik ( $r=0,40$  respektive  $0,42$ ). Att den särskilda färdighetsträningen främst handlar om svårigheter i just dessa två ämnen visas av att dessa samband är de starkaste bland de problembeskrivningar som angivits (tabell 7). Koefficienterna för sambandet mellan *särskild färdighetsträning* och *svenska* respektive *matematik* är  $0,41$  och  $0,44$ . Det är också så att *anpassning av läromedlen* är vanligare i de lägre skolåren än i de högre vilket också gäller *särskild färdighetsträning*.

En åtgärd som inte i lika stor utsträckning föreslås är *anpassning av den fysiska miljön*. Fyra av tio skolor anger denna åtgärd som mycket eller ganska vanlig i åtgärdsprogrammen. Även här är åtgärden vanligast i de lägre skolåren och nästan dubbelt så vanlig i små skolor som i stora. Detta hänger delvis samman med att en del av de små skolorna är kommunala specialinrättningar som skoldaghem o d.

Små skolor anger i högre grad än stora att *förändring av klass- eller gruppammansättning* är en åtgärd som föreslås i åtgärdsprogrammen. Här är det intressant att notera att denna åtgärd är vanligare om andra än den pedagogiska personalen tar initiativ till att åtgärdsprogram skrivs. I tabell 12 redovisas korrelationskoefficienterna för sambandet mellan denna åtgärd och initiativtagare till åtgärdsprogrammet:

Tabell 12. Samband mellan åtgärden *förändring av klass- eller gruppammansättning* och *initiativtagare till åtgärdsprogrammet* (Pearson's r).

Kategori	r
Rektor	0,39
Klasslärare/ämneslärare	0,30
Specialpedagog	0,36
Skolsköterska	0,46
Skolpsykolog	0,46
Kurator	0,47
Eleveassistenta	0,48
Förälder	0,45
Elev	0,48
Annan	0,47

Skiljelinjen mellan den pedagogiska personalen och övriga återfinns i betydligt lägre utsträckning när det gäller andra föreslagna åtgärder. Detta tyder på att skolans elevvårdspersonal samt elev och föräldrar i högre grad än den pedagogiska personalen ser elevens svårigheter som ett interaktionsproblem och därmed föreslår förändringar i klassens sammansättning.

Att föreslå *placering i liten grupp* är, som tabell 11 visar, inte särskilt vanligt. Åtgärden är vanligare i de senare skolåren än i de tidigare. Det är också så att personaltätheten spelar roll när det gäller att föreslå placering i liten grupp. Ju fler lärare per elev på skolan, desto vanligare är det att denna åtgärd föreslås i åtgärdsprogrammet.

Var fjärde skola anger att *kompetensveckling av personal* utgör en ganska eller mycket vanlig åtgärd i åtgärdsprogrammen. Detta är nästan dubbelt så vanligt förekommande i fristående skolor som i kommunala. Det är också så att denna åtgärd är vanlig på skolor där man inte har några specialpedagoger alls. 40 procent av dessa skolor anger åtgärden som ganska eller mycket vanlig. Åtgärden är också betydligt vanligare i små skolor och i skolor med yngre barn. Korrelationsanalysen visar också att det är mindre vanligt att det är skolans pedagogiska personal som föreslår kompetensutveckling som åtgärd i åtgärdsprogrammen.

Att kompetensutveckling av skolans personal utgör ett vanligare inslag i de fristående skolornas åtgärdsprogram än i de kommunalas hänger sannolikt samman med att andelen lärare med pedagogisk utbildning i de förra är lägre än i de senare. Läsåret 2000/01 var andelen utbildade lärare i de fristående skolorna 62,4 procent medan motsvarande andel i de kommunala var 82,0 (Skolverket, 2001d, s. 97). Även när det gäller elevvården skiljer sig de båda huvudmännen åt. Medan elevvården i de kommunala skolorna utgör 2,0 procent av de totala kostnaderna är motsvarande andel i de fristående skolorna 1,3 procent (Skolverket, 2001e, s. 15).

När det gäller frågan om vilka åtgärder som vanligtvis föreslås i åtgärdsprogrammen kan sammanfattningsvis sägas att det handlar om två sätt att hantera problematiken samt en kombination dem emellan. Det första handlar om att fokusera skolans roll i samband med att elever får svårigheter i skolarbetet. Det rör sig då om att vidta strukturella förändringar men också att se över innehåll och kompetenstillgång. Det andra handlar om att arbeta med elevens problem och att göra detta i en mindre grupp. Det förefaller således som om åtgärdsprogrammen i grundskolan numera söker lösningen på de uppkomna problemen på såväl individnivå som grupp- och organisationsnivå.

## Åtgärdsprogram och styrdokument

En fråga i enkäten syftar till att ge en bild av i vilken utsträckning åtgärdsprogrammen har en koppling till olika slag av nationella och lokala styrdokument. I tabell 13 redovisas hur vanligt det är att relatera innehållet i åtgärdsprogrammen till de olika styrdokument.

Tabell 13. Åtgärdsprogrammets koppling till nationella och lokala styrdokument. Procent.

	Mycket vanligt	Ganska vanligt	Varken vanligt eller ovanligt	Ganska ovanligt	Mycket ovanligt	Ej svar
Läroplanen	43	36	12	5	2	3
Nationella kursplaner	39	35	13	3	3	6
Kommunal skolplan	18	26	26	12	10	9
Lokala arbetsplaner	37	34	16	4	4	5

Vanligast är alltså att åtgärdsprogrammen har en koppling till läroplanen medan det styrdokument som har minst betydelse för innehållet i åtgärdsprogrammen är den kommunala skolplanen. Ett mönster i svaren från skolorna är att läroplanen har större betydelse än kursplanerna i skolor med företrädesvis yngre elever medan det omvända gäller i skolor med

elever i de högre skolåren. I sådana skolor är kursplanerna i högre utsträckning än läroplanen relaterade till åtgärdsprogrammen.

Svaren är i stort sett oberoende av vilken personalkategori som fyllt i enkäten liksom vem som tagit initiativ till att åtgärdsprogram skrivs eller vem som tar aktiv del i upprättandet. Det kan noteras att fristående skolor följdriktigt i mycket begränsad omfattning knyter innehållet i åtgärdsprogrammen till den kommunala skolplanen. När det däremot gäller den lokala arbetsplanen, fäster de fristående skolorna större vikt vid den. Även skolor med hög personaltäthet relaterar åtgärdsprogrammen till den lokala arbetsplanen i högre grad än skolor med låg personaltäthet. En möjlig tolkning skulle kunna vara att man i det förra fallet har mer tid att skriva arbetsplaner som fungerar väl i det praktiska arbetet.

### Åtgärdsprogrammets anknytning till utvecklingssamtalen

Sedan 1994 är utgör utvecklingssamtalen skolans kanske viktigaste förbindelselänk med hemmen. Av det skälet bör de också spela en inte oväsentlig roll i samband med att åtgärdsprogram upprättas. 76 procent av skolorna svarar också att utvecklingssamtalen i mycket stor utsträckning är kopplade till åtgärdsprogrammen. Det är vanligare att denna koppling finns i skolor med lägre åldrar än i skolor med elever i de högre skolåren. I tabell 14 redovisas relationen mellan utvecklingssamtal och åtgärdsprogram:

Tabell 14. Åtgärdsprogrammets koppling till utvecklingssamtal. Procent.

I mycket stor utsträckning	I ganska stor utsträckning	I liten utsträckning	Inte alls	Ej svar
76	21	3	0	0

Man skulle kunna anta att utvecklingssamtalen är av större betydelse i de fall eleven och hans föräldrar har en aktiv roll vid upprättandet av åtgärdsprogram. Så är dock inte fallet. Det är emellertid betydligt vanligare att utvecklingssamtalen är kopplade till åtgärdsprogrammen i de fall hemmet är initiativtagare än när skolans personal tar initiativet till att skriva åtgärdsprogram.

### Områden som beskrivs i åtgärdsprogrammen

Åtgärdsprogram bör beskriva elevens svårigheter på såväl den individuella nivån som på grupp- och organisationsnivå. Av tabell 15 framgår vad de undersökta skolorna anger som vanliga beskrivningar i åtgärdsprogrammen.

Tabell 15. Beskrivna områden i åtgärdsprogrammen<sup>15</sup>. Procent.

	Mycket vanligt	Ganska vanligt	Varken vanligt eller ovanligt	Ganska ovanligt	Mycket ovanligt	Ej svar
Elevens individuella problematik	87	11	1	0	0	0
Situationen i klassrummet	31	40	18	7	2	3
Lärares undervisning	10	19	32	21	14	5
Skolans sätt att organisera arbetet	17	28	26	16	9	4

<sup>15</sup> Under alternativet "Annat" har drygt åtta procent av skolorna angett föräldramedverkan/hemsituation, dokumentation, identifiera elever med problem, Elev/föräldraansvar, mål elev, elevens starka sidor, uppföljning och social kompetens.



Samordning mellan reguljär undervisning och det särskilda stödet	44	38	12	2	1	3
--	----	----	----	---	---	---

Helt dominerande är beskrivning av den enskilde *elevens individuella problematik* vilket är tämligen givet eftersom åtgärdsprogrammet är just individuellt. Skillnaderna mellan olika typer av skolor, regionala skillnader mm är när det gäller detta svarsalternativ inte möjliga att identifiera vilket emellertid inte är fallet med de andra alternativen.

När det gäller beskrivning av *lärarens undervisning* som inslag i åtgärdsprogrammen, visar det sig att detta är betydligt vanligare i de fristående skolorna än i de kommunala. I 44 procent av de fristående skolorna anges detta som mycket eller ganska vanligt medan motsvarande andel i de kommunala är 27 procent. Återigen kan en del av förklaringen sökas i det faktum att de fristående skolorna har i genomsnitt yngre elever än de kommunala eftersom benägenheten att beskriva lärarens undervisning i åtgärdsprogrammet generellt sett är vanligare i skolor för de tidigare skolåren.

En annan intressant iakttagelse är att i skolor med hög andel specialpedagoger (10 procent eller mer), är man mindre benägen att inkludera lärarens undervisning i åtgärdsprogrammen. Även om den statistiska osäkerheten här är stor är skillnaderna ändå slående (34 procent i skolor utan specialpedagoger jämfört med 21 procent i skolor med hög andel specialpedagoger). Detta får betraktas som anmärkningsvärt eftersom ju specialpedagogen då en elev hamnar i svårigheter bland sina uppgifter har att analysera bl a den totala lärandemiljön och därmed lärares undervisning.

Även när det gäller beskrivning av *situationen i klassrummet* är detta betydligt vanligare i skolor med elever i de lägre skolåren. Det är intressant att notera att skolor med hög andel specialpedagoger i högre grad än andra anger att klassrumssituationen beskrivs i åtgärdsprogrammen även om skillnaderna här är ganska måttliga. En möjlig slutsats skulle kunna vara att specialpedagoger visserligen ägnar klassrumssituationen uppmärksamhet i samband med att åtgärder skall vidtas för att komma till rätta med en elevs svårigheter i skolan, men att lärarens undervisning inte i samma utsträckning utsätts för kritisk granskning (jfr Persson 1997, s. 140).

I svarsalternativen *skolans sätt att organisera arbetet* och *samordning mellan reguljär undervisning och det särskilda stödet* är skillnaderna mellan olika skolutyer, personalsammansättning m m närmast försumbara. Det kan emellertid konstateras att åtgärdsprogrammets betydelse för att samordna den vanliga verksamheten med den specialpedagogiska är stor. Drygt fyra av fem skolor anger att detta är mycket eller ganska vanligt vilket antyder att åtgärdsprogrammen har fått en slags kvalitetssäkrande funktion i skolan. Det specialpedagogiska stödet har generellt minskat i omfattning under det senaste decenniet och det gäller att använda de knappa resurserna på ett så klokt sätt som möjligt. I det perspektivet blir det viktigt att inte stödverksamheten utgör en sidoverksamhet utan egentlig samordning med den vanliga verksamheten.

### Åtgärdsprogrammets syfte

En fråga som ansluter till den tidigare frågan om föreslagna åtgärder i åtgärdsprogrammen är vilket eller vilka syften de tjänar. Tidigare studier har indikerat att man i många fall skriver åtgärdsprogram därför att man måste. Bland svarsalternativen fanns detta syfte inte med och i



inget fall hade skolan under alternativet ”annat” svarat att det var tvång som föranledde utarbetandet av åtgärdsprogram. Som emellertid kommer att redovisas längre fram i rapporten var det inte helt ovanligt att skolorna förde resonemang av det slaget i enkätens avslutande del.

I tabell 16 redovisas hur skolorna bedömer åtgärdsprogrammets syfte:

Tabell 16. Åtgärdsprogrammets syften<sup>16</sup>. Procent.

	Mycket vanligt	Ganska vanligt	Varken vanligt eller ovanligt	Ganska ovanligt	Mycket ovanligt	Ej svar
Stöd i den pedagogiska verksamheten	69	24	5	1	0	1
Underlag för fördelning av resurser	31	31	19	8	8	3
Underlag för utvärdering av skolans insatser	21	28	29	11	6	5
Underlag för utvärdering av elevens utveckling	73	23	2	0	0	1
Tydliggöra vad som överenskommit mellan elev, förälder och skolan	81	17	1	0	0	1

Sammanställningen visar, inte oväntat, att åtgärdsprogrammets primära syften dels är att följa elevens utveckling, dels att utgöra en dokumentation över överenskommelsen mellan skola och hem. Men nästan lika viktiga bedöms åtgärdsprogrammen vara för att stödja den pedagogiska verksamheten i allmänhet. Som instrument för den lokala resursfördelningen liksom för utvärdering av skolans insatser har åtgärdsprogrammen inte lika stor betydelse.

Skillnaderna mellan olika slag av skolor m m är marginella utom när det gäller åtgärdsprogrammets betydelse för fördelning av resurser. Detta är betydligt vanligare i skolor med yngre elever liksom i skolor med låg personaltäthet. Det förefaller sannolikt att man på resursknappa skolor i högre grad än på andra använder åtgärdsprogram för att hävda behovet av resursförstärkning.

### De överenskomna åtgärdernas betydelse i den praktiska verksamheten

För att åtgärdsprogrammen skall ha ett berättigande i skolan krävs naturligtvis att de åtgärder som överenskomms och föreslås också blir utförda i praktiken. I tabell 17 redovisas i vilken utsträckning skolorna bedömer att detta sker:

Tabell 17. Åtgärdsprogrammets betydelse för den praktiska verksamheten. Procent.

I mycket stor utsträckning	I ganska stor utsträckning	I liten utsträckning	Inte alls	Ej svar
41	56	3	0	0

En överväldigande majoritet anser alltså att de åtgärder man kommit överens om i programmen också blir utförda. Det kan här vara intressant att studera hur svaren fördelar sig beroende på vem som fyllt i enkäten. I synnerhet rektor men även den pedagogiska personalen

<sup>16</sup> Under alternativet ”Annat” har knappt sex procent av skolorna angett Uppföljning, dokumentation, klarlägga starka sidor hos eleven, se till att eleverna får behörighet till gymnasiet, Medvetandegöra eleven, förbättra självkänslan, skydda skolan mot framtida anklagelser, arbetsplan för eleven och ökat samarbete skola-elev-förälder.

i övrigt är mer tillfreds med åtgärdsprogrammen i den praktiska verksamheten än övrig personal.

De skolor där man bedömer att åtgärderna i mycket stor utsträckning blir utförda återfinns främst i större städer. Det är också vanligast att man lyckas implementera de föreslagna åtgärderna i små skolor, främst för elever i de yngre åldrarna. I skolor med stor andel invandrare anser man inte att man lyckas i lika hög utsträckning.

Viktigt att notera är att andelen skolor där man anser sig i liten utsträckning eller inte alls lyckas med åtgärdsprogrammen är närmast försumbar.

## Måluppfyllelse

En fråga som anknyter till den förra är huruvida man på skolorna anser att de åtgärder man föreslår i åtgärdsprogrammen också leder till att de beskrivna målen uppfylls. Detta är naturligtvis en större utmaning än att de föreslagna åtgärderna verkställs vilket också återspeglas i svaren. I tabell 18 redovisas i vilken grad skolorna anser att åtgärderna leder till uppställda mål:

Tabell 18. Grad av måluppfyllelse för de föreslagna åtgärderna. Procent.

I mycket hög grad	I ganska hög grad	I låg grad	Inte alls	Ej svar
11	84	5	0	1

En tiondel av skolorna anger att de föreslagna åtgärderna i mycket hög grad leder till de mål man ställt upp medan drygt 80 procent anser att detta gäller i ganska hög grad. Även här är andelen som anser att måluppfyllelsen är låg i stort sett försumbar.

De skolor som anger att åtgärderna i mycket hög grad leder fram till uppställda mål är belägna i större städer, rekryterar yngre elever och har färre än 200 elever. Skolor med hög andel elever med annat modersmål än svenska anger att man har svårare att nå uppställda mål. Det är också så att det är nästan dubbelt så vanligt att fristående skolor anser att målen nås i mycket hög grad.

## Åtgärdsprogrammets betydelse för en god pedagogisk verksamhet

Enkätens sista fråga syftar till att få en bild av hur viktiga åtgärdsprogrammen bedöms vara för en god pedagogisk verksamhet i allmänhet på skolan. Det handlar då om huruvida det finns överspridningseffekter som i bästa fall kan resultera i att inte bara de elever som har svårigheter i skolan kan stöttas utan även verksamheten i övrigt. I tabell 19 redovisas svarsfördelningen inom denna fråga:

Tabell 19. Åtgärdsprogrammets betydelse för en god pedagogisk verksamhet. Procent.

Mycket viktigt	Ganska viktigt	Mindre viktigt	Inte alls viktigt	Ej svar
80	18	1	0	1

Fyra av fem skolor anger alltså att åtgärdsprogrammen har en mycket viktig funktion för en god pedagogisk verksamhet i allmänhet. Denna uppfattning är vanligare i de kommunala

skolorna än i de fristående. Skillnaderna i övrigt är relativt små och inte signifikanta. Ett undantag är skolor med hög andel elever med annat modersmål än svenska. På sådana skolor bedöms åtgärdsprogrammen ha mindre betydelse för en god pedagogisk verksamhet än i andra skolor vilket kan ha ett samband med att åtgärdsprogram ju inte är avsedda att primärt ta upp frågor av etnisk karaktär. Den nationella kvalitetsgranskningen 1998 (Skolverket, 1999) visade att man i skolor med hög andel elever med annat modersmål än svenska i många fall redan i utgångsläget tvingats individanpassa undervisningen vilket också kan bidra till att värdet av åtgärdsprogram upplevs som begränsat.

Analysen visar också att den pedagogiska personalen, och då särskilt rektor, är mer positiv till åtgärdsprogrammets betydelse för den pedagogiska verksamheten än övrig personal. Detta kan knappast anses som anmärkningsvärt eftersom skolpsykologer, kuratorer, skolsköterskor ju inte är direkt involverade i det pedagogiska arbetet.

### **Kommentarer från skolorna**

Enkätens avslutande fråga, där skolorna ombads att ange åtgärdsprogrammets betydelse för en god pedagogisk verksamhet, åtföljdes av möjligheten till en avslutande kommentar. Av de 1059 skolorna har 407 lämnat sådana kommentarer.

En minoritet av dessa kommentarer är uttryckligen negativa till åtgärdsprogram i grundskolan. 20 kommentarer, dvs c:a 5 procent ifrågasätter på olika sätt värdet av att lägga kraft på att upprätta åtgärdsprogram. Två huvudargument anförs, nämligen att det tar mycket tid och att åtgärdsprogrammen är av ringa praktiskt intresse för någon.

Följande citat kan illustrera tidsaspekten:

Svårt att få tid till åtgärdsprogram och kontakt med elev och förälder  
Vi har svårt att nå ut med åtgärdsprogrammets innehåll. Hur ska vi få tid?  
Tar tid att utveckla system med åtgärdsprogram  
Tar mycket tid, tid som skulle kunna komma eleven bättre till godo.

Uppfattningen att åtgärdsprogram inte används i praktiken återfinns i följande citat:

Övertro på åtgärdsprogram, lätt att det blir ett dokument på hög  
Mycket vanligt att åtgärdsprogram blir hyllvärmare  
Åtgärdsprogram ska inte bara skrivas för att stå i en pärm  
Åtgärdsprogrammen måste vara ett levande dokument, ej en pappersprodukt  
I praktiken mindre viktigt, i teorin mycket viktigt.

Även om det alltså inte förefaller vara särskilt vanligt, finns skolor där åtgärdsprogram skrivs utan att man ser någon vinst med det nedlagda arbetet. Att man då ser den tid man lägger ned som bortkastad är naturligtvis inte särskilt märkvärdigt.

Om det var en liten andel av svaren som speglade en negativ uppfattning om värdet av åtgärdsprogram, så är det betydligt fler som uttrycker en positiv inställning. En stor majoritet anför olika skäl varför man ser åtgärdsprogrammen som ett nödvändigt instrument i det pedagogiska arbetet.

Några citat får illustrera detta:

Bra instrument, gemensam överenskommelse som går att utvärdera.

Utmärkt stöd för elev, lärare, förälder, skolläda  
Utan detta så nås troligen våra mål i mindre omfattning  
Trygg ram för elevens, föräldrars och lärarens åtaganden  
Kvalitetssäkring. Tidigt identifiera elever med komplexa problem  
Sätt att minimera risken att elever faller mellan stolarna  
1/3 av skolans elever är i behov av särskilt stöd. Går ej utan åtgärdsprogram  
Nödvändigt redskap i kvalitetsarbetet, lättare följa elevens utveckling  
Grundförutsättning för hög måluppfyllelse.

Intressant att notera är vidare att de mest frekvent använda begreppen i sammanhanget är *tydlighet* och *tydliggöra* – i var femte kommentar förekommer dessa begrepp. Vad man säger sig vilja tydliggöra är bl a *ansvarsförhållandena*, *elevens situation*, *vikten av samarbete*, *insatser i relation till mål* och *elevens utveckling*.

Några av skolorna ifrågasätter logiken i att det bara är en del av grundskolans elever – de som har svårigheter – som skall ha en skriftligt utarbetad plan för sin skolgång. I stället dokumenteras alla elevers utveckling i olika slag av utvecklings-, studie- eller handlingsplaner:

Alla elever skall ha en individuell utvecklingsplan  
Alla elever skulle få en egen studieplan  
Alla våra elever har en handlingsplan  
Även barn på "hög nivå" skulle kanske behöva få ett åtgärdsprogram  
Som komplement har alla elever en individuell utvecklingsplan  
Om vi hade tillräckligt god pedagogisk verksamhet skulle alla barn ha individuella planer  
Varje elev har en egen utvecklingsplan  
Individuella utvecklingsplaner på alla elever är nödvändigt  
Så viktiga att vi upprättat ett för varje elev  
Alla elever har individuella utvecklingsplaner, åtgärdsprogram när specialpedagogisk personal är inblandad.

Det förefaller alltså som de positiva erfarenheterna av arbetet med åtgärdsprogram fått överspridningseffekter till alla elever på vissa skolor.

När det gäller åtgärdsprogrammets användbarhet nämns i flera kommentarer värdet av att det finns ett dokument som följer med eleven vid lärarbyten, skolbyte m m:

Stor fördel vid övergång till annat stadi  
Viktigt vid stadiövergång, byte av skola. Utvärdering, kontinuitet.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att de avgivna kommentarerna är i huvudsak positiva i sin värdering av åtgärdsprogrammen. Man menar att de utgör ett led i skolans eller kommunens kvalitetsarbete och att den pedagogiska verksamheten i stort kan gynnas av att personal, elever och föräldrar samlas kring uppgiften att formulera åtgärder i syfte att reducera elevens svårigheter och göra skolgången mer meningsfull. Om ett sådant arbete leder till att situationen för elever i behov av särskilt stöd förbättras, förefaller det naturligt att se detta slag av dokumentation som viktig för alla elever.

## SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

*Behov och behovstäckning*

En generell slutsats vi kan dra av den här studien är att åtgärdsprogram i grundskolan numera är relativt vanligt förekommande. Att var fjärde elev som får särskilt stöd saknar dokumenterad planering av det här slaget tyder dock på att åtgärdsprogram som instrument för planering, uppföljning och utvärdering av de särskilda stödinsatserna ännu inte fått fullt genomslag i skolorna.

En annan slutsats vi kan dra av undersökningen är att det finns elever som, trots att de bedöms vara i behov av särskilt stöd, ändå inte får det. Även detta förhållande är mot bakgrund av de krav som anges i skollagen, grundskoleförordningen och läroplanen värt att uppmärksamma och ett angeläget område att analysera ytterligare. Det är också intressant att notera att den andel av skolornas elever – ungefär 20 procent - som bedöms behöva stöd utöver det den vanliga undervisningen kan ge, är tämligen stabil över regioner, skoltyper m m. Att det är mindre vanligt att elever i stora skolor och i skolor med låg personaltäthet bedöms vara i behov av särskilda stödåtgärder, påkallar emellertid mer ingående analyser. Det förefaller troligt att elevers olika problem är svårare att upptäcka om elevgrupperna är stora. Likaså är det sannolikt att det är mer problematiskt att på skolor med få eller inga specialpedagoger identifiera svårigheter hos eleverna.

Denna studie liksom tidigare genomförda visar att särskilda stödåtgärder är mer vanligt förekommande i de lägre skolåren än i de högre. Mot denna bakgrund är det intressant att notera att de fristående skolorna i högre utsträckning än de kommunala uppger sig klara verksamheten utan särskilda stödåtgärder. Som vi tidigare konstaterat (s. xx) är elevernas genomsnittsålder i de fristående skolorna lägre än i de kommunala vilket alltså snarare borde motivera att en större andel elever bedömdes vara i behov av särskilt stöd. Orsakerna till att så inte är fallet ger den här studien inget svar på men ett par omständigheter är värda att notera i sammanhanget. Enligt Skolverkets statistik (Skolverket 2001c) är det nästan dubbelt så vanligt att elever i den kommunala skolan saknar behörighet för gymnasiet nationella program som i de fristående skolorna. En annan omständighet är att det genomsnittliga meritvärdet för elever med slutbetyg från år nio i fristående skolor är drygt elva procent högre än för motsvarande elever från kommunala skolor. Sammantaget innebär detta att man kan utgå från att elever i de fristående skolorna presterar bättre än andra elever vilket minskar behovet av särskilda stödåtgärder. Huruvida de bättre resultaten i fristående skolor har att göra med att utbildningen där har högre kvalitet (trots betydligt lägre andel lärare med pedagogisk utbildning) eller hänger samman med en positivt selekterad rekryteringsbas, har vi inget svar på. Det är också värt att notera att man betydligt oftare är tillfreds med tillgången på särskilda stödinsatser i fristående skolor än i kommunala trots att det alltså är en mindre andel av eleverna som får stöd.

Enligt enkätsvaren satsar alltså fristående skolor generellt mindre resurser på specialpedagogisk verksamhet än vad man gör i kommunala skolor. Enligt resonemanget ovan skulle detta kunna förklaras med att behovet inte är så stort eftersom måluppfyllelsen är högre. Frågan är emellertid om detta är den enda förklaringen. Som tidigare noterats lägger man i de fristående skolorna ned betydligt mindre resurser även på elevhälsans verksamhet än i kommunala skolor. Detta tyder på en mer begränsad fokusering på *speciella* insatser av elevstödande karaktär i dessa skolor.

Resultaten från den här undersökningen stöder resultat från tidigare studier (t ex Persson, 1998) som visat att stödåtgärderna är relativt jämnt fördelade mellan skolor och klasser. Skillnader i prestationer är betydande medan skillnader i fördelning av särskilda stödinsatser är mer måttliga. Detta innebär att skolan har svårt att med hjälp av specialpedagogiska åtgärder kompensera t ex socialgruppsrelaterade skillnader. I skolor med hög andel elever

med annan än svensk bakgrund är det visserligen vanligare att elever får särskilt stöd men man är samtidigt mindre nöjd med tillgången på stödresurser. Detta får tolkas som att behovet av särskilda stödåtgärder i dessa skolor är betydligt större än omfattningen av de faktiska insatserna.

När det gäller bedömningen av huruvida skolans stödåtgärder räcker till för att täcka behoven är det intressant att notera att rektorerna är betydligt nöjdare än klasslärarna och i synnerhet specialpedagogerna. Ju närmare problematiken man arbetar, desto starkare upplever man att resurserna inte räcker till. En del av förklaringen till detta förhållande kan ligga i respektive professioners intresse av att "bevaka" det egna området. Rektor är angelägen om att visa att den resursfördelning man åstadkommit är riktig medan specialpedagogen med sina speciella kunskaper vill visa att behoven egentligen är betydligt större än vad resurserna täcker. Med tanke på att behovstäckningen generellt enligt studiens resultat är ungefär 80 procent förefaller det sannolikt att specialpedagogernas bedömning är mer verklighetsnära än rektorernas.

### *Problemidentifikation*

I samband med att åtgärdsprogram upprättas är det mycket vanligt att något slag av systematiserad utredning görs. Standardiserade test och formulär liksom nationella ämnesprov används som utgångspunkt för åtgärderna särskilt för elever i de lägre skolåren. Det vanligaste sättet att identifiera och analysera elevens svårigheter är emellertid att genomföra en pedagogisk kartläggning. Detta innebär att inte bara elevens svårigheter eller tillkortakommanden studeras utan hela den miljö där eleven befinner sig, vilket innebär att problematiken studeras på såväl individ- och gruppnivå som på organisationsnivå. Det vanligaste sättet att kartlägga situationen är att intervjua eleven eller att observera eleven och hans eller hennes interaktion i gruppen.

Betydligt ovanligare är det att lärarens undervisning studeras vilket sannolikt har att göra med att detta kräver att ytterligare en person finns med i klassrummet. Med tanke på den resursknapphet man upplever i skolorna förefaller detta inte särskilt märkligt. Resultaten visar också att detta inte är en uppgift som specialpedagogerna ägnar sig åt i någon högre grad även om vikten av att förstå elevers problem i relation till förutsättningar i omgivningen betonas i de specialpedagogiska påbyggnadsutbildningarna. Det bör dock noteras att befattningen "specialpedagog" i denna studie innefattar även lärare med den äldre speciallärarutbildningen.

Intressant att notera är också den stora skillnaden mellan fristående och kommunala skolor när det gäller identifikationsprocessen. Tester och prov används betydligt sparsammare medan det är mycket vanligare att elevens interaktion med kamrater och omgivningen i övrigt studeras i fristående skolor liksom lärarens undervisning. Här kan man tänka sig att olika pedagogiska profileringar med åtföljande skiftande arbetsätt och arbetsformer bidrar till ökad mångfald även när det gäller att identifiera behov och bestämma adekvata åtgärder.

Enkätsvaren visar att det är tämligen vanligt att utredningar genomförda av psykologisk expertis kompletterar den pedagogiska utredningen. Mindre vanligt är det att sociala eller medicinska utredningar genomförs. Med tanke på att socioemotionella problem liksom koncentrationsstörningar anges som mycket vanliga problembeskrivningar i åtgärdsprogrammen, kan det förefalla märkligt att utredningar av elevens sociala situation utanför skolan i så liten utsträckning blir föremål för granskning. Bristande samverkan mellan skola och socialtjänst kan ligga bakom detta förhållande (se t ex Sundell & Flodin, 1997).

*Individuella svårigheter och skolan som miljö*

I bl a Skolverkets skrift *Att arbeta med särskilt stöd med hjälp av åtgärdsprogram* (Skolverket, 2001b) understryks vikten av att elevens svårigheter förstås relationellt dvs analyseras på förutom individnivå, grupp- och organisationsnivå. Det innebär att t ex de normer och värden som präglar skolans klimat har betydelse för i vilken utsträckning eleverna lyckas i skolarbetet liksom att arbetssätt och arbetsformer – om de anpassas till elevers olika förutsättningar – också påverkar graden av måluppfyllelse positivt. För att en analys på de två senare nivåerna skall vara möjliga att genomföra krävs naturligtvis att t ex lärares undervisning studeras. Att detta kräver både integritet och mod liksom mandat från skolans ledning är givet. Men även lednings- och maktstrukturerna på skolan kan behöva studeras för att förstå varför t ex en viss syn på elever i svårigheter dominerar vilket ställer än större krav på utövarna av den specialpedagogiska verksamheten.

Den här undersökningen visar att bland de områden som beskrivs i åtgärdsprogrammen dominerar *elevens individuella problematik* mycket kraftigt. Detta är naturligtvis inte oväntat eftersom ju åtgärdsprogrammen är individuella och åtgärder ägnade att komma till rätta med den enskilde elevens svårigheter. Resultaten visar också att det är betydligt vanligare att lärandemiljön analyseras och beskrivs i åtgärdsprogram i skolor med företrädesvis yngre elever. Det är möjligt att den dominerande klasskulturen och undervisningen i de övre skolåren inte i samma utsträckning tillåter en sådan granskning.

Det är också vanligare att situationen i klassrummet liksom skolans sätt att organisera arbetet beskrivs i åtgärdsprogrammen än att så inte sker. Av detta kan man således dra slutsatsen att elevens svårigheter förstås som en del i den totala lärandemiljön. Att lärarens undervisning i ganska begränsad utsträckning utsätts för granskning tyder dock på att fokus i beskrivningarna ändå ligger på hur väl ”anpassad” eleven är till rådande förhållanden snarare än hur väl undervisningen och lärandebetingelserna i övrigt harmonierar med den enskilde elevens förutsättningar och behov.

Till liknande resultat kommer Wahlund (2002) i en studie framlagd som D-uppsats vid Lärarhögskolan i Stockholm. Två av tre av 52 analyserade åtgärdsprogram var starkt fokuserade på individuella egenskaper och beteenden och de mål som beskrevs handlade i hög grad om anpassning av eleverna till verksamhetens krav och behov. Det visade sig också att läroplaner och kursplaner i låg grad var styrande för programmets innehåll.

Wahlund visar också att det finns en stark koppling mellan *skolsvårigheter* och *individuella brister* och skriver:

Den här beskrivna automatiken kan kanske kallas ”*svårighetsautomatiken*” vid skrivandet av åtgärdsprogram. För att kunna stödja ”den svage” måste man först beskriva honom som svag. (s. 31)

Trots en starkt individinriktad förståelse av de problem elever erfar i skolan ser dock Wahlund positivt på åtgärdsprogrammets betydelse och skriver vidare:

Det är min åsikt att själva arbetet med åtgärdsprogrammen har gynnsamma effekter. Dit hör framför allt att ansvarsfördelningen runt barnen i behov av särskilt stöd kan bli klarare. Jag tänker på ansvarsfördelningen mellan de vuxna i verksamheten, mellan hem och skola, mellan skola och kommunen centralt osv. I bästa fall ställer sig de vuxna också frågan hur barnet/ungdomen ska kunna få ett inflytande över programmet. (s. 34)

Wahlunds konstaterande att elevers och föräldrars reella inflytande över åtgärdsprogrammen är begränsad, skiljer sig från den bild som vår enkät ger. Detta är alltså ett område som bör studeras noggrant i delstudie två inom detta projekt.

### *Föräldrars och elevers inflytande*

I Skolverkets rapport *Attityder till skolan* (Skolverket, 2001a) konstateras att det område där föräldrarna är mest angelägna att utöva inflytande är det egna barnets möjlighet att få särskilt stöd (91 procent). Samtidigt upplever man det reella inflytandet som tämligen begränsat. Endast 24 procent av föräldrarna ansåg sig kunna vara med och bestämma om barnet skulle få särskilt stöd eller ej.

Även om det alltså är så att föräldrarna upplever sina möjligheter att medverka i planeringen av stöd till deras barn som små, så visar resultaten från enkäten att de i varje fall deltar i nästa steg, nämligen då åtgärdsprogram upprättas. Fortfarande är det dock så att var sjätte skola uppger att så inte är fallet. Även om man i den här studien inte kan klarlägga orsakerna till detta förhållande, kan det antas att det finns föräldrar som av olika skäl inte vill eller kan engagera sig i arbetet med åtgärdsprogram. Det förefaller sannolikt att det ibland kan vara svårt att delta i utarbetandet av programmet bl a eftersom lärares och specialpedagogers fackkunskaper och därmed sammanhängande termsystem kan upplevas som svårtillgängliga. Just det "ojämlika" partsförhållandet bör också uppmärksammas. I flertalet fall kan man utgå från att kunskaperna hos skolans personal är större än föräldrarnas när det gäller pedagogiska konsekvenser av elevens svårigheter. Dock är det naturligtvis så att föräldrarna, som ju rimligen känner barnet bäst, kan och skall bidra med sådan information som kan vara av betydelse för stödets utformning. Det är också viktigt att föräldrarnas roll i utarbetandet av programmet inte reduceras till att skriva på ett "kontrakt" där man åtar sig att t ex dagligen förhöra läxor eller träna vissa av skolan definierade färdighetsbrister.

I grundskoleförordningen klargörs att "eleven och elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta vid utarbetandet av programmet" (SFS 2000:1108). Detta måste tolkas så att det är skolans ansvar att söka undanröja eventuella hinder för föräldrarnas deltagande. I den mån föräldrarna på grund av språksvårigheter har svårt att delta, bör med stöd av förvaltningslagen tolk anlitas.

Även om det vore önskvärt att *alla* berörda föräldrar deltog i arbetet med att upprätta åtgärdsprogram måste den uppgivna höga andelen föräldrar som deltar, ses som mycket positiv. I ett internationellt perspektiv har den svenska skolan i det här avseendet kommit långt. Banks m fl rapporterar i en motsvarande skotsk-engelsk studie att föräldrarnas engagemang i upprättandet av IEPs är svagt och skriver:

The ambition to involve parents closely in IEPs has also yet to be achieved, since in between a half and a third of schools they are not routinely involved (s. 50).

Följande rekommendation ges till skolorna:

Greater efforts should be made to involve parents and pupils (s. 105).

Det besvärligaste hindret enligt den skotsk-engelska studien är att överbrygga språkbarriären dvs att ge föräldrar och elever möjligheter att förstå den använda terminologin. Skolans personal använder ibland på ett närmast medvetet sätt ett språk som utestänger en lekman. Detta innebär att åtgärdsprogrammet blir ett dokument för mycket begränsat internt bruk och vars innehåll ofta inte är känt för andra än klassläraren och specialpedagogen. Resultaten från



Sverige ter sig i det perspektivet som långt mer positiva även om det finns anledning att tolka svaren med försiktighet. Eftersom ju enkäten besvarats av skolpersonal ger den inget svar på hur föräldrarna upplever sin möjlighet till aktivt deltagande i åtgärdsprogramsprocessen.

Kommentarerna i enkäten ger en antydning om att man från skolans sida ser åtgärdsprogrammen som ett viktigt instrument för att göra föräldrar och elever medvetna om problemens art och omfattning. Dessutom vill man tydliggöra ansvarsfördelningen vilket får förstås som att skolan behöver och också vill ha till stånd ett stödande samarbete i syfte att komma till rätta med elevens svårigheter. Man använder begrepp som ”överenskommelse”, ”kontrakt”, ”delat ansvar” och ”delaktighet” vilket tyder på en vilja till samverkan med hemmen. Detta är naturligtvis i grunden positivt och det finns sannolikt fog för att tro att åtgärdsprogrammen mer och mer befäster sin avsedda funktion som hjälpmedel för en gemensam strävan mot högre grad av måluppfyllelse för de berörda eleverna.

När det gäller elevernas egen delaktighet i upprättandet av sina åtgärdsprogram visar enkätsvaren att det är relativt vanligt att de tar aktiv del i arbetet. 60 procent av skolorna anger att detta är vanligt förekommande. En överväldigande majoritet av skolorna med elever i de senare skolåren anger att eleverna vanligtvis tar aktiv del i arbetet vilket tyder på att elevinflytandet i det här avseendet ökar med stigande ålder. Även här är det viktigt att komma ihåg att det är skolornas personal som ger den här bilden. Hur eleverna själva upplever sina möjligheter till inflytande och delaktighet säger enkäten ingenting om. Tidigare studier från bl a Skolverket har ju visat att eleverna i grundskolan upplever minskande möjligheter att påverka sin situation med stigande ålder (Skolverket, 2000b). Även på denna punkt krävs således uppgifter från eleverna själva för att komplettera bilden.

### ***Inkluderande och exkluderande åtgärder***

Eftersom åtgärdsprogram är dokument avsedda att användas för att komma till rätta med svårigheter hos enskilda elever skulle man kunna tänka sig att föreslagna åtgärder i hög grad kunde förväntas innebära individuella lösningar i en liten grupp eller motsvarande. Enkätsvaren visar emellertid att det slaget av åtgärder inte är särskilt vanliga. Var tredje skola uppger att åtgärden är ganska eller mycket vanlig vilket kan jämföras med att nio av tio skolor anger att anpassning av arbetsformer eller arbetssätt är ganska eller mycket vanligt förekommande åtgärder. Det är alltså i den vanliga klassen eller gruppen som åtgärder i syfte att underlätta för eleven vanligen föreslås.

Resultaten visar också att placering i liten grupp är vanligare som åtgärd under de senare skolåren än under de tidigare. Detta överensstämmer med resultat från andra studier som visar att placering i särskild undervisningsgrupp är vanligare under grundskolans senare år. En tolkning av resultaten är att man i det längsta försöker anpassa förhållandena i den vanliga klassen eller gruppen efter varje elevs behov. När detta inte längre bedöms som en framkomlig väg övervägs alltså andra alternativ.

Kommentarerna från skolan förstärker en sådan tolkning. Sällan uppges att åtgärdsprogrammen har ett sådant syfte eller innehåll. Snarare betonas vikten av åtgärder som främjar förändringar i undervisningen, lärandemiljön som helhet, lärares och annan personals förhållningssätt m m. Det förefaller alltså troligt att åtgärdsprogrammen faktiskt *befrämjar* inkluderande lösningar i det att de beskriver svårigheterna ur ett relationellt perspektiv.

### *Specialpedagogisk kompetens*

Vid drygt var tredje grundskola i landet saknas specialpedagoger. Även om detta naturligtvis inte behöver innebära att man på dessa skolor helt saknar specialpedagogisk kompetens, så är förhållandet ur kvalitetssynpunkt bekymmersamt. Samtidigt utgör specialpedagogerna vid var tredje grundskola mer än tio procent av lärarpersonalen vilket innebär att specialpedagogisk kompetens är mycket ojämnt fördelad mellan skolorna. Andra studier (t ex Persson, 1998) har emellertid visat att *det specialpedagogiska stödet* är relativt jämnt fördelat mellan skolorna vilket tyder på att en stor del av den specialpedagogiska verksamheten fortfarande bedrivs av lärare utan specialpedagogisk påbyggnadsutbildning. Det bör i det här sammanhanget påpekas att utbildningskapaciteten vid de fem lärosäten som har rätt att utfärda specialpedagogexamen inte tillnärmelsevis motsvarar söktrycket från kommunerna. Härav kan man dra slutsatsen att skolor som saknar specialpedagoger inte valt bort denna kompetens utan snarare tvingats konstatera att det är mycket svårt att rekrytera lärare med denna kompetensprofil.

Ett förhållande värt att notera är att man på skolor med hög andel specialpedagoger ofta anser sig ha ett större stödbehov än på andra skolor. En tänkbar förklaring till att nästan var fjärde elev på dessa skolor anses ha behov av särskilt stöd skulle kunna vara att specialpedagoger ”hittar” dessa elever lättare än vad annan personal gör. En annan rimlig förklaring är att man på skolor med stort stödbehov anställt specialpedagoger för att komma till rätta med problemen. På dessa skolor är det också så att en större andel av eleverna får stöd vilket tyder på att upptäckten av elevers svårigheter också leder till att specialpedagogiska insatser sätts in. Att det i dessa skolor inte är vanligare att elever som får stöd också har ett åtgärdsprogram är dock värt att uppmärksamma.

Specialpedagogen har en central roll både när det gäller att ta initiativ till och aktivt delta i upprättandet av åtgärdsprogram. Det är emellertid värt att notera att klass- eller ämnesläraren uppges ha en än viktigare funktion i dessa sammanhang. Detta tyder på att det finns ett delat ansvar både vad gäller identifikationsprocessen och arbetet med att skriva åtgärdsprogrammet där specialpedagogen och den vanlige läraren har ett nära samarbete. Med tanke på att skolan har ett kollektivt ansvar för alla elever får detta ses som mycket positivt.

På skolor där det finns specialpedagoger har problembeskrivningarna i åtgärdsprogrammen en delvis annan karaktär än i andra skolor. Det förefaller som om specialpedagogerna i kraft av sin kompetens ser problem av annan karaktär än de som enbart är relaterade till skolans ämnen och svårigheter att nå kunskapsmålen. Tal-/språk- och kommunikationshinder liksom koncentrationssvårigheter utgör sådana exempel. Även här får naturligtvis resultaten tolkas med varsamhet men det verkar sannolikt att specialpedagogerna har en mer mångfacetterad bild av elevernas svårigheter än vad pedagoger i allmänhet har.

Resultaten från enkäten ger indikationer om att specialpedagogerna lägger ned relativt omfattande arbete på att identifiera elevers svårigheter med olika slag av test. Samtidigt visar resultaten att man när det gäller åtgärdsprogrammets innehåll i mindre utsträckning inkluderar lärarnas undervisning i skolor med hög andel specialpedagoger. Sambandet mellan process och åtgärd i det här sammanhanget kan mana till eftertanke. Om det är så att olika slag av testning av elever medför att svårigheterna ses som ”elevproblem” och att därmed lärarnas undervisning ägnas mindre uppmärksamhet, finns skäl till oro. En fundamental specialpedagogisk uppgift är ju just att söka förklaringar till och finna åtgärder på såväl individnivå som grupp- och organisationsnivå.

#### *Åtgärdsprogram och kvalitetsutveckling*

Resultaten från den här studien visar att åtgärdsprogram numera har blivit ett etablerat sätt att arbeta med elever som har något slag av problem i skolarbetet. Kommentarer i enkäterna

visar att programmen i många fall upplevs som en ovärderlig hjälp i det arbetet. Både när det gäller måluppfyllelse och effektivering av föreslagna åtgärder ser man åtgärdsprogrammen som viktiga hjälpmedel.

Intressant är att en överväldigande majoritet av skolorna anser att åtgärdsprogrammen har stor betydelse för hela den pedagogiska verksamheten och att de därigenom bidrar till att höja kvaliteten i utbildningen för alla elever. Kanske är detta ett uttryck för att dokumentationen för elever i allmänhet är bristfällig och att åtgärdsprogrammen därigenom framstår som ett framgångsrikt sätt att följa upp och stödja elevernas utveckling.

I den tidigare nämnda departementsskrivelsen *Elevers framgång – skolans ansvar* diskuteras möjligheten att på sikt ersätta åtgärdsprogram för vissa elever med individuella utvecklingsplaner för alla elever. Bakom detta resonemang ligger en föreställning om att alla elever naturligtvis behöver en dokumentation där deras utveckling i olika avseenden kan följas. Det finns även andra skäl att driva utvecklingen i en sådan riktning som har sin grund i relationen mellan förebyggande och åtgärdande arbete. Åtgärdsprogram upprättas sedan problem identifierats för att finna lösningar på de uppkomna problemen. Det handlar alltså om en slags *reaktiv* verksamhet – något har hänt och det gäller att finna sätt att så långt som möjligt lösa problemen. Arbetet med åtgärdsprogram blir i den meningen en slags reaktion på det som redan skett. Samtidigt är det så att specialpedagogisk kompetens i hög grad handlar om att förhindra att problem uppstår – en *proaktiv* verksamhet. I detta perspektiv förefaller det rimligare att arbeta med utvecklingsplaner i stället för, eller som komplement till, åtgärdsprogram. Detta får naturligtvis inte innebära att problem negligeras eller att elever som hamnar i svårigheter lämnas utan hjälp. Tvärtom skulle ett förebyggande arbete kunna medföra att färre elever får svårigheter vilket i sin tur kan bidra till att resurser kan koncentreras till de verkligt svåra problemen.

#### *Slutkommentarer*

Även om vi i den här studien kunnat visa att arbetet med åtgärdsprogram både volymmässigt och kvalitetsmässigt fått genomslag i den svenska grundskolan, krävs kompletterande studier för att kunna analysera hur åtgärdsprogram verkligen fungerar i praktiken. Av det skälet kommer de planerade fallstudierna på skolor, som rapporten redovisar, på ett framgångsrikt sätt arbetar med åtgärdsprogram att kunna bidra med ny kunskap. Även om enkätstudien ger en bild av t ex ett stort engagemang från både elever och föräldrar i arbetet med att skriva åtgärdsprogram säger den inget om i vilken mån man upplever sig ha reellt inflytande och vara genuint delaktig som lika värderade parter.

## REFERENSER

- Banks, P., Baynes, A., Dyson, A., Kane, J., Millward, A., Riddell, S., & Wilson, A. (2001). *Raising the Attainment of Pupils with Special Educational Needs. Report to the Scottish Executive Education Department*. Glasgow: Strathclyde Centre for Disability Research, University of Glasgow & Newcastle-upon-Tyne: Special Needs Research Centre, University of Newcastle.
- Cooper, P. (1996). Are Individual Education Plans a waste of paper? *British Journal of Special Education* 23(3), 115-119.
- Department of Education and Science. (1978). *Special Educational Needs (The Warnock Report)*. HMSO. London.
- Department for Education (1994). *The Code of Practice on the Identification and Assessment of Special Educational Needs*. London: HMSO.
- Ds 2001:19. *Elevers framgång – skolans ansvar*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Emanuelsson, I., Persson, B. & Wennbo, U. (1998). *Granskning av tillsynsbeslut i "enskilda ärenden"*. Rapport för Skolverket.
- Goodman, J. F. & Bond, L. (1993). The Individualized Education Program: A Retrospective Critique. *The Journal of Special Education*, Vol. 26(4), s. 408-422.
- Granlund, M., & Steensson, A.-L. (1999). Klasslärare och konsulenter arbetar tillsammans - en studie av samarbetsformer, beslutsprocess och tillfredsställelse med service. I M. Granlund, A.-L. Steensson, L. Roll-Petersson, E. Björck-Åkesson, M. Sundin, & A. Kylén (Red.) *Barn med flera funktionsnedsättningar i särskolan*. Stockholm: Stiftelsen ALA.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. (1998). *LOV 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova)*. Oslo
- Lgr 80. (1980). *Läroplan för grundskolan. Allmän del*. Stockholm Skolöverstyrelsen. Liber.
- Pehrsson, A. & Sahlström, E. (1998). *Kartläggning av läsning och skrivning ur ett deltagarperspektiv. Analysverktyg för alla. Specialpedagogiska rapporter nr 4*. Göteborgs universitet. Institutionen för specialpedagogik.
- Persson, B. (1997). *Specialpedagogiskt arbete i grundskolan. En studie av förutsättningar, genomförande och verksamhetsinriktning. Andra omarbetade upplagan. Specialpedagogiska rapporter nr 4*. Göteborgs universitet. Institutionen för specialpedagogik.
- Persson, B. (1998). *Specialundervisning och differentiering. En studie av grundskolans användning av specialpedagogiska resurser. Specialpedagogiska rapporter nr 10*. Göteborgs universitet. Institutionen för specialpedagogik.

- Persson, B. (2001). Special education, academic self-concept and achievement: profile differences between six groups of students. *Journal of Research in Special Educational Needs*. Volume 1, No. 2.
- Persson, B. & Asp-Onsjö, L. (2000). *Insamling av uppgifter om åtgärdsprogram*. Promemoria. Göteborg: Göteborgs universitet. Enheten för specialpedagogik.
- SFS 1985:1100. *Skollagen*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- SFS 2000:1108. *Grundskoleförordningen*. Stockholm:Fritzes.
- SFS 2000:1111. *Gymnasieförordningen*. Stockholm:Fritzes.
- Skaalvik, E. M. (1998). *Faglige og sosiale støttetiltak: Skolens vurdering av behov og tilbud*. Opublicerat manuskript.
- Skolverket. (1996). *Åtgärdsprogram – ett viktigt stöd i planeringen av stödinsatser*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (1999). *Nationella kvalitetsgranskningar 1998. Rapport 160*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (2000a). *Projektplan för insamling av uppgifter om åtgärdsprogram*. Stockholm.
- Skolverket. (2000b). *Inflytandet i skolan*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (2000c). *Kartläggning av elever i fristående skolor. Dnr 2000:2037*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (2001a). *Attityder till skolan 2000. Rapport 197*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (2001b). *Att arbeta med särskilt stöd med hjälp av åtgärdsprogram*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (2001c). *Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror 2001 del 1. Betyg och utbildningsresultat. Rapport 195*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (2001d). *Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror 2001 del 2. Barn, personal, elever och lärare. Rapport 198*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (2001e). *Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror 2001 del 3. Kostnader. Rapport 205*. Stockholm: Skolverket.
- Skolöverstyrelsen. (1987). *Skolöverstyrelsens allmänna råd för tillämpning av föreskrifterna i läroplanen för grundskolan om individuella åtgärdsprogram för elever med svårigheter*. SÖ-FS 1987:242. Stockholm.
- SOU 1974:53. *Skolans arbetsmiljö. Betänkande avgivet av utredningen om skolans inre arbete - SIA*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

- SOU 1997:108. *Att lämna skolan med rak rygg Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1998:66. *FUNKIS – Funktionshindrade elever i skolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Sundell, K. & Flodin, B. (1997). *Att samverka kring barn i riskzonen "Ett mullvadsarbete som tar tid"*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- UNESCO. (2001). *Open File on Inclusive Education. Support Materials for managers and Administrators*. Paris: UNESCO.
- Wahlund, B. (2002). *Åtgärdsprogram – för vad och för vem? En analys av lärares utsagor om barn och ungdomar, skrivna inom ramen för kurser i specialpedagogik*. Magisteruppsats i pedagogik med inriktning mot specialpedagogik, nr 21, 2002. Lärarhögskolan i Stockholm. Institutionen för individ, omvärld och lärande.

## Bilaga 1.

Redovisningsgrupper som används i materialet samt motsvarande antal skolor.

<b>Totalt</b>	5 058
<b>Huvudman</b>	
Kommunal	4 641
Fristående	418
<b>Region</b>	
Storstadsområden	1 173
Större städer	1 215
Medelstora städer/industrikommuner	1 745
Mindre städer/glesbygd	924
<b>Skoltyp</b>	
Skolor med år 1-3, 1-6, (+101 <sup>17</sup> )	3 462
Skolor med år 1-9	852
Skolor med år 4-6, 4-9, 7-9	745
<b>Skolstorlek</b>	
Upp till 99 elever	1 761
100-199 elever	1 235
200-399 elever	1 389
400 elever eller fler	673
<b>Personaltäthet</b>	
Upp till 6,67 lärare per 100 elever	941
6,68-9,99 lärare per 100 elever	2 922
10 lärare eller fler per 100 elever	1 164
Läraruppgift saknas	31
<b>Andel specialpedagoger</b>	
Inga specialpedagoger	1 773
0,7-9,9% specialpedagoger	1 560
10% specialpedagoger eller mer	1 693
Läraruppgift saknas	31
<b>Andel elever med annat modersmål</b>	
Upp till 9,9% med annat modersmål	2 273
Uppgift om modersmål saknas	1 473

---

<sup>17</sup> Skolor med år 1-3 samt 7-9.

## Bilaga 2

Andelen elever i fristående skolor efter typ av inriktning (Skolverket 2000)

Inriktning	Skolår 1	Skolår 9
Allmän	37	34
Speciell pedagogik	36	28
Konfessionell	15	19
Språklig/etnisk	6	7
Speciell ämnesprofil	6	10
Övrigt	-	1