



LÄRARNAS
RIKSFÖRBUND



Extra anpassningar blev extra dokumentation

Reformen som fick motsatt effekt

Extra anpassningar blev extra dokumentation

Reformen som fick motsatt effekt

Lärarnas Riksförbund, februari 2021

Innehåll

Innehåll.....	2
Sammanfattning, slutsatser och förslag.....	3
Bakgrund	5
Undersökning	7
Metodbeskrivning.....	10

Sammanfattning, slutsatser och förslag

Sammanfattning

2014 infördes ett förtydligande i skollagstiftningen gällande stödinsatser i skolan. Lärare skulle själva få besluta om så kallade extra anpassningar som en mindre omfattande stödåtgärd för en elev som kunde skötas inom ramen för ordinarie undervisning. Mer omfattande stödåtgärder skulle fortsatt anmälas till rektor, utredas och dokumenteras. Syftet med förändringen var att minska lärarnas dokumentationsbörda så att de skulle kunna fokusera mer på undervisningen.

Lärarnas Riksförbund har frågat 2 489 lärare i grundskolan om deras arbete med extra anpassningar och särskilt stöd. 1 283 lärare har slutfört enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 52 procent.

Enkätsvaren visar följande:

- 62 procent av lärarna i enkäten svarar att elever i behov av stödinsatser får det i liten utsträckning.
- 80 procent av lärarna i undersökningen dokumenterar de extra anpassningarna som görs, vilket innebär att det dokumenteras betydligt mer än vad regelverket föreskriver. Vissa lärare väljer att frivilligt dokumentera, medan den stora merparten tvingas av rektor eller elevhälsan.
- 50 procent av lärarna anser att skolledningen inte kan fatta korrekta beslut gällande särskilt stöd, alltså mer omfattande specialpedagogiska stödåtgärder.
- 80 procent av lärarna har varit med om att elever som är i behov av särskilt stöd anmäler detta till rektor, men får tillbaka ansvaret för eleverna: Ärendet skickas tillbaka för extra anpassningar istället för att få särskilt specialpedagogiskt stöd.
- Lärarna upplever tydliga problem gällande tillgången till rätt utbildad personal i relation till stödinsatser. Tre fjärdedelar, 76 procent av de svarande, hävdar att den pedagogiska personalen i liten eller mycket liten utsträckning är dimensionerad efter behoven.

Lärarnas Riksförbund drar följande slutsatser utifrån enkätsvaren:

- Reformen om att underlätta lärarnas dokumentationsbörda genom att införa ett förtydligande i skollagstiftningen om enklare stödåtgärder i ordinarie undervisning har fått motsatt effekt. Lärarna dokumenterar sådant som skollagstiftningen inte föreskriver ska dokumenteras.
- Statens skolverk har på eget initiativ beslutat att rekommendera dokumentation för extra anpassningar för lärare som inte sätter betyg. Det innebär att myndigheten fattat egna beslut som går emot den politiskt beslutade intentionen om att lätta på lärarnas dokumentationsbörda. Detta riskerar dessutom sända ut en signal som inte bara direkt riktar sig till icke-betygssättande lärare.
- Arbetet med stödinsatser i grundskolan utgör en sedan länge känd flaskhals i strävan mot att höja kunskapsresultaten och förbättra likvärdigheten. Det handlar bland annat om brist på personal med rätt utbildning, då främst speciallärare, brister i skolledningens kompetens kring stödinsatser och detta kombinerat med ekonomiska nedskärningar och trånga skolbudgetar. Detta ger sammantaget en bild av att de svagaste eleverna

kommer i kläm där skolsystemet brister. Det handlar nämligen om strukturella brister i den svenska grundskolan.

- Undersökningen visar att olika former av specialpedagogiska stödinsatser inte kommer elever i behov till del i tillräcklig utsträckning. Detta är alltså något som inte prioriterats eller klarats av under lång tid. Det handlar om ekonomiska och kompetensmässiga resurser, samt att arbetet på skolorna organiseras.

Lärarnas Riksförbunds förslag

- Det behövs ett omtag när det gäller att utreda och föreslå förändringar för att lätta på lärarnas dokumentationsbörda. Mycket talar för att reformen från 2014 kan ha fått motsatt verkan, det vill säga att dokumentationen ökat.
- Svensk skola behöver 5 000 fler speciallärare. Tillgången motsvarar inte behovet på långa vägar. Specialpedagogiska insatser är en trång sektor och ett ständigt återkommande problemområde i granskningsrapporter från Skolinspektionen.
- Det behöver införas en ny trappstegsmodell om stödinsatser i grundskolan, där det utöver extra anpassningar och särskilt stöd ges ordinationsrätt för lärare när det gäller kortare insatser med speciallärare. Det kan till exempel handla om fem timmars extra lästräning, där läraren tillsammans med specialläraren bestämmer detta. Detta sätter press på skolorna att faktiskt tillhandahålla tillräckligt med speciallärare.
- Staten behöver ta fullt ansvar för grundskolan, genom bland annat säkrade och riktade resurser till undervisningen. Resurserna behöver också fördelas efter behov, vilket staten har större möjlighet att göra jämfört med dagens kommuner.

Bakgrund

Den 1 juli 2014 genomfördes en lagändring gällande stödinsatser i skolan. Bakgrunden var att det förekom en överdokumentation i stödarbetet som tog upp mycket av lärarnas tid. En statlig inomdepartemental utredning kartlade problemen på området och lämnade förslag i rapporten ”Tid för undervisning”, och förslagen låg sedan till grund för reformen om så kallade extra anpassningar i undervisningen. Syftet var att tydliggöra att lärarna själva skulle kunna besluta om lättare stödinsatser i klassrummet utan att detta skulle utredas eller dokumenteras. Om en elev bedömdes vara i behov av särskilt stöd, det vill säga mer omfattande specialpedagogiska stödinsatser, skulle detta även fortsättningsvis beslutas av rektor och ett åtgärdsprogram upprättas.

I regeringens proposition till riksdagen som följde på utredningen lyfts det fram att det genom det föreslagna förtydligandet om extra anpassningar kan ske en minskning av dokumentationen. Färre åtgärdsprogram kommer att behövas och mer fokus kan läggas på genomförande av stöd.¹ Avsikten med propositionen var att etablera en tydlig gräns mellan extra anpassningar, som är något lärarna egentligen redan gör i sin undervisning, och särskilt stöd, som kräver utredning och dokumentation i form av åtgärdsprogram.

Extra anpassningar²

Stöd i form av extra anpassningar är olika sätt att göra undervisningen mer tillgänglig. Man kan säga att det är en del av lärarnas individualisering efter elevernas olika behov. Det måste inte fattas några formella beslut för att göra dessa anpassningar, utan det är upp till den enskilde läraren. Om extra anpassningar inte visar sig vara en tillräcklig åtgärd, eller om det finns särskilda skäl att anta att extra anpassningar inte kommer att räcka, så ska behovet av särskilt stöd istället utredas av rektor.

Skolverket ger några exempel på extra anpassningar:

- ett särskilt schema över skoldagen
- ett undervisningsområde förklarar på annat sätt
- extra tydliga instruktioner
- stöd att sätta igång arbetet
- hjälp att förstå texter
- digital teknik med anpassade programvaror
- anpassade läromedel
- någon extra utrustning
- extra färdighetsträning
- enstaka specialpedagogiska insatser.

I de årskurser där man gör skriftliga individuella utvecklingsplaner (årskurserna 1–5) ska extra anpassningar sammanfattas i dem, enligt Skolverket. Detta stod inte som förslag i propositionen som ligger till grund för reformen. Den ursprungliga tanken handlade om minskad dokumentation, det vill säga inget dokumentationskrav. I Skollagen 10 kap 13§ står

¹ Prop. 2013/14:160, sid 22.

² Information om extra anpassningar och särskilt stöd är hämtad från myndighetens webbsida 2020-12-01: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/att-gora-extra-anpassningar-och-ge-sarskilt-stod-i-grundskole--och-gymnasieutbildning>

heller inget om dokumentationskrav i förhållande till extra anpassningar, om inte en sådan anpassning ska tolkas som en överenskommelse mellan läraren och eleven. Att extra anpassningar trots detta ska dokumenteras i den individuella utvecklingsplanen är alltså en rekommendation från Skolverket.

Särskilt stöd

Särskilt stöd är insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte går att göra inom ramen för den ordinarie undervisningen. Ofta blir särskilt stöd nödvändigt när elevens behov av stöd är mer omfattande och varaktigt. Innan man bestämmer sig för att ge särskilt stöd måste skolan göra en utredning. Det är rektorn som har ansvar för att se till att en utredning påbörjas skyndsamt och som sedan beslutar om särskilt stöd. Särskilt stöd måste dokumenteras i ett så kallat åtgärdsprogram.

Skolverket ger några exempel på särskilt stöd:

- Regelbundna specialpedagogiska insatser i ett visst ämne, till exempel undervisning av en speciallärare under en längre tid.
- Placering i en särskild undervisningsgrupp.
- Enskild undervisning.
- Anpassad studiegång, vilket innebär avvikelser från timplanen och de ämnen och mål som gäller för utbildningen, exempelvis att ett ämne eller delar av ett eller flera ämnen tas bort.
- Reducerat program i gymnasieskolan – med samma förutsättningar som för anpassad studiegång men kopplat till kurser.
- Reducering av nationellt program i gymnasiesärskolan.

Det finns alltså två trappsteg för stödinsatser i skola. Extra anpassningar som instiftades i skollagen 2014 utan några dokumentationskrav, och särskilt stöd som ska utredas under rektors ansvar och åtföljas av ett åtgärdsprogram.

Tidigare undersökningar från förbundet

Lärarnas Riksförbund presenterar regelbundet undersökningar som tar fasta på arbetet med stödinsatser i skolan. 2017 publicerades undersökningen *Som lärare ska man trola med knäna*³ som visar på liknande resultat som föreliggande undersökning, med bristande stödinsatser och en illa fungerande reform om extra anpassningar. Samma år släpptes även rapporten *Mer resurser till utsatta skolor*⁴ som visade på stora systembrister i det kompensatoriska uppdraget där skolor med svåra förutsättningar är kraftigt underfinansierade givet de pedagogiska utmaningarna.

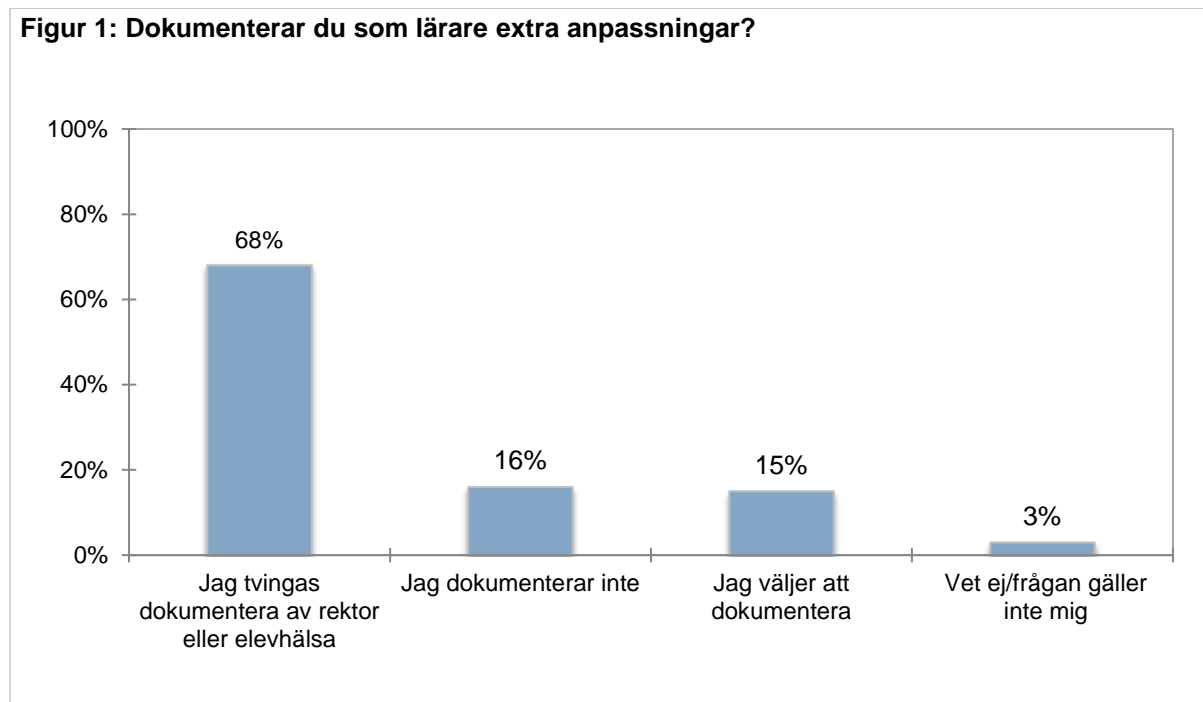
³ Lärarnas Riksförbund 2017, [Som lärare ska man trola med knäna](#)

⁴ Lärarnas Riksförbund 2017, [Mer resurser till utsatta skolor](#)

Undersökning

Lärarnas Riksförbund har frågat 2489 lärare i grundskolan om deras arbete med extra anpassningar och särskilt stöd. 1283 lärare har slutfört enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 52 procent. Nedan kommer några av de frågor som förbundet ställde till lärare att redovisas.

Svaren redovisas, men kommenteras närmare i sammanfattningen i början av rapporten.

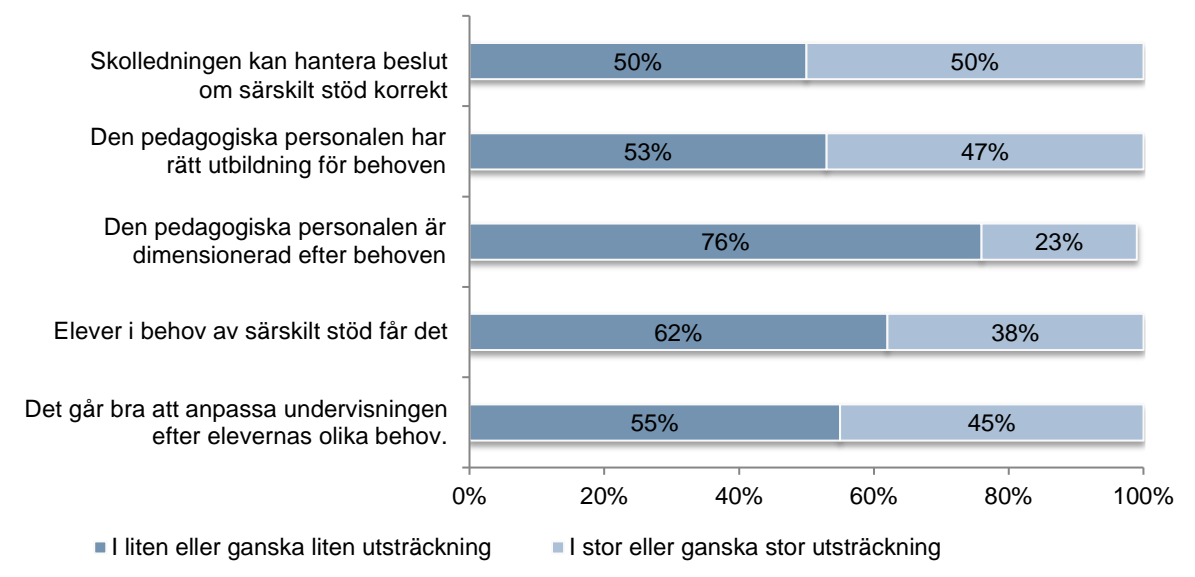


Enligt skollagstiftningen finns inget dokumentationskrav kring extra anpassningar i grundskolan. Trots detta ser vi att en mycket stor andel av lärarna i undersökningen faktiskt dokumenterar de extra anpassningarna, cirka 80 procent av lärarna uppger detta.

Merparten av de lärare som uppger att de dokumenterar hävdar att de tvingas till detta, från rektor eller elevhälsan. Det har varit möjligt att svara att man både tvingas att dokumentera extra anpassningar och att man själv väljer detta, vilket endast en liten andel av lärarna gjort.

Det är alltså bara 16 procent av lärarna i undersökningen som hanterar extra anpassningar enligt reformens intentioner, det vill säga utan dokumentation. Det ska understrykas att det självfallet är valfritt för en lärare att välja att dokumentera det som han eller hon finner lämpligt att dokumentera.

Figur 2: Hur väl instämmer du i följande påståenden sett i relation till stödåtgärderna "extra anpassningar" och "särskilt stöd"?



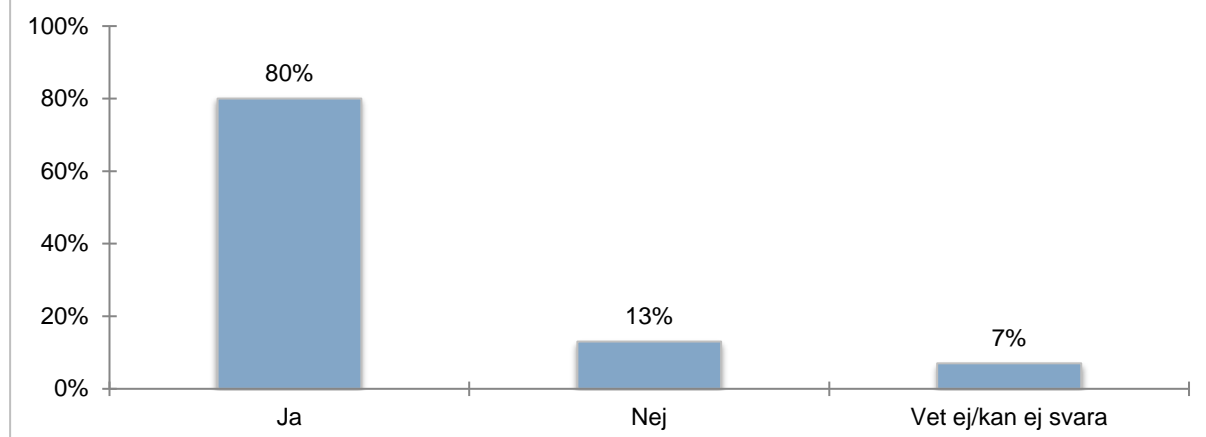
Det är sedan tidigare känt att skolors arbete med specialpedagogiska stödinsatser är bristfälligt. Det har bland andra Skolinspektionen visat i två tematiska granskningar/analyser från 2016.⁵

Stapeltdiagrammet i figur 2 visar på en tydlig problematik, oavsett vilket påstående som lärarna tar ställning till. Det är till exempel mycket allvarligt att hälften av lärarna inte anser att skolledningen kan hantera beslut om särskilt stöd direkt. Den frågan hanteras även nedan i figur 3.

Tre fjärdedelar av lärarna, 76 procent, anser att elever i behov av särskilt stöd får det i liten eller ganska liten utsträckning. Detta hänger sannolikt samman med tillgången till rätt utbildad personal, vilket också illustreras i diagrammet ovan. Såväl rätt utbildning och dimensionering, alltså tillräckligt med rätt utbildad personal, lyfts fram som bristområden i svaren.

Även det som kallas individualisering, att anpassa undervisningen efter elevernas olika behov, uppfattar över hälften av lärarna som svårt. Åtgärden extra anpassningar är en del i detta arbete.

Figur 3: Har du upplevt att elever i behov av särskilt stöd "bollas tillbaka" till dig som lärare för fler extra anpassningar?



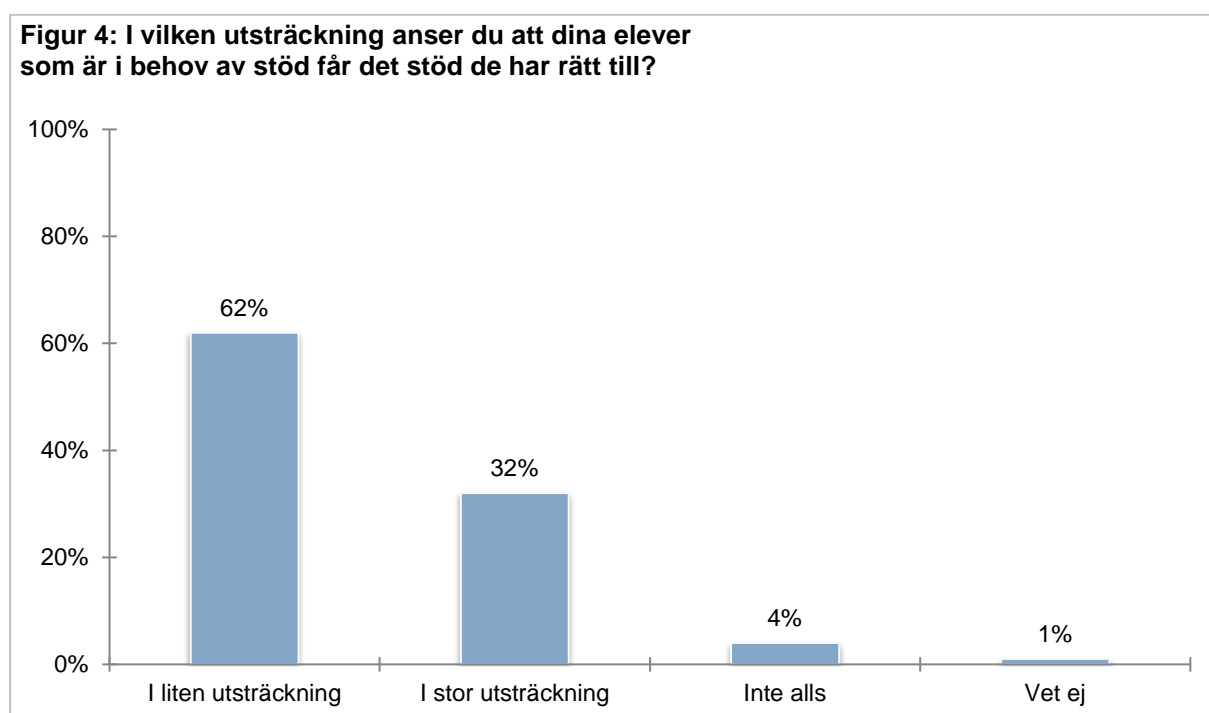
⁵ Skolinspektionen 2016, *Skolans arbete med extra anpassningar – kvalitetsgranskningsrapport*. Skolinspektionen 2016, *Tematisk analys över rätten till stöd*.

Lärare ska anmäla till rektor om en elev bedöms vara i behov av särskilt stöd. En mycket stor andel av lärarna svarar att rektor skickar tillbaka sådana ärenden i lärarnas knä, för att dessa istället ska fortsätta med extra anpassningar, som ju är en billigare form för åtgärd.

I Skollagen 3 kap 7§ står följande angående särskilt stöd:

Om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggningsmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 5 §, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.



Frågan i stapeldiagrammet ovan ställdes generellt, inte specifikt kopplad till reformen om extra anpassningar. Däremot stämmer den helt överens med likalydande fråga i figur 2 som är kopplad till reformen.

Att 62 procent av lärarna i enkäten svarar att de elever som de undervisar och som har behov av stöd inte får det stöd som de har rätt till är allvarligt.

Lärarnas Riksförbund har tidigare genomfört undersökningar gällande stödinsatser i grundskolan och konstaterat brister. 2017 presenterades rapporten *Som lärare ska man trola med knäna*⁶ som visade att 8 av 10 högstadielärare hade elever som var i behov av särskilt stöd, men som inte fick det.

⁶ Lärarnas Riksförbund 2017, [Som lärare ska man trola med knäna](#)

Metodbeskrivning

Denna undersökning är gjord inom ramen för Lärarnas Riksförbunds lärarpanel. Lärarpanelen skiljer sig från andra webbpaneler ur ett antal centrala aspekter, vilket ökar kvaliteten på uppgifterna och deras representativitet.

Nedan ges en generell beskrivning av lärarpanelen. Därefter redovisas specifika uppgifter för föreliggande undersökning.

Lärarpanelens urvalsram och representativitet

Lärarnas Riksförbunds lärarpanel skiljer sig från många andra webbpaneler ur ett antal centrala aspekter.

För det första är inte lärarpanelen en så kallad självrekryterande panel. Till en självrekryterande panel anmäler individen att densamme vill delta i undersökningar. Ett självrekryterande förfaringssätt innebär att alla personer i den egentliga urvalsramen (den population man vill beskriva med undersökningen) inte har samma sannolikhet att kunna ingå i urvalet; det är ju endast de som sökt upp och hittat anmälningssidan till panelen som kan komma att ingå i den slutliga panelen. Detta kan innebära att personer som aktivt söker sig till panelen har vissa egenskaper som de som inte söker sig till panelen saknar, vilket i förlängningen kan påverka undersökningsresultatets tillförlitlighet och representativitet.

Lärarnas Riksförbunds lärarpanel bygger istället på ett rekryteringsförfarande, där samtliga medlemmar tillfrågas om de vill ställa upp. Det innebär att alla personer i urvalsramen (förbundets medlemmar) initialt har samma sannolikhet att ingå i panelen. Det finns dock fortfarande ett selektionsproblem även med detta förfaringssätt i och med att olika personer kan vara olika benägna att tacka ja till inbjudan, men detta problem fanns också med den historiskt vanliga postala enkäten; vissa är mer benägna än andra att svara. Rekryteringsförfarandet minskar skevheten som uppstår i en självrekryterande panel genom att alla individer i urvalsramen kontaktas med samma förfrågan.

För det andra har Lärarnas Riksförbund, via sitt medlemsregister, full kunskap om hur lärarpanelens urvalsram ser ut, och mer detaljerade uppgifter om densamma, än vad till exempel vissa undersökningsföretag som upprättar självrekryterade paneler kan ha. Dessa uppgifter kan dessutom kopplas samman med vissa offentliga uppgifter om skolor, lärare och elever i Skolverkets databaser. Detta innebär att Lärarnas Riksförbund redan vid upprättandet av panelen kan avgöra hur representativ lärarpanelen är i förhållande till urvalsramen samt utifrån denna analys, tillsammans med en analys av en specifik undersöknings svarsfrekvenser, avgöra hur representativa resultaten är. Vid behov kan också resultaten viktas.

För det tredje görs alltid obundna slumpmässiga urval inom lärarpanelen som ett led i att minska den eventuella effekten av det ovan beskrivna selektionsproblemet. Det vill säga, en individ som tackat ja till att delta i undersökningar kan aldrig veta – eller påverka – vilka undersökningar densamme inbjuds att delta i.⁷

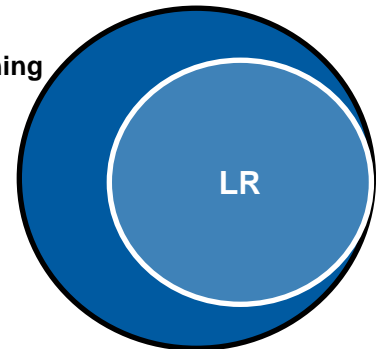
⁷ Vidare läsning: Göritz, A. S. & Neumann, B. P. (2016). The longitudinal effects of incentives on response quantity in online panels. *Translational Issues in Psychological Science*, (2) s.163–173; Martinsson, J. & Andreasson, M. (2013). Olika metoder – lika resultat? Göteborg: Göteborgs universitet; Wang, W. et al. (2014). Forecasting elections with non-representative polls. *International Journal of Forecasting*, (31) nr 3 s.980–991; Couper, M. P. (2011). The future of modes of data collection. *Public Opinion Quarterly*, (75) nr 5 s.889–908; Yeager, D. S. et al. (2011) Comparing the accuracy of rdd telephone surveys and internet surveys conducted with probability and non-probability samples. *Public Opinion Quarterly*, (75) nr 4 s.709–747.

Lärarpanelen och riksrepresentativitet

Lärarpanelens urvalsram är Lärarnas Riksförbunds medlemmar. I och med att alla Sveriges lärare inte är medlemmar i Lärarnas Riksförbund kan inte resultat av undersökningar gjorda i lärarpanelen per automatik generaliseras till hela landets lärarkår.

Med detta sagt är det ändå viktigt att påpeka att en mycket stor andel av landets legitimerade och behöriga lärare är medlemmar i Lärarnas Riksförbund varför överlappningen av de två urvalsramarna är stor (se figur M1) samt att de liknar varandra i mycket stor utsträckning. Till exempel är mått som medelålder och andel individer i fristående skolor helt överensstämmande mellan de båda urvalsramarna.

Figur M1:
Överlappning
av urvals-
ramar



Urval och svarsfrekvens till denna undersökning

Målgruppen för den här undersökningen var lärare i grundskolan. Ur lärarpanelen drogs ett obundet slumpmässigt urval om 2489 lärare som mötte detta kriterium. För att säkerställa att alla svarande lärare var målgruppsaktuella inleddes enkäten med en kontrollfråga. Totalt avslutade 1283 personer enkäten efter kontrollfrågan.

Statistiskt säkerställda skillnader

Samtliga skillnader mellan olika undergrupper som nämns i undersökningen är statistiskt säkerställda på 95-procentsnivån om inget annat anges.

Datainsamling

Datainsamlingen genomfördes under oktober och november 2020. Totalt skickades tre påminnelser.



LÄRARNAS
RIKSFÖRBUND

**Lärarnas Riksförbund är det akademiska förbundet som
enbart organiserar behöriga lärare och studie- och yrkesvägledare.
Med cirka 90 000 medlemmar är vi ett av de största förbunden inom Saco.**