

Från utredning till insats

En studie om realisering av beslutat särskilt stöd i grundskolan

Anna Sjöqvist, Kerstin Göransson & Stina Tolgfors

FROM ASSESSMENT TO INTERVENTION: A STUDY ON THE REALISATION OF SPECIAL SUPPORT IN COMPULSORY SCHOOL. Using the theory of practice architectures (Kemmis 2022), this study explores the conditions for realising special support for students in eight compulsory schools in two municipalities in central Sweden. The study is based on a method of collegial learning dialogues and open-ended survey questions, and includes a total of 47 participants from the selected schools. In the study, two areas of instability in the practice landscape could be identified. One instability concerns different ways of understanding and explaining school difficulties in terms of compensatory and relational perspectives. The other concerns the imprint on the practice architecture entailed by a governance ideology rooted in New Public Management. Arrangements in three areas were identified as particularly important for the realisation of special support, namely organisation and structure, collaboration, and consensus. The findings indicate that the realisation of special support, like other (special education) policies, involves extensive and multifaceted processes of change within school practices.

Keywords: special support, special educational needs, individual education plan, theory of practice architectures, school-based intervention, school development.

Anna Sjöqvist är biträdande universitetslektor i specialpedagogik vid Karlstads universitet. E-post: anna.sjoqvist@kau.se

Kerstin Göransson är professor emerita i specialpedagogik. E-post: kerstin.goransson@kau.se

Stina Tolgfors är universitetslektor i pedagogik med inriktning specialpedagogik vid Örebro universitet. E-post: stina.tolgfors@oru.se

Inledning

Andelen elever som får särskilt stöd i skolan är betydande. Läsåret 2024/25 omfattades 6,7 procent, det vill säga drygt 73 600 svenska grundskoleelever, av åtgärdsprogram och särskilt stöd (Skolverket u.å.). Även om många elever erhåller särskilt stöd, förefaller skolan inte vara tillräckligt framgångsrik med att hjälpa dessa elever att nå måluppfyllelse. Skolverkets statistik visar att läsåret 2023/24 gick drygt en fjärdedel av grundskolans elever ut årskurs 9 utan godkänt i ett, flera eller samtliga ämnen och knappt 20 000 av de elever som avslutade grundskolan saknade behörighet till gymnasieskolans nationella program. Andelen elever med ofullständiga betyg och saknad gymnasiebehörighet har också ökat över tid (Skolverket u.å.). En storskalig longitudinell studie av Joanna Giota med flera (2023) visar vidare att allt fler elever har fått svårare att klara måluppfyllelsen, trots att andelen elever som fått särskilt stöd i form av anpassad studiegång och/eller särskild undervisningsgrupp ökat från 1990-talet och framåt. Det framstår därmed som att skolans stödarbete inte fungerar tillfredsställande, något som också konstateras i utredningen *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven* (SOU 2021:11). Den kritik som riktas mot skolan handlar om att utredningar av elevers behov av stöd ofta är bristfälliga, att anpassningar genomförs utan att behoven har utretts och att stödinsatser inte motsvarar elevens behov. Det noteras vidare att samverkan mellan lärare och elevhälsa är otillräcklig, att elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande potential inte utnyttjas, att en problematisk elevsyn förekommer samt att brister i lärmiljön inte uppmärksammas. Förekomsten av stödinsatser tycks inte heller stå i proportion till antalet elever i behov av stöd. Studien av Giota med flera (2023) visar att andelen svenska elever som erhållit stödinsatser de senaste 50 åren har fluktuerat kraftigt, varpå forskarna drar slutsatsen att förekomsten av stödinsatser inte enbart kan kopplas till elevers stödbehov utan att även andra faktorer har betydelse.

En faktor av stor betydelse för skolors arbete med stödinsatser är den policy som omgärdar stödarbetet. Enligt Skolinspektionen (2024) saknas det på många skolor insikt i de föreskrifter som gäller för arbetet med stödinsatser. Under flera år har detta varit det område där Skolinspektionen sett flest brister, vilka yttrat sig i form av avsaknad av förankrade rutiner och en gemensam förståelse för skolans stödarbete. Att omsätta policy till praktik är dock enligt Stephen Ball med flera (2012) en komplicerad process som är både dynamisk och icke-linjär. När policy, ofta politiskt idéburna texter, ska omsättas till handling på den enskilda skolan görs detta i relation till skolans

specifika kontext, till exempel skolans historia, kultur och resurser. Varje skolas kontext innefattar sådant som på olika sätt både möjliggör och hindrar att policyn omsätts i skolans praktik. Skolor är också verksamheter och sociala sammanhang som är både mångfacetterade och motsägelsefulla, och när förändringar görs i skolans praktik kan det få både oväntade och oönskade konsekvenser. Att omsätta policy till praktik bör enligt Ball med flera (2012) ses som en realiseringsprocess, och för att förstå denna process behöver fokus riktas mot de sociala, kulturella, historiska och kontextuella faktorer som möjliggör och hindrar att policys realiserar.

En utmaning vad gäller att realisera skolpolicy är att varje skola måste förhålla sig till ett stort antal policys samtidigt. Till exempel fann Ball med flera (2012) vid en fallstudie av fyra brittiska skolor att skolorna hade mer än 170 policys att förhålla sig till vid ett och samma mätillfälle. Skolor ska också förhålla sig till policys på olika nivåer. Vad gäller stödinsatser behöver svenska skolor hantera både internationella policys som exempelvis *Barnrättskonventionen* (SFS 2018:1197) och *FNs konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning* (Ds 2008:23), nationella lagar och policys som skollagen (SFS 2010:800) och *Skolverkets allmänna råd om extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram* (SKOLFS 2022:334) samt policys på kommunal nivå och skolnivå. En annan utmaning är att policys kan vara både otydliga och motstridiga, vilket skapar instabilitet i skolans praktik. Till exempel bygger den policy som reglerar skolans stödarbete på en tankefigur som delar stödarbetet i tre olika typer av stödåtgärder: särskilt stöd, extra anpassningar samt ledning och stimulans (SFS 2010:800, 3 kap.). Dessa tre typer av stödåtgärder antas utgöra en helhet och de är sinsemellan beroende av varandra. Gränserna mellan vad som är vad är emellertid flytande och definieras inte i skollagen, vilket medför att stödinsatser tolkas olika i olika verksamheter. En åtgärd som uppges vara särskilt stöd i en skola kan i en annan kategoriseras som extra anpassning. I delbetänkandet *Förbättrat stöd i skolan* (SOU 2025:44) konstateras också att stödinsatsen extra anpassningar, som infördes 2014 för att tydliggöra reglerna kring särskilt stöd och minska lärares dokumentationsarbete, inte har fungerat tillfredsställande. Man noterar att det fortsatt finns en gränsdragningsproblematik mellan de olika stödinsatserna och att lärares dokumentationsarbete inte har minskat utan snarare ökat. Utredningen föreslår därför att extra anpassningar tas bort och ersätts av stödundervisning. Skillnaden mellan dessa insatser är att extra anpassningar normalt genomförs inom ramen för ordinarie undervisning (SFS 2010:800, 3 kap. 5 §), medan stödundervisning får ges i mindre grupp eller enskilt (SOU 2025:44). Att realisera en policyförändring

som denna förutsätter förändringar inom flera av skolans områden, både resursmässiga som tillgång till lokaler och personal, men även ideologiska som synen på hur undervisning bör bedrivas.

Mot denna bakgrund menar vi att det finns en realiseringsproblematik när det gäller policy rörande skolors arbete med stödinsatser. Det särskilda stöd som syftar till att ge elever förutsättningar att utvecklas enligt utbildningens mål har visat sig fungera allt sämre. För att förändra denna utveckling behövs fördjupad förståelse för hur olika förutsättningar på skolor hindrar och inte möjliggör att stödinsatser som särskilt stöd realiserar. Denna studie syftar därför till att bidra med kunskap om förutsättningar för realisering av särskilt stöd.

Tidigare forskning

För att få en uppfattning om vilka innehållsliga aspekter av särskilt stöd som karakteriserar forskningsområdet gjorde vi inledningsvis en översiktlig granskning av den under de senaste tio åren mest citerade forskningen i Scopus och Web of Science. Granskningen indikerar att själva realiseringen av särskilt stöd, det vill säga att de åtgärder som beslutats i ett åtgärdsprogram också genomförs i praktiken, är ett relativt utforskat område.¹ Förutom att inte någon av artiklarna belyste förutsättningar för realisering, visade en forskningsöversikt av 51 referentgranskade forskningspublikationer under perioden 1998–2014 (Blackwell & Rosetti 2014) att forskning om realisering av åtgärdsprogram är ett eftersatt område. Detta fick oss att vidga sökningen till att omfatta även realisering av olika typer av policy i pedagogisk verksamhet.

En utmaning som lyfts av flera studier om realisering av olika typer av specialpedagogiskt inriktad policy är att det saknas tydliga riktlinjer på policynivå för hur denna realisering ska genomföras på skolnivå (Ahtiainen m.fl. 2021, Fu m.fl. 2020, Ko m.fl. 2025, Sales & Vincent 2018, Tawell 2025). Av tidigare forskning framkommer att liknande utmaningar i realiseringsprocessen framträder oavsett om realiseringen handlar specifikt om särskilt stöd och åtgärdsprogram eller andra specialpedagogiska policys, till exempel språkutveckling (Liddicoat m.fl. 2018, Vanbuel & Van den Branden 2021), skolavstängning (Tawell 2025), etnisk likvärdighet (Ko m.fl. 2025), Response To Intervention (King Thorius m.fl. 2014), inkludering (Ineland 2015), individualiserat lärande, måluppfyllelse i kärnämnen eller beteendehantering (Maguire m.fl. 2015).

En aspekt som flera studier lyfter fram som utmanande, oavsett vilken specialpedagogisk policy som ska realiserar och vilken förändring

man försöker åstadkomma, är samverkan. En brittisk intervjustudie med olika yrkesgrupper visar till exempel att en policy som förutsätter samverkan mellan flera aktörer medför svårigheter att hitta gemensamma mötestider (Sales & Vincent 2018). En fallstudie vid en skola i USA visar hur skolledningen inte gav alla berörda yrkesgrupper samma förutsättningar att delta i gemensamma möten genom att förlägga mötena utanför lärargruppens ordinarie arbetstid (King Thorius m.fl. 2014). Fysiska faktorer som lokaler kan också utgöra hinder för samverkan, till exempel visar en belgisk studie med mixade metoder att om skolan är uppdelad i två separata byggnader försvåras samverkan mellan personalen (Vanbuel & Van den Branden 2021). Ytterligare ett problem vad gäller realisering kan vara att all personal inte är insatta i åtgärdsprogrammen och vet vilka insatser som ska genomföras. En webbenkät till musiklärare i USA visar till exempel att en tredjedel av studiens 179 respondenter uppger att de över huvud taget inte har tillgång till elevers åtgärdsprogram. Av studien framkommer också att det är ovanligt att musiklärare och lärare i andra praktiska och estetiska skolämnen deltar i möten kring åtgärdsprogram, antingen på grund av att de inte bjuds in eller därför att de inte kan delta på grund av schemakrockar (Jones 2024). Ytterligare en försvårande omständighet för realiseringen av särskilt stöd är när lärare får ta del av åtgärdsprogrammet så sent på höstterminen att de inte kan ta hänsyn till det vid läsårets inledande planering av undervisningen, något som framkommer i en amerikansk enkätstudie (Rotter 2014).

En annan aspekt som flera studier lyfter fram som utmanande vid policyförändring är samförstånd. När policy ska omvandlas i praktisk pedagogisk verksamhet behöver motstridiga krav och uppfattningar om skola och utbildning hanteras på lokal nivå. I en engelsk studie av fyra fallskolor framträder policyarbetet som en form av gemensamt meningsskapande. Denna process påverkas av de motsättningar som kan uppstå då de lokala policyaktörerna och deras respektive levnadshistoria, läraridentitet, ämneskultur, (makt) position och politiska perspektiv möts (Maguire m.fl. 2015). Detta innebär, vilket även framgår av en svensk intervjustudie, att skolpersonal ständigt deltar i förhandlingar på grund av att de har olika uppfattningar om stödåtgärder och vems ansvar de är. Det handlar dock inte bara om olika syn på arbetsfördelning utan även om orsaker till att elever hamnar i skolsvårigheter (Sandström m.fl. 2019). En engelsk intervjustudie visar också att det finns individuella skillnader i hur skolpersonal förstår det mer långsiktiga målet med en policy. Policys är också ofta motsägelsefulla, vilket kan innebära att policyaktörerna behöver hantera motsättningar mellan till exempel skolans bästa och individuella elevers bästa (Tawell 2025). En svensk intervjustudie visar

också att skolpersonal upplever en ambivalens då de behöver hantera de motsättningar som uppstår när de samhällsnormer och politiska värderingar som gestaltas i formell policy möter de ofta informella normer och värderingar som präglar det vardagliga arbetet i skolans praktik (Ineland 2015). Samförstånd, eller brister i samförstånd, utgör således en av de förutsättningar som komplicerar arbetet med att realisera specialpedagogisk policy i praktiken.

Andra aspekter av skolans praktik som skapar förutsättningar för realisering av specialpedagogisk policy är schemaläggning och tid. En australisk fallstudie visar att när realiseringen av policy kräver att schemat modifieras utgör detta ett betydande hinder, som i slutändan kan leda till att förändringen blir omöjlig att genomföra (Liddicoat m.fl. 2018). Det vardagliga arbetet i skolan präglas också tydligt av skolårets tidsrytm. Skolans policyaktörer prioriterar det vardagliga arbetet respektive realisering av policy olika högt under olika tider på läsåret. Policyaktörerna är också människor av kött och blod som under olika tider på läsåret kan vara mer eller mindre trötta, något som också har betydelse för realiseringen av policy (Maguire m.fl. 2015).

I förhållande till realisering av policy som rör specifikt särskilt stöd lyfter tidigare forskning i huvudsak fram en utmaning: att åtgärdsprogram, eller motsvarande dokument, är så otydligt formulerade att de ger begränsad vägledning när åtgärderna ska omsättas i undervisningspraktiken. Detta tycks vara ett vanligt förekommande problem då det framkommer både i en engelsk forskningsöversikt (Cochrane & Soni 2020) och empiriska studier från USA (Bray & Russel 2018, Rotter 2014), Tyskland (Kossmann 2022), England (Sales & Vincent 2018) och Kina (Fu m.fl. 2020). Översikten av Cochrane och Soni (2020) visar till exempel att åtgärdsprogrammen ofta anger *vem* som ska genomföra stödet och *vad* som ska göras, men inte *hur* stödet ska genomföras. Samtidigt framkommer att det inte är odelat positivt att åtgärdsprogrammen görs ännu mer specifika då detta riskerar att förstärka ett reduktionistiskt synsätt och ett bristperspektiv på elever.

Sammanfattningsvis visar tidigare forskning att aspekter som samverkan, samförstånd, schemaläggning och tid skapar förutsättningar för förändring av skolans praktik när policys med olika specialpedagogiska fokus ska realiseras. Vad gäller realiseringen av policy gällande särskilt stöd har tidigare forskning främst identifierat utmaningar i relation till otydligheter i åtgärdsprogrammen. Detta visar att det finns behov av fördjupad kunskap om vad i skolans praktik som skapar förutsättningar för att beslutat särskilt stöd också realiseras i praktiken.

Teoretisk utgångspunkt

Vägledande för denna studie är teorin om praktikarkitekturer (bl.a. Kemmis m.fl. 2014, Kemmis 2022, Mahon m.fl. 2017). Teorin om praktikarkitekturer (TPA) skiljer på själva praktiken i en verksamhet, i denna studie realisering av särskilt stöd, och olika förutsättningar som både formar och formas av praktiken. För att åskådliggöra den dynamiska helhet som skapas av dessa förutsättningar används begreppet *praktikarkitektur*. Förutsättningar begreppsliiggörs i termer av *arrangemang*, till exempel regelverk och rutiner kring särskilt stöd som skapats på en skola. I arrangemangens karaktär ligger att de skapas för att möjliggöra en viss typ av praktik och hindra en annan, de är således alltid både möjliggörande och hindrande. Bänkar arrangeras till exempel i en lektionssal för att möjliggöra en viss typ av kommunikation mellan elever och hindra en annan beroende på hur läraren lägger upp undervisningssituationen. Praktikarkitekturer kan sägas prefigurera men inte predestinera eller förutbestämma en praktik. Centralt i TPA, "the beating heart of the theory", är just den dynamiska dialektik som finns mellan å ena sidan en praktik som formas av de förutsättningar som finns, å andra sidan praktikens aktörer som (med)skapare av praktikens förutsättningar eller arrangemang (Kemmis 2022, s 96).

TPA utskiljer tre dimensioner av dessa arrangemang, det vill säga arrangemangen existerar i tre dimensioner och bildar därigenom tre olika konstruktioner av arrangemang. *Kulturella-diskursiva arrangemang* existerar i en semantisk dimension, som möjliggör vissa och hindrar andra sätt att förstå och tala om en viss praktik på en skola. *Materiella-ekonomiska arrangemang* existerar i en fysisk rum-tidsdimension, som möjliggör och hindrar vad man kan göra i en viss praktik. *Sociala-politiska arrangemang* existerar i en social dimension som verkar möjliggörande för vissa kontakter och relationer att skapas mellan de som är involverade i en praktik och hindrande för andra, det vill säga mellan praktikens aktörer. Dessa tre arrangemang utgör tillsammans tre dimensioner av praktikens arkitektur (Kemmis m.fl. 2014). Arrangemangen är sammanvävda och utgör en helhet, de existerar tillsammans. "While the three dimensions are conceptually distinct, they never appear independently: in reality, they are always intertwined with one another; they happen together" (Kemmis 2022, s 82).

Praktiken förstås som handling i dessa tre dimensioner. *Göranden* sker i en fysisk rum-tidsdimension som formas av och formar materiella-ekonomiska arrangemang på en skola, till exempel vilken typ av läromedel som eleverna använder under en lektion och hur långa olika

undervisningsmoment är under lektionen. En semantisk dimension framträder i *säganden*, det vill säga hur man förstår, resonerar och talar om praktiken, till exempel hur man resonerar kring vad det beror på att elever hamnar i skolsvårigheter. *Relateranden* sker i en social dimension, som till exempel mellan vilka det skapas relationer och vad som kännetecknar dessa relationer vad gäller maktförhållanden i arbetet med realisering av särskilt stöd (Kemmis m.fl. 2014). Görande, sägande och relaterande konstituerar praktiken i TPA, de utgör praktikens ”byggstenar” eller det ”byggmaterial” genom vilket praktiken tar form. Görande, sägande och relaterande utformas och existerar som en helhet, de utgör handlingarnas tre dimensioner. Kopplingarna mellan arrangemangens dimensioner och handlingarnas dimensioner är inte linjära. Bänkarnas placering i en lektions-sal utgör till exempel en materiell dimension av ett arrangemang med syfte att möjliggöra en lektionspraktik som kännetecknas av en viss typ av relateranden och säganden mellan eleverna och mellan lärare och elever för att möjliggöra en viss typ av kunskapsutveckling. Kemmis (2022) formulerar det i termer av: ”they are distinct only analytically, not in reality. They are not parallel universes, but dimensions of a single universe” (Kemmis 2022, s 96).

För att begreppsliggöra den kontext där praktiken ”händer” används metaforen praktiklandskap. Praktiklandskapet utgörs av de historiska förutsättningar som format till exempel skola och utbildning, och som ger avtryck i och färgar det som konstituerar dagens skola och utbildning (Kemmis 2022). Praktiklandskapet ger på så vis förutsättningar för arrangemang som möjliggör och hindrar att olika praktiker utvecklas. Detta ger avtryck i hur lokala praktikarkitekturer möjliggör och hindrar vissa sätt att resonera kring utbildning och lärande, hur utbildning organiseras, hur relationer mellan föräldrar och skola samt elevernas roll gestaltar sig, och så vidare.

Med begreppet praktiklandskap fokuserar således TPA på att dagens skola och utbildningssystem har formats av olika utbildningspolitiska reformer och utbildningsideal genom tiderna, vilka alltså ger mer eller mindre tydliga avtryck i dagens styrdokument, skollokaler, organisering av utbildning och skola med mera. Landskapet innehåller således ”rester” av utbildningspolitiska reformer och olika utbildningspolitiska ideal som är mer eller mindre överensstämmande med varandra och ibland även motsägelsefulla. Det innebär i sin tur att praktiklandskap ofta innehåller en viss instabilitet som även utgör en grund för den dynamik som utgör ”the beating heart of the theory” (Kemmis 2022, s 96). Praktiklandskapet inom utbildningsområdet kännetecknas till exempel av en mångfald av undervisnings- och lärandeteorier, vilket innebär att det finns och alltid har funnits olika åsikter

om hur undervisning och stöd ska utformas. Rörande elever i skolsvårigheter urskiljs vanligtvis inom forskningen två grundläggande tolkningar, som i sin tur har betydelse för exempelvis hur skola och utbildning organiseras, hur stöd och olika verksamheter inom skolan utformas, vilka ekonomiska resurser som tilldelas, samt olika yrkesrollers ansvarsområden och relationer till varandra. En tolkning uppfattar skolsvårigheter som orsakade av avvikelser eller svårigheter hos eleven, till exempel en ”NPF-problematik”. Denna tolkning benämns som det psyko-medicinska paradigmet (Clark m.fl. 1998), respektive det kompensatoriska (Haug 1998) eller det kategoriska perspektivet (Emanuelsson m.fl. 2001). Tolkningen bygger på en konstruktion av elever i skolsvårigheter som utgår från två antaganden. För det första att dessa elever på grund av sina avvikelser eller svårigheter behöver ett speciellt stöd som inte kan tillgodoses inom ramen för reguljär undervisning. För det andra att det därför är viktigt att utbildnings-systemet utvecklar ett effektivt sätt att identifiera dessa elever och att det tilldelas resurser som gör det möjligt för dessa elever att erhålla stöd utanför den reguljära undervisningen med speciellt anpassad pedagogik av speciellt utbildad personal (jfr Armstrong m.fl. 2011).

Denna tolkning av elever i skolsvårigheter ifrågasätts av förespråkare för inkludering som istället definierar problemet med skolsvårigheter som orsakade av lärmiljön och/eller skolans organisation (t.ex. Clark m.fl. 1998, Haug 1998, Skrtic 1995). Denna tolkning benämns det relationella perspektivet eftersom fokus ligger på relationer, kommunikation och interaktion. I det relationella perspektivet är vidare konstruktionen av elever i skolsvårigheter kopplad till en egalitär syn på skolans och utbildningens syfte och mål, med en betoning på att utbildnings främsta syfte är att bidra till utveckling av ett jämlikt och likvärdigt samhälle (t.ex. Kluth m.fl. 2003, Naraian 2011).

Dessa två, ej överensstämmande, tolkningar av skolsvårigheter är ett exempel på instabilitet i praktiklandskapet som ger avtryck i skolors kulturella-diskursiva, materiella-ekonomiska och sociala-politiska arrangemang. Dessa avtryck kan innebära att den lokala praktikens arkitektur innefattar arrangemang som ej överensstämmer och motverkar varandra, det vill säga en arkitektur som möjliggör en praktik, till exempel realisering av särskilt stöd, där motsägelsefulla och kontraproduktiva handlingar uppstår, något som i sin tur bidrar till praktikers dynamik, anpassning och utveckling (Kemmis 2022).

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att bidra med kunskap om förutsättningar för realisering av särskilt stöd. Med utgångspunkt i det teoretiska ramverket har följande två frågeställningar formulerats:

1. Vilka avtryck av instabilitet i praktiklandskapet kan urskiljas i några skolors arrangemang rörande stödinsatser?
2. Vilka arrangemang på skolorna kan verka hindrande och möjliggörande vid realisering av särskilt stöd?

Metod

Forskningsprojektet har initierats av det Specialpedagogiska samrådet där Karlstads universitet, Regionalt utvecklingscentrum (RUC) och representanter för samverkanskommunernas specialpedagogiska verksamheter ingår. Efter en inventering inom det Specialpedagogiska samrådet identifierades ett behov av att belysa arbetet med särskilt stöd i regionens skolverksamheter. Mer specifikt handlade det om ett behov av att undersöka förhållandet mellan utredningar/dokumentation och realiseringen av föreslagna stödåtgärder i praktiken. Projektiden presenterades på ett möte för skolledare inom regionen under våren 2022. Två av kommunerna valde att delta i projektet: kommun A och kommun B. Projektet har således genomförts som ett ömsesidigt åtagande där Karlstads universitet stått för tid för vetenskaplig personal i form av oss tre som projektledare och kommunerna avsatt tid för speciallärare/specialpedagoger att medverka i projektet som deltagare med ansvar för datainsamling på sina respektive skolor.

Deltagare

Personal från totalt åtta grundskolor deltog i studien: fem skolor i kommun A och tre i kommun B. Båda kommunerna har en något högre andel elever med åtgärdsprogram än riksgenomsnittet på 6,7 procent: kommun A har 8,9 procent elever med åtgärdsprogram och kommun B 8,1 procent.

På varje skola deltog, förutom ansvarig speciallärare/specialpedagog, fyra till sex informanter bestående av lärare, speciallärare, specialpedagoger, skolledare och annan pedagogisk personal som elevassistenter. På en av skolorna ansvarade två speciallärare/specialpedagoger för datainsamlingen. Sammanlagt deltog 28 informanter från kommun A och 19 informanter från kommun B.

Forskningsprojektet har i enlighet med gällande rutiner granskats av en av Karlstads universitets etikrådgivare, vilken gjort bedömningen att projektet ligger utanför etiklagens (SFS 2003:460) tillämpningsområde. Under hela forskningsprocessen har Vetenskapsrådets (2024) principer för *God forskningssed* följts och därmed presenteras deltagare och skolor med fingerade namn i resultatavsnittet.

Data och datainsamling

För att i möjligaste mån spegla deltagarnas gemensamma och individuella uppfattningar om förutsättningar för realisering av särskilt stöd inom ramen för projektets tidsmässiga och ekonomiska ramar, beslöts att samla in två typer av data: dels anteckningar från grupp-samtal som sammanställdes av ansvarig speciallärare/specialpedagog på respektive skola, dels en enkät med tre öppna frågor till ansvarig speciallärare/specialpedagog på respektive skola.

Syftet med enkäten var att få en bild av skolornas kultur och arbetssätt vid utredningar och upprättande av åtgärdsprogram. De tre frågorna var:

Om du skulle berätta för en kollega från någon helt annan plats i Sverige:

1. Hur skulle du beskriva skolan och skolans kultur?
2. Hur skulle du beskriva skolans arbete och arbetssätt med utredning av behov av särskilt stöd och förslag på åtgärder?
3. Hur skulle du beskriva arbetet med att välja vilka åtgärder som ska ingå i åtgärdsprogrammen på skolan?

För att få en enhetlig modell för gruppsamtalens genomförande beslöt vi att använda modellen *lärande samtal* (Ericsson 2008, Scherp 2020). Syftet med lärande samtal är att lyfta fram olikheter och variationen av erfarenheter i samtalsgruppen, att främja problematisering, ta del av andras perspektiv samt att formulera frågor men undvika att söka snabba lösningar. Formen för samtalen struktureras i nio olika steg. I början av höstterminen 2022 genomfördes ett informationsmöte med de nio ansvariga speciallärarna/specialpedagogerna. En av projektledarna höll en föreläsning om lärande samtal. Deltagarna fick muntliga och skriftliga instruktioner för genomförandet av samtalen och för dokumentationen samt var sitt exemplar av skriften *Arbetslagsutveckling för ledare och lärare* (Ericsson 2008) där metoden beskrivs. Under höstterminen 2022 genomförde därefter de nio ansvariga

speciallärarna/specialpedagogerna lärande samtal på sina respektive skolor med utgångspunkt i följande två frågor:

1. Hur fungerar det idag på vår skola när det gäller kopplingen mellan utredning och tillämpning, det vill säga att särskilt stöd/åtgärdsprogram genomförs i praktiken?
2. Vad behövs för en framgångsrik koppling mellan utredning och tillämpning, det vill säga att särskilt stöd/åtgärdsprogram genomförs i praktiken?

De lärande samtalen dokumenterades i form av anteckningar, nedskrivna och renskrivna av ansvarig speciallärare/specialpedagog i Word-dokument. Materialet kompletterades i förekommande fall med fotografier av post-it-lappar och anteckningar på whiteboardtavla, vilka transkriberades och fördes över till Word-dokument av en av projektledarna för att underlätta analys. Tabell 1 visar insamlat datamaterial och dess omfattning i termer av antal ord från respektive skola.

Tabell 1. Sammanställning data, antal deltagare och antal ord från de deltagande skolorna

Kommun/skola	Lärande samtal				Enkät-svar
	Delta-gare*	Anteck-ningar	White-board-anteck-ningar	Post-it-lappar	
Kommun A					
Apelskolan	4	2328	---	164	641
Blåsippeskolan	5	668	---	208	1451
Cikoriaskolan	6	1030	---	---	1051
Dahliaskolan	4	819	---	---	335
Eneskolan	4	1930	155	---	1955
Kommun B					
Fläderskolan	6	2032	---	117	812
Gullviveskolan	4	1404	116	579	1579
Hasselskolan	4	998	---	218	810/574
(2 enkäter)					

*exklusive samtalsledare, dokumentatör

Analys

Analysarbetet kännetecknades av ett nära samarbete mellan oss tre projektledare. Alla tre projektledare har läst igenom hela datamaterialet vilket varit utgångspunkten för många och ingående diskussioner. Vi har gjort oberoende analyser av delar av materialet som vi därefter diskuterat för att komma fram till gemensam förståelse och tolkning.

Av betydelse för analysen är att data består av anteckningar från diskussioner och nedskrivna svar på enkäten. Det innebär att i datamaterialet definieras både handlingar och arrangemang som skolpersonalen uppfattar som viktiga vid realiseringen av särskilt stöd. Som exempel kan nämnas att man lyfter betydelsen av att realisering av en specifik stödinsats till en elev kräver att själva genomförandet eller handlingen, i detta fall ett görande, kan varieras i förhållande till eleven och undervisningssituationen i stunden. Som hindrande för detta definieras arrangemang som rör schemat, när detta primärt inte upprättats för att möjliggöra flexibilitet utan för att möjliggöra andra handlingar.

Analysarbetet innebar således att vi urskilde både handlingar och arrangemang som tas upp i datamaterialet. För att få en överblick använde vi oss av en analysmodell i form av en tabell utvecklad av Kemmis med flera (2014). Datamaterialet kopierades in i tabellen och vi identifierade de handlingar i form av görande, relaterande och sägande som framträdde i materialet. Därefter kopplade vi dessa handlingar till arrangemang i de tre dimensionerna materiell-ekonomisk, kulturell-diskursiv samt social-politisk. Analysen innebar även att vi markerade när faktorer i praktiklandskapet, det vill säga förutsättningar som ej utvecklats av skolan själv, gav avtryck i skolans praktik och som beskrevs som att de motverkar realiseringen av särskilt stöd men som man på skolan i praktiken är tvungen att förhålla sig till. Det sista steget i analysen innebar att vi urskilde vilka instabiliteter inom praktiklandskapet som framträdde i datamaterialet och som är av betydelse för realiseringen av särskilt stöd.

Resultat

Syftet med denna studie är att bidra med kunskap om förutsättningar för realisering av särskilt stöd. Detta problemområde formuleras av rektorn vid Blåsippeskolan: ”Kopplingen mellan utredning och insatser är vanligtvis enkla att se men själva genomförandet kan vara mer utmanade att få till”. Resultatet redovisas separat för de två forskningsfrågorna och avslutas med en sammanfattning.

Instabiliteter i praktiklandskapet rörande stödinsatser

I analysen framträder två områden där instabilitet i praktiklandskapet formar en praktikarkitektur kring stödinsatser som innefattar arrangemang som både sinsemellan och inom respektive arrangemang uppfattas som att de möjliggör en delvis motsägelsefull och kontraproduktiv praktik. Den ena instabiliteten rör att praktiklandskapet kännetecknas av olika tolkningar av vad som konstruerar problemet med skolsvårigheter. Den andra rör det avtryck i praktikens arkitektur som den styrningsideologi med rötter inom New Public Management (NPM) innebär.

Utifrån konstruktioner av elever i skolsvårigheter som en problematik hos eleven respektive en problematik i undervisnings- och skolmiljön har skolorna utvecklat arrangemang som tillsammans formar en praktikarkitektur som uppfattas som motsägelsefull och även ifrågasätts som hindrande för realiseringen av särskilt stöd. I materialet handlar det om förutsättningar för en gemensam syn på olika yrkesrollers ansvarsområden vid realiseringen av särskilt stöd, förutsättningar för realisering av särskilt stöd i inkluderande former samt fördelning av materiella resurser.

Speciallärare: Det finns ett slags "annanism-tänk" på skolan som är svårt att komma tillrätta med. Man ska som undervisande lärare inte behöva ta i elevärendet så mycket själv utan det ska någon annan göra, "spec" (speciallärarna eller specialpedagogen) och EHT-teamet [elevhälsoteamet]. (Enkät, Eneskolan)

Rektor: Särskilt stöd och ÅP [åtgärdsprogram] är exkluderande, det är så det är utformat i våra styrdokument. Har du några tankar kring det?

Specialpedagog: Trenden är så men det ger enligt forskning inte så god långvarig effekt med exkluderande åtgärder, men styrdokumenten motsäger sig vad forskningen säger. (Lärande samtal, Gullviveskolan)

Det senare utdraget visar motsägelsefullhet i praktiklandskapet mellan "vad forskningen säger" och styrdokument. Det utgör således en instabilitet som den lokala skolan har att hantera i utvecklingen av arrangemang som möjliggör realisering av stödinsatser.

Stödformerna extra anpassningar och det som i stödmaterial från Skolverket (2022) benämns "ledning och stimulans" utgår från en relationell konstruktion av skolsvårigheter och betonar således betydelsen av åtgärder i undervisnings- och skolmiljön samt på gruppnivå.

En av skolorna i datamaterialet arbetar för att förstärka ”ledning och stimulans”, något de också fått som riktlinjer från förvaltningen.

Rektor: Vi har ett mål att minska antalet ÅP [åtgärdsprogram] och lägga mer i ledning och stimulans. Vi vill bygga en organisation som möter elevernas behov på gruppnivå.

Specialpedagog: Det är även det vi får från förvaltningen, att lägga mer i ledning och stimulans. (Lärande samtal, Fläderskolan)

Detta har inneburit en förändring av materiella-ekonomiska och sociala-politiska arrangemang mellan extra anpassningar/ledning och stimulans respektive särskilt stöd. Satsningen på ledning och stimulans innebär en förstärkning av resurser till förskoleklass och årskurs 1 i termer av att man infört ett tvåläraarsystem. Det får dock även konsekvenser för framtagande av åtgärdsprogram och realisering av särskilt stöd.

Rektor: Nu har vi prioriterat och förstärkt i F och 1, det blir spännande att utvärdera det framöver

Pedagog lågstadiet: Styrkan i f-klass är två pedagoger som kan växeldra och bolla med varandra. Positivt då vi kan ha anpassningar för hela gruppen, utifrån att vi är två. Tvåläraarsystemet är positivt.

Pedagog förskoleklass: När man är två kan man snabbt anpassa i verksamheten.

Specialpedagog: Det betyder att då ligger stödet i ledning och stimulans, det blir inget särskilt stöd och ÅP [åtgärdsprogram]. (Lärande samtal, Fläderskolan)

Den styrningsideologi, med rötter inom NPM, som omger arbetet med särskilt stöd, har en stark betoning på redovisningsskyldighet i form av skriftlig dokumentation, det vill säga det administrativa arbetet med särskilt stöd.

Deltagarnas gemensamma sammanfattning: Riktlinjer hur dokumenten ska skrivas hindrar ibland utredningar, åtgärdsprogram och utvärderingar att bli levande och användbara dokument. (Lärande samtal, Blåsippeskolan)

Lärare A: Vem skriver vi för? Ryggen fri? Skolverket? Är eleven medveten om åtgärdsprogram eller blir det en pappersprodukt?

Lärare B: Mycket pappersexercis.

Lärare A: Proffs på formspråket. Blanketter. (Lärande samtal, Eneskolan)

Analysen visar således att denna styrningsideologi är föremål för ett ifrågasättande då den innebär arrangemang som uppfattas som hindrande för realiseringen av särskilt stöd.

Hindrande och möjliggörande arrangemang vid realisering av särskilt stöd

I analysen framträder tre områden där materiella-ekonomiska, sociala-politiska och kulturella-diskursiva arrangemang tillsammans framstår som möjliggörande och hindrande för realiseringen av särskilt stöd: *struktur och organisation, samverkan* samt *samförstånd*.

Struktur och organisation

I förhållande till realiseringen av särskilt stöd är det framför allt två typer av materiella-ekonomiska arrangemang som lyfts av deltagarna i de lärande samtalen på de olika skolorna: schemaläggning och organisering av personal. Dessa arrangemang är nära sammankopplade med varandra och kan, beroende på hur de utformas, antingen verka hindrande eller möjliggörande för realiseringen av särskilt stöd. I de lärande samtalen framkommer att realiseringen av stödinsatser många gånger kräver en större flexibilitet än nuvarande arrangemang medger. För att kunna möta elevers olika behov behöver det finnas möjlighet att under läsårets gång göra ändringar både vad gäller schemat och hur personal organiseras. Flexibilitet vad gäller schemaläggning och organisering av personal är komplext. I nedanstående utdrag från olika lärande samtal framkommer hur bristande flexibilitet kan verka hindrande för realiseringen av särskilt stöd.

Lärare lågstadiet: Vi vet så mycket, men vi lägger ett fast schema och sen får vi pussla runt schemat. Det blir statiskt och schematekniskt svårt. (Lärande samtal, Apelskolan)

Lärare mellanstadiet: På mellanstadiet kan det vara svårare att revidera i schemat, då vi är flera i klasserna. Viktigt att ha förståelse för vikten av varandras ämnen. (Lärande samtal, Apelskolan)

Rektor: Ett annat dilemma är att hitta rätt personal på rätt plats, även om skolan har personalen. Exempel leklots. Det

kan finnas fysiska personer men det är inte rätt matchning för eleven. (Lärande samtal, Fläderskolan)

Flexibiliteten kan även gälla ”matchningen” mellan elevers behov och hur det särskilda stödet utformas, vilket kan verka hindrande om det ges i form av enskild undervisning.

Rektor: Det kan vara tufft att gå ifrån. Det är lättare att gå i väg i grupp. Kan sänka självkänslan. Vi måste vara flexibla även där. Ibland stannar eleven kvar. (Lärande samtal, Apelskolan)

På en av skolorna framkommer att man anser att flexibiliteten har ökat genom införandet av två-lärarsystem. Organiseringen av personal i två-lärarsystem uppges möjliggöra större flexibilitet vad gäller att utforma undervisning och stöd i förhållande till att elevers behov förändras under läsåret, något som verkar möjliggörande för realiseringen av särskilt stöd.

Pedagog lågstadiet: Två-lärarsystemet är en väldigt bra sak, för det är mycket lättare att genomföra insatser i klassen. Exempelvis att plocka ut en mindre grupp som behöver lite mer. Man har andra möjligheter då. Istället för att en annan person ska komma in i klassen då och då.

Specialpedagog: En speciallärare kan upplevas som ”gubben i lådan” och att det blir duttande. (Lärande samtal, Fläderskolan)

På en annan skola har man parallell-lagt ämnena svenska, matematik och engelska i schemat. Detta gör det möjligt för speciallärare/specialpedagog att skapa mindre grupper med elever från flera klasser, vilket uppges skapa flexibilitet i förhållande till vilka elever som behöver stöd, att eleverna inte går miste om klassens undervisning i andra ämnen samt att risken att eleverna upplever sig som exkluderade minskar då stödet ges i grupp.

Samverkan

I de lärande samtalen lyfts utformningen av två sociala-politiska arrangemang gällande samverkan som betydelsefulla för realiseringen av särskilt stöd: mötesdeltagare och mötestider. Av de lärande samtalen framgår att det i förhållande till de förutsättningar som finns på skolorna idag behövs fler kontaktytor mellan de olika personer som berörs av arbetet med stödsatser. För att elevers olika behov ska kunna tillgodoses behöver det skapas forum som möjliggör samverkan både mellan skolans olika professioner samt

mellan skola, elev och vårdnadshavare. Det behöver även finnas tid för sådan samverkan.

Vad gäller samverkan mellan skolans professioner lyfts i de lärande samtalen hur realiseringen kan hindras om professioner som ämneslärare och fritidshemspersonal inte involveras i arbetet med särskilt stöd.

Speciallärare: Vi vet oftast men tappar det allteftersom. Klif [klassföreståndarna] är de som träffar elevhälsan men övriga undervisande lärare är inte med. Vi sitter sällan och pratar om eleverna tillsammans. Fler forum behövs mellan ämnena och lärarna. (Lärande samtal, Gullviveskolan)

Specialpedagog: Ska åtgärder i ÅP [åtgärdsprogrammet] förankras och arbetas med i alla sammanhang under skoldagen behöver vi utveckla det området (fritids, slöjd, idrottslärare etc.). Även exempelvis fritids och slöjd behöver ha åtgärdsprogram tillgängliga. (Lärande samtal, Hasselskolan)

Skolornas nuvarande arrangemang skapar enligt de lärande samtalen informella forum för samverkan, till exempel genom delade arbetsrum eller två-lärarsystem. En komplexitet är att sådana informella forum kan verka både möjliggörande och hindrande för realiseringen av särskilt stöd: de kan öka delaktigheten för vissa, samtidigt som andras delaktighet hindras.

I de lärande samtalen lyfts även att nuvarande rutiner för möten hindrar att samverkan mellan skola, vårdnadshavare och elever utvecklas. Det handlar om att göra elever delaktiga i beslut som rör deras egen skolsituation, men även om att öka likvärdigheten vad gäller realiseringen av särskilt stöd genom att minska risken för påtryckningar från individuella vårdnadshavare.

Lärare 2: Ibland kanske vi pratar över huvudet på eleven och inte inkluderar dem i deras insatser tillräckligt. Det kan vi bli bättre på. (Lärande samtal, Dahliaskolan)

Specialpedagog: Vårdnadshavaren har en ganska stor påverkan utifrån hur de pratar med sina barn kring åtgärder som finns i åtgärdsprogram samt att vissa vårdnadshavare trycker på mer än andra i vad som skolan ska göra och hur det ska genomföras. (Lärande samtal, Hasselskolan)

Skolledningens syn på samverkan framförs också ha betydelse för realiseringen av särskilt stöd. Under samtalen ges bland annat exempel på hur konferenstid avsedd för samverkan mellan arbetslag och

elevhälsa prioriteras bort för att ge utrymme för andra möten, något som riskerar att verka hindrande för realiseringen av särskilt stöd.

Samförstånd

I analyserna framträder vikten av samförstånd mellan personal på skolan, det vill säga vikten av att utveckla kulturella-diskursiva arrangemang som möjliggör samförstånd kring hur man resonerar om och förstår skolans arbete med elever i skolvårigheter. Betydelsen av samförstånd är nära sammankopplad med betydelsen av samverkan. Betydelsen av samförstånd uttrycks dock framför allt i negativa termer i datamaterialet, det vill säga att en avsaknad av samförstånd försvårar realiseringen av särskilt stöd. Vad gäller samförstånd identifieras tre områden som särskilt kritiska: synen på ansvarsfördelning, inställningen till tankefiguren kring särskilt stöd och åtgärdsprogram samt förhållningssättet gentemot elever. I både enkäter och lärande samtal ges exempel på bristande samförstånd inom dessa områden.

Specialpedagog: Lärarna vill att speciallärare/specialpedagog har enskild undervisning med dem som har svårt i klassrummet. Min upplevelse är att många lärare anser att elevhälsans arbete främst ska vara åtgärdande. Det finns också en önskan om att kartläggning och dokumentation görs av elevhälsan. Elevhälsans ambition, parallellt med det åtgärdande arbetet, är att med ett systematiskt arbete identifiera riskfaktorer och sedan arbeta förebyggande med dem. (Enkät, Apelskolan)

Lärare: Alla tar inte till sig det som står i ÅP [åtgärdsprogrammet]. Kan finnas personal som hellre kör sitt än det som utredningen kommit fram till. (Lärande samtal, Gullviveskolan)

Rektor: Hitta den gyllene vägen, ger vi eleverna för mycket anpassningar så kommer de ha svårt att klara sig senare i livet. (Lärande samtal, Fläderskolan)

Rektor: Det handlar om relation, det får aldrig bli en produkt. Vi behöver förstå komplexiteten och familjerna som vi jobbar med. Uthållighet, man kan vända de konstigaste situationerna men man måste jobba med relationen för att kunna göra det. (Lärande samtal, Cikoriaskolan)

I de lärande samtalen lyfts dock även i viss utsträckning arrangemang som anses möjliggöra samförstånd. Dessa arrangemang handlar om innehåll i kompetensutveckling och innehåll i gemensamma möten.

Rektor: Kompensutveckling och även hur man applicerar det när man kommer tillbaka. (Lärande samtal, Cikoriaskolan)

Rektor: Kollegialt lärande, att vi tillsammans lär oss hur vi bäst möter de här barnen som utmanar oss. (Lärande samtal, Fläderskolan)

Pedagog förskoleklass: På en annan enhet satt de med i varandras diskussioner, så de kände till lite mer om varandras elever. (Lärande samtal, Fläderskolan)

Speciallärare: Pedagogiska samtal mellan undervisande lärare är också en framgångsfaktor. Möjlighet att samlas att diskutera undervisning i utmanande grupper och för enskilda elever. (Lärande samtal, Gulliveskolan)

Datamaterialet visar således att realiseringen av särskilt stöd kan möjliggöras om kompetensutveckling och gemensamma möten har ett innehåll som skapar diskussioner om synen på ansvarsfördelning, inställningen till tankefiguren kring särskilt stöd och åtgärdsprogram samt förhållningssättet gentemot elever.

Sammanfattning

Två områden av instabilitet i praktiklandskapet identifierades. Dessa instabiliteter ger avtryck i skolans lokala praktik som studiens deltagare uppfattar som motsägelsefull och som ifrågasätts som hindrande för realiseringen av särskilt stöd, samtidigt som den utgör en grund för den dynamik som utgör "the beating heart of the theory" (Kemmis 2022, s 96). Den ena instabiliteten rör olika tolkningar av vad som konstruerar problemet med skolvårigheter. Den andra rör det avtryck i praktikens arkitektur som en styrningsideologi med rötter inom NPM innebär.

Arrangemang inom tre områden identifierades som speciellt betydelsefulla för realiseringen av särskilt stöd, arrangemang som möjliggör ett visst sätt att arbeta med realiseringen av särskilt stöd men hindrar andra sätt. Inom området som rör organisering och struktur av den lokala praktiken identifierades arrangemang kring schemaläggning och organisering av personal som centrala. Vikten av arrangemang som möjliggör flexibilitet betonades. Inom området som rör samverkan identifierades arrangemang kring mötestider och vilka som deltar i möten rörande realisering av särskilt stöd. Betydelsen av arrangemang som möjliggör för alla involverade att vara delaktiga i sådana möten betonades. Inom området samförstånd

identifierades arrangemang som möjliggör diskussioner kring synen på ansvarsfördelning, inställningen till tankefiguren kring särskilt stöd och åtgärdsprogram samt förhållningssättet gentemot elever som betydelsefulla.

Diskussion

Att en elev får tillgång till särskilt stöd efter det att behovet är utrett, beslut om åtgärder har fattats och ett åtgärdsprogram har upprättats kan kanske tyckas självklart. Vi vill dock återknyta till det en skolledare sa under ett lärande samtal: ”Kopplingen mellan utredning och insatser är vanligtvis enkla att se men själva genomförandet kan vara mer utmanade att få till”. Att genomföra särskilt stöd är inte bara en fråga om *implementering* av skolpolicy. Som Ball med flera (2012) påpekar, handlar omvandling av policy till skolpraktik snarare om ”the diverse and complex ways in which sets of education policies are ‘made sense of’, mediated and struggled over, and sometimes ignored, or, in other word, *enacted* in schools” (s 3, kursivering i original). Vår studie visar just detta, att ”genomförandet” av särskilt stöd är en mångfacetterad realiseringsprocess där flera olika arrangemang berörs när förändringar ska införlivas i skolans befintliga vardagspraktik. För att det särskilda stödet ska kunna realiseras behöver skolans praktik förändras, vilket i sin tur får konsekvenser för andra av skolans praktiker.

Det som tidigare forskning i huvudsak lyfter fram som en utmaning i förhållande till realisering av särskilt stöd är att åtgärdsprogrammen är så otydligt formulerade att de ger begränsad vägledning när åtgärderna ska omsättas i undervisningspraktiken (Bray & Russel 2018, Cochrane & Soni 2020, Fu m.fl. 2020, Koßmann 2022, Rotter 2014, Sales & Vincent 2018). Detta är lite överraskande inget som tydligt framkommer i resultaten från denna studie. Däremot visar resultaten i likhet med studien av Anthony Liddicoat med flera (2018) att schema och organisation av personal behöver vara flexibla för att skapa förutsättningar för den mångfacetterade process som realiseringen av särskilt stöd innebär. Då huvudansvar för schemaläggning och organisation av personal ligger hos skolledningen så kan slutsatsen dras att denna spelar en viktig roll när det gäller att skapa förutsättningar för realisering av särskilt stöd. Skolledningen har även huvudansvar för skolans mötesrutiner och har på så sätt stort inflytande över förutsättningarna för samverkan. Skolledningen skapar till exempel förutsättningar för samverkan genom att upprätta rutiner för när på dagen möten förläggs (King Thorius m.fl. 2014), vilka som ska delta

i mötena (Jones 2024) och hur dokumentation som åtgärdsprogram delges berörd personal (Rotter 2014). Resultaten från denna studie visar att deltagarna saknar formaliserade forum för skolans olika yrkesgrupper att mötas och att det händer att skolans ledning prioriterar bort tid som ursprungligen avsatts för samverkan mellan till exempel arbetslag och elevhälsa.

Studiens resultat visar vidare att betydelsen av samverkan är nära sammankopplad med betydelsen av samförstånd. Studiens deltagare beskriver hur realiseringen av särskilt stöd försåras av en avsaknad av samförstånd vad gäller synen på ansvarsfördelning, inställningen till tankefiguren kring särskilt stöd och åtgärdsprogram samt förhållningssättet gentemot elever. Bristande samförstånd medför att skolpersonalen ständigt deltar i förhandlingar om både praktiska aspekter som arbetsfördelning, men även ideologiska aspekter som till exempel orsaken till att elever hamnar i skolsvårigheter (Sandström m.fl. 2019). Vid bristande samförstånd riskerar det också att uppstå kollisioner mellan personalens olika erfarenheter och värderingar (Maguire m.fl. 2015). Detta synliggör hur möjliggörandet av samförstånd förutsätter att skolors arrangemang förändras så att det finns utrymme för samtal om värdegrundsfrågor. Att möjliggöra och prioritera sådana samtal framstår därmed som en central aspekt för skolors ledning att beakta vid förändringsarbete som syftar till att realisera särskilt stöd och införliva annan specialpedagogisk policy i skolans praktik.

Resultaten från studien ger vidare exempel på hur instabiliteter i praktiklandskapet ger avtryck i en praktik som kan uppfattas som motsägelsefull och även motverka att särskilt stöd realiseras av skolans aktörer. Ett exempel är när den tankefigur som reglerar skolans stödarbete med tre sinsemellan relaterade stödformer – ledning och stimulans, extra anpassningar och särskilt stöd – möter en mer stelbent redovisnings- och dokumentationskultur som kräver att en mångfacetterad praktik delas in i tydligt definierade kategorier. Att det förekommer instabiliteter i ett praktiklandskap och att detta har betydelse för skolors arbete med realisering av olika typer av policys är i sig ganska självklart. Tidigare forskning visar exempel på att arbetet med realisering av olika typer av specialpedagogiskt inriktade policys (Ineland 2015, Sandström m.fl. 2019, Tawell 2025) ofta innebär en hantering av motsägelsefullheter som instabiliteter i praktiklandskapet ger upphov till. Att hantera instabiliteter förefaller således vara en mer eller mindre inbyggd del av skolors arbete med realisering av olika policys. Det vi vill lyfta är behovet av ökad kunskap om avtryck av instabiliteter och om skolors olika sätt att hantera dem för att möjliggöra realisering av särskilt stöd.

För att skapa förutsättningar för realisering av särskilt stöd tyder studiens resultat på att det behöver ske ett utvecklingsarbete som kan vara omfattande och som behöver involvera många olika aspekter av skolans praktik. I relation till tidigare forskning framstår det som att det finns generella förutsättningar som behöver utvecklas oavsett vilken (specialpedagogisk) policy som ska realiseras. Förutsättningar som rör schema lyfts till exempel både av denna studie om realisering av särskilt stöd och av en studie om realisering av olika språkutvecklingsmodeller (Liddicoat m.fl. 2018). Likaså lyfts förutsättningar som rör samverkan och samförstånd både av vår studie och annan forskning om realisering av policy gällande åtgärdsprogram (Jones 2024, Rotter 2014, Sales & Vincent 2018, Sandström m.fl. 2019), men även av studier om realisering av policy som rör Response To Intervention (King Thorius m.fl. 2014), språkutveckling (Vanbuel & Van den Branden 2021), skolavstängning (Tawell 2025), inkludering (Ineland 2015), individualiserat lärande, måluppfyllelse i kärnämnen och beteendehantering (Maguire m.fl. 2015). Likartade arrangemang tycks därmed skapa förutsättningar för realisering av olika policys. Genom att belysa sådana arrangemang och förutsättningar kan resultaten från denna studie bidra vid utvecklingsarbete på skolor i ett vidare perspektiv än enbart vid realisering av särskilt stöd.

Vår studie kan sägas vara en första rekognosering av en tidigare icke-uppmärksammas aspekt av skolors arbete med stödinsatser, nämligen arbetet med realisering av särskilt stöd. Studien har dock vissa metodologiska begränsningar. Datamaterialet är inte särskilt omfattande. Modellen med lärande samtal där olika professioner deltog menar vi dock fungerade mycket bra. Modellen gav möjlighet för var och en att formulera sina uppfattningar för att sedan föra ett gemensamt samtal. Att de lärande samtalen genomfördes av andra än oss som formulerade frågeställningarna medförde dock att vi inte kunde styra samtalens fokus och inte heller ställa förståelsefördjupande frågor. Detta i kombination med att samtalen dokumenterades med anteckningar av en ansvarig på skolan innebar dels att en del material inte fullt ut handlade om det vi frågade efter, dels att anteckningar, som säkert var tydliga för de som var närvarande, för oss kunde vara svåra att förstå. Det hade vidare varit önskvärt att det funnits möjlighet att genomföra intervjuer med ansvariga specialpedagoger/speciallärare. Det hade gett oss möjligheter att ställa följdfrågor vilket inte en skriftlig enkät med öppna frågor ger.

Under arbetet med detta projekt har vi fått en allt större insikt om den komplexitet som arbetet med realisering av beslutade specialpedagogiska stödinsatser innebär. Detta arbete kräver ofta anpassningar och större eller mindre förändringar i många olika delar av skolans

verksamhet – förändringar och anpassningar som i sin tur inte får hindra praktiken i de delar de griper in i. Snarare än att beskrivas som en ren implementering framstår realiseringsarbete som ”a more fragile and unstable process than is sometimes imagined” (Maguire m.fl. 2015, s 498).

Att stötta elever i behov av stöd utgör ett viktigt uppdrag för skolan. Som hjälp i detta arbete finns en hel del stödmaterial om identifiering av stödbehov liksom om arbete med utredning och skrivande av åtgärdsprogram att tillgå för skolor. Det saknas däremot material som skolor kan använda vid arbetet med själva realiseringen av stödinsatser. För att utveckla detta krävs dock mer forskning på området.

Not

1. Motsvarigheten till åtgärdsprogram finns i ett flertal länder men de skiljer sig delvis åt och olika benämningar används, som exempelvis Individualized Education Program (IEP), Education, Health and Care Plan (EHCP) och Individual Learning Plan (ILP). Vi har dock valt att genomgående använda begreppet åtgärdsprogram.

Referenser

- Ahtiainen, Raisa; Pulkkinen, Jonna & Jahnukainen, Markku (2021). The 21st century reforms (re)shaping the education policy of inclusive and special education in Finland. *Education Sciences* 11(11), 750. <https://doi.org/10.3390/educsci11110750>
- Armstrong, Derrick; Armstrong, Ann Cheryl & Spandagou, Illektra (2011). Inclusion: By choice or by chance? *International Journal of Inclusive Education* 15(1), 29–39. <https://doi.org/10.1080/13603116.2010.496192>
- Ball, Stephen J.; Maguire, Meg & Braun, Annette (2012). *How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*. Routledge.

- Blackwell, William H. & Rossetti, Zachary S. (2014). The development of individualized education programs: Where have we been and where should we go now? *SAGE Open* 4(2), 1–15. <https://doi.org/10.1177/2158244014530411>
- Bray, Laura E. & Russell, Jennifer Lin (2018). The dynamic interaction between institutional pressures and activity: An examination of the implementation of IEPs in secondary inclusive settings. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 40(2), 243–266. <https://doi.org/10.3102/0162373718756189>
- Clark, Catherine; Dyson, Alan & Millward, Alan (1998). Theorising special education: Time to move on? I Catherine Clark; Alan Dyson & Alan Millward (red.), *Theorising Special Education*, s 156–173. Routledge.
- Cochrane, Hannah & Soni, Anita (2020). Education, health and care plans: What do we know so far? *Support for Learning* 35(3), 372–388. <https://doi.org/10.1111/1467-9604.12316>
- Ds 2008:23. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2008/04/ds-200823/>
- Emanuelsson, Ingemar; Persson, Bengt & Rosenqvist, Jerry (2001). *Forskning inom det specialpedagogiska området*. Skolverket.
- Ericsson, Gunilla (2008). *Arbetslagsutveckling för ledare och lärare*. RUC, Karlstads universitet.
- Fu, Wangqian; Lu, Sha; Xiao, Fei & Wang, Mian (2020). A social-cultural analysis of the individual education plan practice in special education schools in China. *International Journal of Developmental Disabilities* 66(1), 54–66. <https://doi.org/10.1080/20473869.2018.1482853>
- Giota, Joanna; Lace, Ilze & Emanuelsson, Ingemar (2023). School achievement and changes in inclusive vs exclusive support over 50 years in Sweden regarding students with intellectual disabilities and special educational needs. *Scandinavian Journal of Educational Research* 67(6), 997–1011. <https://doi.org/10.1080/00313831.2022.2115129>
- Haug, Peder (1998). *Pedagogiskt dilemma: Specialundervisning*. Liber.
- Ineland, Jens (2015). Logics and ambivalence: Professional dilemmas during implementation of an inclusive education practice. *Education Inquiry* 6(1), 53–71. <https://doi.org/10.3402/edui.v6.26157>
- Jones, Sara K. (2024). We teach the child, too: A survey of Wisconsin music educators' use of IEPs. *Update: Applications*

- of Research in Music Education* 42(2), 63–72. <https://doi.org/10.1177/87551233231170819>
- Kemmis, Stephen (2022). *Transforming Practices: Changing the World with the Theory of Practice Architectures*. Springer.
- Kemmis, Stephen; Wilkinson, Jane; Edwards-Groves, Christine; Hardy, Ian; Grootenboer, Peter & Bristol, Laurette (2014). *Changing Practices, Changing Education*. Springer.
- King Thorius, Kathleen A.; Maxcy, Brendan D.; Macey, Erin & Cox, Adrienne (2014). A critical practice analysis of response to intervention appropriation in an urban school. *Remedial and Special Education* 35(5), 287–299. <https://doi.org/10.1177/0741932514522100>
- Kluth, Paula; Straut, Diana M. & Biklen, Douglas P. (2003). *Access to Academics for ALL Students*. Lawrence Erlbaum Associates.
- Ko, Dosun; Mawene, Dian; Lee, Yehyang; Lim, Sumin & Yoo, Jahyun (2025). When good intentions go awry: A critical policy analysis of equity-focused policies intended to reduce racial disparities in special education. *Exceptional Children* 91(2), 187–210. <https://doi.org/10.1177/00144029241292589>
- Kommittédirektiv 2024:30. *En förbättrad elevhälsa*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2024/03/dir.-202430>
- Koßmann, Raphael (2022). Individual educational plans: Just a tool to immunise teaching from parental criticism? *Cogent Education* 9(1), 2085628. <https://doi.org/10.1080/2331186X.2022.2085628>
- Liddicoat, Anthony J.; Scarino, Angela & Kohler, Michelle (2018). The impact of school structures and cultures on change in teaching and learning: The case of languages. *Curriculum Perspectives* 38(1), 3–13. <https://doi.org/10.1007/s41297-017-0021-y>
- Maguire, Meg; Braun, Anette & Ball, Stephen (2015). ‘Where you stand depends on where you sit’: The social construction of policy enactments in the (English) secondary school. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 36(4) 485–499. <https://doi.org/10.1080/01596306.2014.977022>
- Mahon, Kathleen; Francisco, Susanne & Kemmis, Stephen (red.) (2017). *Exploring Education and Professional Practice: Through the Lens of Practice Architectures*. Springer.
- Naraian, Srikala (2011). Seeking transparency: The production of an inclusive classroom community. *International Journal of Inclusive Education* 15(9), 955–973. <https://doi.org/10.1080/13603110903477397>

- Rotter, Kathleen (2014). IEP use by general and special education teachers. *Sage Open* 4(2),1–8. <https://doi.org/10.1177/2158244014530410>
- Sales, Niaomi & Vincent, Kerry (2018). Strengths and limitations of the Education, Health and Care plan process from a range of professional and family perspectives. *British Journal of Special Education* 45(1), 61–80. <https://doi.org/10.1111/1467-8578.12202>
- Sandström, Margareta; Klang, Nina & Lindqvist, Gunilla (2019). Bureaucracies in schools: Approaches to support measures in Swedish schools seen in the light of Skrtic's theories. *Scandinavian Journal of Educational Research* 63(1), 89–104. <https://doi.org/10.1080/00313831.2017.1324905>
- Scherp, Hans-Åke (2020). Att leda lärande samtal. I Mia-Marie Sternudd-Groth & Monica Evermark, red: *Skolutveckling genom samtal*, s 119–152. Studentlitteratur.
- SFS 2003:460. *Lag om etikprövning av forskning som avser människor*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2003460-om-etikprovning-av-forskning-som_sfs-2003-460/
- SFS 2010:800. *Skollag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800/
- SFS 2018:1197. *Lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20181197-om-forenta-nationernas-konvention_sfs-2018-1197/
- Skolinspektionen (2024). *Årsredovisning 2024* (Dnr 2024:3147). <https://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter/publikationer/regeringsrapporter/2025/arsredovisning-2024/>
- Skolverket (2022). *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*. <https://www.skolverket.se/download/18.66960151804bed21fd2c46/1656325658474/pdf10021.pdf>
- Skolverket (u.å.). *Sveriges Officiella Statistik*. Hämtad 2025-09-01 från <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC>
- Skrtic, Thomas M. (1995). *Disability and Democracy: Reconstructing (Special) Education for Postmodernity*. Teachers College Press.
- SOU 2021:11. *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/02/sou-202111/>

- SOU 2025:44. *Förbättrat stöd i skolan*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2025/04/sou-202544/>
- Tawell, Alice (2025). Enacting national school exclusion policy at the local level in England: Is it black and white? *International Journal of Inclusive Education* 29(5), 769–787. <https://doi.org/10.1080/13603116.2023.2266746>
- Vanbuel, Marieke & Van den Branden, Kris (2020). Each primary school a school-based language policy? The impact of the school context on policy implementation. *Language and Education* 35(1), 42–59. <https://doi.org/10.1080/09500782.2020.1803352>
- Vetenskapsrådet (2024). *God forskningssed*. <https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2024-10-02-god-forskningssed-2024.html>

Copyright Sjöqvist, Göransson & Tolgfors 2026. This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC BY 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.