

RAPPORT 405

2014

Särskilda undervisningsgrupper

En studie om organisering och användning av
särskilda undervisningsgrupper i grundskolan



Skolverket

Särskilda undervisningsgrupper

En studie om organisering och användning
av särskilda undervisningsgrupper
i grundskolan

Beställningsadress:
Fritzes kundservice
106 47 Stockholm
Telefon: 08- 690 95 76
Telefax: 08-690 95 50
E-post: skolverket@fritzes.se
www.skolverket.se

Beställningsnr: 14:1400
ISSN: 1103-2421
ISRN: SKOLV-R-405-SE

Form: Matador kommunikation AB
Omslagsfoto: Adam Haglund, Folio
Tryck: Elanders Sverige AB
Upplaga: 1 500 ex

Stockholm 2014

Förord

Alla elever ska få den ledning och stimulans de behöver för att utifrån sina förutsättningar utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. En elev som riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås kan vara i behov av särskilt stöd under en period av sin skoltid. I första hand ska det särskilda stödet ges genom olika former av anpassningar inom ramen för elevens ordinarie undervisningsgrupp, men om det finns särskilda skäl kan det ges i en särskild undervisningsgrupp.

Rapporten redogör för en intervjustudie med tjänstemän och rektorer i fyra kommuner om kommunernas och skolornas organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper. Studien visar att detta är ett område där lösningarna inte är självklara. Det är många aktörer involverade, politiker, tjänstemän, rektorer och även föräldrar, som ibland drar åt olika håll. Det är också ett flertal olika omständigheter att beakta, såsom skolans författningar, forskning och ekonomiska förutsättningar, liksom att samma lösning kan innebära både möjligheter och risker när det gäller elevers kunskapsmässiga och sociala utveckling. Vid beslut om åtgärd ska elevens bästa utgöra utgångspunkt och Skolverket vill med anledning av intervjustudiens resultat uppmärksamma kommuner och skolor på vissa omständigheter som Skolverket bedömer vara särskilt viktiga i det avseendet.

Projektgruppen har bestått av Stefan Erson, Charlotte Mannerfelt, Anneli Melén och Karolina Fredriksson (projektledare), och inledningsvis även Ann Frisell Ellburg. Ulrika Lindmark har bistått med juridisk vägledning. Under arbetets gång har synpunkter lämnats av Skolverkets referensgrupp bestående av Staffan Engström, Eva-Lotta Eriksson och Inger Tinglev, liksom av medarbetare på enheten för Analys och utredning. Tack alla för ett gott samarbete. Ett stort tack riktas även till de tjänstemän och rektorer som medverkat i studien och som generöst delat med sig av sina erfarenheter.

Stockholm i februari 2014

Anna Ekström
Generaldirektör

Karolina Fredriksson
Undervisningsråd

Innehåll

Sammanfattning	6
Inledning	10
Syfte	11
Rapportens disposition	11
Studiens genomförande	12
<i>Ett urval av fyra kommuner</i>	12
<i>Intervjuer med kommunala tjänstemän och rektorer</i>	13
Särskilda undervisningsgrupper i skolans författningar	14
Särskiljning, integrering och inkludering	20
Användningen av begreppen i rapporten.....	20
Särskiljning i ett historiskt perspektiv	21
Särskiljning idag	23
Kommuner och grundskolor om särskilda undervisningsgrupper	26
Del 1. Hur organiserar och använder kommunerna och skolorna särskilda undervisningsgrupper?	27
<i>Pågående förändringar i respektive kommun</i>	27
<i>De särskilda undervisningsgrupperna i kommunerna och de fristående skolorna specifikt för elever i behov av särskilt stöd</i>	30
<i>Finansiering och placering</i>	32
<i>Beslut om placering</i>	33
<i>Uppföljning och utvärdering</i>	38
Sammanfattning	40
Del 2. Varför organiserar och använder kommunerna och skolorna särskilda undervisningsgrupper?.....	42
<i>Elevens behov och skolans förutsättningar</i>	42
<i>Historiska skäl</i>	51
<i>Konkurrens med andra skolor</i>	52
Sammanfattning	53
Sammanfattning och Skolverkets kommentarer	56
Många olika omständigheter att beakta	56
<i>Ambitioner att inkludera</i>	56
<i>Otydigheter i lagstiftningen</i>	59
<i>Ekonomiska omständigheter som beaktas</i>	62
<i>Bristande förtroende mellan aktörer</i>	63
Avslutande kommentarer	65
Referenslista	66
Bilaga 1 Intervjufrågor	67
Bilaga 2 Regleringen	69

Sammanfattning

Sammanfattning

Rapporten redovisar en intervjustudie med kommunala tjänstemän och rektorer om organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper. Studien innehåller fyra huvudsakliga resultat.

För det första att det i besökta kommuner finns ambitioner och utrymme att öka inkluderingen av elever i behov av särskilt stöd, det vill säga att det finns strävanden mot att fler elever som är i behov av särskilt stöd ska kunna gå kvar i sin ordinarie undervisningsgrupp istället för att de placeras i en särskild undervisningsgrupp. I vissa fall ses dock placering i särskild undervisningsgrupp som nödvändig. Det handlar då om att den särskilda undervisningsgruppen upplevs ge bättre förutsättningar att tillgodose elevens behov av specifik kompetens, ett mindre sammanhang och mer lärarstöd. Samtidigt framkommer i intervjuerna att det kan finnas utrymme för förändringar i den ordinarie undervisningsgruppen gällande dessa tre områden, som kan innebära att placering inte behövs, eller kan begränsas i omfattning och varaktighet. Det talas i intervjuerna också om risker vid användning av särskilda undervisningsgrupper. Några exempel på risker är att det inte ställs tillräckliga krav på anpassningar i de ordinarie undervisningsgrupperna då särskilda undervisningsgrupper finns att tillgå, att grupper kan leva kvar och fyllas på utan tydliga mål och syften för verksamheten, och att kompetensen att tillgodose elevers behov av särskilt stöd i den ordinarie undervisningsgruppen utarmas då placeringar sker i hög utsträckning.

För det andra att bestämmelserna om rektors ansvar kan upplevas som otydliga och i vissa fall svåra att förena med praktiken. Förändringar i samband med 2010 års skollag innebär att placering i särskild undervisningsgrupp, som tidigare var ett ansvar för huvudmännen att besluta om, nu är rektors ansvar. Den upplevda otydligheten gäller i huvudsak kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper¹ och frågan om *vilken* rektor som har ansvar för beslut om en elevs placering och för uppföljning och utvärdering av placeringen. När det gäller de kommungemensamma grupperna är det två rektorer involverade. Det framkommer också att beslut om placering i kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper inte fullt ut blir rektors beslut, då kommunnivån genom sitt ansvar för finansiering av grupperna får inflytande över vilka elever som placeras i grupperna. Svårigheten att tillämpa bestämmelserna om rektors ansvar i hanteringen av de kommungemensamma grupperna tycks dock inte endast handla om otydligheter i författningarna, utan också om att de är svåra

1 En kommungemensam särskild undervisningsgrupp tar i de besökta kommunerna emot elever från alla skolor i kommunen, till skillnad från skolornas egna särskilda undervisningsgrupper som tar emot respektive skolas elever.

att förena med praktiken på ett sätt att det tydligt framgår vem som är elevens rektors.

För det tredje att organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper styrs av olika ekonomiska avväganden, och att detta ibland riskerar att ske på bekostnad av elevens bästa. Olika ekonomiska avväganden illustreras exempelvis när det gäller kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper. De beskrivs i intervjumaterialet som kostnadseffektiva genom att de samlar personal med specifik kompetens på ett ställe, men också som dyra i förhållande till andra lösningar. Ännu dyrare tros det dock kunna bli att lägga ned sådana grupper om vårdnadshavare istället söker sig till fristående skolor med inriktning mot särskilt stöd, eftersom detta befaras innebära en större kostnad för kommunen i form av tilläggsbelopp. Ett exempel på risken att ekonomiska avvägningar sker på bekostnad av elevens bästa är vad som framkommer om att rektorer av ekonomiska skäl hellre ser att resurskrävande elever på den egna skolan får särskilt stöd i en kommungemensam grupp, än att behovet tillgodoses på den egna skolan.

För det fjärde att bristande förtroende mellan olika aktörer kan ha betydelse vid organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper. Enligt intervjumaterialet kan rektorer brista i förtroende gentemot kommunala tjänstemän om vilka elever som får plats i de kommungemensamma grupperna, medan tjänstemännen inte vill släppa sitt inflytande över placeringar i sådana grupper eftersom de inte alltid litar på rektorernas bedömningar i det avseendet. Kommunala tjänstemän uttrycker också bristande tilltro till att rektorer faktiskt organiserar egna särskilda undervisningsgrupper på skolor då det finns behov av det, utan att de istället förlitar sig på de kommungemensamma grupperna. Av studien framkommer också att förtroendet från rektors sida kan brista när det gäller lärares bedömningar av huruvida en elevs stödbehov motiverar placering i särskild undervisningsgrupp. Även vårdnadshavares tilltro till kommunens och skolans förmåga att tillgodose deras barns behov av särskilt stöd uppges vara en viktig faktor vid organisering av särskilda undervisningsgrupper, bland annat för att undvika att vårdnadshavare väljer en annan skola för sina barn.

Studien tydliggör att det är många omständigheter att beakta vid organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper, liksom många aktörer involverade. Detta gör området komplext och det finns en risk att omsorgen om elevens bästa inte alltid får den betydelse den ska ha i detta arbete. För att minska de riskerna vill Skolverket uppmärksamma kommuner och skolor på följande:

- Att elevens bästa utgör utgångspunkt vid beslut om stödåtgärder, så som Barnkonventionen och skollagen anger.
- Att anpassningar inom ramen för elevens ordinarie undervisningsgrupp prövas i tillräcklig utsträckning innan placering i särskild undervisningsgrupp ses som en lösning för att tillgodose elevens behov av särskilt stöd. Anpassningar kan handla om lärares kompetens, miljön i klassrummet, såsom avskärmande och ljuddämpande åtgärder och tillgång till alternativa verktyg, lärartäthet och klasstorlek.
- Att elevens rektor ser till att särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp föregås av en utredning av elevens behov av särskilt stöd. Beslut om placering ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram, i vilket det också ska framgå vilka stödåtgärder som ska vidtas och när åtgärderna ska följas upp och utvärderas.
- Att det alltid är rektorn på den skola eleven går då stödbehovet uppmärksammas, som har ansvar för beslut om placering i särskild undervisningsgrupp, liksom för uppföljning och utvärdering av stödåtgärden. Det är också elevens rektor som har ansvar för att elevens behov av särskilt stöd tillgodoses skyndsamt, vilket inte är förenligt med att elever ställs i kö till särskilda undervisningsgrupper.
- Att de kommunala huvudmännen ser till att kommunens resursfördelningssystem korresponderar med skolans författningar. Detta för att undvika att ekonomiska avvägningar görs på bekostnad av elevens bästa.
- Att huvudmän och rektorer systematiskt och kontinuerligt följer upp och utvecklar lösningarna för att hantera elevers behov av särskilt stöd. Detta ingår i författningarnas krav på kommuners och skolors systematiska kvalitetsarbete, och är speciellt viktigt för att undvika att särskilda undervisningsgrupper ”institutionaliseras” och fortlever hur än elevunderlaget ser ut och utan att ha ett tydligt syfte och mål för sin verksamhet.

Med anledning av resultatet i föreliggande studie kommer Skolverket att informera regeringen om vad som framstår som otidigheter i lagstiftningen. Skolverket överväger också att utforma ett stödmaterial när det gäller särskilda undervisningsgrupper och närliggande bestämmelser av intresse i sammanhanget, som kommuners rätt att organisera sina skolor, fristående skolor som inriktar sig mot elever i behov av särskilt stöd och en elevs byte av skolenhet.

Inledning

Inledning

Alla elever ska få den ledning och stimulans de behöver för att utifrån sina förutsättningar utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.² Det betyder att undervisningen inte kan utformas lika för alla, utan hänsyn behöver tas till elevers olika behov och förutsättningar. En elev som riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås kan vara i behov av *särskilt stöd* under en period av sin skoltid.³ I första hand ska det särskilda stödet ges genom olika former av anpassningar inom ramen för elevens ordinarie undervisningsgrupp, men om det finns särskilda skäl kan det ges i en särskild undervisningsgrupp.⁴ Särskilda skäl ska vara kopplade till möjligheten att skapa bättre förutsättningar att tillgodose elevens behov av särskilt stöd i den särskilda undervisningsgruppen, jämfört med i den ordinarie undervisningsgruppen.⁵ Det kan handla om att den särskilda undervisningsgruppen ger bättre möjligheter till individuellt stöd, personligt bemötande eller att den kan erbjuda en lugnare miljö.

Särskilda undervisningsgrupper avser alltså att skapa bättre förutsättningar att tillgodose elevers stödbehov. Placering av en elev i en särskild undervisningsgrupp innebär dock att eleven i viss omfattning skiljs från den klass eleven går i, det vill säga åtgärden utgör en form av särskiljande av eleven. Skollagen manar, som nämndes ovan, till restriktivitet i det avseendet och forskning lyfter fram flera risker med just särskiljande av elever från den ordinarie undervisningsgruppen, såsom stigmatiseringseffekter och negativ påverkan på elevernas självbild och motivation.⁶ En elevs placering i särskild undervisningsgrupp ska begränsas i förhållande till elevens individuella behov av särskilt stöd, både när det gäller tid över dagen och den tidsperiod placeringen omfattar.⁷ Åtgärden ska kontinuerligt följas upp och utvärderas och skolan ska hela tiden sträva efter att eleven återgår till den ordinarie klassen så snart det är möjligt.

Skolors arbete med särskilt stöd är ett område som Skolverket nogsamt följer. Syftet är att sprida kunskap och ge stöd till huvudmän och skolor. Sedan hösten 2011 samlar Skolverket in statistik om särskilt stöd, bland annat om

2 1 kap. 4 § skollagen, 3 kap. 3 § skollagen.

3 3 kap. 7 § skollagen. Av samma paragraf framgår att särskilda skäl även kan motivera att det särskilda stödet ges enskilt.

4 3 kap. 11 § skollagen. Denna paragraf gäller även grundsärskolan, specialskolan och same-skolan. Föreliggande studie begränsas dock till grundskolan.

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

6 Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?*

7 Skolverket (2013). *Arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd*.

andelen elever som får undervisning i särskilda undervisningsgrupper.⁸ Studien som redovisas i föreliggande rapport är en del av Skolverkets ambition i det avseendet, och avser att ta reda på mer om hur kommuner och skolor organiserar och använder särskilda undervisningsgrupper, vilka möjligheter de ser och vilka problem de stöter på. I juli 2011 började en ny skollag tillämpas.⁹ Studien fokuserar även på vilket sätt förändringar i samband med byte av skollag, har haft betydelse i kommuners och skolors arbete med särskilda undervisningsgrupper. En sådan förändring är att placering i särskild undervisningsgrupp, som tidigare var ett ansvar för huvudmannen att besluta om, nu är rektors ansvar och beslut.

Syfte

Rapportens syfte är att öka kunskapen om hur särskilda undervisningsgrupper organiseras och används i ett urval kommuner och skolor. Rapportens frågeställningar är följande:

1. Hur organiserar och använder kommunerna och skolorna i urvalet särskilda undervisningsgrupper?
2. Vilka är skälen till att dessa kommuner och skolor organiserar och använder särskilda undervisningsgrupper?
3. Hur har den nya skollagen påverkat dessa kommuners och skolors organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper?

Rapportens disposition

Efter denna inledning följer ett stycke om hur studien genomförts. Därefter redovisas bestämmelser av betydelse för organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper. Efter det följer avsnittet ”Särskiljning i ett historiskt perspektiv” som avser att sätta in särskilda undervisningsgrupper i ett historiskt sammanhang av särskiljande lösningar, och ge en bild av hur vanligt förekommande åtgärden är idag. Efter det redovisas resultatet från intervjustudien i avsnittet ”Kommuner och grundskolor om särskilda undervisningsgrupper”. Här beskrivs hur de besökta kommunerna och skolorna går tillväga och varför de gör som de gör. I det avsnittet framgår bland annat att kommunernas och skolornas tillvägagångssätt i vissa fall avviker från bestämmelserna. Detta kommenteras i det avslutande och sammanfattande avsnittet.

8 Skolverkets webbplats/Statistik och utvärdering/PM Särskilt stöd i grundskolan 2012/2013 (2013).

9 Skollagen (2010:800); Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*; Skolverket (2013). *Arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd*.

Studiens genomförande

Ett urval av fyra kommuner

Skolverket önskade alltså öka kunskapen om hur kommuner och skolor kan organisera och använda särskilda undervisningsgrupper. Tidigare studier har visat att särskilda undervisningsgrupper kan ha olika inriktningar och att de kan organiseras på både kommun- och skolnivå.¹⁰ Skolverket önskade få så djup kunskap som möjligt inom området, genom kännedom om en mångfald lösningar och motiven till dessa. Skolverket antog även att kommuners och skolors organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper påverkas av vilka sådana övriga grupper som finns i respektive kommun. Det bedömdes att den kunskap Skolverket efterfrågade bäst fås genom intervjuer med ansvariga på olika nivåer i kommuner, vilka kan belysa de avvägningar aktörerna ställs inför. Studien innefattar alla särskilda undervisningsgrupper i varje besökt kommun, det är grupper på olika nivåer och med olika inriktningar. Studien ger alltså fördjupad kunskap om organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper i ett urval kommuner, snarare än mer övergripande generell kunskap om hur detta ser ut i landets alla kommuner. Det ska också sägas att verksamheten i de särskilda undervisningsgrupperna inte är i fokus i denna undersökning.

Valet av kommuner har gjorts med syfte att få en bredd avseende inriktningar på grupper och att grupper organiseras på både kommun- och skolnivå. De valdes ut med hjälp av information från bland annat kommunernas hemsidor och Skolinspektionens tillsynsrapporter. Det ska också sägas att avsikten vid valet av kommuner *inte* var att finna fyra kommuner som sinsemellan visade tydliga skillnader i karakteristika, såsom organisation, befolknings- och näringsstruktur eller annat, och som av den anledningen skulle kunna tänkas organisera och använda särskilda undervisningsgrupper på vissa sätt. Följaktligen visar analysen av intervjumaterialet att de besökta kommunernas och skolornas resonemang om organisering och användning har många likheter. Resultaten från de olika kommunerna, redovisas därför till största delen blandat och inte uppdelat på kommun. De mindre skillnader som framträdde mellan kommunerna redovisas inledningsvis i del 1.

I intervjustudien ingår samtliga grundskolor i de besökta kommunerna som har särskilda undervisningsgrupper. I studien ingår dock även en del skolor som inte organiserar sådana grupper, vilket kom sig av att en del rektorer vid den förberedande kontakten uttryckte en osäkerhet kring om grupperingar på deras skolor var att betrakta som särskilda undervisningsgrupper eller inte.

¹⁰ För referat av studierna se Skolverket (2011). *Särskilt stöd i grundskolan: en sammanställning av senare års forskning och utvärdering*.

Både kommunala och fristående grundskolor ingår. Ingen av de fristående grundskolorna i de fyra kommunerna visade sig dock ha särskilda undervisningsgrupper. På kommunnivå intervjuades tjänstemän med ansvar för kommunens arbete med särskilt stöd. Inga huvudmän för de fristående skolorna intervjuades dock. Det var en avgränsning som gjordes och som motiverades av att studien är inriktad mot organiseringen av särskilda undervisningsgrupper inom en kommun. Huvudmännen för de fristående skolorna, som i flera fall var koncerner, befann sig inte i de besökta kommunerna och bedömdes inte i samma utsträckning som de kommunala huvudmännen anpassa sin verksamhet till förhållanden i respektive kommun. De fyra kommunerna som ingår i intervjustudien har vardera mellan 4 000–5 000 elever i grundskolan, och mellan 14–19 grundskolor, varav 5–7 fristående. I redovisningen av resultatet benämns de kommun Nord, kommun Syd, kommun Öst och kommun Väst.

Intervjuer med kommunala tjänstemän och rektorer

Begreppet särskilda undervisningsgrupper användes inte i de inledande frågorna som ställdes i intervjuerna. Istället användes begreppet ”grupper för elever i behov av särskilt stöd”. Skälet till att inledningsvis använda denna mer vida benämning, var att inte gå miste om kunskap gällande kommuners och skolors grupperingar av elever i behov av särskilt stöd. Skolverket antog att det kunde råda oklarhet på skolor om grupperingar av elever i behov av särskilt stöd var att betrakta som särskilda undervisningsgrupper eller inte, vilket i så fall skulle kunna vara ett viktigt resultat. Under intervjuens gång ombads dock de intervjuade ange om de betraktade de grupper de talade om som särskilda undervisningsgrupper eller inte.

En av de fyra kommunerna besöktes av projektgruppen i slutet av höstterminen 2011, och de tre övriga i slutet av vårterminen 2012. Sammantaget genomfördes 42 intervjuer, varav 8 med kommunala tjänstemän, 2 med verksamhetsansvariga för särskilda undervisningsgrupper¹¹, och 32 intervjuer med rektorer. Vid några rektorsintervjuer deltog även specialpedagoger med ansvar för skolans särskilda undervisningsgrupp.

I intervjuerna ställdes dels frågor om grupper för elever i behov av särskilt stöd (om skälen till att de skapas, gruppernas varaktighet, målen för grupperna och om personalen i grupperna) och dels frågor om eleverna i grupperna (om utredning och uppföljning av elevernas placeringar, om vilka behov av särskilt stöd som föranleder placeringar i grupper, och om placeringarnas omfattning och varaktighet). Intervjuerna följde en intervjuguide för att säkerställa att samma frågor ställdes till samtliga intervjuade, men med stor frihet för diskus-

11 Två särskilda undervisningsgrupper låg inte på någon skola utan i separata lokaler, och i de fallen intervjuades verksamhetsansvariga för grupperna.

sion och kompletterande frågor. Intervjufrågorna skickades ut till kommunala tjänstemän och rektorer en vecka innan intervjun.¹² På så vis hade de möjlighet att förbereda sig och ta reda på den information projektgruppen efterfrågade. Intervjuerna pågick mellan en och två timmar. Samtliga intervjuer har efter de intervjuades medgivande spelats in och sedan transkriberats. Citaten från intervjuerna som redovisas i rapporten, återger intervjupersonernas utsagor ordagrant, bortsett från mindre språkliga justeringar.

Särskilda undervisningsgrupper i skolans författningar

Här följer en sammanfattning av bestämmelser av betydelse för skolors organisering av särskilt stöd i särskilda undervisningsgrupper.¹³ Underlaget är skollagen, den proposition som ligger till grund för skollagen, och Skolverkets allmänna råd för arbete med åtgärdsprogram.¹⁴ Även Skolinspektionens beslut vid tillsynsärenden refereras, liksom beslut från Skolväsendets överklagandekommitté. För en utförligare redovisning av bestämmelserna se bilaga 2.

Inledningsvis ska dock användningen av begreppet skolenhet i föreliggande rapport kommenteras. I och med att skollagen (2010:800) började tillämpas ersattes skola som organisatorisk enhet med begreppet skolenhet. Varje skolenhet ska ha en rektor som ansvarar för ledningen och för samordningen av det pedagogiska arbetet vid skolenheten. Det ska i alla situationer vara tydligt för elever och personal vem som är ansvarig rektor för den skolenhet de tillhör. Termen skolenhet används i föreliggande rapport i följande redovisning av författningarna, men i redovisning och diskussion av resultaten används benämningen skola.

Som konstaterades i inledningen av rapporten ska alla elever ges ledning och stimulans i undervisningen för att utifrån sina förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt.¹⁵ En elev som riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, kan vara i behov av särskilt stöd.¹⁶

Utgångspunkten är att elever i behov av särskilt stöd ska få det stödet i den ordinarie undervisningsgrupp eleven tillhör.¹⁷ Huvudman och skola måste vidta långtgående åtgärder för att tillgodose elevens stödbehov. Om det föreligger särskilda skäl kan särskilt stöd ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp än den eleven normalt tillhör. De särskilda skäl som kan anföras för ett

12 Intervjufrågorna redovisas i bilaga 1.

13 För en utförlig redovisning se bilaga 2.

14 Skollagen (2010:800); Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*; Skolverket (2013). *Arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd*.

15 3 kap. 3 § skollagen.

16 3 kap. 8 § skollagen.

17 3 kap. 7 § och 11 § skollagen.

sådant beslut är kopplade till möjligheten att skapa bättre förutsättningar att pedagogiskt hantera elevens stödbehov.¹⁸ Vid beslut om åtgärd ska en bedömning av barnets bästa göras, vilket innebär en bedömning av vilka konsekvenser ett beslut eller åtgärd får för barnet.¹⁹ Det är viktigt att särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp används först efter att stödmöjligheterna inom den ordinarie undervisningen prövats i tillräcklig utsträckning. Stödåtgärden ska regelbundet följas upp, utvärderas och omprövas.

Rektor ansvarar för att en elevs eventuella behov av särskilt stöd utreds.²⁰ Detta ska ske skyndsamt. Det är också rektor som tar beslut om en elevs placering i särskild undervisningsgrupp, i de fall utredningen visar att elevens behov är sådant. Denna beslutanderätt flyttades till rektor i och med att 2010 års skollag började tillämpas.²¹ Tidigare låg den på skolans styrelse. Rektor kan inte delegera denna beslutanderätt. Beslutet ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram som ska innehålla information om vilka elevens stödbehov är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas.²² Utredningen ska, med utgångspunkt i elevens svårigheter, handla om elevens skolmiljö samt undervisningens innehåll och metoder.²³ Det är viktigt att ha i åtanke att en medicinsk eller psykologisk diagnos inte är tillräckligt för bedömningen av om och i så fall vilket särskilt stöd eleven behöver. En diagnos får inte heller vara ett villkor för att få särskilt stöd.

Det är elevens behov som ska avgöra i vilken omfattning och under vilken tidsperiod som eleven ska undervisas i särskild undervisningsgrupp.²⁴ Det är också placeringens omfattning och tidsperiod som avgör om åtgärden är att betrakta som en placering i en särskild undervisningsgrupp. En elev som får undervisning i grupp utanför den klass eleven normalt tillhör vid ett eller ett par tillfällen i veckan, ses inte som placerad i särskild undervisningsgrupp.

Enligt skollagen ska eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet att delta vid beslut om placering av eleven i en särskild undervisningsgrupp.²⁵ Redan 2006 infördes bestämmelser som stärkte elever och vårdnadshavares ställning vid utredning om särskilt stöd. Rätten att delta vid beslut innebär dock inte att vårdnadshavare och skola behöver vara överens; skolan ska samråda med elev och vårdnadshavare, men det är rektor som tar beslut. Rektors

18 Prop. 2009/10:165, s. 292.

19 1 kap. 10 § skollagen.

20 3 kap. 8 § skollagen.

21 3 kap. 9 § skollagen 2010 års skollag började tillämpas på utbildning från och med den 1 juli 2011.

22 3 kap. 9 § skollagen.

23 Skolverket (2013). *Arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd* s. 26.

24 Skolverket (2013). *Arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd* s. 35.

25 3 kap. 9 § skollagen.

beslut om åtgärdsprogram och om stöd i särskild undervisningsgrupp kan dock överklagas.²⁶

Eleven kan få sitt behov av särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp tillgodosett på den egna skolenheten eller i en grupp som organiseras centralt i kommunen, en så kallad kommungemensam grupp. Den kan vara inrymd i en skolenhets lokaler eller i andra lokaler. Den måste dock vara en del av en skolenhet och kan inte ha en egen rektor. Det är alltid rektor för den skolenhet som eleven går i då stödbehovet uppmärksammas, som ansvarar för beslutet om placering och för att åtgärden kontinuerligt följs upp och utvärderas.²⁷ Målet ska vara att eleven ska tillbaka till sin ordinarie undervisningsgrupp.²⁸ En elev som placeras i en kommungemensam särskild undervisningsgrupp ska ha kvar den rektor eleven hade då stödbehovet uppmärksammades. Placering i särskild undervisningsgrupp ska alltså inte innebära att eleven byter skolenhet och rektor.²⁹ Eleven kan dock ansöka hos huvudmannen om att få byta skolenhet till den skolenhet där den särskilda undervisningsgruppen finns. Om byte av skolenhet medges blir det rektor för den nya skolenheten som har att besluta om eleven ska placeras i den särskilda undervisningsgruppen. I föreliggande studie finns kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper i alla de besökta kommunerna. Läsaren kommer i resultatdelen se att de lösningar kommunala tjänstemän och rektorer beskriver när det gäller dessa grupper, bland annat rektors ansvar, i vissa avseenden avviker från bestämmelserna. Detta kommenteras i rapportens avslutande diskussionsdel.

Uppföljning och utvärdering av enskilda elevers stödåtgärder görs alltså inom ramen för elevens åtgärdsprogram. De särskilda undervisningsgruppernas verksamhet i sig ska dock också följas upp och utvärderas. Detta enligt bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete i skolväsendet. Dessa innebär att det på huvudmannanivå och skolnivå ska genomföras en systematisk och kontinuerlig planering, uppföljning och utveckling av utbildningen.³⁰

Av betydelse för kommuners och skolenheters organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper är också nya bestämmelser i skollagen som anger att fristående grundskolor kan begränsa sin utbildning till att avse elever i behov av särskilt stöd.³¹ Det betyder att fristående skolor kan driva verksamhet som endast vänder sig till elever i behov av särskilt stöd.

26 28 kap. 16 § skollagen.

27 Skolinspektionen. *Beslut för verksamheter inom grundskolan efter tillsyn av EfUS i Göteborgs kommun* (2012-10-31).

28 Skolverket (2013). *Arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd*.

29 Prop. 2009/10:165, s. 292.

30 4 kap. 3–8 § skollagen.

31 10 kap. 35 § skollagen.

Eleven hemkommun ska betala ersättning till den fristående skola eleven går i. Kommunens ersättning består av ett grundbelopp för varje elev, och i vissa fall ett tilläggsbelopp.³² Grundbeloppet avser ersättning för bland annat undervisning, och i det ska bland annat de flesta stödåtgärder till barn och elever ingå.³³ Bidraget från en elevs hemkommun till en fristående skola ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Tilläggsbeloppet är individuellt och ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd.³⁴

32 10 kap. 37–39 § skollagen.

33 Prop. 2008/09:171, s. 34.

34 10 kap. 37–39 § skollagen. I besökta kommuner används även begreppet tilläggsbelopp för bidrag till de kommunala skolorna.

Särskiljning, integrering och inkludering

Särskiljning, integrering och inkludering

Detta avsnitt redogör översiktligt för särskiljning i det svenska skolsystemet under de senaste hundra åren. Först ska emellertid något mer sägas om innebörden i begreppen och om hur de används i denna rapport. En elevs placering i en särskild undervisningsgrupp innebär att eleven skiljs från sin ordinarie klass under en period och under en viss tid av skoldagen, ibland på heltid. Placeringen är alltså en form av särskiljning av eleven från elevens ordinarie undervisningsgrupp. Motsatsen till särskiljning är integrering, det vill säga att eleven som är i behov av särskilt stöd går i sin ordinarie undervisningsgrupp. Förutom begreppet integrering används, både i forskning och bland verksamma i skolan, begreppet inkludering för att beskriva att eleven får det särskilda stödet i den klass eleven tillhör. Inkludering används dock också i en mer omfattande betydelse än integrering, på så vis att det kan syfta på fler aspekter än endast på var eleven får sin undervisning. Exempelvis talar Asp-Onsjö förutom om rumslig inkludering, också om social och lärandemässig inkludering.³⁵ Nilholm och Göransson menar att inkludering började användas på 1980-talet som en reaktion på att innebörden i integrering kommit att begränsas till att endast handla om var en elev i behov av särskilt stöd är placerad.³⁶ Samma författare pekar också på att användare av begreppet inkludering försökt skifta fokus ”från frågan om hur elever som definieras som avvikande ska kunna anpassas till skolans sätt att fungera, till hur skolan kan anpassa sig till det faktum att elever är olika.”³⁷

Användningen av begreppen i rapporten

Analysen av intervjuerna i denna rapport fokuserar till allra största delen på integrering (och särskiljning) av elever i behov av särskilt stöd. Det vill säga, analysen uppmärksammar i huvudsak den fysiska placeringen av elever i behov av särskilt stöd. Analyser av om eleverna som de intervjuade talar om är inkluderade i den vidare bemärkelsen som bl.a. Asp-Onsjö diskuterar (ovan), tillåter inte materialet. Även följande historiska genomgång har detta mer begränsade fokus. Trots detta används termen inkludering i rapportens redovisning och diskussion av studiens resultat. Det har att göra med projektgruppens antagande om att begreppet inkludering ofta används av verksamma för att referera till den fysiska placeringen av elever, och att det inte görs skillnad mellan begreppen

35 Asp-Onsjö, L. (2006). *Åtgärdsprogram – dokument eller verktyg? En fallstudie i en kommun.*

36 Nilholm, C. & Göransson, K. (2013). *Inkluderande undervisning – vad kan man lära av forskningen?* s. 25.

37 Nilholm, C. & Göransson, K. (2013). *Inkluderande undervisning – vad kan man lära av forskningen?* s. 26

inkludering och integrering.³⁸ Det antydde exempelvis i denna studie där de intervjuade genomgående använde begreppet inkludering. Detta utesluter dock inte att det finns en medvetenhet om att endast fysisk placering inte är tillräcklig för elevens delaktighet i utbildningen, vilket också framgick av intervjumaterialet.

Särskiljning i ett historiskt perspektiv

En tillbakablick på särskiljning i det svenska skolsystemet under de senaste hundra åren, visar att argumentationen för en gemensam skola för alla barn har återkommit med jämna mellanrum, dock ofta åtföljd av en diskussion om särskiljande lösningar för elever som identifierats som avvikande.³⁹ Det kan konstateras att det under hela denna tid funnits skolformer och pedagogiska arrangemang som utgör former av särskiljning.

De särskiljande lösningarna och kriterierna för urval av elever har varierat. Vid förra sekelskiftet var hjälpklasser den vanligaste formen för specialundervisning.⁴⁰ Elevers begåvning och prestation utgjorde urvalsgrunder. Det förekom dock även att elever med beteendesvärigheter gick i klasserna. För att skapa mer homogena elevgrupper tillkom efterhand även andra specialklasser med andra kriterier för urval, såsom skolmognad, beteendeproblem, läs- och skrivsvårigheter och fysiska funktionshinder. 1955 års läroplan beskriver följande specialklasser: hjälpklasser, läsklasser, observationsklasser, skolmognadsklasser, hörsel- och synklasser, friluftsklasser och hälsoklasser och CP-klass. Det förekom nu även stödundervisning utanför klassen på vissa lektioner.

Även i den första läroplanen för grundskolan, Lgr 62, ges anvisningar om en rad specialklasser.⁴¹ Under 1970-talet växer sig emellertid integreringstankar allt starkare.⁴² Bakgrunden är bland annat att antalet elever i specialundervisning vid denna tid har växt mycket i omfattning, och att forskning visat att specialundervisningen inte gett avsedd effekt. I 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr 80) finns inga skrivningar om specialklasser. Vissa former av sär-

38 Det kan dock finnas en medvetenhet om att fysisk placering inte är tillräcklig för elevens delaktighet i utbildningen.

39 Hjärne, E. & Säljö, R. (2008). *Att platsa i en skola för alla: elevhälsa och förhandling om normalitet i den svenska skolan*. Se även Börjesson, M. & Palmblad, E. (red.) (2003). *Problem barnets århundrade: normalitet, expertis och visionen om framsteg* och Karlsson, Y. (2012). *Elever i särskild undervisningsgrupp: en studie med barnens perspektiv i fokus*.

40 Börjesson, M. (1997). *Om skolbarns olikheter: diskurser kring "särskilda behov" i skolan – med historiska jämförelsepunkter*.

41 Hjärne, E. & Säljö, R. (2008). *Att platsa i en skola för alla: elevhälsa och förhandling om normalitet i den svenska skolan*.

42 Börjesson, M. (1997). *Om skolbarns olikheter: diskurser kring "särskilda behov" i skolan – med historiska jämförelsepunkter*.

skiljning ses dock fortfarande som nödvändiga, och här nämns särskilda undervisningsgrupper för första gången i en läroplan.

Under de senaste decennierna har den neuropsykiatriska diskursen blivit framträdande i förståelsen av elevers svårigheter i skolan.⁴³ Regler, instruktioner och arbetsätt framhålls som viktiga för att underlätta elevernas lärande och möjligheter att kontrollera sitt problembeteende. Placering i särskild undervisningsgrupp lyfts också fram som en lösning på problemen. Särskiljande tar nu utgångspunkt i kategorier inom medicinska och psykiatriska diskurser. Särskilda undervisningsgrupper, och ibland hela skolor, skapas för elever med olika former av diagnoser, såsom ADHD, Aspergers syndrom och dyslexi.

Enligt Hjärne och Säljö har särskiljande lösningar under historiens gång motiverats både med fördelar för den elev som tar del av denna lösning och för eleverna i den klass som eleven särskiljs från. Som en illustration av detta citerar författarna psykologisk-pedagogisk uppslagsbok från 1945 om skälen till särskiljande av elever till observationsklasser, det vill säga klasser som skapades för elever med socioemotionella svårigheter:

Syftet med avskiljandet är tvåfaldigt: normalklassernas sanering och de svåruppfosttrade barnens förbättrande i en för dem gynnsammare skolmiljö med bestämd läkepedagogisk inriktning.⁴⁴

Det har enligt samma författare även funnits ett intresse av särskiljande från lärarens sida, då detta anses underlätta den ordinarie undervisningen; den fungerar bättre och leder till att lärarens status höjs. Ett skäl till att det fungerar bättre skulle kunna vara att den ordinarie undervisningsgruppen genom särskiljande blir mer homogen. Skapandet av mer homogena grupper som motiv för särskiljande går enligt Börjesson att spåra historiskt.⁴⁵ Detta gäller då både de ordinarie undervisningsgrupperna och specialklasserna.

Ett annat skäl för särskiljande som framförts under åren och som gäller de elever som särskiljs är att samvaron med elever med liknande svårigheter, antas vara bra för dessa elevers personlighets- och identitetsutveckling.⁴⁶ Mot detta står emellertid uppfattningen om betydelsen av integration med eleverna i den ordinarie undervisningen.

43 Hjärne, E. & Säljö, R. (2008). *Att platsa i en skola för alla: elevhälsa och förhandling om normalitet i den svenska skolan.*

44 Hjärne, E. & Säljö, R. (2008). *Att platsa i en skola för alla: elevhälsa och förhandling om normalitet i den svenska skolan*, s. 37

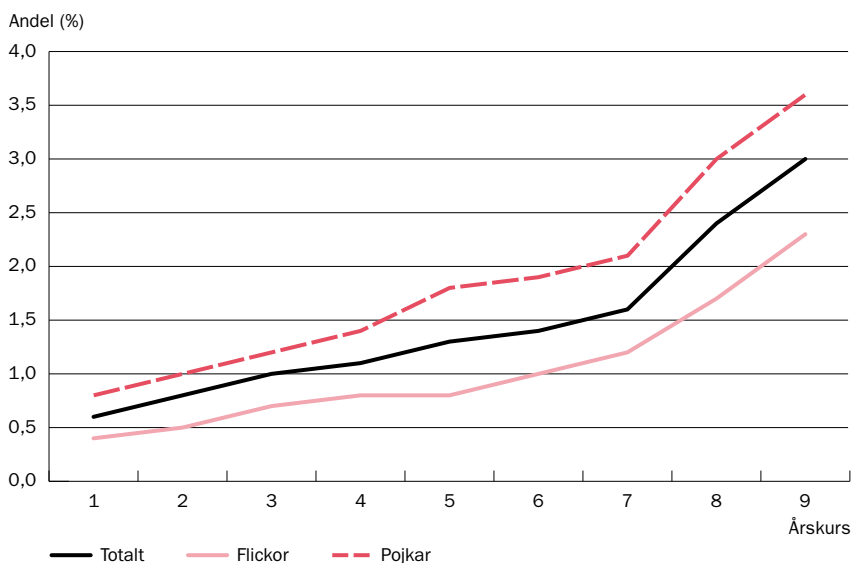
45 Börjesson, M. (1997). *Om skolbarns olikheter: diskurser kring "särskilda behov" i skolan – med historiska jämförelsepunkter.*

46 Börjesson, M. (1997). *Om skolbarns olikheter: diskurser kring "särskilda behov" i skolan – med historiska jämförelsepunkter.*

Särskiljning idag

Hur vanligt är det då idag att elever i grundskolan undervisas i särskilda undervisningsgrupper? Enligt Skolverkets statistik fick 1,4 procent av eleverna i grundskolan läsåret 2012/2013 särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp.⁴⁷ Figur 1 nedan illustrerar statistiken som visar att åtgärden generellt sett är vanligare bland pojkar jämfört med flickor, och att den blir vanligare ju högre upp i årskurserna eleverna kommer. I årskurs 9 får 3,6 procent av pojkarna och 2,3 procent av flickorna särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp. Statistiken visar också att det i årskurs 8 och 9 sker en större ökning av andelen elever i särskild undervisningsgrupp jämfört med tidigare årskurser.

Figur 1. Andel (procent) elever i grundskolan med särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp, per årskurs totalt samt fördelat på flickor och pojkar läsåret 2012/13.



Om skolans utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska ett åtgärdsprogram utarbetas. I den statistik Skolverket samlar in ställs en fråga om hur stor andel av elever som har ett åtgärdsprogram som får stöd i särskild undervisningsgrupp. Statistiken visar att 10,4 procent av eleverna med åtgärdsprogram får stöd i särskild undervisningsgrupp, det vill säga ungefär en tiondel av de eleverna som är i behov av särskilt stöd i någon form.

⁴⁷ Skolverkets webbplats: Statistik och utvärdering/Grundskolan/Beskrivning av statistiken/PM – Särskilt stöd i grundskolan (publicerad 2013-10-08)

I en enkätstudie där rektorer tillfrågats framgår också att åtgärden särskild undervisningsgrupp är vanligare i de högre årskurserna, jämfört med de lägre.⁴⁸ Det är 27 procent av rektorerna med ansvar för årskurserna 7–9 som anger att det är en vanlig organisatorisk åtgärd för elever i behov av särskilt stöd, medan motsvarande andel för rektorer med ansvar för årskurserna 1–3 är 19 procent. Enligt studien är särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp vanligare i fristående skolor än i kommunala. Studien visar också att det är vanligare med särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp då andelen elever som får särskilt stöd överstiger 20 procent. Detta gäller för årskurserna 7–9 och i högre utsträckning i fristående skolor.

I en annan enkätstudie där kommunala tjänstemän svarat på frågor om hur vanliga olika organisatoriska/personella åtgärder är för elever i behov av särskilt stöd, ställs också frågor om hur eftersträvansvärda olika åtgärder är.⁴⁹ Resultatet visar ett mönster som ger en antydning om att kommuner har ambitioner att begränsa andelen lösningar som innebär någon form av särskiljning av eleverna. Speciellt tydligt är detta när det gäller åtgärden ”elever undervisas i särskild undervisningsgrupp mer än 50 procent av tiden.” Det är en lösning som drygt två av tio kommuner anger är vanlig, men som endast en av tio kommuner anger är eftersträvansvärd.

I Skolverkets kunskapssammanställning om särskilt stöd sägs att ett inslag i kommunernas organisering av särskilda undervisningsgrupper är grupper som är gemensamma för flera skolor.⁵⁰ Detta innebär att eleverna får gå till en annan skola än den skola eleven går på då stödbehovet uppmärksammas, ibland även till en annan kommun. Rapporten konstaterar att elever i dessa undervisningsgrupper således blir särskilda i dubbel bemärkelse, eleverna skiljs alltså både från den ordinarie undervisningsgruppen och från skolan.

48 Giota, J. & Emanuelsson, I. (2011). *Specialpedagogiskt stöd, till vem och hur?: rektors hantering av policyfrågor kring stödet i kommunala och fristående skolor.*

49 Nilholm, C. (2007). *Kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd: en enkätundersökning.*

50 Skolverket (2011). *Särskilt stöd i grundskolan: en sammanställning av senare års forskning och utvärdering.*

Kommuner och grundskolor om särskilda undervisningsgrupper

Kommuner och grundskolor om särskilda undervisningsgrupper

Under hösten 2011 och våren 2012 besökte Skolverket fyra kommuner för att genomföra intervjuer på kommun- och skolnivå om arbetet med särskilda undervisningsgrupper. Kommunerna befann sig i skeden av förändringar, och det är sålunda ingen statisk bild av arbetet som ges i det följande. De pågående förändringarna innebär också att kommunernas organisation och användning av särskilda undervisningsgrupper sannolikt inte ser likadan ut idag som då Skolverket besökte dem.

Detta avsnitt är indelat i två delar. Del 1 handlar om de besökta kommunernas och grundskolornas organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper och del 2 om varför de organiserar och använder särskilda undervisningsgrupper. Frågor om på vilket sätt de nya författningarna som började tillämpas den 1 juli 2011 har haft betydelse, tas upp i båda delarna.

De besökta kommunerna liknar varandra när det gäller antal skolor och elever. I varje kommun finns vid intervjutillfällena mellan 4 000 och 5 000 elever i grundskolan och 14–19 grundskolor, varav 5–7 fristående med enskilda huvudmän. I två av kommunerna finns det fristående skolor som enbart riktar sig till elever i behov av särskilt stöd, och i en av kommunerna håller en fristående skola med denna inriktning på att starta upp sin verksamhet. Samtliga kommuners lägen är sådana att eleverna kan ta del av utbudet av skolor i kringliggande kommuner, däribland fristående skolor som endast tar emot elever i behov av särskilt stöd.

Kommunerna har det gemensamt att de organiserar särskilda undervisningsgrupper både på central nivå, så kallade kommungemensamma grupper, i vilka alla kommunens elever kan placeras, och på skolnivå. Grupper på skolnivå begränsar sig till respektive skolas egna elever. Organiseringen av grupperna redovisas utförligare längre fram i denna del. Likheter mellan kommunerna är också att de präglas av förändringar som innebär att de kommungemensamma grupperna blir färre, och att kommunerna istället uppmuntrar rektorerna att vid behov skapa särskilda undervisningsgrupper på den egna skolan. De besökta kommunernas erfarenheter av organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper har stora likheter, och huvuddelen av resultatredovisningen redovisas därför blandat och inte uppdelat per kommun. Det framträder dock också vissa skillnader i kommunernas organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper. De beskrivs inledningsvis i redogörelsen av förändringarna i kommunerna.

Del 1. Hur organiserar och använder kommunerna och skolorna särskilda undervisningsgrupper?

Av intervjuerna framgår att organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper är ett område som det finns en hel del frågor kring i de fyra kommunerna, liksom viss otillfredsställelse och därav ambitionerna att förändra.

Pågående förändringar i respektive kommun

De besökta kommunernas organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper präglas alltså av förändringar, varav en av de mest markanta är att antalet särskilda undervisningsgrupper som är centralt organiserade blir färre. I intervjuerna uttrycks i huvudsak fyra skäl till förändringarna. De handlar om ambitioner att:

- minska särskiljningen/öka inkluderingen av elever i behov av särskilt stöd,
- omfördela resurserna så att de når fler elever i behov av särskilt stöd,
- komma tillrätta med olika typer av motsättningar som bland annat för-
anletts av den centrala organiseringen av grupperna och
- anpassa verksamheten till förändringar i skollagen.

Dessa skäl till förändringarna återkommer i stort sett i alla intervjuer på kommunnivå i de besökta kommunerna. I de skilda kommunerna läggs dock olika betoning vid respektive skäl.⁵¹ Och både för att illustrera de olika skälen med exempel från kommunerna och för att ge en bild av skillnaden i resonemang i de olika kommunerna, tar redogörelsen av vardera skälet utgångspunkt i en kommun. En annan skillnad mellan kommunerna är att de befinner sig i olika skeden av förändring: de är antingen planerade, pågående eller genomförda. De kommuner som genomfört förändringar resonerar mer om konsekvenserna av förändringarna, medan de kommuner som planerar för förändringar snarare talar om förutsättningarna. Detta kommenteras också i det följande.

I intervjuerna på kommunnivå i kommun Öst är ambitioner att minska särskiljande av elever det mest framträdande skälet för förändringar. Det ska dock sägas att detta skäl betonas i alla de besökta kommunerna. De intervjuade talar om detta i termer av att ”öka inkluderingen” av elever, och hämtar stöd i forskning som anger att särskiljande kan påverka elevernas utveckling i negativ riktning. I alla kommuner utom kommun Öst, är denna ambition politiskt beslutad. I kommun Öst är det istället förvaltningschefen som på eget initiativ driver förändringsarbetet utifrån sina tidigare erfarenheter från liknande arbete i en annan kommun och utifrån sina kunskaper från forskning. Förändringsarbetet

51 Viktigt att beakta är att intervjuerna framförallt ger tillgång till kommunernas resonemang. Hur skillnaden ser ut när det gäller kommunernas konkreta hantering ger inte intervjuerna tillräcklig information om.

i kommun Öst har just påbörjats och kommunen ska den närmaste tiden se över vilka kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper som ska vara kvar. Kommunen är den av de besökta kommunerna som vid intervjutillfället har flest särskilda undervisningsgrupper, åtta som är kommungemensamma och fyra som är skolornas egna. Förutsättningarna för elever att gå kvar i sina ordinarie undervisningsgrupper ska enligt de intervjuade förbättras genom kompetensutveckling av personalen och genom utrustande av klassrum med bland annat, skärmar, ljuddämpande åtgärder och alternativa verktyg.

I intervjuerna på kommunnivå i kommun Syd framhålls principen om ”god ekonomisk hushållning” när det gäller kommunens organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper. Detta berör i huvudsak placeringar i kommungemensamma grupper och platser i fristående skolor som endast tar emot elever i behov av särskilt stöd, eftersom detta enligt en av de intervjuade tjänstemännen ”urholkar budgeten” för elever i behov av särskilt stöd. Tanken med god hushållning av resurserna är enligt densamma inte att spara pengar utan att omfördela dem. Kommunen önskar att dra ner på finansieringen av de nämnda verksamheterna och låta mer pengar gå ut i grundbeloppet. På så sätt ska rektorerna få ökade möjligheter att organisera verksamheten för elever i behov av särskilt stöd utifrån rektorernas egna prioriteringar i budgeten. Vid intervjutillfället har kommunen nyligen påbörjat förändringarna. Det är bestämt att tre av de kommungemensamma grupperna ska läggas ned. Det är alla grupper som riktar sig till elever med, vad de intervjuade kallar för, ”långsam inläring”. Fem kommungemensamma grupper kommer att finnas kvar. De har inriktning mot diagnoser inom autismspektrat och mot tal- och språksvårigheter. Anledningen till att just grupperna med inriktning långsam inläring läggs ned är enligt de intervjuade på kommunnivå att dessa elevers behov av särskilt stöd är av pedagogisk karaktär, så att de behoven kan mötas i den ordinarie undervisningsgruppen genom god kompetens hos personalen.

I kommunen finns också två särskilda undervisningsgrupper som är skolors egna. Vidare har antalet elever som är skrivna i kommunen men som går i fristående skolor i andra kommuner som endast tar emot elever i behov av särskilt stöd, halverats under senare år. För att skapa förutsättningar att dra ned på de kommungemensamma grupperna och på antalet platser i nämnda fristående skolor, genomförs fortbildning av all pedagogisk personal på skolorna. Fortbildningen syftar enligt intervjuade tjänstemän till att öka personalens förmåga att tillgodose elevers behov av särskilt stöd inom ramen för den ordinarie undervisningsgruppen. De intervjuade på kommunnivå framhåller också vikten av att personalen förmår möta vårdnadshavare och skapa förtroende för att deras barns behov av särskilt stöd kan tillgodoses i den kommunala verksamheten.

I intervjuerna på kommunnivå i kommun Väst är skollagen och aktuell forskning i förgrunden. En av de intervjuade beskriver det som att kommunen har ”riktigt lyssnat på den nya skollagen”. Det innebär bland annat att rektorns ansvar för särskilda undervisningsgrupper betonas: ”Vi säger att med stöd av nya skollagen och rektors ökade befogenheter, att det är rektor som måste avgöra om rektor under en period behöver inrätta en särskild undervisningsgrupp.” Samma intervjuperson beskriver vidare politikerna i kommunen som mycket pålästa när det gäller forskning inom området, och att den slutsats politikerna dragit från forskning är att det finns ”väldiga tveksamheter kring särskilda undervisningsgrupper.” Vid intervjutillfället återstår en kommungemensam grupp. Denna kommer att upphöra att vara centralt finansierad. Kommunen har dock förhoppning om att den ska drivas vidare av rektor på den skola gruppen är belägen, och även fortsättningsvis ta emot elever från alla de kommunala skolorna. I övrigt finns det i kommunen två grupper som är skolornas egna.

Slutligen, intervjun med en av tjänstemännen i kommun Norr präglas av beskrivningar av misstroende mellan olika nivåer när det gäller området särskilt stöd. Det gäller bland annat misstroende mellan kommun- och skolnivå, mellan politisk nivå och tjänstemannanivå och mellan kommunen och fristående skolor vars utbildning begränsas till elever i behov av särskilt stöd. När det gäller beslut om placering av elever i de kommungemensamma grupperna har det också enligt intervjuad funnits ett misstroende från skolans och vårdnadshavarens håll gentemot kommunnivå: ”man är tveksam till att det är rätt barn som får plats. Vem är det egentligen som beslutar att de ska få plats?” Det var ett skäl till att kommungemensamma grupper i kommunen några år tidigare minskade i antal. Idag finns det i kommunen särskilda undervisningsgrupper för elever med diagnoser inom autismspektrat och för elever med tal- och språkstörning. I dessa undervisas ungefär 85 elever och det är enligt intervjuad högt tryck på grupperna. En anledning till det höga trycket kan enligt samma intervju vara att rektorerna inte skapar egna grupper på skolorna för att de förlitar sig på den centrala organiseringen av grupper. Vid intervjutillfället finns en särskild undervisningsgrupp i kommunen som är en skolas egen grupp, och i den går tre elever. Enligt den intervjuade försöker kommunen främja att rektorer vid behov skapar egna grupper. Ett annat skäl till att det är högt tryck på de kommungemensamma grupperna tror den intervjuade är att den centralt organiserade elevstödsenheten lades ner några år tidigare. Elevstödsenheten hade kompetens att stödja skolor i arbetet med särskilt stöd så att de i högre utsträckning kunde tillgodose elevers behov i det avseendet på den egna skolan. Enligt den intervjuade var misstroende även ett skäl till nedläggning av denna. I detta fall riktade sig misstroendet från politiker mot tjänstemän på elevstödsenheten.

Ambitionen att minska särskiljandet av elever i behov av särskilt stöd genom placeringar i särskilda undervisningsgrupper, sägs alltså i de besökta kommunerna vara ett skäl för minskningar av antalet centralt organiserade särskilda undervisningsgrupper. Av intervjumaterialet framgår att eleverna i de grupper som läggs ned i möjligaste mån ska få det särskilda stödet i elevens ordinarie undervisningsgrupp genom olika former av anpassningar, men i annat fall i en särskild undervisningsgrupp på den skola eleven går. Ambitioner att minska särskiljande visar sig också i att det i studien talas om att placeringar av elever i särskilda undervisningsgrupper ska vara väl motiverade, och inte ske av slentrian. En intervjuad på kommunnivå uttrycker detta på följande vis:

För det betyder ju inte att vi inte ska ha små grupper. Utan det betyder ju att de barn som ska gå i små grupper, ska gå i små grupper. Men det ska inte vara någon slentrian; att så fort man inte passar in så hamnar man i en liten grupp. (Intervjuad på kommunnivå i kommun Syd)

Kommunernas ambitioner att minska särskiljandet av elever i behov av särskilt stöd, visar sig heller inte bara i minskningar av antalet centralt organiserade grupper, utan också i strävanden att öka den tid eleverna i de särskilda undervisningsgrupperna tillbringar i ordinarie undervisningsgrupper, liksom i att begränsa placeringarnas varaktighet. Detta framkommer i intervjuer med rektorer som också har flera förslag på hur detta kan genomföras. Förslagen redovisas längre fram under rubriken ”Elevernas behov och skolans förutsättningar”.

De särskilda undervisningsgrupperna i kommunerna och de fristående skolorna specifikt för elever i behov av särskilt stöd

Organisering av särskilda undervisningsgrupper på olika nivåer

Särskilda undervisningsgrupper organiseras alltså på olika nivåer i de besökta kommunerna. Dels på central nivå, så kallade kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper, och dels på skolnivå som skolors egna särskilda undervisningsgrupper. Att grupperna är kommungemensamma innebär att alla elever i respektive kommun, kan placeras i grupperna. I de särskilda undervisningsgrupperna som rektorerna själva skapar, är det bara respektive skolas egna elever som placeras. De kommungemensamma särskilda undervisningsgrupperna var vid Skolverkets besök i kommunerna i majoritet jämfört med skolornas egna, och skulle så vara även efter den planerade nedläggningen av vissa av grupperna. Detta med undantag av den kommun där alla kommungemensamma grupper läggs ned. De allra flesta kommungemensamma grupperna är i de besökta kommunerna förlagda på skolor, och det är rektorn för den skola som gruppen är belägen på, som ansvarar för eleverna i gruppen.

Två kommundemensamma särskilda undervisningsgrupper har dock sin verksamhet i lokaler som inte ligger på en skola. I båda fallen är det rektorerna på de skolor eleverna gick på då stödbehovet uppmärksammades, som ansvarar för sina elever i de särskilda undervisningsgrupperna. Båda grupperna har en verksamhetsansvarig. Den ena av grupperna har även en rektor (på en annan skola) som ansvarar för gruppens personal. En av de särskilda undervisningsgrupperna som inte ligger på en skola har alltså ingen rektor. I det fallet förklarar de verksamhetsansvariga att grupperingen tidigare var en skola med en rektor, men att de fick påpekanden från Skolinspektionen om att de inte fick vara organiserade på det sättet. De gjorde då förändringar som innebar att rektorn togs bort och ersattes av en verksamhetsansvarig. Gruppen hör till en centralt organiserad resursenhet i kommunen.

Av intervjumaterialet framgår vidare att rektorer kan vara osäkra på om en gruppering av elever i behov av särskilt stöd ska ses som en särskild undervisningsgrupp eller inte, och även att rektorer ibland gör skilda bedömningar av till synes likartade verksamheter i det avseendet. En rektor bedömer exempelvis inte att en gruppering på skolan är en särskild undervisningsgrupp, medan en annan rektor gör motsatt bedömning av en liknande gruppering på sin skola. Den sistnämnda gruppen består av sex elever och har funnits i två år. Alla eleverna i gruppen är i behov av särskilt stöd och har åtgärdsprogram. Elevernas stödbehov ser olika ut och handlar både om stöd för lärande och för social utveckling. Eleverna får också undervisning i en ordinarie klass, men undervisas mer än halva tiden i gruppen. Alla elever i gruppen har anpassad studiegång, vars beslut finns dokumenterade i åtgärdsprogram. Det finns dock inga beslut om placeringar av eleverna i särskild undervisningsgrupp. I svaret på frågan om rektorn bedömer att gruppen är en särskild undervisningsgrupp uttrycker denne viss osäkerhet:

Det var en svår fråga. Nej, jag ser den egentligen mer som en anpassad studiegång och sen gör vi en rent organisatorisk lösning för ett antal elever. (Rektor)

I intervjumaterialet finns andra liknande exempel. Det är främst två skäl som intervjuade rektorer anför till att grupperingar med elever i behov av särskilt stöd inte ses som särskilda undervisningsgrupper. Båda har att göra med gruppernas flexibilitet. Flexibiliteten gäller dels gruppens varaktighet: rektorerna uttrycker det som att grupperna inte är fasta, och dels elevernas möjligheter att röra sig mellan ordinarie undervisningsgruppen och gruppen.

Rektorn i exemplet ovan kallar gruppen för ”studio” istället för särskild undervisningsgrupp. Denna benämning använder även andra intervjuade rektorer för likartade verksamheter. Av intervjumaterialet framgår dock att begreppet studio

även används för verksamheter där elever som inte är i behov av särskilt stöd kan få extra hjälp enstaka timmar, ibland så kallad läxhjälp.

Olika inriktningar

En anledning till att organisera kommungemensamma grupper är enligt intervjuer, att samla elever från olika skolor med liknande behov av särskilt stöd på samma ställe tillsammans med personal med motsvarande kompetens. De kommungemensamma grupperna har därmed mer specificerade inriktningar än skolors egna grupper. Det är exempelvis grupper för elever med diagnos inom autismspektrat och grupper för elever med tal- och språksvårigheter. Det förekommer att rektorer anger att det finns krav på diagnos för placering i en viss särskild undervisningsgrupp, och detta gäller då uteslutande de kommungemensamma grupperna med specifika inriktningar. Skolornas egna grupper tenderar i högre utsträckning än de kommungemensamma, att ta emot elever med olika stödbehov i samma grupp, såsom stöd för koncentrationssvårigheter, inlärningsproblematik och svårigheter i det sociala samspelet.

Fristående skolor med utbildning som avser elever i behov av särskilt stöd

I de besökta kommunerna finns också fristående skolor som endast tar emot elever i behov av särskilt stöd. Exempelvis finns det skolor med inriktning mot diagnoser inom autismspektrat eller dyslexi. Dessa verksamheter kommer Skolverket behandla i en kommande rapport⁵². De nämns dock även i föreliggande rapport, eftersom de påverkar kommuners och skolors organisering av särskilda undervisningsgrupper.

Finansiering och placering

Finansieringen av de kommungemensamma grupperna respektive finansiering av skolornas egna grupper, är organiserad på olika sätt i de besökta kommunerna. För de kommungemensamma grupperna har kommunerna avsatt en bestämd summa, och rektorerna med ansvar för kommungemensamma grupper behöver inte ansöka om medel för finansiering av dem. Skolornas egna särskilda undervisningsgrupper däremot finansieras genom det grundbelopp skolorna får för varje elev, och eventuellt även genom tilläggsbelopp som rektorerna kan ansöka om.⁵³ Ansökan om tilläggsbelopp gäller kostnader för enskilda elever i behov av särskilt stöd, och alltså inte en verksamhet, såsom en särskild under-

52 Regeringsuppdrag: Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd/anpassad utbildning (avrapporteras i augusti 2014).

53 I skollagen används endast termen tilläggsbelopp för hemkommunens bidrag till fristående skolor. I studien använde dock flertalet intervjuade denna term, även då det gällde kommunens bidrag till kommunala skolor för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd.

visningsgrupp. Även fristående skolor med utbildning som avser elever i behov av särskilt stöd kan ansöka om tilläggsbelopp för elevernas behov av särskilt stöd. I kommun Norr anges ett skäl för central finansiering av särskilda undervisningsgrupper (de kommungemensamma) vara att kommunen ser det som sitt ansvar att finansiera en verksamhet som ska tillgodose vissa behov av särskilt stöd som omfattas av elever på flera olika skolor; en rektor har ju endast ansvar för eleverna på den egna skolan. I en annan kommun, kommun Väst, kommer den centrala finansieringen av särskilda undervisningsgrupper helt att upphöra med hänvisning till den nya skollagen och rektors ökade befogenheter; rektorerna (inte kommunen) ska enligt intervjuad tjänsteman vara de som ansvarar för särskilda undervisningsgrupper. Vid intervjutillfället återstår en sådan grupp i kommunen. Kommunens förhoppning uppges dock vara att en enskild rektor ska fortsätta driva gruppen som kommungemensam, men finansierad som om det var skolans egen grupp, det vill säga genom grundbelopp och sökbart tilläggsbelopp. Denna erfarenhet har emellertid en annan rektor i samma kommun, och den rektorn kommer till nästa termin säga upp personal i den särskilda undervisningsgruppen på grund av brist på pengar. Av intervjuer framgår vidare att skillnaden i sättet att finansiera kommungemensamma respektive skolors egna grupper kan innebära att en rektor av ekonomiska skäl hellre ser att elever på den egna skolan får plats i en kommungemensam grupp, än att rektorn tillgodoser elevens behov av särskilt stöd på den egna skolan, exempelvis genom att själv skapa en särskild undervisningsgrupp. Detta blir ett mindre kostsamt alternativ, då rektorn inte ansvarar för finansieringen av en elevs plats i en kommungemensam grupp.

Beslut om placering

De besökta kommunernas tillämpning av bestämmelsen att det är rektor som ansvarar för beslut om placering i särskild undervisningsgrupp, ser olika ut beroende på om de gäller skolors egna grupper eller kommungemensamma grupper. När det gäller placering av elever i skolors egna särskilda undervisningsgrupper sker en utredning av elevens stödbehov på skolan och rektor tar beslutet om placering. Vid beslut om placering i kommungemensamma grupper är det dock mer komplicerat, eftersom det då är två rektorer involverade; det är rektorn på den skola eleven går då behovet av särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp uppmärksammas och rektorn för den skola som den särskilda undervisningsgruppen är belägen på. Av intervjuerna framgår att det inte anses vara självklart vilken av dessa rektorer som ska ta beslutet. En intervjuad på kommunnivå i kommun Norr beskriver dilemmat och den lösning kommunen kommit fram till:

Sen är det här återigen en sådan här komplikation med det hela att: vilken rektor då? (...) Rektorn som lämnar eller rektorn som tar emot? Och då har ju vi gjort den abrovinken att det blir den mottagande rektorn som fattar det här formella beslutet på utredning från den avlämnande rektorn. (Intervjuad på kommunnivå i kommun Norr)

I de tidigare bestämmelserna, innan den nuvarande skollagen började tillämpas, var det skolans styrelse som ansvarade för beslut om placering. I den kommun som ovanstående citat är hämtat från, liksom i en annan av de besökta kommunerna, var dock denna beslutanderätt redan då delegerad till rektor så förändringen i skollagen har inte förändrat de kommunernas rutiner. I de två övriga besökta kommunerna däremot låg beslutanderätten innan lagändringen på kommunnivå och detta hade ännu inte ändrats vid intervjutillfället. Kommunerna uttryckte dock en medvetenhet om att rutinerna i dessa avseenden behövde förändras med anledning av lagändringen. Rutinerna såg vid intervjutillfället ut så att rektorn på den skola eleven går, skickar en ansökan om placering i en kommungemensam grupp till en enhet på kommunnivå som arbetar med frågor om särskilt stöd. Med ansökan bifogas elevens åtgärdsprogram. På kommunnivå görs sedan en bedömning av om eleven ska få en plats i någon av grupperna. Bedömningen görs i dialog mellan ansvarig tjänsteman på kommunnivå och berörda rektorer. Ibland får inte eleven plats i kommungemensam särskild undervisningsgrupp, vilket kan bero på att elevens stödbehov inte bedöms motivera en placering. Det kan också handla om en prioritering bland elever då det är fler ansökningar än det finns platser i en viss grupp. Det sker då en bedömning av vilken av de aktuella eleverna som är i mest behov av en placering eller som passar bäst in i grupperna. Det förekommer i de besökta kommunerna att det är kö till grupperna.

I en av de besökta kommunerna var det ännu oklart hur de nya rutinerna efter skollagsförändringen skulle utformas.⁵⁴ Detta illustreras i följande citat från en rektorsintervju:

Och det får ni väl höra sen när ni träffar de där uppe [på kommunkontoret], att vi är i ett paradigmskifte just nu: "Hur ska vi hantera det här nu, vi har en resursenhet. Vad ska de bestämma och vad ska vi bestämma?" Kan alla [elever] placeras hur som helst?" Det finns många frågor och det är bra att ni [Skolverket] tittar, pratar och diskuterar. (Rektor)

⁵⁴ Den nuvarande skollagen började tillämpas i juli 2011 och kommunen besöktes för intervjuer hösten 2011. Övriga kommuner besöktes våren 2012.

En annan omständighet som komplicerar rektors beslut om placering är att budgeten för de kommungemensamma grupperna bestäms centralt, det är alltså inga pengar som rektorerna själva förfogar över. Av intervjumaterialet framgår att kommunnivån därigenom har inflytande över elevers placeringar i dessa grupper. Detta gäller i alla de besökta kommunerna. En intervjuad på kommunnivå uttrycker det som att "Vår nämnd som finansierar vill ju ha ett finger med i spelet, att rätt elever kommer in." Kommunnivåns inflytande vid beslut om placering gör alltså att detta inte helt igenom blir rektors beslut. En intervjuad på kommunnivå uttrycker det som att systemet "haltar" och efterlyser vägledning:

I och med att det finansieras, så att säga, utanför [grundbelopp], så kommer ju frågor om det här med. Alltså så haltar det naturligtvis som ni förstår. Utifrån att då finns det ju inte hur många platser som helst. Då är det inte liksom glasklart rektors beslut längre. (...) Och då haltar det ju naturligtvis med det här begreppet särskild undervisningsgrupp utifrån rektors beslut. Och där är vi väldigt intresserade naturligtvis av just det här, hur man ska tänka kring det. (Intervjuad på kommunnivå i kommun Norr)

När det gäller vårdnadshavares inflytande vid placeringar framgår av intervjuer med rektorer att de inte gärna placerar en elev i en särskild undervisningsgrupp mot vårdnadshavarens vilja:

... jag [har] mandatet att sätta ett barn i en sådan grupp. Lagstiftningen säger så. Det kan ju hända någon gång. Men med min långa lärarerfarenhet och rektorerfarenhet är jag helt övertygad om att man får bäst resultat för barnet om man kommer överens med både barn och föräldrar. (Rektor)

Av studien framgår att elevers vårdnadshavare ibland är positiva och ibland negativa till placering i särskild undervisningsgrupp:

Den där processen med föräldrar innan, den tar olika lång tid. En del vill väldigt snabbt till lilla gruppen direkt, en del säger aldrig lilla gruppen. Så är ju spannet. Så får man börja resonera och titta, för många har en förutfattad mening att det är någon form utav stökig grupp. En del har inte så fina uttryck för vad de kallar det. (Rektor)

I studien framkommer att vårdnadshavare ibland väljer skolor där det finns särskilda undervisningsgrupper. Detta i förhoppningen om att deras barn ska få del av den verksamheten. Intervjuade rektorer som berättar om denna erfarenhet menar dock att de eleverna sällan får plats i den särskilda undervis-

ningsgruppen, eftersom det är en kommungemensam grupp där beslut om placering tas (hittills tagits) på central nivå. Däremot kan eleverna enligt de intervjuade få ta del av verksamheten under viss tid i veckorna, utan att ha en placering i den.

I de besökta kommunerna förekommer det att elevens vårdnadshavare ansöker om plats i fristående skolor som specifikt riktar sig till elever i behov av särskilt stöd. En intervjuad på kommunnivå i kommun Norr, påpekar dock att det inte är självklart för alla som arbetar med detta att det är elevens vårdnadshavare som ansöker om plats och inte kommunen som placerar eleverna:

Det är ju väldigt viktigt att förtydliga att det inte är kommunen som placerar barn, eller ger dem rätt att gå där [i en fristående skola] eller inte. Det där har det varit så mycket diskussioner om och det är många som inte förstår det fortfarande. Man kallar det fortfarande för placeringar. (Intervjuad på kommunnivå i kommun Norr)

Av intervjumaterialet framgår att de besökta kommunerna ändå har visst inflytande när det gäller en elevs plats i de nämnda fristående skolorna. Det kommer sig av att dessa skolor kan behöva ansöka till kommunen om tilläggsbelopp för elever i omfattande behov av särskilt stöd.

De intervjuade på kommunnivå i olika kommuner ger uttryck för skilda förhållningssätt till huruvida platser i de fristående skolorna vars verksamhet specifikt riktar sig till elever i behov av särskilt stöd, ses som något negativt eller positivt i förhållandet till den egna verksamheten. Eller med andra ord: något som skapar problem som behöver lösas eller något som i sig innebär en lösning som underlättar. Detta tas upp i det följande.

I intervjuer på kommunnivå i kommun Norr uttrycks till stor del en syn på de fristående skolornas verksamhet som ett problem och som konkurrerande till den kommunala verksamheten. Det talas om att det är många föräldrar som söker till de fristående skolorna, och om att kommunen upplever ett problem med att de fristående skolorna ansöker om alltför höga tilläggsbelopp: ”Vi har att välja att antingen betala väldigt höga tilläggsbelopp där på över fyrahundratusen. Eller att åka dit på en överklagan. Ett jättejobb naturligtvis.” De intervjuade tycks uppleva att kommunen har alltför begränsat inflytande när det gäller finansiering av platser i dessa fristående skolor. Kommunens intention framöver är att försöka behålla fler elever i den kommunala verksamheten genom att utveckla den. Det illustreras i citatet nedan:

Men så som vi tänker för att vi har en mängd föräldrar och elever som söker sig till andra kommuner, Xskolan är ett populärt ställe. Samtidigt som vi vet att vi är ganska duktiga på att ta hand om de här eleverna själva. Så att försöka vända den trenden är ett av våra mål. (Intervjuad på kommunnivå i kommun Norr)

De intervjuade på kommunnivå i kommun Syd talar också om de fristående skolornas verksamhet som konkurrenter, men även som komplement. Kommunen har av ekonomiska skäl under senare år arbetat för att halvera antalet platser för kommunens elever i dessa skolor. Men verksamheter som riktar sig till vissa specificerade kategorier av funktionshinder/svårigheter som kommunen själv inte anser sig ha verksamhet som kan tillgodose, ses som komplement till den egna verksamheten. De intervjuade i kommun Syd tycks uppleva sig ha mer inflytande än vad de intervjuade i kommun Norr (närmast ovan) ger uttryck för. En intervjuad på kommunnivå i kommun Syd uttrycker sig i termer av att de "placeras" elever i fristående skolor och berättar att ansökan till fristående skolor går via kommunen, så att kommunen vid behov kan bromsa en eventuell plats i en fristående skola tidigt i processen. I kommunen finns en fristående skola som specifikt riktar sig till elever i behov av särskilt stöd. En intervjuad på kommunnivå berättar att denne har kontinuerlig kontakt med denna skola, och säger att "... jag bromsar i det längsta nya placeringar. Det är inte lätt att få." Skälen till denna restriktiva hållning är enligt den samma i huvudsak två:

Dels urholkar det ju budgeten. Och det sprider också tendenser på skolor, nej men nu orkar ..., det här går inte, vi kan inte, och så. Alltså det öppnar lättare för att man ska vara på väg åt det hållet redan tidigt i processen kring en elev. (Intervjuad på kommunnivå i kommun Syd)

Kommunen arbetar sedan en tid tillbaka aktivt för att de kommunala skolorna i kommunen själva i högre utsträckning ska ta hand om elever i behov av särskilt stöd. I detta arbete ingår fortbildning av personal i syfte att de bättre ska kunna tillgodose elevers behov av särskilt stöd och också kunna bemöta föräldrar och skapa förtroende för den egna verksamheten.

De intervjuade på kommunnivå i kommun Väst nämner inget om konkurrens i förhållande till fristående skolor vars utbildning begränsas till elever i behov av särskilt stöd. Kommunen betonar att de inte gör skillnad mellan kommunal eller fristående verksamhet, utan att de utgår från "elevens bästa". Visst inflytande över fristående skolor utövar de dock då dessa fristående skolor ansöker om tilläggsbelopp för en elev:

Det är ju föräldrarna som väljer skola. Enda gången som vi lägger oss i det, det är om en skola vill ha mer betalt än skolpengen. Då har jag handläggare hos mig som tittar på det. Erfarna, duktiga personer som gör bedömningen tillsammans med ett rejält underlag från nuvarande pedagoger och rektorer, är det här rimligt och bra för barnet? (...) Så vi tuggar lite grann först, innan vi går med på placeringen. Men i stort sett så försöker vi att så långt det någonsin går tillgodose föräldrarnas önskemål om placering. (Intervjuad på kommunnivå i kommun Väst)

I kommun Öst talas det inte heller om de fristående skolorna som begränsar sig till elever i behov av särskilt stöd som konkurrenter, utan endast som komplement till den egna verksamheten. Förvaltningschefen i kommun Öst tar upp att platser i dessa skolor kan vara en bra lösning då kommunen inte kan erbjuda det särskilda stöd eleven behöver:

Jag kan ta ett exempel. Det finns ju språkskolor i Xkommunen [en grannkommun] som är skickliga på språkstörning, och då har vi ansett att vi köper platser av dem för vi vet att de är duktiga. (Intervjuad på kommunnivå i kommun Öst)

Vidare berättar personal vid en central resursenhet i kommun Öst att de ibland hjälper föräldrar att hitta en lämplig skola till deras barn:

Det kan ju vara en elev som vi inte hittar någon lämplig placering för här [i kommunen] och då känner vi ju till ett stort antal skolor, och vet att den här skolan skulle nog vara lämplig för just den här eleven (...) Så att eleverna kan dels söka själva, men sedan kan vi vara behjälpliga i att hitta en lämplig skola. (Specialpedagog vid en central resursenhet i kommun Öst)

Uppföljning och utvärdering

Frågan om vilken rektor som har ansvar för elever i kommungemensamma grupper aktualiseras inte bara gällande beslut om placering utan också när det gäller uppföljning och utvärdering av en elevs placering. I de besökta kommunerna skrivs eleven in på den skola som den kommungemensamma särskilda undervisningsgruppen är belägen på. Placeringen innebär alltså att eleven byter skola och därmed också rektor, och enligt de intervjuade är det den nya rektorn som tar ansvar för uppföljning och utvärdering av elevens placering. Det förekommer dock att intervjuade rektorer uttrycker viss osäkerhet kring om rektorn på den skola eleven gick på då stödbehovet uppmärksammades, också har ansvar för uppföljning och utvärdering av en elevs placering. Det illustreras i nedanstående citat ur en intervju med rektor och biträdande rektor på en skola. Den första repliken föregås av frågan om vilken skola eleverna tillhör då de placerats i gruppen på skolan:

Rektor: Alltså formellt så är de ju fortfarande, alltså de tillhör ju oss. Men formellt så har ju deras placerande rektor ett uppföljningsansvar, och bör hålla reda på hur det går för den här eleven. Men vi känner ju att de är våra.

Biträdande rektor: Men stämmer det?

Rektor: Jo, så är det formellt.

Biträdande rektor: Men de är ju inskrivna hos oss.

Rektor: Ja, men så är det formellt. Man ska ha koll på hur det går för dem. Och det är ju samma sak med de elever som vi placerar externt. Där går vi ju ut och gör besök och uppföljningar. Jag har ju varit i Xskolan och följt upp några av våra elever. Det är ju så.

Biträdande rektor: Fast de eleverna är ju fortfarande ...

Rektor: De är skrivna här på skolan. Jag skriver in dem när de får tillträde och det är beslutat att de ska ... Då får de ett erbjudande, och när föräldrarna har tackat ja skriftligen till det, då skriver vi in dem och placerar dem på skolan. Men det är ju så att vi har ett uppföljningsansvar när vi placerar ut elever.

Av intervjuerna framgår vidare att tillvägagångssätten vid placeringens upphörande inte heller är givna när det gäller de kommungemensamma grupperna. De besökta kommunerna gör sinsemellan på olika sätt. I kommun Norr är bytet av skola tillfälligt och när placeringen upphör fortsätter eleven sin skolgång i den skola eleven gick på då stödbehovet uppmärksammades. Enligt intervjuade rektorer är dock kontakten med den skola eleven ska tillbaka till, sparsam under elevens tid i gruppen. Den består som mest i att eleven deltar i skolans fritidshemsverksamhet. Även denna knappa kontakt underlättar dock för eleverna att senare gå tillbaka till den undervisningsgrupp och den skola de kom från, enligt de intervjuade. En intervjuad på kommunnivå i denna kommun uttrycker dock en frustration över att elever som placerats i kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper sällan kommer tillbaka till sin ordinarie undervisningsgrupp. Skälet till detta är enligt densamma att det saknas ”koppling” mellan den skola eleven kom från och den skola som den kommungemensamma gruppen är belägen på. Samma intervjuperson uttrycker även en frustration över att elever som får plats i fristående skolor som specifikt riktar sig till elever i behov av särskilt stöd, sällan kommer tillbaka till de skolor de gick på innan. Detta illustreras i nedanstående citat i vilket det också framgår att den intervjuade avser att vidta åtgärder:

Det beror lika mycket på att det inte finns någon koppling. Därför håller vi också på i den här rektorsgruppen, och ska prata på måndag om att innan vi ger ett tilläggsbelopp till ett barn för att få gå i en sådan här grupp, eller tilläggsbelopp för att få gå i en skola utanför kommunen, så vill vi ha en överenskommelse med den skolan eleven hör till [den skola eleven går på då stödbehovet uppmärksammas]. Att den skolan har vissa åtaganden i förhållande till det barnet. Det blir naturligtvis inte juridiskt hållbart eftersom barnet formellt, enligt skollagen, blir inskriven i en annan verksamhet. Men vi tycker ändå att vi vill diskutera den möjligheten. För vi ser att annars så släpper man [eleven]. (Intervjuad på kommunnivå i kommun Norr)

I de andra besökta kommunerna fortsätter eleverna sin skolgång i en ordinarie undervisningsgrupp på den skola som den särskilda undervisningsgruppen är belägen på, när placeringen i en kommungemensam grupp upphör. Av intervjuerna framgår att elevens övergång från särskild undervisningsgrupp till undervisning i ordinarie undervisningsgrupp då kan ske successivt; undervisning några timmar i veckan i en ordinarie undervisningsgrupp utsträcks efterhand till att omfatta heltid. Omständigheten att gruppen ligger på visst avstånd från den skola eleven ska tillbaka till efter placeringens upphörande behöver dock inte innebära att elevens kontakt med den skolan är knapp. Det framkommer i en intervju med ansvariga för verksamheten i en särskild undervisningsgrupp som inte ligger på någon skola. Varje elev i den gruppen har kontinuerlig kontakt med den skola eleven kom ifrån, och det är till den skolan eleven ska tillbaka till då placeringen upphör.

Det ska också tilläggas att det i besökta kommuner förekommer att elever går kvar i särskilda grupper under en längre tid. På en skola berättar exempelvis rektorn att ingen elev lämnat den kommungemensamma gruppen på skolan under de senaste fyra åren.

Sammanfattning

I de besökta kommunerna organiseras särskilda undervisningsgrupper på olika nivåer, centralt i kommunen, så kallade kommungemensamma grupper, och på skolor. De kommungemensamma grupperna samlar elever från olika skolor, och är i flertalet fall inriktade mot en specifik svårighet/diagnos, såsom diagnoser inom autismspektrat och tal- och språksvårigheter. I de fyra kommunerna pågår förändringar, varav den mest påtagliga är att de centralt organiserade grupperna minskas i antal. Det är i huvudsak fyra omständigheter som kommunerna beaktar vid organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper, och som de intervjuade även anför som skäl till förändringarna. Dessa omständigheter är ambitioner att öka inkluderingen av elever i behov av särskilt stöd, att beakta skolans författningar och de ekonomiska förutsättningarna samt att upprätthålla förtroendet mellan olika aktörer. Förutom att ambitionen att öka inkludering av elever i behov av särskilt stöd anföras som skäl för minskning av antalet kommungemensamma grupper, utgör det motiv för att överhuvudtaget begränsa användningen av särskilda undervisningsgrupper, däribland placeringars omfattning och varaktighet. Skillnaden mellan särskilda undervisningsgrupper och andra grupperingar som rektorer menar är mer begränsade vad gäller omfattning och varaktighet, är dock inte alltid given.

Av intervjumaterialet framgår att skollagens bestämmelser om rektors ansvar för beslut om placering i särskild undervisningsgrupp, inte har en given tillämpning när det gäller de kommungemensamma särskilda undervisnings-

grupperna. Vid placering i kommungemensamma grupper är det två rektorer involverade: rektor på den skola eleven går då behovet av särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp uppmärksammas, och rektor för den skola där den särskilda undervisningsgruppen är belägen. I de besökta kommunerna är det inte självklart vilken av rektorerna som ska ta beslutet om placering. Det är inte heller givet vilken rektor som har ansvar för uppföljning och utvärdering av elevens placering. Av intervjuerna framgår också att kommunnivån har inflytande i beslutet om elevers placering, genom att denna nivå förfogar över pengarna för de kommungemensamma grupperna. I de besökta kommunerna innebär placering i en kommungemensam grupp att rektor på mottagande skola tar över ansvaret för eleven, antingen tillfälligt eller permanent. I det ansvaret ingår uppföljning och utvärdering av elevens placering. I en del av de besökta kommunerna stannar eleverna kvar på skolan (där undervisningsgruppen är belägen) efter placeringens upphörande, och slussas successivt ut i en ordinarie undervisningsgrupp på skolan. I andra kommuner återvänder eleverna till den skola de kom från då placeringen upphör. När det gäller det sistnämnda tillvägagångssättet talar rektorer i intervjuer om att kontakten mellan den skola eleverna ska tillbaka till och skolan som undervisningsgruppen är belägen på är alltför sparsam, och att det är en anledning till att eleverna alltför sällan går tillbaka till en ordinarie undervisningsgrupp. Den bristande kontakten gäller enligt samma intervjuer även elever som går till de fristående skolorna. Vidare förekommer det enligt intervjumaterialet att elever blir kvar i de särskilda undervisningsgrupperna under en förhållandevis lång tid.

Resultatet anger också att de besökta kommunerna intar olika förhållningsätt gentemot de fristående skolorna som endast avser elever i behov av särskilt stöd. Denna verksamhet ses i högre eller lägre utsträckning som komplement respektive konkurrent till den egna verksamheten.

Del 2. Varför organiserar och använder kommunerna och skolorna särskilda undervisningsgrupper?

Svaren på frågorna om varför de besökta kommunerna och skolorna organiserar och använder särskilda undervisningsgrupper, synes varken enkla eller givna. De intervjuade talar om de möjligheter grupperna ger, men också om problem och om möjliga alternativa lösningar.

Elevers behov och skolans förutsättningar

Flera av anledningarna till att de besökta kommunerna organiserar och använder särskilda undervisningsgrupper hör enligt intervjumaterialet samman med att grupperna uppfattas skapa bättre förutsättningar att hantera elevers stödbehov, än de ordinarie undervisningsgrupperna. Bättre förutsättningar handlar dels om personalens kompetens och dels om miljön i form av ett mindre sammanhang. Det ska inledningsvis sägas att det i intervjumaterialet uttrycks en restriktivitet när det gäller användning av särskilda undervisningsgrupper, men att de i vissa fall uppfattas kunna tillgodose stödbehov som inte kan mötas i den ordinarie undervisningsgruppen. Följande citat får illustrera det sagda:

Jag fick i uppdrag, jag blev tillfrågad [om att ansvara för en skolas egen grupp] därför att jag är emot små grupper. Jag tycker egentligen inte att man ska plocka ut elever men jag förstår mer och mer att det kan behövas. Men jag tycker också att det så mycket som möjligt ska gå att kunna anpassa i klassen, efter alla elevers behov. Men det går inte alltid. Det går faktiskt inte. (Pedagog med ansvar för en särskild undervisningsgrupp)

Personalens kompetens

Att se till att det finns kompetens för att tillgodose elevers behov av särskilt stöd uppges alltså vara motiv till att organisera och använda särskilda undervisningsgrupper. Om detta handlar det följande.

Organiseringen av särskilda undervisningsgrupper ger enligt studien möjlighet att samla elever i behov av visst särskilt stöd i en grupp tillsammans med personal med lämplig kompetens. Det kan vara personal med specifik kompetens, exempelvis om en viss funktionsnedsättning, såsom i ett fall med en grupp för elever med tal- och språkstörningar.

De behövde lite extra, just de här med språkstörningarna att man har folk med kompetens.(...) Vi ser att de här eleverna behöver väldigt mycket språkligt stöd, och att den kompetensen inte finns överallt ute. (Rektor)

En rektor tar upp att lärare ibland förordar placeringar av elever i särskilda undervisningsgrupper för att de inte själva upplever sig ha kompetens att klara av eleverna i den ordinarie undervisningsgruppen. Detta illustreras i följande citat från ett samtal med en rektor:

Då tänker jag att ett problem är det här med att inkludera. Det är inte alltid så populärt. Lärarna tycker att det är besvärligt, svårt, vet inte och kan inte. Man vill gärna att någon annan expert tar hand om de här barnen [elever med diagnosen Aspergers syndrom]. (Rektor)

Behovet av specifik kompetens framförs främst som skäl till organisering av kommungemensamma grupper, eftersom de grupperna samlar elever från flera skolor. De kan på så vis med större sannolikhet samla elever med liknande stödbehov, än då underlaget utgörs av elever på en skola. En intervjuad på kommunnivå säger exempelvis följande om ett av skälen till skapandet av kommungemensamma grupper:

”Jag [tror] att skälet är att man tänker sig att det ska bli så bra som möjligt för den här gruppen av elever, även om de kommer från olika skolor. För då kan vi samla kompetensen där och vi kan göra ett väldigt bra jobb.”

I intervjumaterialet framkommer dock också att det finns en risk att kompetensen att möta elever i behov av särskilt stöd i den ordinarie verksamheten utarmas, om placeringar i särskilda undervisningsgrupper görs i hög utsträckning.

Av intervjumaterialet framgår emellertid att det kan vara svårt att skapa homogena grupper. Det innebär att stödbehovet hos elever i de särskilda undervisningsgrupperna, trots ambitioner om motsatsen, ändå kan se mycket olika ut. En orsak till detta är, enligt en intervjuad, svårigheter att ställa rätt diagnos då den ställs redan i förskolan. Det gäller exempelvis elever i en särskild undervisningsgrupp för elever med tal- och språksvårigheter, varav flera diagnostiserades i samband med att de deltog i en verksamhet med motsvarande inriktning i förskolan.

Andra orsaker till gruppernas heterogenitet kan enligt studien vara att kriterierna för placering av elever i grupperna är otydliga, eller att rektorn för den skola gruppen är belägen på placerar skolans egna elever i gruppen trots att elevernas svårigheter inte riktigt svarar mot gruppens inriktning. Det kan också vara så att eleverna kommer från grupper för yngre elever med en viss inriktning, för vilka det inte finns någon fortsättning för eleverna då de blir äldre. Det kan innebära att eleverna placeras i en grupp som inte svarar mot den förra gruppens inriktning och sålunda inte heller mot elevernas behov av särskilt stöd. Enligt intervjumaterialet finns det även en risk att särskilda undervisningsgrupper får

ta emot alla de elever som skolorna inte vet hur de ska hantera. Eleven placeras då inte i första hand i gruppen för att gruppen antas erbjuda bättre förutsättningar att tillgodose elevens stödbehov. Detta exemplifieras i nedanstående citat där en rektor talar om en grupp som nu är på väg att läggas ned för att dess syfte med tiden blivit alltmer otydligt:

För på något sätt så tycker jag att det [placeringar i gruppen] blev en utväg för en skola som tycker att: ”nej men nu fixar vi inte. Men det finns ju den här gruppen, och det finns ju den där.” Och då på något sätt, har grupperna en tendens att ... Ja, men från början var det en grupp för språkstörning, som sen blev långsam inlärning för att det blev någon slags slasktratt som inte skolorna kunde hantera. Och så länge det finns sådana utvägar så kommer ju den vanliga skolan inte att jobba ordentligt med eleverna. (Rektor)

Svårigheten att skapa särskilda undervisningsgrupper med elever vars stödbehov liknar varandra är sannolikt större när det gäller skolors egna grupper eftersom det då är ett mindre elevunderlag. En rektor säger exempelvis att en anledning till att skolan inte organiserar en egen grupp är att stödbehoven hos de elever på skolan som är i behov av särskilt stöd, skiljer sig så mycket att en grupp skulle bli alltför heterogen. I kommunen finns det ett antal centralt anställda assistenter som kan stödja enskilda elever i klassrummet, och rektorn har istället valt denna möjlighet:

Problematiken hos de här eleverna är ofta väldigt olika, det är väldigt svårt att göra en grupp för det blir så spretigt. Det finns ingenting förutom att de behöver stöd som knyter ihop dem. (Rektor)

En annan rektor i samma kommun resonerar dock på motsatt sätt. Rektorn har trots elevernas olika stödbehov valt att skapa en grupp istället för att låta elever i behov av särskilt stöd få detta av assistenter i klassrummet. Skälet är enligt rektorn att eleverna då får stöd av personal med bättre kompetens. Assistenterna har ingen grundskolläraryt utbildning, och i den grupp rektorn skapat undervisar två utbildade grundskollärare. Skillnaderna i elevernas stödbehov hanteras genom att eleverna är där vid olika tider och genom avskärmningar i rummet.

Flera exempel från intervjuerna antyder att brist på kompetens för att tillgodose elevers behov av särskilt stöd i de ordinarie undervisningsgrupperna, är av betydelse när det gäller behovet av särskilda undervisningsgrupper. I intervjuerna ges flera förslag på hur kompetensen i den ordinarie verksamheten kan förbättras för att minska behovet av särskilda undervisningsgrupper. Den rektor som citerades tidigare och som tog upp vikten av kompetent personal för

elever med tal- och språksvårigheter, resonerar exempelvis också kring möjligheten att erbjuda den kompetensen i den ordinarie undervisningsgruppen istället:

Sen är det väl frågan om att: visst det kanske skulle vara bättre om de [eleverna] ändå fanns integrerade ute [i ordinarie klass] med bra stöd runt omkring sig, hög kompetens i personalgruppen. Det brukar vi resonera om ibland. (Rektor)

I intervjuerna framförs även andra förslag på hur kompetensen i de ordinarie undervisningsgrupperna kan förstärkas. Exempelvis att anställa fler speciallärare/ specialpedagoger på skolan, liksom kompetensutveckling av all pedagogisk personal. Kompetensutveckling genomförs i de besökta kommunerna i syfte att skapa förutsättningar för att dra ned på antalet kommungemensamma grupper och för att i möjligaste mån erbjuda elever särskilt stöd i de ordinarie undervisningsgrupperna. En intervjuad på kommunnivå beskriver sambandet mellan kompetensutveckling och minskningar av antalet kommungemensamma grupper på följande sätt:

Utgångspunkten är att vi inte ska ha så många kommungemensamma särskilda grupper utan planen är att vi ska kompetensutvecklas så mycket så att varje skola kan ta hand om de elever som vill gå där. (Intervjuad på kommunnivå i kommun Öst)

Ett annat exempel på hur bättre kompetens i den ordinarie verksamheten kan minska behovet av särskilda undervisningsgrupper, ges av personal på en centralt inrättad elevstödsenhet. De berättar att de ibland handleder lärare i hur de kan stödja eleverna i de ordinarie undervisningsgrupperna och att placeringar i särskilda undervisningsgrupper på så vis kan undvikas:

Man [lärare och rektor] tycker att eleven inte klarar det här, eleven är för svår, eleven stör och så vidare. Min uppgift kan ju då bli att handleda, att ge råd, så att man ska kunna ändra på saker och ting så att det ska fungera bättre. (Intervjuad på elevstödsenhet)

Att hjälp från en centralt organiserad stödenhet kan ha betydelse när det gäller att minska behovet av särskilda undervisningsgrupper, exemplifieras också i en annan kommun. I denna är det enligt en intervjuad på kommunnivå högt tryck på de kommungemensamma grupperna och även många ansökningar till fristående skolor vars utbildning begränsas till elever i behov av särskilt stöd. Den intervjuade menar att det höga trycket kan bero på avsaknaden av en centralt organiserad stödfunktion som kan ge skolorna stöd i hur de kan ta hand om elever i behov av särskilt stöd på skolorna. Det har den intervjuade kommit fram till genom att jämföra med hur andra närliggande kommuner går tillväga:

Men de [de andra kommunerna] har ändå ett väldigt stort förtroende från både verksamheter och politiker för sin elevstödsorganisation. Och det tror jag är den här nyckeln som jag var inne på förut. Att säger de [elevstödsenheten] att eleverna ska gå kvar i en skola, då kommer det ut en kompetent person som inte hör till skolans egen organisation – psykolog, utbildad specialpedagog – som man har förtroende för. Som kommer ut och säger: vi gör så här istället med den här eleven. Vi bygger upp det så här. Man får handledning, utbildning och så. Och då får föräldrarna också en trygghet i det. Avlastning och en trygghet. Och då behöver man inte söka hysteriskt till den här gruppen eller till skolor utanför kommunen, som vi också har rätt mycket utav. (Intervjuad på kommunnivå i kommun Norr)

Vidare framgår av intervjuerna att ökad kompetens inte bara handlar om ökad kunskap, utan också om ett förändrat synsätt. Det exemplifieras på en skola där all personal läser en bok som ska bidra till en gemensam syn på elever i behov av särskilt stöd och skolans ansvar för att tillgodose det. Rektorn menar att en anledning till att de läser boken är att lärarna på skolan inte alltid ser det som sitt ansvar att tillgodose elevers stödbehov utan istället vill ”bli av med” eleven genom placering i särskild undervisningsgrupp:

Vi har jobbat utifrån en bok, hela personalgruppen. Förhållningssätt, alltså hur vi förhåller oss till de här barnen som på något sätt skapar problem för oss. Tittat på oss själva utifrån det, att det är vi som vuxna som är ansvariga i den här situationen, går det ut på. Det är vi som sitter på lösningen och har möjligheten också. Så det är vuxenproblematik när ett barn har problem. Det är ju vårt problem att lösa det åt det här barnet. Det är inte barnet som ska vara bärare utan det gäller att hitta ett sätt så att det blir bra. (Rektor)

En intervjuad rektor efterlyser mer kunskap om hur skolan kan arbeta för att begränsa särskiljning av elever:

På ett sätt så segregerar vi bara i skolan ännu mer. Men samtidigt så har vi inte verktygen eller hittat någon bättre lösning. Så att kan Skolverket hjälpa oss med det så är det jättebra. (Rektor)

Ett mindre, avskilt sammanhang respektive inkludering

En annan anledning till att organisera och använda särskilda undervisningsgrupper är enligt undersökningen att grupperna kan erbjuda ett mindre sammanhang med en lugnare miljö och färre intryck, än den ordinarie undervisningsgruppen. Syftet kan vara att underlätta elevers koncentration och/eller skapa en socialt tryggare miljö.

En förutsättning för skapandet av ett mindre sammanhang är att det finns lämpliga lokaler. En rektor berättar att lokalernas utformning var ett skäl till att en kommungemensam särskild undervisningsgrupp förlades på rektorns skola. Skolan har flera mindre rum samlade på ett ställe. En annan rektor anger att avsaknaden av lämpliga lokaler är ett skäl till att skolan inte har särskilda undervisningsgrupper:

Vi skulle nog egentligen haft behov på den här skolan av att ha en särskild undervisningsgrupp. Men vi har inte haft någon möjlighet för vi har inte en lokal. Det finns inte ett utrymme över där vi skulle kunna ha den verksamheten. Utan vi har försökt att trixa och lösa det på andra sätt med någon annan inkludering i klasser, som inte alltid funkar riktigt bra för de här barnen. Så vi har ingen grupp, fast ibland har vi önskat det. (Rektor)

Studien visar vidare att lokalernas placering kan vara en viktig förutsättning för att minska särskiljningen av elever i behov av särskilt stöd från de ordinarie undervisningsgrupperna. Det kan bland annat innebära att särskilda undervisningsgrupper flyttas till lokaler som ligger närmare de ordinarie undervisningsgrupperna. Rektorer berättar om grupper som tidigare varit separat placerade exempelvis i bostadshus, i skolans skyddsrum, eller i en avskild barack på skolgården, men som flyttats till lokaler belägna i skolans övriga verksamhet. Citatet nedan handlar om en sådan flytt och gäller en grupp för elever med diagnoser inom autismspektrat (bland annat Aspergers syndrom). Citatet illustrerar det dilemma som skolan kan behöva hantera, nämligen att erbjuda elever avskildhet från den ordinarie verksamheten, samtidigt som de ska känna att de ingår i ett sammanhang med övriga elever på skolan:

Har man Asperger, du vet ju problematiken, så kan man inte blanda dem [med andra elever] hur mycket som helst. För då hade de inte Asperger. Men ändå så flyttar vi in dem, in i ... De finns i skolan men får ändå vara lite ifred. (Rektor)

Av intervjumaterialet framgår också att det finns fall där skolorna gjort bedömningen att elever i en särskild undervisningsgrupp behöver vara i den särskilda undervisningsgruppen på heltid. Det kan handla om att eleven upplever att det är alltför jobbigt att delta i ett sammanhang med övriga elever på skolan, eller att tiden i skolan blir för splittrad för eleven då hon eller han ska röra sig fram och tillbaka mellan den ordinarie undervisningsgruppen och den särskilda undervisningsgruppen.

Det räcker dock inte, enligt intervjuade rektorer, med byte av lokaler för att elever i de särskilda undervisningsgrupperna ska bli mindre särskiljda. Eleverna behöver också (om deras förutsättningar tillåter det) undervisas i de ordinarie

undervisningsgrupperna i skolan. Intervjuade rektorer tar upp flera förslag på åtgärder för att öka den tid elever i särskilda undervisningsgrupper också undervisas i ordinarie undervisningsgrupper. Ett förslag är att göra en plan för hur elevens tid i den ordinarie undervisningsgruppen successivt kan ökas. Rektorn kallar det för en inkluderingsplan och beskriver att den har ett ...

... ännu tydligare inslag av att man faktiskt ska ha ett antal lektioner med andra klasser. Man kanske till och med ska ha det som mål att utöka det med något ämne för varje år eller termin. Så alla elever har numera en liten inkluderingsplan, men den kan ibland börja på oerhört låg nivå. Som att man faktiskt ska vara med i matsalen och äta med andra elever eller att man ska kunna komma med upp och ha idrott med de andra i gruppen. (Rektor)

Av intervjumaterialet framgår även att scheman kan behöva förändras. En rektor berättar att de tidigare hade två parallella scheman: ett för den ordinarie undervisningsgruppen och ett för den särskilda undervisningsgruppen, och att det då rent schematekniskt var svårt att organisera enskilda elevers undervisning i de ordinarie undervisningsgrupperna. På en skola är det ett krav att lärarna som undervisar i den särskilda undervisningsgruppen också undervisar i de ordinarie undervisningsgrupperna. Det gör det möjligt för eleverna i den särskilda undervisningsgruppen att följa med sina lärare till en ordinarie undervisningsgrupp, vid de tillfällen läraren undervisas i en sådan. En annan rektor menar att elevers kontakt med övriga elever på skolan kan ökas genom att elever från de ordinarie undervisningsgrupperna kommer till den särskilda undervisningsgruppen och får undervisning där. För närvarande sker det inom ramen för ett läsprojekt. Detta blir, enligt rektorn, ett första steg för elever i de särskilda undervisningsgrupperna att undervisas tillsammans med andra elever på skolan och på så vis knyta kontakter. Rektorn berättar:

Vi [försöker] snarare vända det så att det är de andra som kommer in. Istället för att de som tycker det är jobbigast att integreras i stor grupp ska gå ut, så bjuder de in de andra. (...) Så det ska vara lättare sedan att gå ut i stor grupp. (Rektor)

Av intervjuer framgår emellertid också att det finns ambitioner att minska behovet av placeringar i särskilda undervisningsgrupper för elever som är i behov av mindre, lugnare miljöer. Detta kan ske genom förändringar av miljön i klassrummet, och görs exempelvis genom ljuddämpande åtgärder, inredning med skärmar mellan bänkar och användning av hörselkåpor. En intervjuad beskriver delar av denna förändring som att ”skapa rum i rummet”. I en kommun är förändringar av miljön i klassrummen en hörnsten i det pågående arbetet för att minska behovet av placeringar i särskilda undervisningsgrupper. Den inter-

vjuade på kommunnivå som driver denna förändring motiverar den på följande vis: ”för bara sådana där små saker, gör att betydligt fler elever klarar koncentrationen och klarar klassrumssituationen överhuvudtaget.”

En annan omständighet som kan bidra till att det finns behov av mindre sammanhang är enligt intervjuer att detta ibland förordas i psykologutredningar av elever. En rektor menar dock att skolan kan vilja möta elevers behov i det avseendet på andra sätt, men att föräldrarna gärna vill följa rekommendationerna i psykologutredningar:

Alltså erfarenhetsmässigt så är det så här. Så fort det görs en utredning så kommer psykologerna och så säger de: [eleverna] behöver undervisning i ett litet sammanhang. För det säger de nästan alltid. Det står det i princip i alla utredningar som kommer. Och så försöker man då att säga att det kan ju se ut på olika sätt, man kan stödja på olika sätt. Men föräldrarna hakar väldigt ofta fast vid det här lilla sammanhanget. Det är lugnt, det är tryggt och de vet var de tar vägen. (Rektor)

Behovet av ett mindre sammanhang kan vidare handla om elevernas kontakt med personalen i gruppen. Den särskilda undervisningsgruppen kan enligt intervjuer innebära mer trygghet genom att eleverna får möta samma pedagoger hela dagen. Det kan också handla om hög lärartäthet för att tillgodose omfattande behov av särskilt stöd. Om detta talar rektorn i följande citat:

Men de behöver ofta, mycket, mycket mer tid. De hänger inte med i klassen med de andra barnen. Utan de behöver träna mer. De behöver vara mycket närmare sina lärare. De behöver mycket mer hjälp. För vi har rätt stora klasser med de här yngre barnen, 27, 28 barn, i 1:an, 2:an och 3:an. (...) Och det är klart om det är en lärare i en klass ... att hinna med alla barn, och speciellt de där som behöver jättelång tid på sig. (Rektor)

Som framgår av citatet ovan pekar rektorn också indirekt på en alternativ lösning till placering i särskild undervisningsgrupp. Rektorn menar att det finns ett samband mellan behovet av särskild undervisningsgrupp och att de ordinarie undervisningsgrupperna är stora; det blir svårt för lärarna att hinna med alla elever. Rektorn antyder alltså att förutsättningarna att ge elever det särskilda stöd de behöver skulle förbättras om de ordinarie undervisningsgrupperna var mindre, eller lärartätheten högre. Intervjuade rektorer på skolor utan särskilda undervisningsgrupper talar också om att de skapar förutsättningar att hantera elevers stödbehov inom ramen för den ordinarie undervisningsgruppen genom att minska antalet elever i de ordinarie undervisningsgrupperna.

Undervisning i halvklass under vissa lektioner är också en lösning med samma syfte, enligt intervjumaterialet.

Slutligen, ska sägas något om den sociala sidan av det mindre sammanhanget. Intervjuade rektorer tar upp att det kan finnas ett värde i att samla elever i behov av särskilt stöd i en grupp. De säger att eleverna på så vis kan finna stöd hos varandra, då de ser att de inte är ensamma om att vara i behov av särskilt stöd. I intervjumaterialet finns dock också utsagor om att eleverna för sin utveckling och förberedelse för deltagande i samhället, behöver gå tillsammans med elever som presterar på olika nivåer. Ett exempel är följande:

Det som jag ser som problematiskt är att du får ofta ... det blir en väldigt ensam grupp, en väldigt sluten, och det beteende som du tar efter: det är barn med liknande problematik. Forskning kan ändå visa på att om du kan gå med ett utbud av barn med olika förmågor, så tar du efter även de förmågorna. Alla barn ska ju ut till samhället och klara sig.

Av intervjuerna framgår det vidare att de särskilda undervisningsgrupperna inte alltid har bra förutsättningar att erbjuda ett mindre och lugnare sammanhang än vad som är möjligt i de ordinarie undervisningsgrupperna. Antalet elever i de flesta grupperna i de besökta kommunerna är mellan sex till åtta elever, men några grupper är betydligt större med upp till sju elever. Förutsättningarna att erbjuda ett lugnt sammanhang beror också på de ingående elevernas behov av särskilt stöd. En rektor är otillfredsställd med en grupp där elever med utagerande beteende går tillsammans med elever som rektorerna beskriver som ”psykiskt sköra”. Gruppen har inriktningen långsam inläring, och rektorn tror att blandningen av elever med olika stödbehov beror på att gruppens inriktning är otydlig:

Det är väl ett av problemen med det här luddiga begreppet långsam inläring, att det finns både de sköra och de utagerande och det kanske inte är så bra att ha dem tillsammans. Så det tycker jag är ett av de svåra problemen med att ha det här luddiga begreppet långsam inläring. (Rektor)

Av intervjumaterialet framgår att de särskilda undervisningsgrupperna även kan minska särkiljandet av elever i behov av särskilt stöd. I intervjuerna framkommer att elever med diagnos inom autismspektrat anses vara en elevgrupp som kan ha behov av ett mindre sammanhang. Detta illustreras i följande citat där en rektor talar om den särskilda undervisningsgruppen för elever med dessa diagnoser som en åtgärd för att förhindra att eleverna stannar hemma från skolan:

Autismgruppen är för att vi inte hittar någon annan bra lösning för vissa elever med autism, som kan behöva det här väldigt lilla sammanhanget. (...) Många av de här eleverna är sådana som inte kom till skolan i någon vidare utsträckning om de inte fanns i det här lilla sammanhanget. Så det har ju blivit avsevärt bättre. För de flesta är här för det allra mesta. (Rektor)

Ovanstående citat illustrerar alltså att särskilda undervisningsgrupper kan vara ett sätt att även minska särskiljandet av eleverna, genom att eleverna tack vare grupperna faktiskt kommer till skolan. Detta framkommer även i en annan kommun som organiserar en särskild undervisningsgrupp enbart för just så kallade ”hemmasittare”. Gruppens primära syfte är att få tillbaka eleverna till skolan så snart som möjligt. Intervjuad personal beskriver gruppen som en ”tillbakaslusningsenhet”.

Historiska skäl

Skälen till att grupperna skapas hör alltså samman med att de fyller vissa stödbehov under en viss tid. I intervjuerna framkommer emellertid att de särskilda undervisningsgrupperna när de väl har skapats kan finnas kvar, trots att de behov som föranledde skapandet av grupperna förändrats. En intervjuad på kommunnivå säger exempelvis att speciellt de kommungemensamma särskilda undervisningsgrupperna tenderar att bli ”en sorts institutioner”, och att kommunen istället strävar efter mer flexibla sätt att organisera det särskilda stödet på, exempelvis genom att skolor själva organiserar särskilda undervisningsgrupper:

Så att då [när skolor skapar egna grupper] får man också mer flexibel organisation. För sådana här fasta grupper de tenderar att bli någon sorts institutioner på något sätt till slut, vilket inte är bra. (Intervjuad på kommunnivå i kommun Väst)

Även skolors egna särskilda undervisningsgrupper kan dock enligt intervjuaterialet finnas kvar under längre tid än tänkt, även om de synes enklare att avsluta. Det framgår exempelvis på en skola där rektorn säger att syftet när gruppen skapades på skolan var att den ”skulle avveckla sig själv så fort som möjligt”. Nu har den dock funnits i fem år och en anledning är enligt rektorn att det kommer till nya elever hela tiden. Detta anknyter till vad en intervjuad i en annan kommun säger om att det finns en risk att de särskilda undervisningsgrupperna fylls på trots att elevers stödbehov skulle kunna mötas inom den ordinarie undervisningsgruppens ram:

Så att man [elevstödsenheten] försöker liksom i största möjliga mån att eleverna ska gå kvar i vanlig ordinarie verksamhet. Vi jobbar ju här hela tiden för att grupperna inte ska ... ja, den här specialpedagogiska effekten: att man ska få kunder bara för att det finns. (Intervjuad specialpedagog på central elevstödsenhet)

Samma specialpedagog pekar på risken att skolor inte behöver förändra och anpassa verksamheten i de ordinarie undervisningsgrupperna då placering i särskild undervisningsgrupp finns att tillgå som alternativ:

Men att skolan aldrig har lyckats att vara så anpassad att den passar alla elever. Då har man ju skapat de här grupperna. På det sättet har ju skolan inte behövt ändra sig. Det är ett dilemma, ett specialpedagogiskt dilemma. (Intervjuad specialpedagog på central elevstödsenhet)

Konkurrens med andra skolor

Konkurrensen med andra skolor, både kommunala och fristående, kan enligt intervjumaterialet också ha betydelse för skapande av särskilda undervisningsgrupper. Exempelvis talar en rektor om att vårdnadshavare ibland ställer krav på skolan att flytta elever från de ordinarie undervisningsgrupperna för att de anses påverka undervisningen negativt:

Man ser också, inte minst på andra föräldrar om man har en elev i en klass som har det svårt, hur mycket de faktiskt vill stöta ut. (...) Det är klart att det sprider sig också till barnen: ” – Han stör mig, det får han väl inte. – Nej det får han inte. – Men vad gör ni åt det?

Rektorn säger att föräldrars missnöje kan leda till att de väljer en annan skola för sitt barn, vilket kan vara negativt för skolan som på grund av minskat elevantal kan behöva slå samman klasser och säga upp lärare. Det kan enligt den intervjuade vara en bidragande orsak till att skolan skiljer störande elever från den ordinarie undervisningsgruppen, och placerar dem i en särskild undervisningsgrupp.

Skapandet av kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper kan också handla om att förhindra dyra placeringar i fristående skolor som specifikt riktar sig till elever i behov av särskilt stöd. Det beskrivs av en intervjuad på kommunnivå i kommun Norr. För att minska ansökningarna till de fristående skolorna avser denna kommun att utveckla sin egen verksamhet, bland annat i form av en kommungemensam särskild undervisningsgrupp:

Planen är nu ... först och främst är det några elever vi har, som hängt i luften lite grann, och som gärna har velat söka sig någon annanstans. Där har vi tagit fram lokaler och anställning pågår av specialpedagoger, för att kunna ta hand om de eleverna. Så det är det akuta, att nu måste vi hitta något alternativ för de här eleverna. (Intervjuad på kommunnivå i kommun Norr)

Intervjuad på kommunnivå i kommun Norr säger också att kommunen uppmontrar rektorer att vid behov organisera särskilda undervisningsgrupper på de egna skolorna. Detta eftersom rektorerna enligt samma intervjuad hittills i alltför hög grad förlitat sig på den centrala organiseringen av särskilda undervisningsgrupper. Som tidigare nämnts framgår det dock av intervjumaterialet att det kan vara svårt för en skola att finansiera egna särskilda undervisningsgrupper.

Sammanfattning

De besökta kommunernas och skolornas svar på frågor om varför de gör som de gör, är inte givna. De intervjuade resonerar om skäl för och emot organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper, och om alternativa lösningar.

En anledning till att organisera särskilda undervisningsgrupper är enligt intervjumaterialet att detta ger möjlighet att samla elever med behov av särskilt stöd tillsammans med personal med lämplig kompetens. Det kan vara specifik kompetens om en viss funktionsnedsättning, eller helt enkelt grundskollärakompetens som alternativ till assistent utan denna utbildning. Studien pekar dock på svårigheter att skapa homogena grupper, i vilka elevers stödbehov faktiskt svarar mot pedagogernas kompetens. Likaså framhålls risker att kompetensen när det gäller särskilt stöd i skolans ordinarie verksamhet utarmas då elever i behov av särskilt stöd särskiljs. I intervjuerna föreslås också åtgärder som minskar behovet av placeringar, såsom kompetensutveckling och handledning av personal i den ordinarie verksamheten, och även fler personal med specifik kompetens i den ordinarie verksamheten. I kompetens ingår då förutom kunskap även förhållningssätt. Rektorer framhåller också vikten av att lärare ser sitt ansvar att anpassa verksamheten i den ordinarie undervisningsgruppen för att tillgodose elevers behov av särskilt stöd.

Ett annat skäl för organiserandet av särskilda undervisningsgrupper handlar enligt studien om att kunna erbjuda ett mindre sammanhang för att underlätta elevers koncentration och skapa en socialt tryggare miljö. Här framträder dock ett dilemma som handlar om att skolan å ena sidan önskar möta elevers behov av avskildhet, och å andra sidan vill främja elevers känsla av tillhörighet till de ordinarie undervisningsgrupperna och främja elevers sociala utveckling i de sammanhangen. I en del fall kan särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp vara ett sätt att minska särskiljande av elever, då denna stödform enligt studien kan möjliggöra att elever som tidigare varit ”hemmasittare” faktiskt kommer till skolan.

Det mindre sammanhanget handlar till stor del om den fysiska miljön, och en förutsättning för att skapa denna miljö är att skolan har lämpliga lokaler. I intervjuerna föreslås även åtgärder för att skapa dessa mindre sammanhang

i elevens ordinarie undervisningsgrupp, exempelvis genom användning av skärmar och på så vis ”skapa rum i rummet”, och genom ljuddämpande åtgärder. Av intervjumaterialet framgår dock att undervisning i en särskild undervisningsgrupp dock inte är en garant för att det är en lugn, trygg miljö. Här ges exempel på grupper med upp till sjutton elever, i vilka utagerande elever blandas med socialt försiktiga elever. Behovet av ett mindre sammanhang kan också handla om personalen i grupperna: att det är samma personal hela dagarna vilket ger trygghet, och att det är hög personaltäthet så att elever kan få mycket stöd.

En annan anledning till att det finns särskilda undervisningsgrupper är enligt studien, att grupperna när de en gång skapats har en tendens att fortleva, även då de ursprungliga behoven förändrats. De fylls på med elever allteftersom. Av intervjumaterialet framgår att det kan hänga samman med att det inte ställs tillräckliga krav på anpassning av ordinarie undervisningen, då möjligheten till placeringar i särskilda undervisningsgrupper finns att tillgå som alternativ.

Även konkurrensen mellan skolor, både mellan kommunala och fristående, kan vara anledningar till att kommuner och skolor organiserar särskilda undervisningsgrupper. Skolor kan drivas att skapa grupper för att kunna lyfta ur elever som upplevs störa undervisningen. Påtryckningar kan i de fallen komma från andra elevers föräldrar som hotar att välja en annan skola för sitt barn om inte elever som upplevs som störande flyttas från de ordinarie undervisningsgrupperna. Konkurrens som skäl för att skapa särskilda undervisningsgrupper kan också handla om att kommuner skapar särskilda undervisningsgrupper för att möta konkurrensen från fristående skolor som specifikt riktar sig till elever i behov av särskilt stöd.

**Sammanfattning
och Skolverkets
kommentarer**

Sammanfattning och Skolverkets kommentarer

Idén om en gemensam skola för alla barn väcktes redan vid tidigt 1800-tal, men möjligheten att genomföra densamma har ifrågasatts vid flera tillfällen sedan dess. Kampen mellan idén om en skola för alla och behovet av särskiljande lösningar för vissa elever har sålunda i hög grad präglat den skolpolitiska diskussionen och reformerna i skolans värld under det senaste århundradet. Under hela denna tid har det funnits former av särskiljande, från hjälpklasser för svagt begåvade elever vid förra sekelskiftet och efterhand även av andra specialklasser med ytterligare kriterier för urval, fram till dagens särskilda undervisningsgrupper.

Många olika omständigheter att beakta

I föreliggande studie om kommuners och skolors organisering av särskilda undervisningsgrupper syns denna kamp mellan å ena sidan strävan efter ökad inkludering och å andra sidan bedömda behov av särskiljande. Det är en av omständigheterna som bidrar till områdets komplexitet. Resultatet i studien påvisar att detta är ett område där lösningarna inte är självklara. Det är många aktörer involverade, politiker, kommunala tjänstemän, rektorer och även föräldrar, som ibland drar åt olika håll. Det är också ett flertal olika omständigheter att beakta, såsom skolans författningar, forskning och ekonomiska förutsättningar, liksom att samma lösning kan innebära både möjligheter och risker när det gäller elevers kunskapsmässiga och sociala utveckling. Intervjuade tjänstemän och rektorer uttrycker viss otillfredsställelse när det gäller den egna organiseringen och användningen av särskilda undervisningsgrupper, och i samtliga fyra besökta kommuner pågår förändringar inom området. I detta avsnitt sammanfattas resultatet med utgångspunkt i fyra olika omständigheter som tycks ha betydelse i dessa kommuners och skolors organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper. Dessa omständigheter är ambitioner att öka inkluderingen av elever i behov av särskilt stöd, att beakta skolans författningar och de ekonomiska förutsättningarna samt att upprätthålla förtroendet mellan olika aktörer.

Ambitioner att inkludera

För det första har alltså besökta kommuner och skolor ambitioner att öka inkluderingen av elever i behov av särskilt stöd i de ordinarie undervisningsgrupperna. Stöd för detta hämtas i forskning som framhåller fördelarna med inkludering, och i skollagen som anger att placering i särskild undervisningsgrupp ska ske restriktivt. I några av de besökta kommunerna är ambitioner om

ökad inkludering politiskt beslutade, i andra kommuner är det tjänstemän själva som driver denna förändring. I vissa fall ses dock placering i särskild undervisningsgrupp som nödvändig. Det kan handla om att den särskilda undervisningsgruppen upplevs ge bättre förutsättningar att tillgodose elevens behov av specifik kompetens, ett mindre sammanhang och mer lärarstöd. Samtidigt framkommer i intervjuerna att det ibland finns utrymme för förändringar i den ordinarie undervisningsgruppen gällande dessa tre områden, som kan innebära att placering inte behövs, eller kan begränsas i omfattning och varaktighet. Det kan handla om kompetensutveckling av personal i de ordinarie undervisningsgrupperna genom kurser och handledning, att organisera klassrummen med avskärmande och ljuddämpande åtgärder och öka användningen av alternativa verktyg, liksom att öka personaltätheten i klassrummen eller organisera mindre klasser.

Resultatet antyder att skälen till en elevs placering i en särskild undervisningsgrupp förutom elevens behov också kan handla om att det blir en lättare lösning rent praktiskt för kommun och skola. Ett exempel är att kommuner organiserar kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper för att i dessa grupper samla elever från flera olika skolor tillsammans med lärare med lämplig kompetens. Avsikten uppges vara att skapa mer homogena grupper när det gäller elevernas stödbehov. Av det skälet ställer också vissa besökta kommuner krav på en viss medicinsk eller psykologisk diagnos för tillträde till en viss grupp. I intervjumaterialet framkommer dock att elevernas behov av särskilt stöd, trots ambitioner om motsatsen, kan skilja sig och på så vis försvåras matchningen mot personalens kompetens.

Det talas i intervjuerna också om risker vid användning av särskilda undervisningsgrupper. Några exempel på risker är att kompetensen att tillgodose elevens behov av särskilt stöd i den ordinarie undervisningsgruppen utarmas då placeringar sker i hög utsträckning, att det inte ställs tillräckliga krav på anpassningar i de ordinarie undervisningsgrupperna då särskilda undervisningsgrupper finns att tillgå, och att särskilda undervisningsgrupper lever kvar och fylls på utan tydliga mål och syften för verksamheten. Det sistnämnda kan innebära att särskilda undervisningsgrupper fortlever under lång tid när de en gång skapats. De blir som en intervjuad uttrycker sig, en sorts "institutioner". Detta gäller speciellt de kommungemensamma grupperna, och är enligt intervjuade kommunala tjänstemän ett skäl till att de kommungemensamma grupperna minskas i antal. Skolors egna särskilda undervisningsgrupper beskrivs som bättre, mer flexibla alternativ till de kommungemensamma grupperna när det gäller varaktigheten. Det framgår dock av intervjuer med rektorer att även skolors egna grupper har en tendens att successivt fyllas på med elever, och på så vis finnas kvar längre än avsett.

Av studien framgår vidare att rektorer kan göra skilda bedömningar av om till synes likartade grupperingar av elever i behov av särskilt stöd är en särskild undervisningsgrupp eller inte. Intervjuade rektorers argument för att en gruppering av elever i behov av särskilt stöd inte är en särskild undervisningsgrupp, är att gruppen inte är fast över tid och att gruppens elever i stor utsträckning rör sig mellan den särskilda undervisningsgruppen och den ordinarie undervisningsgruppen.

Skolverkets kommentar: Utgångspunkten i författningarna är att en elev i behov av särskilt stöd i första hand ska få det stödet i den ordinarie undervisningsgrupp som eleven tillhör. Det motiveras också av forskning som pekar på negativa konsekvenser av att skilja eleven från den ordinarie undervisningsgruppen, såsom stigmatiseringseffekter och negativ påverkan på elevens självbild och motivation. Skolan behöver sålunda vidta långtgående åtgärder i den ordinarie undervisningsgruppen för att tillgodose elevens stödbehov. För skolan är det dock viktigt att vara medveten om att inkludering av elever i behov av särskilt stöd inte bara handlar om fysisk placering, utan även om att ge förutsättningar för elever att vara delaktiga lärandemässigt och socialt. Detta lyfts fram i forskning inom området.

Enligt bestämmelserna ska en bedömning av elevens (barnets) bästa göras vid varje beslut om åtgärd. De särskilda skäl som kan motivera en elevs placering i särskild undervisningsgrupp ska vara kopplade till möjligheten att skapa bättre förutsättningar att tillgodose elevens behov av särskilt stöd. Intervjustudien visar vad detta kan vara, men pekar också på vissa svårigheter att skapa bättre förutsättningar. Exempelvis, när det gäller att erbjuda lämplig kompetens hos personalen, kan svårigheten vara att elevers behov av särskilt stöd i dessa grupper, trots ambitioner om motsatsen, skiljer sig i hög grad. För att säkerställa att placeringen i den särskilda undervisningsgruppen innebär bättre förutsättningar så att den enskilda elevens behov av särskilt stöd tillgodoses, är det viktigt att åtgärden kontinuerligt följs upp och utvärderas.

I intervjumaterialet påtalas risken att placeringar i särskilda undervisningsgrupper inte i första hand görs för att de svarar mot en elevs behov av särskilt stöd, utan för att skolan inte vet hur de ska hantera eleven i den ordinarie undervisningsgruppen. För att undvika detta är det viktigt att huvudmän och skolor systematiskt och kontinuerligt följer upp och utvärderar själva verksamheten som den särskilda undervisningsgruppen utgör. Detta för att det tydligt ska framgå på vilket sätt verksamheten i den särskilda undervisningsgruppen svarar mot elevernas behov av särskilt stöd.

Skolverket vill också framhålla att när det gäller krav på diagnos för tillträde till en särskild undervisningsgrupp är det viktigt att beakta att en medicinsk eller psykologisk diagnos inte får vara ett villkor för att få särskilt stöd och att

en diagnos heller inte är tillräcklig för bedömning av vilket särskilt stöd en elev behöver. En elev som bedöms vara i behov av särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp ska få sitt behov av stöd tillgodosett i en särskild undervisningsgrupp. Det är inte förenligt med skollagen att hänvisa till att det inte finns plats i en särskild undervisningsgrupp, och att låta elever stå i kö till grupperna.

Placeringens omfattning och varaktighet ska utgå från elevens behov av särskilt stöd. Eleven ska alltså inte vara i den särskilda undervisningsgruppen under fler lektioner eller under längre tid, än vad elevens behov motiverar. Det är också placeringens omfattning och varaktighet som avgör om en stödåtgärd är att betrakta som en placering i särskild undervisningsgrupp eller inte. En elev som får undervisning i grupp utanför den klass eleven normalt tillhör vid ett eller ett par tillfällen i veckan, behöver inte ses som placerad i särskild undervisningsgrupp. Vad som utgör en placering i särskild undervisningsgrupp är inte ytterligare definierat i styrdokumentet.

Otydligheter i lagstiftningen

För det andra beaktar kommuner och skolor skolans författningar vid organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper. Av intervjuer framgår att det finns en osäkerhet bland kommunala tjänstemän och rektorer när det gäller tolkningar av vissa av författningarna. Detta gäller framförallt rektors ansvar när det gäller de kommungemensamma särskilda undervisningsgrupperna. I och med 2010 års skollag förändrades bestämmelserna om beslutanderätten gällande en elevs placering i en särskild undervisningsgrupp, från att det tidigare var skolans styrelse som beslutade detta till att det nu är elevens rektor.

I de besökta kommunerna ser rutinerna ut så att elevens rektor ansöker om plats i en kommungemensam särskild undervisningsgrupp, antingen till en central enhet i kommunen eller direkt till skolan där undervisningsgruppen är belägen. I de kommuner där beslut om placering tas vid en central enhet finns en medvetenhet om att detta behöver förändras så att rektor är den som fattar beslutet. I kommunerna finns dock en osäkerhet om vilken rektor som avses. När det gäller dessa grupper är det ju två rektorer involverade: rektorn som ansvarar för eleven då behovet av särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp uppmärksammas, och rektorn för den skola som den kommungemensamma särskilda undervisningsgruppen är belägen på. Att beslutanderätten i skollagen flyttats till rektor, framförs också som skäl till minskningar av antalet av kommungemensamma grupper i de besökta kommunerna. Förändringen i skollagen uppfattas öka rektors ansvar när det gäller särskilda undervisningsgrupper, och på vis motivera att rektorn snarare än kommunen organiserar särskilda undervisningsgrupper vid behov. När det gäller rektors beslut om placeringar av elever i de kommungemensamma grupperna finns det också omständigheter som enligt intervjuade innebär att detta inte helt igenom blir rektors beslut.

Eftersom kommunen centralt ansvarar för finansiering av grupperna anser sig intervjuade kommunala tjänstemän ha rätt till inflytande över vilka elever som ska få plats i grupperna.

Osäkerheten kring tolkningarna av bestämmelserna om rektors ansvar för elever i de kommungemensamma grupperna gäller även rektors ansvar för uppföljning och utvärdering av elevernas placeringar. I vissa intervjuer uttrycks en osäkerhet om vad som gäller, och olika rektorer beskriver delvis skilda lösningar. Gemensamt för de besökta kommunerna är att en elevs placering i en kommungemensam grupp innebär att eleven skrivs in på den skola gruppen är belägen. Rektorn för den skolan tar över ansvaret för eleven under elevens tid i den särskilda undervisningsgruppen. Bland annat ansvarar den rektorn för att elevens åtgärdsprogram följs upp och utvärderas.

I en del av de besökta kommunerna stannar eleven kvar på den skola där den särskilda undervisningsgruppen är belägen, efter att placeringen i den särskilda undervisningsgruppen upphört. I andra kommuner går eleven tillbaka till den skola eleven kom ifrån. I intervjumaterialet framgår det att elever kan få en tillhörighet till en ordinarie undervisningsgrupp på den skola undervisningsgruppen är belägen, och efter sina förutsättningar också undervisning i den gruppen. Intervjuade motiverar det med att eleverna på så vis får tillgång till ordinarie undervisning efter förutsättningar och behov, och ges möjlighet till gemenskap med övriga elever på skolan. Det förekommer dock också att deltagandet i ordinarie undervisningsgrupper är mycket begränsat för elever i särskilda undervisningsgrupper.

I de kommuner där eleven efter placeringens upphörande fortsätter sin skolgång i den ordinarie undervisningsgrupp de tillhört under placeringen, kan utslussningen ske successivt. Av intervjumaterialet framgår att det kan gå till så även då eleven går tillbaka till den skola eleven kom från. Men i intervjumaterialet finns också exempel på att kontakten med den skola eleven ska tillbaka till är alltför sparsam under elevens tid i gruppen så att tillbakagången till ordinarie undervisningsgrupp blir en stor förändring. När det gäller avslut av placeringar ska det också sägas att det enligt intervjumaterialet förekommer att elever blir kvar under lång tid i de särskilda undervisningsgrupperna. En rektor anger exempelvis att ingen elev lämnat gruppen under de fyra år som rektorn varit på skolan.

I besökta kommuner förekommer det vidare att vårdnadshavare använder sin möjlighet att välja skola till sitt barn, till att ansöka om plats på en skola där det finns en kommungemensam särskild undervisningsgrupp. Detta i hopp om att få en plats i den särskilda undervisningsgruppen på skolan. Men enligt intervjuade rektorer blir detta sällan fallet eftersom beslut om placering tas centralt i kommunen.

Skolverkets kommentar: Det kan konstateras att besökta kommuner och skolor inrättar särskilda undervisningsgrupper som är gemensamma för flera skolor i kommunen på ett sätt som i vissa avseenden inte är förenligt med skollagen. Troligen beror detta på att bestämmelserna i skollagen om särskild undervisningsgrupp upplevs som svåra att tillämpa när det gäller just dessa grupper. Grupperna placeras vid någon av skolenheterna eller helt fristående från en skolenhet. Av intervjumaterialet framgår att kommunala tjänstemän och rektorer kan uppfatta lagen som otydlig när det gäller rektors ansvar. Sannolikt uppstår det även lätt oklarheter för de elever som inte längre går kvar i sin ordinarie skola om vem som är elevens rektor.

Skolverket vill dock erinra om att det enligt skollagen är elevens rektor som fattar beslutet om placering i särskild undervisningsgrupp, alltså den rektor eleven har då behovet av stöd uppmärksammas, och som också fortsättningsvis ska vara elevens rektor. Det är också den rektorn som regelbundet ska ompröva placeringen. Målet ska alltid vara att eleven ska återgå till den ordinarie undervisningsgruppen så snart det är möjligt. Om en elev byter skola är det den nya skolans rektor som ansvarar för beslut om särskilt stöd.

Sammanfattningsvis ska således alla elever som placeras i en särskild undervisningsgrupp vare sig den är en del av elevens skolenhet eller en annan skolenhet, ha kvar samma rektor som beslutade om det särskilda stödet. Elevens rektor har kvar sitt ansvar för eleven och måste ha rutiner för att följa upp och utvärdera elevens placering. Detta framstår inte som en optimal situation och kan vara ett skäl till att en del besökta kommuner och skolor väljer att låta eleven få byta skolenhet och rektor under sin tid i den särskilda undervisningsgruppen.

Något ska också sägas om vad möjligheten att välja skola kan innebära i detta sammanhang. Placering i särskild undervisningsgrupp är en åtgärd som rektor beslutar om och alltså inte en verksamhet som elev och vårdnadshavare kan ansöka till. Även om det inte tycks vara fallet i de besökta kommunerna, så skulle det kunna vara så att en elev som placerats i en kommungemensam särskild undervisningsgrupp på en annan skola än elevens ordinarie, väljer att byta till den skolan. Det skulle innebära att rektorn på den skolan tar över ansvaret för eleven. Man kan också tänka sig ett scenario där elev (och vårdnadshavare) med löfte om plats i en särskild undervisningsgrupp på en annan skola än elevens ordinarie, byter till den aktuella skolan och att rektor på den skolan därefter tar beslut om elevens placering i den särskilda undervisningsgruppen. Men av intervjumaterialet framgår det inte att dessa tillvägagångssätt förekommer i de besökta kommunerna. Vad denna studie emellertid ger exempel på är att vårdnadshavare på eget initiativ ansöker om plats på en skola där en kommungemensam särskild undervisningsgrupp finns, dock utan garantier för en placering i gruppen. Möjligheten att välja skola för att få tillgång till sär-

skilt stöd finns emellertid i och med att fristående skolor får begränsa sitt intag till elever i behov av särskilt stöd. Vad detta kan innebära framgår i det följande.

Ekonomiska omständigheter som beaktas

För det tredje beaktar kommuner och skolor ekonomiska omständigheter vid organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper. De kommungemensamma grupperna finansieras centralt i de besökta kommunerna, och rektorerna förfogar alltså inte över budgeten för dem. Det kan enligt intervjuer finnas flera skäl till att kommuner finansierar särskilda undervisningsgrupper centralt. De beskrivs som kostnadseffektiva genom att de samlar personal med specifik kompetens på ett ställe, men också som dyra i förhållande till andra lösningar. Ännu dyrare befaras det dock kunna bli att lägga ned grupper om vårdnadshavare istället söker sig till fristående skolor som specifikt riktar sig till elever i behov av särskilt stöd, eftersom detta kan innebära en större kostnad för kommunen i form av tilläggsbelopp. I studien finns exempel på att kommuner skapar kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper för att undvika att föräldrar söker sig till fristående skolor med inriktning mot särskilt stöd. Det förekommer också att kommunala tjänstemän är involverade i elevers ansökningar till fristående skolor, ibland för att vägleda eleverna och ibland för att bromsa ansökan då den befaras bli kostsam för kommunen.

Ett annat skäl till central finansiering av grupper uppges vara att kommunen ser det som sitt ansvar att finansiera en verksamhet som tar emot elever från flera olika skolor, en rektor har ju endast ansvar för eleverna på den egna skolan. I en av de besökta kommunerna upphör emellertid all central finansiering av särskilda undervisningsgrupper med hänvisning till förändringarna i skollagen som förstärker rektorernas ansvar för särskilda undervisningsgrupper. I den kommunen finns det dock fortfarande ett behov av att ha en särskild undervisningsgrupp med en specifik inriktning som kan ta emot elever från alla kommunala skolor. Enligt intervjuade tjänstemän är deras förhoppning att en enskild rektor ska fortsätta driva den som en kommungemensam grupp, men själv ansvara för finansieringen av den genom grundbelopp och sökbart tilläggsbelopp.

Ekonomiska omständigheter har i besökta kommuner betydelse även när det gäller skolornas egna grupper. Av intervjuer framgår att det finns en risk att rektorer av ekonomiska skäl hellre ser att resurskrävande elever på den egna skolan får särskilt stöd i en kommungemensam grupp (som alltså finansieras centralt), än att elevens behov av särskilt stöd tillgodoses på den egna skolan, exempelvis genom skapandet av en särskild undervisningsgrupp. I besökta kommuner är det rektor som har ansvar för att, genom grundbelopp och sökbart tilläggsbelopp, finansiera en elevs särskilda stöd i en särskild undervisningsgrupp på skolan. Enligt intervjuade rektorer kan det dock vara svårt att klara sig med den finansieringen.

Skolverkets kommentar: Det kan konstateras att elevers möjlighet att välja skola kan ha betydelse när det gäller kommuners organisering av särskilda undervisningsgrupper. Föräldrar som upplever att deras barn inte får det särskilda stöd de behöver på den skola barnet går kan ansöka om plats på en fristående skola som begränsar sitt intag till elever i behov av särskilt stöd. Det kan innebära att en kommun skapar en särskild undervisningsgrupp för att möta denna konkurrens och hålla kostnaderna för tilläggsbelopp nere. Samtidigt framgår av intervjumaterialet att kommuner minskar på antalet kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper för att de är kostsamma. I studien finns också exempel på kommuner som styr elevers val av nämnda fristående skolor genom att vara involverade i ansökningsprocessen. Enligt bestämmelserna kan dock vårdnadshavare och elever själva välja skola.

Av intervjustudien framgår vidare att det kan finnas ekonomiska incitament för rektorer att placera elever i kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper istället för att skapa egna särskilda undervisningsgrupper eller tillgodose elevens behov av särskilt stöd genom anpassningar i den ordinarie undervisningsgruppen. Skolverket vill påminna om att det är elevens bästa som ska vara utgångspunkt vid beslut om åtgärd. För att undvika att ekonomiska omständigheter prioriteras i sådana situationer är det viktigt att de ekonomiska incitamenten för en skola korresponderar mot bestämmelserna om särskilt stöd. Detta är det huvudmännens ansvar att se till.

Bristande förtroende mellan aktörer

För det fjärde har förtroendet mellan olika aktörer i kommunerna – politiker, kommunala tjänstemän och rektorer, och även vårdnadshavare – betydelse vid organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper.

Av intervjuer framgår att tilltron mellan aktörerna kan brista när det gäller att tillgodose elevers behov av särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp. Exempelvis framgår det att rektorer kan brista i förtroende gentemot kommunala tjänstemän om vilka elever som får plats i de kommungemensamma grupperna, medan tjänstemännen inte vill släppa sitt inflytande över placeringar i sådana grupper eftersom de inte alltid litar på rektorernas bedömningar i det avseendet. Intervjuade tjänstemän uttrycker också bristande tilltro till att rektorer faktiskt organiserar egna särskilda undervisningsgrupper på skolor då det finns behov av det. Rektorer antas istället förlita sig på de kommungemensamma grupperna och att dessa tillgodoser elevers behov av särskilt stöd.

Förtroendet kan också brista mellan olika aktörer när det gäller bedömningar av om en elevs stödbehov motiverar placering i särskild undervisningsgrupp. Exempelvis berättar rektorer om lärare som förordar en placeringen av elever främst för att underlätta arbetssituationen i den ordinarie undervisningsgruppen. Ett annat exempel är personal på en central elevstödsenhet som berättar att

rektorer kan vilja placera elever som bedöms vara resurskrävande i kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper, trots att eleverna enligt denna personals bedömning skulle kunna få behoven av särskilt stöd tillgodosedda på den egna skolan.

Vårdnadshavares tilltro till kommunens och de kommunala skolornas förmåga att tillgodose deras barns behov av särskilt stöd uppges också kunna ha betydelse när det gäller organisering av särskilda undervisningsgrupper. I en kommun där ambitionerna är att begränsa antalet ansökningar till fristående skolor som riktar sig till elever i behov av särskilt stöd och även placeringar i kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper, arbetar kommunala tjänstemän med personalens bemötande av föräldrar. Syftet är att främja vårdnadshavares förtroende för att deras barn får det särskilda stöd de behöver i de ordinarie undervisningsgrupperna, alternativt i en särskild undervisningsgrupp på den skola eleven går. I intervjumaterialet framkommer att vårdnadshavares bristande tilltro till skolans förmåga att hantera elever som upplevs störa undervisningen kan vara en bidragande orsak till att skolan särskiljer de elever som stör undervisningen från den ordinarie undervisningsgruppen. Detta för att undvika att vårdnadshavares missnöje leder till att de väljer en annan skola för sina barn.

I intervjuer på kommunnivå framkommer det även att det kan finnas låg tilltro bland rektorer gentemot de kommunala tjänstemännens hantering av tilläggsbeloppet. Det uppges vara en anledning till att det i en kommun gjordes en omfördelning av pengarna, så att sökbudgeten för tilläggsbelopp minskades och att grundbeloppet i vilket det ska ingå kostnader för särskilt stöd, ökades. Avsikten var att rektor skulle ges bättre möjligheter att organisera den egna verksamheten genom att inte vara beroende av ansökningar om tilläggsbelopp. Det finns i besökta kommuner också vissa oklarheter om kriterierna för beviljande av tilläggsbelopp. Ett exempel är en kommunal tjänsteman som i intervjun menar att de beviljar tilläggsbelopp utifrån skolornas beskrivningar av vilka insatser skolan planerar och att diagnoser inte har någon betydelse i det avseendet. En rektor i samma kommun hävdar emellertid att det krävs att eleven har en viss diagnos för att skolan ska beviljas tilläggsbelopp.

Skolverkets kommentar: För att möjligaste mån undvika att förtroendet mellan olika aktörer brister tycks det viktigt med öppna och tydliga förfaranden och väl underbyggda beslut, liksom att vårdnadshavare får information om och ges möjlighet att delta i beslut som rör just deras barn.

Det är viktigt att rektor inte lämnar över ansvaret att tillgodose elevers behov av särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp till kommunen och de kommungemensamma grupperna. Det är elevens rektor som har ansvar för detta. Elevens behov av särskilt stöd ska tillgodoses skyndsamt, vilket inte är förenligt med att elever står i kö till särskilda undervisningsgrupper.

Avslutande kommentarer

Studien tydliggör att det är många omständigheter att beakta vid organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper, liksom många aktörer involverade. Detta gör området komplext och det finns en risk att omsorgen om elevens bästa inte alltid får den betydelse den ska ha i detta arbete. För att minska de riskerna vill Skolverket uppmärksamma kommuner och skolor på följande:

- Att elevens bästa utgör utgångspunkt vid beslut om stödåtgärder, så som Barnkonventionen och skollagen anger.
- Att anpassningar inom ramen för elevens ordinarie undervisningsgrupp prövas i tillräcklig utsträckning innan placering i särskild undervisningsgrupp ses som en lösning för att tillgodose elevens behov av särskilt stöd. Anpassningar kan handla om lärares kompetens, miljön i klassrummet, såsom avskärmande och ljuddämpande åtgärder och tillgång till alternativa verktyg, lärartäthet och klasstorlek.
- Att elevens rektor ser till att särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp föregås av en utredning av elevens behov av särskilt stöd. Beslut om placering ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram, i vilket det också ska framgå vilka stödåtgärder som ska vidtas och när åtgärderna ska följas upp och utvärderas.
- Att det alltid är rektorn på den skola eleven går då stödbehovet uppmärksammas, som har ansvar för beslut om placering i särskild undervisningsgrupp, liksom för uppföljning och utvärdering av stödåtgärden. Det är också elevens rektor som har ansvar för att elevens behov av särskilt stöd tillgodoses skyndsamt, vilket inte är förenligt med att elever ställs i kö till särskilda undervisningsgrupper.
- Att de kommunala huvudmännen ser till att kommunens resursfördelningssystem korresponderar med skolans författningar. Detta för att undvika att ekonomiska avvägningar görs på bekostnad av elevens bästa.
- Att huvudmän och rektorer systematiskt och kontinuerligt följer upp och utvecklar lösningarna för att hantera elevers behov av särskilt stöd. Detta ingår i författningarnas krav på kommuners och skolors systematiska kvalitetsarbete, och är speciellt viktigt för att undvika att särskilda undervisningsgrupper ”institutionaliseras” och fortlever hur än elevunderlaget ser ut och utan att ha ett tydligt syfte och mål för sin verksamhet.

Med anledning av resultatet i föreliggande studie kommer Skolverket att informera regeringen om vad som framstår som otydligheter i lagstiftningen. Skolverket överväger också att utforma ett stödmaterial när det gäller särskilda undervisningsgrupper och närliggande bestämmelser av intresse i sammanhanget som kommuners rätt att organisera sina skolor, fristående skolor som inriktar sig mot elever i behov av särskilt stöd och en elevs byte av skolenhet.

Referenslista

- Asp-Onsjö, L. (2006). *Åtgärdsprogram – dokument eller verktyg? En fallstudie i en kommun*. Diss. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Börjesson, M. (1997). *Om skolbarns olikheter: diskurser kring "särskilda behov" i skolan – med historiska jämförelsepunkter*. Stockholm: Skolverket.
- Börjesson, M. & Palmblad, E. (red.) (2003). *Problembarnets århundrade: normalitet, expertis och visionen om framsteg*. Lund: Studentlitteratur.
- Giota, J. & Emanuelsson, I. (2011). *Specialpedagogiskt stöd, till vem och hur? Rektorers hantering av policyfrågor kring stödet i kommunala och fristående skolor*. Göteborg: Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, Göteborgs universitet.
- Hjörne, E. & Säljö, R. (2008). *Att platsa i en skola för alla. Elevehälsa och förhandling om normalitet i den svenska skolan*. (1. uppl.) Stockholm: Norstedts akademiska förlag.
- Karlsson, Y. (2012). *Elever i särskild undervisningsgrupp. En studie med barnens perspektiv i fokus*. (1. uppl.) Stockholm: Liber.
- Nilholm, C. (2007). *Kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd: en enkätundersökning*. Jönköping: Högskolan för lärande och kommunikation.
- Nilholm, C. & Göransson, K. (2013). *Inkluderande undervisning – vad kan man lära av forskningen?* Härnösand: Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- Persson, B. & Persson, E. (2012). *Inkludering och målpuppfyllelse: att nå framgång med alla elever*. (1. uppl.) Stockholm: Liber.
- Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2011). *Särskilt stöd i grundskolan: en sammanställning av senare års forskning och utvärdering*. (Rev. utg.). Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2013). *Arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd*. Stockholm: Skolverket.

Bilaga 1 Intervjufrågor

Rektor

Det är vanligt att skolor organiserar undervisningen för elever i behov av särskilt stöd (av t.ex. lärandemässiga eller sociala skäl) i mindre grupper. Vi på Skolverket är intresserade av hur ni på er skola använder sådana grupper. Nedan anger vi de frågeområden vi skulle vilja samtala med er om. Om ni saknar kunskap om något frågeområde, är vi tacksamma om ni innan intervjun rådgör med personal på skolan som är insatta i frågan.

1. Har skolan några sådana grupper? (antal grupper, antal elever, antal personal)
2. Vilka är skälen till att grupperna finns? (vilka problem ska de lösa?)
3. Hur länge har grupperna funnits?
4. Hur kommer skolan fram till att eleverna ska undervisas i grupperna?
5. Varför går de eleverna där (i grupperna) som går där nu?
6. Följer ni upp och utvärderar elevernas placeringar?
7. Var är grupperna fysiskt placerade?
8. Vilken utbildning och erfarenhet har personalen som arbetar i grupperna?
9. Hur är verksamheten utformad och anpassad?
(ex. lärarledd undervisning/enskilt arbete åldersblandad/åldershomogen, studietakt)
10. Följer ni upp och utvärderar verksamheten?
11. Har förändringar i skollagen påverkat organisering och utformning av grupperna?
 - Exempelvis att rektor nu beslutar om elevers placering i särskild undervisningsgrupp i stället för skolans styrelse,
 - att elever med autism eller autismsliknande syndrom inte längre har tillträde till särskolan,
 - att samråd med elevhälsan ska ske vid utredning av en elevs stödbehov,
 - att fristående skolor får rikta sig endast till elever i behov av särskilt stöd.

Förvaltningschef

Det är vanligt att skolor organiserar undervisningen för elever i behov av särskilt stöd (av t.ex. lärandemässiga eller sociala skäl) i mindre grupper. Vi på Skolverket är intresserade av hur er kommun använder sådana grupper. Nedan anger vi de frågeområden vi skulle vilja samtala med dig om.

Om du saknar kunskap inom något område, är vi tacksamma om du innan intervjun rådgör med någon som är insatt i frågan.

1. Har kommunen någon policy kring skolornas organisering av undervisningsgrupper för elever i behov av särskilt stöd?
2. Har kommunen några kommunövergripande eller kommungemensamma undervisningsgrupper för elever i behov av särskilt stöd?
3. Förekommer samverkan med andra kommuner gällande organisering av sådana undervisningsgrupper och gällande placering av elever?
4. Förekommer samverkan med fristående skolor gällande organisering av sådana undervisningsgrupper och gällande placering av elever?
5. Har förändringar i skollagen påverkat organisering och utformning av grupperna?
 - Exempelvis att rektor nu beslutar om elevers placering i särskild undervisningsgrupp i stället för skolans styrelse,
 - att elever med autism eller autismsliknande syndrom inte längre har tillträde till särskolan,
 - att samråd med elevhälsan ska ske vid utredning av en elevs stödbehov,
 - att fristående skolor får rikta sig endast till elever i behov av särskilt stöd.

Tjänsteman med ansvar för särskilt stöd i kommunen

Det är vanligt att skolor organiserar undervisningen för elever i behov av särskilt stöd (av t.ex. lärandemässiga eller sociala skäl) i mindre grupper. Vi på Skolverket är intresserade av hur kommunen använder sådana grupper. Nedan anger vi de frågeområden vi skulle vilja samtala med er om.

Om du saknar kunskap inom något område, är vi tacksamma om du innan intervjun rådgör med någon som är insatt i frågan.

1. Hur ser ert arbete ut när det gäller undervisningsgrupper för elever i behov av särskilt stöd?
 - Ansökningar
 - Utredning
 - Resurstilldelning
 - Organisering av grupper
 - Stöd till skolor/grupper
 - Vilken personal arbetar på resursenheten?
2. Har förändringar i skollagen påverkat organisering och utformning av verksamhet?
 - Exempelvis att rektor nu beslutar om elevers placering i särskild undervisningsgrupp i stället för skolans styrelse,
 - att elever med autism eller autismsliknande syndrom inte längre har tillträde till särskolan,
 - att samråd med elevhälsan ska ske vid utredning av en elevs stödbehov,
 - att fristående skolor får rikta sig endast till elever i behov av särskilt stöd.

Bilaga 2 Regleringen

Hänsyn till barnets bästa

Enligt 1 kap. 10 § skollagen (2010:800) ska barnets bästa vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn. Barnets bästa som utgångspunkt i all utbildning innebär att utbildningen ska vara utformad för att ge barnet bästa möjliga förutsättningar för hans eller hennes personliga utveckling.⁵⁵

Särskilt stöd, åtgärdsprogram och särskilda undervisningsgrupper

Bestämmelserna

Av 3 kap. 8 § skollagen följer bland annat att det ska anmälas till rektor om det befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Enligt 3 kap. 9 § skollagen ska ett åtgärdsprogram utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. Om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp, enskilt, i en särskild undervisningsgrupp eller i form av anpassad studiegång får rektorn inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan. Om en utredning visar att eleven inte behöver särskilt stöd, ska rektorn besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas.

Utgångspunkten är enligt 3 kap. 7 § skollagen att det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör och av 3 kap. 11 § skollagen framgår att det krävs särskilda skäl för att det särskilda stödet ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den eleven tillhör.

Förarbeten

När det gäller placering i särskild undervisningsgrupp anges i förarbeten till skollagen att de särskilda skäl som kan åberopas för sådant beslut är kopplade till möjligheten att skapa bättre förutsättningar att pedagogiskt hantera elevens stödbehov. Förutom inlärningsproblematik kan det handla om olika funktionsnedsättningar, språkproblem, beteendestörningar m.m. som kan ligga till grund för bedömningen att elevens stödbehov bättre kan tillgodoses i en annan undervisningsgrupp än den ordinarie.

⁵⁵ Regeringens proposition 2009/10:165, Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet s. 230.

Stödinsatser ska dock i första hand ges inom den gemenskap där eleven vanligtvis finns. Det har riktats kritik mot hur vissa kommuner har använt möjligheten att inrätta särskilda undervisningsgrupper som en utväg, när det handlar om utagerande elever eller elever med svår social problematik, utan att andra stödmöjligheter inom den ordinarie gruppen har prövats i tillräcklig utsträckning. Det är viktigt att skolan har en möjlighet att använda särskilda undervisningsgrupper som åtgärd för elever i behov av särskilt stöd, under förutsättning att det kan ske på ett rättssäkert sätt.

Placering i en särskild undervisningsgrupp ska ses som en lösning när alternativet att låta eleven gå kvar i den ordinarie undervisningsgruppen har prövats. Placeringen ska föras av elevens behov och en bedömning att dessa bäst kan tillgodoses i en särskild undervisningsgrupp. Placeringen ska regelbundet omprövas.⁵⁶ Ett beslut om placering i särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 § skollagen kan inte ersätta ett beslut om skolplacering enligt bestämmelser i respektive skolformskapitel.⁵⁷

Ett beslut om placering i särskild undervisningsgrupp får inte innebära att eleven i och med det placeras vid en annan skolenhet. Beslut om skolplacering ska fattas i ett separat och formenligt beslut.⁵⁸ Eftersom målsättningen vid placering i en särskild undervisningsgrupp är att eleven ska återgå till sin ordinarie klass är det av vikt att det är klarlagt vid vilken skolenhet eleven har sin placering

Skolverkets allmänna råd för arbete med åtgärdsprogram

- Det är elevens behov som ska avgöra vilka ämnen eleven ska undervisas i särskild undervisningsgrupp, även i vilken omfattning och under vilken tidsperiod.
- En medicinsk eller psykologisk diagnos inte är tillräckligt för att bedöma om, och så fall i vilket särskilt stöd eleven är i behov av. Att det av en diagnos inte heller per automatik följer att eleven är i behov av särskilt stöd, likaså att diagnos inte heller får vara ett villkor för att få det.
- Avgörande för om en åtgärd ska betraktas som placering i en särskild undervisningsgrupp framförallt är placeringens omfattning och varaktighet. Att en elev som får undervisning i grupp utanför den klass eleven normalt tillhör en eller ett par tillfällen i veckan, inte är att betrakta som placerad i särskild undervisningsgrupp.

56 Regeringens proposition 2009/10:165, Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet s. 292.

57 Regeringens proposition 2009/10:165, Den nya skollagen – för kunskap, Valfrihet och trygghet, s. 666.

58 Se 10 kap. 30 § skollagen.

Praxis

- Skolinspektionen säger bland annat följande i ett tillsynsbeslut som rör Enheten för utredning och specialpedagogik (EfUS) i Göteborgs kommun.⁵⁹ Enhetens verksamhet är inriktad mot grundskoleelever som är i behov av särskilt stöd. Inga andra elever undervisas på skolan. Eleverna är hemmahörande i Göteborgs kommun samt kranskommuner.

”För elever i behov av särskilt stöd är utgångspunkten att stödinsatserna ska ges i den undervisningsgrupp som eleven normalt tillhör. Huvudmannen är skyldig att vidta långtgående åtgärder för att tillgodose elevens stödbehov inom ramen för den ordinarie skolplaceringen. Om det finns särskilda skäl kan särskilt stöd ges enskilt eller i annan undervisningsgrupp än den eleven normalt tillhör. Placeringen ska föranledas av elevens behov och en bedömning att dessa bäst kan tillgodoses i en särskild undervisningsgrupp. Det är elevens rektor som fattar beslut om eleven ska placeras i en särskild undervisningsgrupp. Placeringen ska regelbundet omprövas. Särskild undervisningsgrupp kan betyda undervisning i en annan gruppering inom skolenheten eller undervisning i andra lokaler med annan personal. Det är dock inte frågan om särskild undervisningsgrupp när en elev byter skolenhet. I sådana fall ska bestämmelserna om placering av elev vid skolenhet tillämpas.

I intervju med EfUS rektor framkommer följande. EfUS tar enbart emot elever i behov av särskilt stöd. Detta sker genom att rektor vid elevens så kallade hemskola och elevens vårdnadshavare tillsammans senast den 28 februari varje år ansöker om en placering vid EfUS inför höstterminen. (...) EfUS består av tre skolenheter och utgörs, enligt rektor, inte av särskilda undervisningsgrupper, varför formella beslut om placering i särskild undervisningsgrupp saknas. EfUS har en rektor, som fattar alla beslut. Rektor har ansvar för eleverna och om eleven behöver extra mycket stöd förhandlar rektor med hemskolan om extra resurser. Vid årsskiftet varje år beslutar EfUS tillsammans med hemskolan om eleven ska fortsätta sin skolgång i hemskolan eller inte. Om eleven ska fortsätta i hemskolan sker flera överlämningskonferenser under vårterminen. Eleverna går dock sällan tillbaka till sin hemskola. Några elever har stått i kö till EfUS i över ett år.

Skolinspektionen bedömer att det sätt som kommunen organiserat EfUS inte överensstämmer med skollagen. En kommunal grundskola ska vara öppen för alla och kommunen får inte skapa särskilda klasser eller skolor där elever placeras utifrån exempelvis sitt funktionshinder. EfUS och dess verksamheter kan därmed inte anses vara en eller flera skolenheter i skollagens mening, utan är att anses som särskilda undervisningsgrupper. För eleverna vid verksamheterna inom EfUS saknas dock beslut om placering i särskild undervisningsgrupp.

⁵⁹ Skolinspektionens beslut den 31 oktober 2012 (dnr 43-2010:4949).

En särskild undervisningsgrupp måste vara en del av en skolenhet och kan inte vara fristående och ha en egen rektor. Skolinspektionen vill dock i sammanhanget särskilt framhålla att kommunen får organisera kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper där elever med ett särskilt stödbehov kan få hjälp. Rektorn för en skolenhet har omfattande delegeringsmöjligheter och kan delegera enskilda ledningsuppgifter och beslutanderätt till en anställd. En placering av en elev i en särskild undervisningsgrupp får dock inte vara permanent, utan placeringen måste regelbundet omprövas. Målet ska alltid vara att eleven ska tillbaka till sin ordinarie klass. Detta kräver att rektor vid hemskolan fattar beslut om placering i särskild undervisningsgrupp och regelbundet följer upp och utvärderar elevens behov av särskilt stöd.”

- Skolväsendets överklagandenämnd undanröjer i ett beslut rektorn på Sofielundsskolans beslut, att en elev vid Sofielundsskolan ska placeras i den särskilda undervisningsgruppen Häggviksskolan, långsam inläring, LSI.⁶⁰ Vårdnadshavarna hade ansökt om plats för eleven i den kommungemensamma verksamheten Häggviksskolan, och rektorn beslutade att eleven skulle placeras i den särskilda undervisningsgruppen Häggviksskolan, långsam inläring (LSI). Vårdnadshavarna ångrade sin ansökan och överklagade rektorns beslut om placering i särskild undervisningsgrupp. Nämnden skriver följande.

Överklagandenämnden anser att vårdnadshavarnas ansökan rätteligen skulle ha behandlats som en ansökan om skolplacering. Aktuella bestämmelser för denna typ av ärenden finns i 10 kap. 30 § skollagen där det även framgår att kommunen fattar sådana beslut. Rektor på Sofielundsskolan har i stället hänvisat till 3 kap. 11 § skollagen och har med utgångspunkt i vårdnadshavarnas ansökan beslutat att placera eleven i en särskild undervisningsgrupp på Häggviksskolan, som är en annan skolenhet. Rektor har därmed i ett skolplaceringsärende på felaktiga grunder fattat ett beslut att placera eleven i en särskild undervisningsgrupp. Det framgår inte heller att rektor på Sofielundsskolan är behörig att fatta beslut om kommungemensamma skolplaceringar vid Häggviksskolan.

En rektor per elev

Bestämmelserna

Av 2 kap. 9 och 10 §§ skollagen framgår att det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska benämnas rektor och benämningen rektor ska förbehållas den som har en anställning som rek-

60 Skolväsendets överklagandenämnds beslut den 22 augusti 2013, dnr 2013:262.

tor. Rektorn beslutar om sin skolenhets inre organisation och fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som följer av skollagen och andra författningar. Rektorn får uppdra åt en anställd eller uppdragstagare som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och fatta beslut i de fall skollagen medger överlåtande av beslutanderätten.

Ledningsansvaret får således inte delas på flera inom en skolenhet. En skolenhet kan därför inte ha mer än en rektor, vilket innebär att en elev eller ett barn aldrig kan ha mer än en rektor på grundskole- och gymnasieskola.

Fristående skolor

Bestämmelserna

Av 10 kap. 35 § första stycket skollagen framgår att en fristående skola som huvudregel ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. I punktuppställningen anges avvikelser från huvudregeln. Bland annat får fristående skolor begränsa utbildningen till elever som är i behov av särskilt stöd.

”Varje fristående grundskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse

- 1. vissa årskurser,*
- 2. elever som är i behov av särskilt stöd, och*
- 3. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.”*

Förarbeten

Av förarbetena framgår att bestämmelsen gör det möjligt för fristående skolor att specialisera utbildningen till elever med exempelvis dyslexi, inlärningsproblem eller koncentrationssvårigheter.⁶¹ Det kan också vara fråga om elever i behov av sådant stöd att behandlingshem eller skoldaghem är aktuellt.

Ersättning till fristående skolor

Bestämmelserna

Av 10 kap. 37–39 §§ skollagen framgår att elevens hemkommun ska lämna bidrag till huvudmannen för en fristående skola för varje elev vid skolenheten. Bidraget består av ett grundbelopp, i dagligt tal kallat elevpeng eller skolpeng, och i vissa fall ett tilläggsbelopp.

61 Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 743.

”37 § Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 38 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 39 §.”

Grundbeloppet avser ersättning för bland annat undervisning, lärverktyg och elevhälsa.

”38 § Grundbeloppet ska avse ersättning för

- 1. undervisning,*
- 2. lärverktyg,*
- 3. elevhälsa,*
- 4. måltider,*
- 5. administration,*
- 6. mervärdesskatt och*
- 7. lokalkostnader.*

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.”

Tilläggsbeloppet är individuellt och avser bland annat ersättning för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd.

39 § Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning.

Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.”

Av 14 kap. 8 § skolförordningen (2011:185) framgår att med tilläggsbelopp enligt skollagen avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder som inte har anknytning till den vanliga undervisningen liksom ersättning för modersmålsundervisning för elever som ska ges sådan undervisning.

Av 10 kap. 39 § andra stycket skollagen följer att hemkommunen inte är skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Förarbeten

Av propositionen framgår vidare att huvudmannen för en fristående skola aldrig kan åberopa organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för att inte

ta emot en elev i behov av särskilt stöd, om elevens hemkommun betalar bidrag för det särskilda stödet.⁶²

Om huvudmannen för den fristående skolan anser att bidraget är otillräckligt med hänsyn till stödbehovets omfattning kan hemkommunens beslut i bidragsfrågan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt bestämmelserna i 28 kap. 5 § skollagen.

62 Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 744.

En elev i behov av särskilt stöd kan få det i en särskild undervisningsgrupp. Detta ska ske under förutsättning att den särskilda undervisningsgruppen ger bättre förutsättningar att tillgodose elevens stödbehov än vad elevens ordinarie undervisningsgrupp gör.

Rapporten presenterar en intervjustudie med kommunala tjänstemän och rektorer om organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper. De intervjuade talar om olika lösningar och om möjligheter och svårigheter förknippade med dessa.

Skolverket kommenterar resultatet genom att uppmärksamma kommuner och skolor på vissa omständigheter som anses viktiga för att eleven ska få sitt behov av särskilt stöd tillgodosett. Skolverket ger också vägledning om hur de bestämmelser ska tolkas, som de intervjuade uppfattar som otydliga. Rapporten riktar sig främst till huvudmän och rektorer i landets kommuner.