

Omöjligt uppdrag

David Ryffé

Omöjligt uppdrag

Om rättslig styrning och
normkollisioner i skolans
kompensatoriska uppdrag

Juridiska institutionens skriftserie
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
Skrift 033
2019

Omöjligt uppdrag –
Om rättslig styrning och normkollisioner
i skolans kompensatoriska uppdrag

978-91-87869-21-1
Verket på framsidan är målat av Ralph Holmström.
Tryckt av BrandFactory, Källered

Avhandlingen är publicerad med stöd från
Emil Heijnes Stiftelse för rättsvetenskaplig forskning

till Emilie

”Most people say that it is the intellect which makes a great scientist. They are wrong: it is character.”

Albert Einstein

PROLOG

Den så kallade maktutredningen från 1990 behandlar utvecklingen av demokratibegreppet och relationen mellan individ och det offentliga.¹ En av utredarnas slutsatser var att samhällsutvecklingen ”avlägsnar sig från den svenska modellens kollektivistiska ideal”.² Uppbyggnaden av folkhemmet och den framväxande välfärdsstaten var till det yttre en kollektiv ansträngning, vilken syftade till att frigöra individen från tidigare plikter gentemot familj och lokalsamhälle. Genom bland annat barnomsorg och äldreomsorg öppnades möjligheter för individuell karriär och självutveckling. Den ”solidariska demokratin” ersattes successivt av en medborgerlig demokrati baserad på avbyråkratisering och avreglering och den rådande balansen mellan fria personliga val och kollektivets bästa försköts.³

Tidpunkten för maktutredningen är synnerligen intressant eftersom de följande åren skulle komma att rita om kartan för den statliga styrningen av välfärdsinstitutionerna, inte minst vad gäller skolväsendet.⁴ Stora reformer genomfördes på skolans område med det uttalade syftet att föra demokrati, valfrihet och inflytande närmare medborgarna. Den

¹ Se SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*.

² *Ibid.*, s. 403.

³ Vahlne Westerhäll, Lotta (2004) *Den starka statens fall? – En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950–2000*, s. 641 och SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*, s. 30.

⁴ Den nya kommunallagen (1991:900) gav ökat självbestämmande till kommunerna som övertog ansvaret och huvudmannaskapet för bl.a. skola och omsorg genom efterföljande reformer.

starka kollektiva tradition som tidigare kom till uttryck i rätten, inte minst genom en sammanhållen grundskola, samsades med mer utpräglat individualistiska värden syftande till den enskilda elevens rätt och rättigheter.⁵ Historiker har anfört att den svenska statsindividualismens dubbla ideologier går tillbaka ända till arbetarrörelsens framväxt och är ett karaktärsdrag för den svenska staten och dess förvaltning.⁶

I mina tidigare roller som utredande jurist vid Statens skolinspektion, som ombud i rättsprocesser och som medlare i konflikter har jag återkommande slagits av pedagogernas till synes omöjliga situation vad gäller att samtidigt beakta individ och kollektiv i relation till existerande rättsregler och överordnade värden. Att agera eller fatta beslut till förmån för gruppen kan ske på bekostnad av den elev vars behov avviker från den ideala normen. Motsatt innebär det att om resurser allokeras till den enskilde får kollektivet mindre. Någonting skaver i styrningen av den svenska skolan och de förmodade bristerna drabbar såväl elever som pedagoger.

Habermas har uttryckt att ”det demokratiska förfaringssättet kan fattas som en rättslig institutionalisering av de kommunikationsformer som är nödvändiga för en förnuftig politisk viljebildning”.⁷ När det inte finns ett fundamentalt värde till grund för rättsbildningen, utan två motstående, uppstår potentiella problem ifråga om styrningens ändamålsenlighet. Det är i det tvärsnittet mellan politisk styrning, rättslig reglering och pedagogisk praktik som den förevarande avhandlingen rör sig.

⁵ Jfr Gustafsson, Håkan (2018) *Rättighetifiering – om rättigheternas tragedi*, s. 46–92 i *Socialrätt under omvandling* (red. Erhag Thomas m.fl.).

⁶ Se Berggren, Henrik & Trägårdh, Lars (2015) *Är svensken människa? : gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*.

⁷ Habermas, Jürgen (1997) *Diskurs, rätt och demokrati*, s. 56.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	1
1.1	AVHANDLINGENS TEMA.....	1
1.2	RÄTTSLIG STYRNING SOM STUDIEOBJEKT	4
1.3	EPISTEMOLOGISKA UTGÅNGPUNKTER	7
1.4	SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	8
1.4.1	Ämnesval	8
1.4.2	Syfte	9
1.4.3	Forskningsfrågor.....	9
1.5	AVGRÄNSNINGAR	12
1.6	UTVECKLING AV GRUNDPROBLEMET.....	13
1.6.1	Det samhälleliga intresset av det kompensatoriska uppdraget	16
1.6.2	Den rättsliga problematiken avseende värdemässiga kollisioner.....	22
1.7	DEN RÖDA TRÅDEN	24
2	TEORETISKA OCH METODOLOGISKA UTGÅNGSPUNKTER.....	27
2.1	NORMATIVA GRUNDMÖNSTER	27
2.1.1	Rätten som en spegling av samhälleliga värden	27
2.1.2	Konkurrerande värden.....	29
2.1.3	Kollektiva och individualistiska värdekluster.....	31
2.2	FÖRHÅLLET POLITIK OCH RÄTT	33
2.2.1	Pluralism i den politiska dimensionen.....	33
2.2.2	Ändamålsförskjutning	36
2.2.3	Förutsättningar för mer ändamålsenlig rättslig styrning.....	37
2.3	NORMKOLLISION OCH KOHERENS.....	39
2.3.1	”Lagom koherens”	39
2.3.2	Lokal koherens	42
2.3.3	Normkollisioner till följd av inkoherens.....	44
2.4	RÄTTSPRINCIPER I STYRNINGSHÄNSEENDE.....	46
2.4.1	Rättsprincipernas olika funktioner.....	46
2.4.2	Normkollisioner inom och mellan rättsprinciper	49
2.5	DIKOTOMIER OCH BEGREPP	51
2.5.1	Förtydligande av termer och begrepp	51
2.5.2	Kollektiv – individ	52
2.5.3	Integrering – segregering.....	53
2.5.4	Inkludering – exkludering	54
2.5.5	Särskilt stöd och relationen till specialpedagogik.....	55
2.6	METOD OCH MATERIAL	56
2.6.1	Metodologiska utgångspunkter.....	56
2.6.2	Ett rättshistoriskt anslag	59
2.6.3	Rättsprinciper och normkollision.....	61

2.6.4	Att undersöka skolväsendets organisation med beaktande av bakomliggande värden.....	63
2.6.5	Analys av det verksamhetsnära stödet och rättsliga illustrationer.....	65
3	MOTSTÅENDE VÄRDENS ETABLERING I RÄTTEN.....	69
3.1	1960-TALETS KOLLEKTIVISERING	70
3.1.1	Det kompensatoriska uppdraget.....	70
3.1.2	Den kollektivistiska utgångspunkten	75
3.2	1970-TALETS INDIVIDUALISERING.....	78
3.2.1	Lokal anpassning och individualiserat stöd.....	78
3.2.2	Åtgärdsprogram och specialpedagogik.....	80
3.2.3	SIA-utredningens konsekvenser.....	85
3.3	1980-TALETS TERMINOLOGISKA SKIFTE.....	86
3.3.1	Kommunikativa svårigheter	86
3.3.2	Specialpedagogik som rättslig term	89
3.4	1990-TALETS REFORMER.....	90
3.4.1	Reformagendan.....	90
3.4.2	Specialpedagogik, särskilt stöd och likvärdighet.....	95
3.4.3	Reformernas påverkan på valet av styrningslogik	99
3.5	2000-TALET – FOKUS PÅ ÅTGÄRDSPROGRAM	101
3.5.1	Elever i behov av särskilt stöd	101
3.5.2	Ökad påverkan från andra professioner	105
3.5.3	Styrning genom myndigheter.....	107
3.5.4	Från kvalitetsutveckling till tillsyn.....	109
3.6	2010 ÅRS SKOLLAG	111
3.6.1	Kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet.....	111
3.6.2	Nya grunder för stödarbete	114
3.7	SAMEXISTERANDE VÄRDEN	117
3.7.1	En gemensam grund.....	117
3.7.2	Värden som rättsprinciper	119
3.7.3	Värdemässig trängsel på rättens ytnivå.....	121
4	SKOLVÄSENDETS GRUNDLÄGGANDE RÄTTSPRINCIPER	125
4.1	SKOLANS KOMPENSATORISKA UPPDRAG.....	126
4.1.1	Individuella behov	126
4.1.2	Uppväga skillnader	129
4.2	LIKVÄRDIGHET.....	131
4.2.1	Likvärdighetens framflyttade position	131
4.2.2	Lika fall, likabehandling och likvärdighet.....	132
4.2.3	Likvärdighet som individualistiskt värde.....	137
4.2.4	Likvärdighet som kollektivistiskt värde	140
4.2.5	Likvärdighet som rättsprincip.....	142

4.3	KVALITET	144
4.3.1	Det medvetet oprecisa	144
4.3.2	Mätbar kvalitet	146
4.3.3	Författningsefterlevnad och lokal dynamik	148
4.4	RÄTTSSÄKERHET	153
4.4.1	Individens eller kollektivets rättssäkerhet?	153
4.4.2	Legalitet som begränsning av det pedagogiska friutrymmet	156
4.4.3	Formell och materiell rättssäkerhet	159
4.4.4	Rättssäkerhetens garantier	161
4.4.5	Rättssäkerhet som rättsprincip	165
4.5	INTEGRERINGSNORMEN	170
4.5.1	Integrering och det kompensatoriska uppdraget	170
4.5.2	Integrering kontra inkludering	176
4.5.3	Exkludering genom integrering	179
4.6	INTRESSEAVVÄGNINGAR	182
4.7	PRINCIPIELLA NORMKOLLISIONER	186
5	ORGANISATION FÖR KOLLEKTIV OCH INDIVID	191
5.1	STATENS ORGANISATION	193
5.1.1	Myndighetsstyrning	193
5.1.2	Avsaknaden av praxis och doktrin	195
5.2	SKOLVERKETS NORMERANDE ROLL	197
5.2.1	Skolverkets uppdrag	197
5.2.2	Läroplaner m.m.	200
5.2.3	Allmänna råd och kommentarer	202
5.2.4	Övrig juridisk vägledning	204
5.2.5	Skolverkets kollektivistiska utgångspunkt	204
5.3	SKOLINSPEKTIONEN	205
5.3.1	Styrning genom organisation och utvärdering	205
5.3.2	Tillsyn och sanktioner	207
5.3.3	En form av ”myndighetspraxis”	211
5.3.4	Kvalitetsgranskning som komplement till tillsyn	213
5.4	SKOLVÄSENDETS ÖVERKLAGANDENÄMND	215
5.5	MYNDIGHET, INDIVID OCH KOLLEKTIV	220
5.6	STYRKEDJAN – DEN VERTIKALA ORGANISATIONEN	223
5.7	HUVUDMANNANIVÅ	224
5.7.1	Kommunalt huvudmannaskap	225
5.7.2	Ekonomisk resursfördelning	226
5.7.3	Huvudmannens organisation av det kompensatoriska uppdraget	231
5.7.4	Huvudmannens egenkontroll	234
5.7.5	Styrningslogik(er)	237
5.7.6	Förhållandet mellan organisation och normkollisioner	239

6	KOMPENSATORISKA ÅTGÄRDER	241
6.1	STÖD OCH ANPASSNINGAR.....	245
6.1.1	Individuella åtgärder	245
6.1.2	Extra anpassningar och rättens ”responsivitet”	246
6.2	SÄRSKILT STÖD.....	259
6.2.1	Ett ärende om särskilt stöd initieras	265
6.2.2	Att utreda behoven	268
6.2.3	Åtgärdsprogram – det ”centrala dokumentet” i processen	275
6.2.4	Åtgärder och genomförande	281
6.2.5	Uppföljning och utvärdering – den processuella cirkeln	297
6.3	VÄRDEN OCH STYRNINGSLOGIKER	303
6.3.1	Kollektiv och individ i styrkedjan	303
6.3.2	Parallella rättsliga styrningslogiker.....	306
6.4	NORMKOLLISIONER TILL FÖLJD AV DET INDIVIDUALISERADE STÖDETS RÄTTSLIGA UTFORMNING	309
7	RÄTTEN I DET PEDAGOGISKA LANDSKAPET	313
7.1	EN FRÅGA OM PERSPEKTIVVAL	315
7.1.1	Tre perspektiv på specialpedagogik.....	315
7.1.2	Allmänpedagogik som specialpedagogikens motpol.....	317
7.1.3	Tillämpningen av ett dilemmaperspektiv	319
7.2	ILLUSTRATION 1	321
7.2.1	Den integrerade särskoleeleven.....	321
7.2.2	Integreringsfasen	322
7.2.3	Dilemmafasen	326
7.2.4	Segregationsfasen.....	328
7.2.5	Olika intressesfärer	331
7.3	ILLUSTRATION 2	335
7.3.1	Kompensation som ekonomisk realitet	335
7.3.2	Skolans utgångspunkter för stödåtgärder	336
7.3.3	Pedagogisk rationalitet och kommunal likabehandling.....	340
7.3.4	Mot en ny ekonomisk-rättslig reglering	343
7.4	ILLUSTRATION 3	345
7.4.1	Hemmasittare.....	345
7.4.2	Ansvarsfördelning	347
7.4.3	Kravet på parallella åtgärder.....	350
7.4.4	Särskild undervisning i hemmet	352
7.4.5	Avsaknaden av principiell vägledning	356
7.5	AVSLUTANDE REFLEKTIONER	358

8	MOT EN MER ÄNDAMÅLSENLIK STYRNING?.....	361
8.1	BÖRJAN PÅ SLUTET.....	361
8.1.1	Sammanfattning.....	361
8.1.2	Den överordnade värdekonflikten.....	363
8.2	FRÅN KOLLEKTIV TILL INDIVID.....	364
8.2.1	Ökad rättighetifering.....	364
8.2.2	Individuell rättssäkerhet.....	367
8.2.3	Enhetsskolan som premiss för rättslig styrning.....	369
8.2.4	Individualistiska värden i rätten och pedagogiken.....	372
8.3	RAM ELLER LAG?.....	375
8.3.1	Valet av styrningslogik.....	375
8.3.2	Mål, resultat och ram.....	376
8.3.3	Detaljstyrning.....	378
8.3.4	Kolliderande styrningslogiker.....	379
8.3.5	Kolliderande ändamål.....	381
8.4	NORMKOLLISIONER PÅ FLERA NIVÅER.....	383
8.4.1	Faktiska och abstrakta normkollisioner.....	383
8.4.2	Pedagogisk bedömning som avvägningsregel.....	386
8.5	STYRNINGENS ÄNDAMÅLSENLIGHET.....	390
8.6	AVSLUTNING.....	393
8.6.1	Värdemässig obalans.....	393
8.6.2	Styrningsproblematiken konkretiserat.....	397
8.6.3	Avslutande reflektion.....	400
	ABSTRACT.....	405
	KÄLLFÖRTECKNING.....	407
	LITTERATUR.....	407
	OFFENTLIGT TRYCK.....	417
	Propositioner.....	417
	Statens offentliga utredningar.....	418
	Övrigt offentligt tryck.....	419
	EFTERORD.....	421

KAPITEL 1

1 Inledning

1.1 Avhandlingens tema

Den här avhandlingen handlar om rättslig styrning.⁸ Begreppet rättslig styrning inbegriper i den fortsatta framställningen flera olika dimensioner av styrning: den politiska viljan som resulterar i rättslig styrning, rättskonstruktionen och myndighetsorganisationen, samt hur den rättsliga styrningen tas emot och omsätts i praktisk handling.

Temat för avhandlingen, det område inom vilket den rättsliga styrningen analyseras, utgörs av skolans kompensatoriska uppdrag. Detta kan enkelt uttryckt förstås som att skolväsendet har en skyldighet att med olika medel säkerställa att alla elever ges goda förutsättningar att nå de nationella kunskapskraven oavsett elevernas utgångsposition i termer av

⁸ Termen rättslig styrning kommer genomgående i avhandlingen att användas som ett samlingsbegrepp för de olika aspekter av rätten som samverkar för att åstadkomma vissa politiska ändamål. Rättslig styrning omfattar såväl rättsordningen, som bakomliggande rättsprinciper och den organisation av myndigheter och andra organ som har till uppgift att tillse att rättsreglerna efterlevs.

bland annat socioekonomisk bakgrund och funktionsvariationer.⁹ Det kompensatoriska uppdraget är inte en rättslig term, men är ett vedertaget begrepp inom den pedagogiska vetenskapsdisciplinen och förekommer även i vissa förarbeten.¹⁰

En grundläggande teoretisk utgångspunkt är att det i studiet av rätten går att urskilja konkurrerande normativa grundmönster, vilka inbegriper olika värden som bottnar i motstående politiska ideologier.¹¹ Studien undersöker hur dessa grundmönster gör sig gällande i den rättsliga styrningen av skolans kompensatoriska uppdrag och hur förekomsten av till synes motstående värden påverkar styrningens ändamålsenlighet.¹²

Staten har flera ändamål med skolväsendets utformning och med den rättsliga styrningen. Det huvudsakliga syftet med utbildningen inom skolväsendet kan beskrivas som att så många elever som möjligt ska nå så goda studieresultat som möjligt och därmed möjliggöra för vidare studier och etablering på arbetsmarknaden.¹³ I reella termer kan syftet förstås som goda kunskapsresultat, vilket bland annat mäts genom behörigheten att efter grundskolan läsa vidare vid ett nationellt program inom gymnasieskolan.¹⁴ Om den rättsliga styrningen resulterar i att fler elever når bättre resultat och ökad behörighet är styrningen *ändamålsenlig*.¹⁵

⁹ Se avsnitt 1.6.1 och 4.1 nedan.

¹⁰ Se bl.a. prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 221 och SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 27.

¹¹ Christensen, Anna (1996) *Skydd för etablerad position – ett normativt grundmönster*, Tidsskrift for Rettsvitenskap, nr 4 1996 och Christensen, Anna (1995) *Polycentricity and Normative Patterns*. Se avsnitt 2.1 nedan för en fördjupning i teorierna avseende normativa grundmönster.

¹² Se avhandlingens syfte konkretiserat i avsnitt 1.4.2 nedan.

¹³ Detta går att utläsa ur 1 kap. 4 § skollagen (2010:800), vilken utgör skollagens portalparagraf.

¹⁴ Se bl.a. Statskontoret (2016) *Statens styrning av kommunerna*, s. 58.

¹⁵ Det finns en lång rad olika definitioner av ändamålsenlighet i den rättsvetenskapliga doktrinen. I den förevarande studien ska ändamålsenlighet förstås som korrelationen med de politiska ändamålen till grund för den rättsliga styrningen.

Jag kommer i det följande att argumentera för att den rättsliga styrningen av den svenska skolan präglas av motstående värden. Dessa värden har gett upphov till likaledes motstående normativa grundmönster som åskådliggörs i rätten.¹⁶ Det är frågan dels om *kollektivistiska* värden präglade bland annat av socialdemokratins framväxt, dels om *individualistiska* värden som kan hänföras till en liberal idétradition.¹⁷ De olika värdena samexisterar och har haft ömsesidig påverkan på utformningen av skolväsendet och på det kompensatoriska uppdraget. ”Socialliberala värden” omfattar således *både* kollektiv *och* individ, men kommer i rätten ofta till uttryck mer i termer av ett motsatsförhållande.

De centrala värdenas rättsliga polarisering resulterar i normkollisioner vid tillämpningen av rättsnormerna, vilket i sin tur påverkar den rättsliga styrningens ändamålsenlighet så till vida att vissa värden får ge vika för andra. Det är därför svårt för lagstiftaren att förutse vilka normer och värden som vinner företräde i den pedagogiska praktiken.¹⁸

Inte sällan innebär de begränsade personella och ekonomiska resurserna i skolan att pedagogerna, som en spegling av den rättsliga dikotomin, tvingas välja mellan att tillgodose gruppens eller individens intressen. Rättsreglerna omfattar dock krav på att båda parter intressen ska beaktas samtidigt, vilket kan ses som ett ”omöjligt uppdrag”.

Identifikationen av normkollisioner och analysen av dess potentiella effekter på den pedagogiska praktiken ifråga om det kompensatoriska uppdraget utgör en central del av den förevarande metoden.¹⁹ Ytterligare en central aspekt av den rättsliga styrningen vilken kommer att avhandlas

¹⁶ Anna Christensens teori om normativa grundmönster utvecklas i avsnitt 2.1 nedan.

¹⁷ SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet*, s. 30 f.

¹⁸ För en utveckling av normkollisionernas påverkan på den rättsliga styrningens ändamålsenlighet, se avsnitt 2.3.3 nedan.

¹⁹ Se bl.a. avsnitt 2.6.3. nedan för metodologiska överväganden avseende identifikationen av normkollisioner.

nedan är statens val av styrmedel, vilka klassificeras i form av olika styrningslogiker.²⁰

Den rättsliga styrningen av det kompensatoriska uppdraget kommer till uttryck såväl på organisatorisk som individuell nivå. Regleringen behandlar till exempel olika skolformer, särskilda skolenheter, undervisningsgrupper och individuella åtgärder.

1.2 Rättslig styrning som studieobjekt

Styrning av offentlig verksamhet är ett komplext område som kan omfatta en lång rad åtgärder från åtskilliga aktörer.²¹ I den förevarande studien är det den ”samlade rättsliga styrningen” som utgör studieobjektet, vilket måste kontextualiseras utifrån två aspekter. Dels undersöks hur ideologi i den politiska dimensionen kommer till uttryck i form av *värden* i rätten, dels utreds *rättens kompatibilitet* med den pedagogiska praktik inom vilken rätten är avsedd att verka.

Den kodifierade rätten tillkommer som ett resultat av politiska kompromisser i syfte att uppnå vissa ändamål.²² Som nämnts i föregående avsnitt ska ändamålsenlighet förstås som att de politiska ändamålen korrelerar med det faktiska utfallet i den pedagogiska praktiken.²³ Ett utpräglat verktyg för att säkerställa att alla elever ges möjlighet att nå behörighet

²⁰ Se avsnitt 5.7.5 och 6.3.2 nedan.

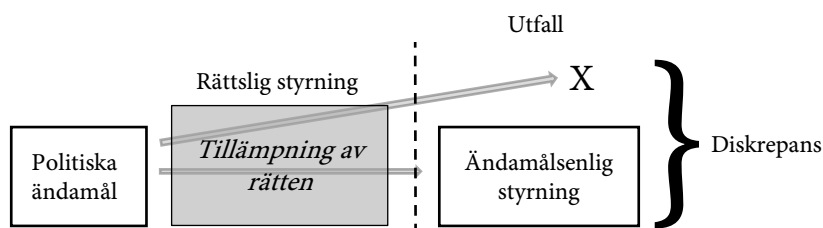
²¹ Skolväsendet omfattar såväl offentliga som enskilda huvudmän, men jag kategoriserar dock verksamheten i termer av utbildning som ”offentlig” då den finansieras och regleras av det allmänna. Vid sidan av rättslig styrning finns bl.a. ekonomiska styrmedel och professionsstyrning. Enligt Stadskontoret är dock ”myndighetsstyrning” den mest använda formen av statlig styrning, vilken inbegriper en rad rättsliga aspekter, men även råd- och vägledning. Se Statskontoret (2016), s. 29 ff.

²² Hult, Daniel (2015) *Lagstiftningens ändamålsenlighet*, s. 45.

²³ Se avsnitt 1.1 ovan.

till fortsatta studier är just den rättsliga styrningen av det kompensatoriska uppdraget.²⁴

Av problemformuleringen nedan framgår ett grundantagande om att den nuvarande rättsliga regleringen inte ger de positiva effekter på skolresultat som staten i sin normerande funktion önskar uppnå.²⁵ Regleringen syftar till att så många elever som möjligt ska nå de nationella kunskapskraven, men trenden är i realiteten den motsatta. Även om jag inte argumenterar för att den svenska skolan är undermålig menar jag att det finns utrymme för avsevärd förbättring, varför det föreligger en diskrepans mellan det faktiska utfallet (X i figuren nedan) och önskad ändamålsenlighet.²⁶



Figur 1: Ändamål och diskrepans

Den rättsliga regleringen och tillämpningen av rätten är ett av flera medel för att åstadkomma en positiv förändring av skolresultaten och behörigheten för fortsatta studier. Rätten kan dock även fungera som ett reellt hinder för att uppnå sådana mål för de händelser då rättsreglerna tolkas

²⁴ Andra sådana verktyg är t.ex. ekonomisk styrning och professionsstyrning.

²⁵ För en utveckling av det samhälleliga grundproblemet i termer av sjunkande skolresultat, se avsnitt 1.6.1 nedan.

²⁶ Annorlunda uttryckt hade en hundra procentig måluppfyllelse inneburit ändamålsenlig rättslig styrning i det avseende som studien undersöker. En fråga som implicit genomsyrar avhandlingen är om rätten överhuvudtaget är ett bra verktyg för att åstadkomma måluppfyllelse i skolan.

och tillämpas på ett sätt som i allt för hög grad avviker från de bakomliggande ändamålen.

Den förevarande studien utreder i vilken utsträckning de motstående värden, i termer av individuella och kollektiva hänsyn, som samexisterar i rättsordningen påverkar den pedagogiska praktiken. Fokus för studien ligger på *tillämpningen av rätten*, eftersom det är just tillämpningen som resulterar i antingen ett ändamålsenligt utfall eller i nämnda diskrepans.²⁷ Min definition av ”tillämpning” omfattar såväl hur domstol och myndigheter omsätter rätten i rättslig praktik, som hur pedagoger och skolledare agerar till följd av rätten.

Alla aspekter av rättslig styrning ryms inte inom den förevarande avhandlingen. Mot bakgrund av såväl temat, problemformuleringen som de teoretiska utgångspunkterna är de aspekter av rättslig styrning som behandlas i avhandlingen begränsade till rättsregler, rättsprinciper och organisationen av skolväsendet.²⁸ Organisationens plats i en rättsvetenskaplig avhandling motiveras bland annat med att organisationsstrukturen är ett resultat av de krav som följer av rättsreglerna samt att de relevanta myndigheternas uppgifter är knutna till rätten i form av tillsyn, överprövning och normerande verksamhet.²⁹

²⁷ Det ska i sammanhanget poängteras att den rättsliga styrningen inte är den enda faktor som påverkar utfallet. Den rättsliga styrningens har dock till uppgift att korrigera för annan (negativ) samhällelig inverkan, varför dess ändamålsenlighet är den legitimerande faktorn bakom att använda rättsliga styrmedel.

²⁸ Ifråga om myndigheternas normerande verksamhet kommer dock även alternativa former av ”rättslig” styrning att redogöras för mer översiktligt i den mån sådan styrning påvisar att det föreligger normkollisioner grundade i motstående värden. Jfr Pahlsson, Robert (1995) *Riksskatteverkets rekommendationer: Allmänna råd och andra uttalanden på skatteområdet* i vilken Pahlsson bl.a. undersöker den faktiska verkan av myndigheters rekommendationer och allmänna råd.

²⁹ De statliga myndigheter som verkar inom eller mot skolväsendet och som inte innehar någon av dessa uppgifter, liksom Specialpedagogiska Skolmyndigheten (SPSM), kommer inte att behandlas närmare.

1.3 Epistemologiska utgångspunkter

De två inledande avsnitten har behandlat en rad begrepp och förhållanden som pekar på en hög grad av komplexitet. För att underlätta den fortsatta läsningen redogör jag här för ett antal epistemologiska grundantaganden avseende hur politik, rätt och pedagogisk praktik hänger samman i den förevarande teoretiska modellen samt hur detta är relevant för den aktuella studien. Detta ska ses som en systematisering av de aspekter som är relevanta för avhandlingen och inte som ett anspråk på en utförlig förklaring av vad rätten är.

Politik betraktas i den fortsatta redogörelsen som ett uttryck för ideologi och eftersom rättsregler skapas genom en politisk process tar sig ideologiskt förankrade värden uttryck även i den kodifierade rätten. Historiskt har rättsordningen utifrån en sådan utgångspunkt beskrivits som ”frusen politik”.³⁰

Rätten kan förstås dels som kodifierad rätt och struktur, dels i termer av rättsliga operationer. En del i strukturen utgörs av de organ som ska säkerställa rättens efterlevnad, vilket i regel omfattar domstolar och myndigheter. När dessa organ tolkar rätten och kommer med auktoritära uttalanden i form av bland annat domar och beslut är det frågan om rättsliga operationer, det vill säga att staten tillämpar rätten *genom* sina olika organ.³¹ Tolkning och tillämpning utgår från en rättslig logik som är skild från politiken, vilket innebär att andra hänsyn och premisser än vad som

³⁰ Hydén, Håkan (2002) *Rättssociologi som rättsvetenskap*, s. 205. Se även Lindblom, Per Henrik (2000) *Progressiv process — Spridda uppsatser om domstolsprocessen och samhällsutvecklingen*, s. 299.

³¹ Även kommuner ska beaktas som en tillämpare av rätten, även om dess möjligheter till rättslig styrning är mer begränsade eftersom kommunerna genom legalitetsprincipen är bundna av den statliga styrningen. Det ska även påpekas att staten i egenskap av lagstiftare har begränsat inflytande över de oavhängiga domstolarna enligt 11 kap. 3 § regeeringsformen (1974:152).

avsågs i lagstiftningsprocessen kan tas i beaktande. Detta utgör den ena aspekten av rättens tillämpning i FIGUR 1 ovan.

Det politiska syftet med att använda rättsliga styrmedel ifråga om skolväsendet är att den pedagogiska praktiken ska hålla sig inom vissa ramar och sträva mot vissa mål. Idén är att den rättsliga styrningen ska resultera i att pedagogerna förhåller sig till rätten i enlighet med de politiska ändamålen, men givet att regler och principer ska tolkas även av den pedagogiska professionen innan de tillämpas samt att inbyggda motsättningar i den kodifierade rätten omöjliggör viss tillämpning föreligger en risk för diskrepans beroende på rättens utformning. Hur pedagogerna omsätter rätten i praktik är den andra aspekten av rättens tillämpning i modellen ovan.

Avhandlingen tar sikte på att undersöka hur motstående *kollektivistiska* och *individualistiska* värden, genom den politiska lagstiftningsprocessen och organiseringen av skolväsendet, manifesteras i rätten och hur de påverkar styrningens ändamålsenlighet.

1.4 Syfte och frågeställningar

1.4.1 Ämnesval

Innan jag mer precist redogör för avhandlingens syfte fungerar det måhända tydliggörande att förklara bakgrunden till valet av ämne. Genom åren har jag i egenskap av jurist vid Skolinspektionen, som juridiskt ombud och medlare för elever, kommuner och friskolor samt i mitt arbete inom akademien vid upprepade tillfällen slagits av omöjligheten i pedagogernas uppdrag. Hundratals lärare och skolledare har uppgivet frågat mig hur de ska agera i situationer som rör enskilda barns behov i relation till behoven hos en klass, grupp eller en annan elev. Vems behov går före och var går gränsen för när och hur man får särskilja elever? Mitt svar har genomgående varit att det beror på situationen men att såväl den enskilda eleven som gruppen måste beaktas parallellt, vilket ytterligare spätt på

pedagogernas och skollärans frustration. Mitt svar har speglat den rättsliga logik som utgår enkom från de rättsliga kraven och inte beaktar skolans realiteter.

Pedagogernas upplevelse har varit att oavsett val och avvägningar möts de av kritik från såväl vårdnadshavare som från Skolinspektionen och att det nuvarande regelverket inte gör det möjligt att fatta ”rätt” beslut. Samtidigt brottas skolväsendet med sjunkande skolresultat, vilket får staten att agera med fler och mer detaljerade regler för att komma till rätta med situationen. I detta svällande regelkomplex har jag identifierat relationen mellan individ och kollektiv som central för både det politiska beslutsfattandet, rättens utformning och för den pedagogiska praktiken.

1.4.2 Syfte

Avhandlingens syfte är att identifiera hur normkollisioner uppstår till följd av att kollektivistiska respektive individualistiska värden gör sig gällande i den rättsliga styrningen av det kompensatoriska uppdraget, samt analysera hur dessa motstående värden påverkar styrningens ändamålsenlighet.

Studien är ett bidrag till ökad förståelse för hur den rättsliga styrningen av det kompensatoriska uppdraget kan bli mer ändamålsenlig genom att medvetandegöra hur motstående värden tar sig uttryck i rätten samt vilka konsekvenser olika styrningslogiker får på den praktiska tillämpningen av rätten. För att uppnå syftet har studien brutits ned i fyra delfrågor, vilka besvaras i KAPITEL 3–6.

1.4.3 Forskningsfrågor

De fyra forskningsfrågorna är i hög grad avhängiga varandra och syftar till att förklara hur värdemotståndningar kommer till uttryck i rätten. Mot bakgrund av Anna Christensens teori om normativa grundmönster tar

frågorna sin utgångspunkt i dessa världens inflöde i rätten och de normkollisioner som blir följden av spänningsfältet värdena emellan.³²

Den första forskningsfrågan tar en historisk utgångspunkt ifråga om hur ideologiska värden, som hänförs till politik, påverkar rätten:

Hur har kollektivistiska och individualistiska värden manifesterats i den rättsliga styrningen av skolans kompensatoriska uppdrag?

Att frågan formulerats utifrån dåtid beror på föreställningen om att nutid bättre kan förstås genom en analys av de historiska skeenden som resulterat i den nuvarande ordningen.³³ Det är således inte enkom ett svar på frågan om *hur* eller *när* som efterfrågas, utan en rättshistorisk analys avseende kollektivistiska och individualistiska världens successiva inträde i rätten och det kompensatoriska uppdragets framväxt, vilket redogörs för i KAPITEL 3.

Värdemotsättningar gör sig inte bara gällande i den kodifierade rätten, utan även ifråga om de rättsprinciper som fungerar som fond för tolkning av konkreta rättsregler och som vägvisare för fortsatt reglering.³⁴ I den kapaciteten är rättsprinciperna ett viktigt instrument för styrning och därmed relevanta för den förevarande studien. Den andra forskningsfrågan avhandlas i KAPITEL 4 och lyder:

Vilka normkollisioner uppkommer mellan centrala rättsprinciper på skolans område till följd av att motstående värden beaktas i rätten?

³² Se avsnitt 2.1 nedan.

³³ I enlighet med ”modern” hermeneutik syftar den historiska redogörelsen i kapitel 3 till att förstå hur och varför rättsakter tillkommit och tagit sig vissa uttryck samt hur de utifrån en mer utsträckt tidshorisont bör förstås idag, se Gadamer, Hans-Georg (2002) *Sanning och metod*, s. 137 ff.

³⁴ Se avsnitt 2.4 nedan.

Forskningsfrågan är tudelad och innebär i ett första led att relevanta rättsprinciper måste identifieras, kontextualiseras och förklaras.³⁵ Först därefter kan eventuella normkollisioner mellan och till följd av rättsprinciperna analyseras mot bakgrund av den för avhandlingen relevanta teori som redogörs för i KAPITEL 2.

Den tredje forskningsfrågan tar sikte på skolväsendets organisation. Även i det avseendet förekommer motsägelser i styrningen vilka kan förklaras utifrån den värdemässiga grundmotsättningen ifråga om individ och kollektiv.

Vilka relationer finns mellan skolväsendets organisation ifråga om det kompensatoriska uppdraget och de normkollisioner som gör sig gällande i rättsordningen?

Den nuvarande organisationen har vuxit fram successivt i syfte att svara mot de utmaningar skolväsendet har stått inför. Slitningen mellan individ och kollektiv har resulterat i delvis olika styrningslogiker, vilket också avspeglas i myndighetsorganisationen. Hur motstående värden och val av styrningslogik avspeglas i myndighetsorganisationen och ger konsekvenser för rättstillämpningen avhandlas i KAPITEL 5.

Vid sidan av de normkollisioner som kan uppstå på det principiella planet är det i styrningshänseende högst relevant hur de motstående värdena kommer till uttryck i de rättsregler som den pedagogiska professionen har att förhålla sig till. De konkreta rättsreglerna tar huvudsakligen ett individuellt fokus på den enskilda eleven. Den fjärde forskningsfrågan är:

Vilka typer av normkollisioner uppkommer till följd av det individualiserade stödets rättsliga utformning?

³⁵ De rättsprinciper som behandlas särskilt redogörs för i kapitel 4 nedan.

Som synes på frågornas utformning gör jag ett antagande om att den ideologiska kollisionen på det politiska planet avspeglas i värdekonflikter i rätten, vilka i sin tur resulterar i normkollisioner. Nämnade normkollisioner uppstår såväl mellan olika rättsnormer som mellan rätten och sociala normer inom den pedagogiska professionen. Detta utvecklas mer ingående i den teoretiska utvecklingen i KAPITEL 2.

1.5 Avgränsningar

Det kompensatoriska uppdraget omfattar hela skolväsendet men tar sig delvis olika uttryck i olika skolformer. I den förevarande studien har jag avgränsat mig till att fokusera på grundskolan eftersom det är den största skolformen sett till antalet elever och även omfattas av skolplikt.³⁶ Dessutom är grundskolan i sig ett uttryck för kollektivistiska värden, varför en sådan avgränsning tydliggör polariseringen mellan det kollektiva och det individuella.³⁷ Även särskolan är av visst intresse då själva skolformen utgör en form av kompensation, men kommer främst att fungera som jämförelse eller som illustrerande exempel.³⁸

Grundskolan etablerades 1962 varför en naturlig följd av ovanstående avgränsning i historiskt hänseende är att studien tar sin utgångspunkt i perioden för grundskolereformen.³⁹

Som påtalats ovan utgör rättslig styrning temat för avhandlingen. Detta innebär att andra aspekter av styrning, vilka kan hänföras till bland annat den nationalekonomiska eller den statsvetenskapliga vetenskaps-

³⁶ 7 kap. 2, 4 §§ skollagen (2010:800).

³⁷ Se avsnitt 3.1.2 nedan för en utveckling av grundskolan som uttryck för kollektivism.

³⁸ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2008:25) och kommentarer *För arbete med åtgärdsprogram*, s. 13.

³⁹ Se skollag (1962:319). Med ”perioden” avses att även ett antal skeenden som ledde fram till grundskolereformen beaktas, men utan att dessa utgör en väsentlig del av undersökningen ifråga om den rättsliga styrningen av det kompensatoriska uppdraget.

disciplinen lämnas därhän. Studien tar sin utgångspunkt i rätten, men behandlar vid några tillfällen den ekonomiska resursfördelningen inom skolan som en konsekvens av den värdemässiga tudelningen i den rättsliga styrningen. Detta innebär inte att jag anlägger ett ekonomiskt perspektiv på styrning, utan utgår från de rättsregler som i sin tur reglerar den ekonomiska resursfördelningen.⁴⁰

Eftersom regleringen ifråga om det kompensatoriska uppdraget gäller lika för olika aktörer inom skolväsendet görs ingen särskild distinktion ifråga om kommunalt eller enskilt huvudmannaskap. I de delar som berör så kallade resursskolor och ekonomisk resursfördelning kommer dock de skillnader som huvudmannaskapet ger upphov till att redovisas, liksom när särskilda uppgifter åligger myndigheter i termer av offentliga huvudmän, men inte privata aktörer. Som följer av redogörelsen för den så kallade styrkedjan i KAPITEL 5 finns det även situationer när kommunen intar en särställning gentemot de enskilda huvudmän som är belägna inom kommunens gränser.

1.6 Utveckling av grundproblemet

Då avhandlingens huvudsakliga fokus ligger på rättslig styrning finns två dimensioner av grundproblemet som motiverar den förevarande studien. I grunden finns ett samhällsligt problem ifråga om ett stort antal elever som inte når de nationella kunskapskraven och därför har klart försämrade framtidsutsikter vad gäller fortsatt utbildning och möjligheter till framtida anställning på arbetsmarknaden. Vid sidan av det individuella behovet av självutveckling och autonomi innebär det stora antalet elever som lämnar grundskolan utan godkända betyg att det kollektiva intresset av kompetent arbetskraft inte tillgodoses.

⁴⁰ Se bl.a. avsnitt 5.7.2 nedan.

Därför följer ett rättsligt problem relaterat till styrningen av skolverksamheten och det kompensatoriska uppdraget. Om staten inte med rättsliga medel kan komma till rätta med det samhällsliga problemet, hur ska staten då agera med beaktande av legalitetsprincipen? Till saken hör att den ekonomiska styrningen, vilken inte kommer att utvecklas närmare, inte heller gett önskad effekt även om Sverige idag är det land som lägger sjunde mest resurser på grundskolan inom OECD.⁴¹ Genom att identifiera och analysera några relevanta aspekter där den rättsliga styrningen ”brister” ifråga om att säkerställa att så många elever som möjligt når godkända resultat i grundskolan är ambitionen att avhandlingen ska bidra till en förståelse för hur den rättsliga styrningen av det kompensatoriska uppdraget kan bli mer ändamålsenlig.

Av skolförfattningarna framgår att skolan ska kompensera för elevernas svårigheter, oavsett vari svårigheterna består.⁴² Kompensationen inom det obligatoriska skolväsendet sker i viss utsträckning genom mottagande av elever i alternativa skolformer, särskolan och specialskolan, men den övervägande delen av alla elever läser i grundskolan. Inom ramen för den skolformen har skolan därmed ett uppdrag att verka för att alla elever når de nationella kunskapskraven och de mer allmänna mål som kommer till uttryck i 1 kap. 4 § skollagen (2010:800). Grundskolan är i sig ett uttryck för ett kollektivistiskt ideal genom att alla elever, oavsett socioekonomisk bakgrund eller funktionsnedsättningar, ska ges undervisning gemensamt.⁴³

Det kompensatoriska uppdraget vilar förvisso på ideologisk grund, men präglas också av ett visst mått av pragmatism eftersom elever som inte klarar grundläggande utbildning i regel blir en kostnad för samhället

⁴¹ OECD (2015) *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, s. 27.

⁴² 1 kap. 4 §, 3 kap. 2 och 8 §§ skollagen (2010:800).

⁴³ Elever som har en utvecklingsstörning kan tas emot i grundsärskola och elever med hörselnedsättning, dövhet eller språkstörning kan tas emot i specialskolan, 7 kap. 5–6 §§ skollagen (2010:800).

i rent ekonomiska termer.⁴⁴ Det ligger därmed i det allmännas intresse att säkra även dessa elevers kunskapsutveckling. Vidare följer av såväl nationell lagstiftning som internationella konventioner att alla barn i Sverige omfattas av en rätt till utbildning, vilken ställer upp vissa kvalitativa krav.⁴⁵ Med detta menas inte att alla elever har en rätt att klara av sin skolgång, men däremot att skolan ska verka aktivt för att utjämna elevernas förutsättningar.⁴⁶ Rätten till utbildning utgör en individuell rättighet och det finns således både individuella och kollektiva intressen bakom att alla elever erbjuds en kvalitativ skola som kompenserar för eventuella svårigheter.

Både staten och (merparten av) dess medborgare gynnas av möjligheten att tillgodogöra sig en kvalitativ utbildning, utifrån såväl ett individuellt som ett kollektivt perspektiv. Antagandet grundar sig på en modern syn av det platonska utbildningsbegreppet, att människan för sin egen skull växer av kunskap.⁴⁷ En kunskapssyn som även överensstämmer med hur den politiska viljan bakom skolväsendet är formellt uttryckt.⁴⁸

⁴⁴ SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar*, s. 293, 321.

⁴⁵ 2 kap. 18 § regeringsformen (1974:152), Europakonventionen, första tilläggsprotokollet, Art 2, EU-stadgan Art 14 och Barnkonventionen Art 28. Vidare har Sverige undertecknat Salamancadeklarationen, varför Sverige uttryck sin avsikt att följa deklarationens stadganden om integrerad undervisning och stödåtgärder till elever med särskilda behov.

⁴⁶ Se avsnitt 4.2 nedan avseende kravet på en likvärdig skola för alla elever.

⁴⁷ I såväl Platons dialog *Staten* som i Aristoteles *Politiken* framgår att utbildning är en del av det större begreppet uppfostran, vilket syftar till att skapa tänkande och bildade människor som i sin tur ska bära statsapparaten vidare. Uppfostran är allas angelägenhet och ankommer inte enkom på hemmet. Ytterst är det enligt Aristoteles staten som har ansvaret för uppfostran.

⁴⁸ Se t.ex. 1 kap. 4 § skollagen (2010:800) som utgör lagens portalparagraf och anger de övergripande målen med utbildningen inom skolväsendet. Bland annat anges att utbildningen ska ”främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära”.

1.6.1 *Det samhälleliga intresset av det kompensatoriska uppdraget*

Att en relativt stor andel av eleverna i grundskolan vid något tillfälle är i behov av särskilda anpassningar i skolan är i sig ingenting konstigt och utgör inte heller något nytt fenomen. I samband med den så kallade SIA-utredningen på 1970-talet framkom att ungefär två av fem elever under någon period hade behov av specialpedagogisk anpassning.⁴⁹ Skillnaden gentemot idag är att en större andel elever i grundskolan än tidigare inte når kunskapskraven i årskurs 9 och därmed inte är behöriga till vidare studier vid ett nationellt gymnasieprogram. Enligt Skolverkets statistik för vårterminen 2017 saknade 17,5 procent av alla elever som lämnade grundskolan grundläggande behörighet, vilket visar på en nedåtgående trend.⁵⁰ Omräknat innebär det årligen ca 17 000 elever.⁵¹

Att mer än var sjätte elev lämnar grundskolan utan möjlighet till vidare studier vid ett nationellt program på gymnasiet är ett omfattande samhällsproblem. I ekonomiskt hänseende är det kostsamt för kommunerna, vilka ansvarar för utbildningens genomförande och för att kompensera för den bristande behörigheten till gymnasieskolan. Den utbildningsmässiga kompensationen sker främst genom fortsatt utbildning vid så kallade introduktionsprogram, vilka i förlängningen kan leda till

⁴⁹ SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö – utredningen om skolans inre arbete*, s. 120 och prop. 2013/14:160, s. 42. För en utveckling av SIA-utredningens ideologiska och värde-mässiga påverkan på den svenska skolan, se avsnitt 3.2 nedan.

⁵⁰ Enligt Skolverket var det 13,1 procent av eleverna som lämnade grundskolan utan behörighet för vidare studier 2014 och 14,4 procent året efter. Under 2018 gick siffran ned något men det är för tidigt att säkerställa en vändning av utvecklingen som helhet.

⁵¹ Siffrorna är hämtade från Skolverkets officiella statistik för 2017. Vårterminen 2017 nådde ca 90 procent av eleverna som var födda i Sverige de nationella kunskapskraven i grundskolan, vilket gav dem behörighet till ett nationellt gymnasieprogram. I propositionen anges att Skolverkets utredningar visar att de elever som kommit till Sverige som nyanlända under de senaste 4–5 åren har föräldrar med en lägre utbildningsnivå än tidigare, vilket ses som en förklaring till de låga kunskapsresultaten för den gruppen elever (prop. 2017/18:194, s. 15 f).

grundläggande behörighet för att vid en senare tidpunkt läsa vidare vid ett nationellt gymnasieprogram.⁵²

År 2012 var de cirka 11 000 elever som läste vid ett introduktionsprogram medan nära 2000 ungdomar valde att avsluta sina studier helt efter grundskolan.⁵³ Med beaktande av att varje elev som läser vid ett introduktionsprogram beräknas kosta ca 100 000 kr per år uppgår merkostnaderna för dessa elever till över en miljard kronor årligen och långt ifrån alla som påbörjar sådana studier når den behörighet som den kompensatoriska skolformen avser. Vidare ska sägas att de två procent av eleverna som inte läser vidare i någon form vid gymnasiet har mycket svårt att komma in på arbetsmarknaden och är överrepresenterade ifråga om kriminalitet och missbruk, faktorer som i sin tur leder till höga kostnader för samhället.⁵⁴ Brister i styrningen av det kompensatoriska uppdraget är således kostsamma för samhället, varför det finns ett allmänt intresse av att skolan fungerar tillfredsställande redan när eleverna läser i grundskolan.

Den ökande andelen elever med dåliga akademiska och arbetsmarknadsmässiga framtidsutsikter är dock inte bara kostsamt för samhället i ekonomiska termer, utan riskerar också att bidra till att den växande ojämlikheten mellan hög- och lågutbildade tilltar. Även om skolväsendet har ett uttalat kompensatoriskt uppdrag och inte ska verka utsorterande, så är en av skolväsendets primära uppgifter att ”eleverna kvalificerar sig till att fungera på en pengastyrd arbetsmarknad och på så vis bidra till materiell reproduktion utifrån ekonomiskt hierarkibundna principer.”⁵⁵

⁵² 17 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁵³ *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun* (regeringens lagrådsremiss, 13 feb 2014), s. 6. Skolverkets statistik för läsåret 2018/19 anger att ca 50 800 elever läser vid ett introduktionsprogram. Ökningen beror dock i hög grad på det stora antalet nyanlända elever sedan 2015, varför en sådan siffra inte ger en rättvisande bild av normaltilståndet.

⁵⁴ Se bl.a. SOU 2013:74, s. 293, 321.

⁵⁵ Kristiansson, Martin (2006) *Skolan och den politiska offentligheten – öppning eller tillslutning?*, s. 36.

Samhällets intresse av en adekvat och fungerande utbildning för alla är en förutsättning för att välfärdssamhället ska kunna fortleva, genom låg arbetslöshet och en bred skattebas.⁵⁶

Ett annat problem när kunskapsresultaten viker är ett mer subtilt demokratiproblem. Demokratiforskningen handlar till stor del om deltagande och diskussion, vilket stundom benämns som en ”habermasiansk” demokratisyn där innehåll och deltagande i samhälle och samhällsdebatt är viktigare än det praktiska omröstningsförfarandet.⁵⁷ Utifrån den habermasianska demokratisynen innebär såväl bristande kunskaper som bristande access till vissa sociala arenor att demokratin urholkas i praktiken, även om det demokratiska omröstningsförfarandet till riksdag och kommunfullmäktige består.⁵⁸ Bristfällig utbildning och dåliga kunskaper tenderar dessutom att omintetgöra möjligheterna till social förändring på individuell nivå, vilket tillsammans med utestängningen från olika sociala arenor cementerar ett redan presumerat utanförskap.⁵⁹ Betänk samtidigt att skolan har ett uttalat uppdrag att främja elevernas utveckling till ansvarskännande medborgare och förankra respekt för demokratiska värden.⁶⁰

Det samhälleliga problemet i fråga om vikande kunskapsresultat har kontinuerligt utretts av Skolinspektionen. Hösten 2014 hade inspektionsmyndigheten utvärderat samtliga grundskoleenheter i Sverige och kommit fram till att mer än 60 procent av skolverksamheterna inte levde upp till författningarnas krav ifråga om det kompensatoriska uppdraget.⁶¹

⁵⁶ Förutsatt att skattebasen vilar på inkomst av tjänst i samma utsträckning som idag.

⁵⁷ Eriksen, Erik Oddvar & Weigård, Jarle (2000) *Habermas politiska teori*, s. 141 f.

⁵⁸ *Ibid.*, s. 142.

⁵⁹ Se bl.a. Broady, Donald (1998) *Kapitalbegreppet som utbildningssociologiskt verktyg*.

⁶⁰ Se Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, reviderad 2018 (Lgr 11), s. 8 ff och 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

⁶¹ Skolinspektionen (2014) *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja för förbättrade kunskapsresultat*, s. 60. I grundskolan var det 65 procent av skolenheterna som uppvisade brister vad gäller lägefterlevnad och i gymnasieskolan var siffran hela 78 procent.

Med beaktande av att en omfattande del av alla elever i grundskolan någon gång får särskilt stöd under en längre eller kortare period finns ett uppenbart problem med genomslagskraften av de rättsliga reglerna, antingen genom att reglerna inte följs eller genom att regelefterlevnad inte leder till önskat resultat.

Att utbildningssystemet brister i sin uppgift att ge *alla* medborgare en bred kunskapsbas till nytta för samhället som helhet innebär inte per se att alla delar av samhället missgynnas. Tvärtom kan det för vissa grupper vara gynnande med differentiering och utslagning så att en grupp gynnas på en annan grupps bekostnad.⁶² På så sätt bibehålls och befästs den egna sociala positionen, inte minst utifrån ett exklusivitetsperspektiv.⁶³ Med detta ska förstås att det *kan* finnas incitament för att, medvetet eller omedvetet, minska genomslaget av en likvärdig skola där fler elever når högre utbildning och därmed konkurrerar om samma positioner i yrkeslivet. Detta strider dock mot både de kollektivistiska värden som genom-syrar stora delar av skolförfattningarna och mot de värden som förespråkar individuell anpassning, varför det utgör en sorts ”tredje perspektiv”.⁶⁴

Strävan för utbildningsväsendet, och i förlängningen för staten som helhet, är att eleverna ska förstå hur kunskap kommer till och erbjudas en mångfald av olika arbetsätt och utbildningsvägar för att tillgodogöra

⁶² Sven-Eric Liedman skriver bl.a. i *Ett oändligt äventyr – Om människans kunskaper*, s. 271 ff. om att makten uppmuntrar och favoriserar viss typ av kunskap som makten själv kan dra nytta utav, samt att makten – i termer av staten och samhällets härskande elit – historiskt har förbjudit sådan kunskap som verkar emot deras intressen. Således finns en stark koppling mellan makt och kunskap, även vid sidan av devisen om att ”kunskap är makt”.

⁶³ Broady, D. (1998), s. 23. Broady utgår från den franske filosofen Pierre Bourdieus studier av elitens användning av utbildningssystemet för att positionera sig i samhället och underbygga sin egen exklusivitet. Broady gör en liknelse med Sverige, men menar att det här främst är medelklassen som använder sig av utbildningssystemet som klassmarkör och för säkerställandet av redan etablerad position.

⁶⁴ Detta ”tredje perspektiv”, vilket är mer konservativt inriktat, behandlas översiktligt i avsnitt 2.1.1 nedan.

sig kunskap och färdigheter. Vidare får inte lärandestrukturer, alltså skolans organisatoriska lösningar och metoder, stå i vägen för elevens lärande.⁶⁵ För att rättslig reglering ska vara ändamålsenlig måste alltså reglerna utformas så att skolans organisation antar en för eleverna gynnsam form och att rättskonstruktionen inte fungerar som ett hinder. Huruvida de värden som ligger till grund för skolväsendets organisation ska vara primärt kollektiva eller individuella framgår dock inte.

Statens preferenser av vad som är eftersträvansvärt i utbildningshänseende, givet målsättningen att utbilda befolkningen mot framtida arbete, kommer till uttryck i kurs- och läroplaner. Kristiansson menar att utifrån skolväsendets målrationalella utgångspunkter ligger det i farans riktning att elever betraktas som objekt som ska ”manipuleras” utifrån vissa statligt utarbetade mål och mått, vilka kommer till uttryck i just kurs- och läroplaner.⁶⁶ Ett exempel är just själva grundskolans organisation, vilken inte lämnar något större utrymme för differentiering eller alternativ anpassning för elever med mer omfattande behov. De statligt satta kunskapsmålen utgör definitionen av ett förhärskande normalitetsbegrepp, mot vilket alla elever ska sträva. Begreppet ”en skola för *alla*” som lanserades i och med läroplanen Lgr 80 och som syftar till att alla elever ska få utrymme, förutsättningar och känna delaktighet i skolan, har i realiteten ersatts med ”*en* skola för alla” i och med att skolan sätter generella ramar för hur eleverna förväntas vara och vilka kunskaper och förmågor som anses eftersträvansvärda.⁶⁷

⁶⁵ SOU 1992:94 *Bildning och kunskap*, s. 11 ff.

⁶⁶ Kristiansson, M. (2006), s. 14, 17. Med målrationalitet avses en princip för skolutveckling som går att knyta till kontroll av decentraliseringens följder, samt mätbarhet avseende elevens lärande utifrån en rad på förhand givna strävansmål. Dessa strävansmål kommer till uttryck allmänt i 1 kap. 4 § skollagen (2010:800) och mer preciserat för varje ämne och årskurs i de olika kursplanerna.

⁶⁷ Det obligatoriska skolväsendet omfattar förvisso även sär-, same- och specialskolan, vilka dock endast utbildar ca två procent av alla skolpliktiga elever. Samtidigt har friskolereformen (prop. 1991/92:95, s. 8), vilken bland annat hade till syfte att ”vitalisera skolan”, resulterat i en likriktning där utrymmet för fristående skolor att avvika från den

Det kollektiva intresset av en fungerande utbildning för alla, vilket fordrar att skolan för vissa elever vidtar kompensande åtgärder, åskådliggörs genom ett citat från en statlig offentlig utredning:

”Försämrade kunskaper har en negativ påverkan på tillväxten i stort. Med mindre humankapital minskar samhällets förmåga att lösa de problem som uppstår, och det blir svårare för näringslivet att upprätthålla internationell konkurrenskraft. Särskilt måste utbildningssystemet fånga upp och stödja dem med sämst förutsättningar och skolresultat.”⁶⁸

Den kollektivistiskt färgade rättsutveckling som syftar till att tillgodose statens behov av skolad arbetskraft, och som legitimerar skolplikt, är starkt ideologiskt präglad. Vidare påpekas att elever med sämre förutsättningar måste stödjäs, vilket i praktiken fordrar en individualisering av utbildningen anpassad efter varje elevs unika behov.⁶⁹ Det kollektiva intresset ligger alltså i att utbildningen bedrivs ändamålsenligt för en så stor del av eleverna som möjligt. Motsvarande problem består i att den nuvarande rättskonstruktionen inte i tillräcklig utsträckning är just ändamålsenlig eftersom antalet elever som lämnar grundskolan med ofullständiga betyg, trots en omfattande rättslig reglering som ska verka för motsatsen, alltjämt är högt.

gängse formen minskat i och med den ökade detaljregleringen på skolområdet. Begreppet ”en skola för alla” avhandlas närmare samman med integreringsnormen i avsnitt 4.5.1 nedan.

⁶⁸ SOU 2015:90 *Utbildning för framtidens arbetsmarknad*, s. 16 (Bilaga 5).

⁶⁹ Detta framgår av bl.a. 1 kap. 4 §, 3 kap. 2, 5 §§ och likvärdighetsprincipen i 1 kap. 9 § som även avhandlas i avsnitt 4.2 nedan.

1.6.2 Den rättsliga problematiken avseende värdemässiga kollisioner

Rätten till grundläggande utbildning omfattar alla barn som omfattas av skolplikt.⁷⁰ Sådan skolplikt gäller från och med sex års ålder för barn som har svenskt medborgarskap och är bosatta i landet.⁷¹ Såväl rätten till utbildning som skolplikten säkerställer i någon mån det kollektiva intresset av att medborgarna ges förutsättningar för vidare studier och en etablering på arbetsmarknaden. Samtidigt innebär rätten till utbildning, i den svenska kontexten, att den enskilde också kan ställa vissa kvalitativa krav gentemot staten avseende hur utbildningen ska utformas och anpassas efter elevens behov och förutsättningar. Anpassningarna är utgångspunkten för det kompensatoriska uppdraget, vilket har kommit att få en allt starkare ställning över tid.⁷²

Balansen mellan statens intressen och den enskildes rätt aktualiserades redan i och med FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, där artikel 26 avseende rätten till utbildning för alla barn blev en kontroversiell fråga. Kontroversen bestod i vems intressen en sådan rätt var avsedd att tillgodose, samt vilken hänsyn som skulle tas till vårdnadshavarnas trosuppfattning. Artikelens utformning kom att beakta såväl statens som vårdnadshavarnas och den enskilda elevens intressen utan att det tydliggjorts hur en avvägning mellan dessa intressen ska göras när de står i motsatsförhållande till varandra.⁷³ Exemplet med artikel 26 visar på en långvarig och gränsöverskridande motsättning mellan individuella och kollektiva värden ifråga om skolverksamhet

För Sveriges del går det att tala om en rättighetifiering, vilket ska tolkas som en ökad användning av rättighetskonstruktioner i den politiska retoriken men med begränsade reella möjligheter att de facto driva

⁷⁰ Se bl.a. 2 kap. 18 § regeringsformen (1974:152) och 7 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁷¹ 7 kap. 2 och 4 §§ skollagen (2010:800) och Lerwall, Lotta (2017) *Skolplikt och rätt till utbildning*, s. 57 ff.

⁷² Se kapitel 3 för en detaljerad beskrivning av det kompensatoriska uppdragets framväxt.

⁷³ Roth, Klas (2011) *Artikel 26: Ett principiellt yttrande om utbildning*, s. 18 ff.

igenom de positiva rättigheter som staten gett uttryck för i lagstiftningen.⁷⁴ Rätten till utbildning som enkom en krävbar rättighet för den enskilde blir ur ett sådant perspektiv en chimär, eftersom staten ålägger den enskilde skolplikt och självständigt definierar utbildningens innehåll och form.⁷⁵

När lagstiftningen rörande skolan successivt kommit att öka i omfång, även om flera av de nuvarande reglerna existerat redan tidigare men i andra former, och rätten till utbildning indirekt fått en mer kvalitativ dimension har den enskildes inflytande över utbildningen kommit att öka. Genom anmälan eller överklagan kan en elev eller dennes vårdnadshavare idag göra gällande att en skola eller en huvudman inte vidtagit de åtgärder som eleven är i behov av.⁷⁶ Den rättsliga konstruktionen ifråga är formellt sett rättvis i så måtto att alla elever ges *samma* garantier, men rätten beaktar inte skolväsendets begränsade resurser och tillgängliga kompetenser. Den enes rätt kan därför i realiteten komma att ställas mot någon annans rätt, eller en enskild elevs behov mot kollektivets behov.

Även ifråga om konkreta bestämmelser och mer abstrakta rättsprinciper uppstår normkollisioner i skolan där en pedagog eller skolledare tvingas välja mellan oförenliga storheter. Vilket valet än blir kommer en regel eller rättsprincip att åsidosättas till förmån för den motsatta, en så kallad normkollision. Då de motstående reglerna eller rättsprinciperna bottnar i olika politiska ideologier blir det på sätt och vis ett val mellan de värden som kommer till uttryck till följd av dessa ideologier. Det nuvarande systemet som omfattar tillsyn ex post utgår från en rent rättslig logik som inte tar hänsyn till normkollisioner, med konsekvensen att det

⁷⁴ Se bl.a. Gustafsson, Håkan (2018) *Rättighetifiering – om rättigheternas tragedi*, s. 46–87. Se även Vahlne Westerhäll, Lotta (2004) *Den starka statens fall?*, s. 640–647.

⁷⁵ Lotta (Vahlne) Westerhäll har benämnt sådana sociala rättigheter som ”kvasirättigheter” utifrån att staten gällande sociala rättigheter förbehållit sig rätten att i solidaritetens, rättvisans och samhällsekonominns namn definiera rättigheternas omfång och innebörd. Se Westerhäll, Lotta (1994) *Patienträttigheter*, s. 83 f.

⁷⁶ Se 28 kap. skollagen (2010:800) om överklagande och anmälan.

allmänna kritiserar verksamheten om en regel åsidosatts – även om den åsidosatts till förmån för en annan regel.

Avvägningsregler saknas i de aktuella fallen och pedagogerna kan därför komma till olika slutsatser, vilket i sin tur strider mot de grundläggande principerna om såväl likvärdighet som likabehandling.⁷⁷ Vad rätten anger och hur rätten manifesteras i den pedagogiska praktiken är därmed två skilda saker.

1.7 Den röda tråden

Dispositionen är tänkt att spegla en logisk ordning som även svarar mot de fyra forskningsfrågorna. Inledningsvis redogörs i KAPITEL 2 för teoretiska och metodologiska överväganden som ligger till grund för studiet av hur kollektiva respektive individuella värden påverkar förutsättningen för rättslig styrning.

KAPITEL 3 tar sin utgångspunkt i de överväganden som banade väg för grundskolereformen och etablerade en kollektivistisk grundsyn på den svenska grundskolan. Genom kapitlet, vilket är uppbyggt i kronologisk ordning, redogörs för de skeenden som inneburit att ideologiska ställningstaganden i den politiska dimensionen resulterat i att rätten kommit att spegla det värdemässiga motsatsförhållandet och gett upphov till inkoherenser i rättsordningen likväl som normkollisioner i tillämpningen av rätten.

I KAPITEL 4 behandlas de rättsprinciper som är av särskild vikt för styrningen av det kompensatoriska uppdraget. Även om det är frågan om rättsprinciper med syfte att fungera som tolkningsram för övrig författning inom en primärt rättslig logik omfattar dessa principer en politisk dimension i och med att de inducerats i rättsordningen för att fungera som både mål och regleringsram. Att rättsprinciperna kan sägas innefatta

⁷⁷ Se avsnitt 4.2 nedan.

vissa angivna målsättningar innebär att de även avspeglar vissa rättsliga värden som bottnar i bakomliggande politisk ideologi. Därför uppkommer normkollisioner även på det principiella planet när dessa värden tycks oförenliga.

Skolväsendets organisation och rättsliga uppbyggnad analyseras i KAPITEL 5 med särskilt fokus på de kollektiva aspekterna av det kompensatoriska uppdraget. Organisationen ska förstås både som relevanta myndigheter, olika former av huvudmän, skolenheter och grupper samt den rättsliga styrkedja vilken reglerar de olika aktörernas ansvar och kompetenser ifråga om bland annat det kompensatoriska uppdraget. Genom att följa styrkedjan från en mer abstrakt aggregerad nivå med staten som normativ aktör till rektorernas och pedagogernas konkreta ansvar för den enskilda eleven övergår redogörelsen till att i KAPITEL 6 avhandla det individuella stödet med utgångspunkt i de rättsregler som följer av skollag och skolförordning. Särskilt fokus ligger på stödåtgärder i form av extra anpassningar och särskilt stöd, vilka visar på en tydlig distinktion i synen på individ och kollektiv. I slutet av respektive kapitel besvaras de angivna forskningsfrågorna.

Efter att rättsreglernas innebörd och potentiella problem avhandlats följer i KAPITEL 7 en redogörelse och analys av rättens tillblivelse i praktiken. Detta sker i form av tre mer djuplodande illustrationer av hur rättstillämpningen ger upphov till olika former av normkollisioner i den pedagogiska omsättning av rätten i praktisk handling. Skillnader i hur pedagogiska utgångspunkter påverkar hur rätten manifesteras i skolan, samt hur olika pedagogiska perspektiv beaktar olika värden avhandlas också. Illustrationerna bygger på vad som framkommit i de föregående kapitlen och är ett första steg i att sammanfatta studiens resultat.

I det avslutande KAPITEL 8 tas ett helhetsgrepp på de normkollisioner som uppstår till följd av att individualistiska och kollektivistiska värden samexisterar i rätten mot bakgrund av avhandlingens syfte. Svaren på forskningsfrågorna analyseras på övergripande nivå för att ge en djupare förståelse för konsekvenserna ifråga om ändamålsenlighet i den rättsliga styrningen av det kompensatoriska uppdraget. Studiens resultat

presenteras och analyseras utifrån hur styrningen framgent kan komma att bli mer ändamålsenlig i såväl individens som i kollektivets intresse.

KAPITEL 2

2 Teoretiska och metodologiska utgångspunkter

I det följande kapitlet redogör jag för de teoretiska verktyg och utgångspunkter som ligger till grund för studien av den rättsliga styrningens ändamålsenlighet samt för de metoder och det material som tillämpas.

2.1 Normativa grundmönster

2.1.1 Rätten som en spegling av samhälleliga värden

I den förevarande studien betraktas inte rätten som ett koherent regelsystem, frikopplat från moral och ideologiska värden, eftersom jag menar att ett sådant synsätt är en allt för omfattande förenkling av den komplexa skolverksamheten.⁷⁸ Likt Anna Christensen menar jag att rättens (totala) systemkaraktär är svag givet mängden av konkurrerande normer på olika nivåer samt att materiella rättsregler inte tillkommer i ett vacuum utan

⁷⁸ Se bl.a. Sand, Inger-Johanne (1996) *Styrning av komplexitet – Rettslige former for statlig rammestyrning og desentralisert statsforvaltning*, s. 28–31 avseende komplexiteten ifråga om rättslig styrning av välfärdsstatliga institutioner.

är ideologiskt präglade.⁷⁹ I mängden av rättsregler går det enligt Christensen att identifiera relativt konstanta mönster som speglar kulturella värderingar i samhället. Dessa utgör *normativa grundmönster*.⁸⁰

Ett grundantagande i Christensens teori är att sociala förhållanden, bland annat i termer av sociala konflikter, har stor påverkan på rättsreglernas omfattning och innehåll.⁸¹ Orsakerna bakom såväl konflikterna som de rättsliga försöken att komma tillrätta med dem skiljer sig åt, varför det finns ett spänningsfält mellan olika normativa grundmönster.⁸² Rätten är därför polycentrisk, inte enkom på grund av olika normativa aktörer, utan även på grund av att det inom rätten existerar normativa fält som konkurrerar med varandra och ger upphov till normkollisioner:

“If you reject the idea of the law-maker and accept the idea of the legal order as a state codification of an already existing morale practice, it becomes obvious that law is and must be polycentric.”⁸³

Jag instämmer i den numer vedertagna synen på rätten som polycentrisk, men menar samtidigt att det i styrningshänseende inte går att bortse från lagstiftaren som en normativ aktör med särskild kapacitet och auktoritet. I vart fall teoretiskt har lagstiftaren möjlighet att göra avvägningar avseende vilka värden, eller normativa grundmönster, som ska vinna företräde framför andra, även om normgivning i slutändan är ett utflöde ur en form av folkvilja.⁸⁴

⁷⁹ Christensen, Anna (1996) *Skydd för etablerad position – ett normativt grundmönster*, Tidsskrift for Rettsvitenskap, nr 4 1996, s. 522 f och 526. Christensen använder inte ideologibegreppet, men menar att det är frågan om historiskt betingade sociala normer.

⁸⁰ Ibid., s. 527.

⁸¹ Ibid., s. 525.

⁸² Christensen, Anna (1995) *Polycentricity and Normative Patterns*, s. 239.

⁸³ Ibid., s. 238.

⁸⁴ Med ”teoretiskt” avses att det i realiteten kan vara olika samhällshänsyn som mer eller mindre undermedvetet påverkar lagstiftaren att instifta vissa regler. Om det är frågan om

Eftersom de normativa grundmönstren omfattar motsatta politiskt laddade områden menar Christensen att grundmönstren försöker attrahera den rättsliga regleringen i vad hon kallar det *normativa fältet*.⁸⁵ Om en viss intressesfär blir rättsligt reglerad vinner den företräde framför andra intressen i och med att rättsnormer utgör auktoritära normer som därmed kan bli hierarkiskt överordnade andra normer i samhället.⁸⁶

2.1.2 Konkurrerande värden

Stendahl har mot bakgrund av Christensens teorier i flera rättsvetenskapliga studier identifierat olika *värdekluster*.⁸⁷ Även om studierna främst behandlat regleringen och konsekvenserna av socialförsäkringssystemet menar jag att samma indelning av värdekluster kan appliceras på fler välfärdstatliga institutioner där det är frågan om att staten ska säkerställa en viss standard eller vissa tjänster åt medborgarna. Medan Christensens normativa grundmönster utgår från vad som framträder i studiet av rättskällorna hämtar Stendahl sitt material från ett bredare spektrum av källor.⁸⁸ De tre värdekluster som Stendahl använt sig av är social stabilitet, individuell frihet och social rättvisa.⁸⁹ Samtliga går att identifiera även

aktiv styrning med rättsliga medel kommer det dock att etableras en hierarkisk ordning även mellan olika normativa fält. Eftersom ”lagstiftaren” är en process snarare än den församling som röstar om införande av ny lag är det dessutom frågan om en kompromiss. Avseende det holistiska lagstiftarbegreppet, se bl.a. Hult, D. (2015), s. 36 ff.

⁸⁵ Christensen, A. (1996), s. 531.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Stendahl, Sara (2008) *Employment support – a normative step backward, forward or nowhere?*, s. 176. Se även Stendahl, Sara (2004) *Communicating Justice Providing Legitimacy. The Legal Practices of Swedish Administrative Courts in Cases Regarding Sickness Cash Benefits*.

⁸⁸ Stendahl, S. (2008), s. 176.

⁸⁹ Ibid. (Författarens översättning)

ifråga om skolväsendet och det kompensatoriska uppdraget, där de två senare kan översättas i dikotomin individ/kollektiv.⁹⁰

Social stabilitet omfattar värden som konserverar den rådande ordningen, stödjer redan etablerade positioner och fokuserar på de grupper i samhället som anser sig ha någonting att förlora snarare än att vinna på social förändring.⁹¹ En sådan grupp framträder även ifråga om skolväsendet, men kommer endast att avhandlas översiktligt i avhandlingens avslutande kapitel. Mer relevanta för den fortsatta framställningen är de värdekluster eller normativa grundmönster som går att hänföra till kollektivistiska och individualistiska intressen eller hänsyn.

Social rättvisa tar sin utgångspunkt i solidaritet och ”rättvis” resursfördelning baserad på en socialdemokratisk tanke om resurser efter behov, vilket inbegriper kompensatoriska åtgärder för att utjämna förutsättningarna mellan individer.⁹² Detta kan ses som att både kollektiv och individ ska beaktas, men ska i avhandlingens kontext främst förstås på aggregerad nivå i termer av kollektivets bästa som motpol till att enskilda individer tar resurser i anspråk på kollektivets bekostnad. Värt att notera är dock problemet med att separera individ och kollektiv, då de båda polerna är beroende av varandra. Kollektivet består av individer.

Individuell frihet förknippas Stendahl med autonomi och marknadsanpassning, där välfärdsstatens uppgift är att förse den enskilde med valmöjligheter och erbjuda flexibilitet och individanpassning i sina ”tjänster” gentemot medborgaren. Detta synsätt ligger nära existerande individualistiska värden som beaktas ifråga om den rättsliga styrningen av skolväsendet där elev, vårdnadshavare och i stor utsträckning även

⁹⁰ Utifrån att det är frågan om olika värdekluster som rör sig i det normativa fältet är det inte frågan om en strikt dikotomi, utan om polariserande värden som i den rättsliga praktiken kan komma i konflikt med varandra.

⁹¹ Stendahl, S. (2008), s. 176.

⁹² Ibid. Stendahl skriver ”To achieve social equality there is a need for a strong state capable of creating (re)distribution of resources and, in its prolongation, a democratic society constituted of people able to make autonomous decisions.” Därmed framträder ett ömsesidigt beroende mellan individ och kollektiv.

rättsordningen fordrar att skolväsendet anpassar undervisningen efter elevens specifika behov.⁹³

Oavsett om man betecknar de olika intressesfärerna som normativa grundmönster eller som värdekluster framträder ett spänningsfält mellan olika värden som inte alltid är möjliga att beakta simultant i det enskilda fallet. Däremot hindrar inte dess motsatsförhållanden att båda värdeklustren inryms i rättsordningen. Tvärtom, menar jag, lägger inkorporeeringen av olika värden i rätten grunden för en högre grad av flexibilitet i den pedagogiska tillämpningen av rättsreglerna, förutsatt att det föreligger någorlunda balans mellan nämnda värden.

2.1.3 Kollektiva och individualistiska värdekluster

I den förevarande studien har jag med utgångspunkt i Christensens teorier identifierat två normativa grundmönster eller värdekluster som gör sig gällande ifråga om hela skolväsendet, men som är särskilt framträdande vad gäller grundskolans kompensatoriska uppdrag.

Ett första värdekluster beaktar *kollektivistiska* värden och kommer i skolförfattningarna till uttryck bland annat genom den politiska devisen om ”en skola för alla”. Grundskolan är sprungen ur den välfärdsstatliga folkhemstanken om rättvisa och rättvis fördelning, vilket i utbildningshänseende manifesterats genom att alla elever, oavsett socioekonomiska förutsättningar, ska blandas i gemensamma skolenheter som ska ombesörja grundläggande utbildning.⁹⁴ Det finns utifrån ett sådant perspektiv ett egenvärde i att säkerställa ett sammanhållet kollektiv av elever.

⁹³ Även andra aspekter av individualism och marknadsanpassning syns i den rättsliga organisationen av skolväsendet, inte minst genom friskolereformen och det fria skolvalet som etablerades på början av 1990-talet.

⁹⁴ Se avsnitt 3.1 nedan för en utveckling av grundskolans kollektivistiska utgångspunkter.

Ett andra grundmönster är en praktisk följd av det första och intar en delvis motsatt utgångspunkt i form av den enskilda individen i kontrast till kollektivet. Med beaktande av alla elevers olika förutsättningar att nå skolans mål och kunskapskrav fordras i vissa fall individuell anpassning av undervisningen inom ramen för det större kollektivet om det i reell mening ska vara frågan om en skola för alla. Sådana *individualistiska* värden kan dels ses som en del i ett större kollektivistiskt värde, dels som ett motsatsförhållande till det sammanhållna kollektivet. Individen som rättighetsbärare ska mot bakgrund av sådana individualistiska värden få sina unika behov tillgodosedda. Behoven kan om så fordras tillgodoses vid sidan av kollektivet och/eller på bekostnad av kollektivets resurser, varför det finns ett spänningsfält mellan de båda värdeklustren.⁹⁵

Spänningsfältet har lett till i en dragkamp i det normativa fältet vilket i sin tur har resulterat i att ett antal rättsprinciper och konkreta rättsregler kolliderar med varandra eftersom de är uttryck för det ena eller det andra värdeklustret. Parallellt med de båda normativa fält som beskrivits ovan finns även det tredje fält som Stendahl benämnde i termer av social stabilitet, vilket är mer konservativt orienterat och strävar efter ett bevarande av den rådande ordningen till gagn för de grupper som den rådande ordningen upplevs gynna.⁹⁶ Detta liknar det av Christensen identifierade grundmönstret om skydd för etablerad position.⁹⁷

Eftersom rättskonstruktionen avseende det kompensatoriska uppdraget inbegriper flera normativa grundmönster samtidigt uppstår vissa svårigheter relaterade till den politiska ambitionen att med rättsliga medel styra skolan så att den svarar mot vissa på förhand givna ändamål. De

⁹⁵ Spänningsfältet har flera dimensioner och inbegriper såväl bakomliggande politisk ideologi avseende relationen mellan individen, kollektivet och staten som en kamp mellan grupper och individer om befintliga resurser.

⁹⁶ Se Broady, D. (1998).

⁹⁷ Christensen, A. (1996), s. 528 f. Ett sådant konserverande grundmönster står i skarp kontrast till de båda övriga grundmönstren, vilka strävar efter förändring i motstående riktningar. Skydd för etablerad position är enligt Christensen ett av de mest grundläggande normativa grundmönstren som kan identifieras i rätten.

svårigheter som är centrala för den fortsatta framställningen är relaterade till polycentri och koherens och kommer främst till uttryck i form av *normkollisioner*.

2.2 Förhållandet politik och rätt

2.2.1 *Pluralism i den politiska dimensionen*

Rätten är till sin natur ideologiskt impregnerad. Olika politisk-ideologiska intressen gör sig gällande vid rättsreglernas tillblivelse och kommer därmed att färga rättskonstruktionen, vilket påvisats inte minst genom Christensens teori om normativa grundmönster.⁹⁸ Om politisk ideologi ska förstås i enlighet med en strävan efter en viss samhällsordning kommer olika ideologier som politiskt tankegods successivt också att genomsyra rätten i form av olika värden eftersom rätten tillkommer till följd av en politisk process.⁹⁹ Annorlunda uttryckt kan rätten ses som ett verktyg med vilket politik omsätts i praktik.

Medan den politiska dimensionen är relativt snabbväxande, vilket avspeglar sig vid instiftandet av konkreta rättsregler, konserveras olika värden i rättens djupare strukturer och kan därmed överleva över tid.¹⁰⁰ Hur rättsordningen tar sig uttryck inom ett visst rättsområde påverkas därför dels av vilket normativt grundmönster som vid en viss tidpunkt utövar

⁹⁸ Christensen, A. (1996), s. 519–574.

⁹⁹ Se t.ex. Destutt de Tracy, A.L.C. (2011) *Elements d'idéologie*, s. 84 ff. Ideologi i den politiska dimensionen är ett ”medvetandes uppsättning av idéer” och associeras ofta med politikens ambition om att skapa en särskild samhällsordning.

¹⁰⁰ Tuori, Karlo (2009) *Critical Legal Positivism*, s. 147 ff. Tuori beskriver rätten i olika lager där de djupare nivåer av rätten i termer av rättskultur och djupstruktur är mer trög-rörliga och bestående än rättsreglerna på ytnivån. Olika värden kan därför konserveras i rätten även om rättsreglerna ändras.

den starkaste dragningskraften i det normativa fältet, dels vilka värden som har kommit att konserveras i rätten.¹⁰¹

Som nämndes i föregående stycke formas den rättsliga regleringen, även inom ett avgränsat område som skolans kompensatoriska uppdrag, av flera olika grundmönster eller värdekluster samtidigt, även om ett visst mönster kan vara dominerande vid en given tidpunkt.¹⁰² Dessutom ska beaktas att tidigare dominerande grundmönster eller värdekluster har gjort avtryck i rätten som kan vara bestående och att nya regler, till följd av att ett nytt normativt grundmönster intagit den starkare positionen, adderas till befintliga som härstammar från ett annat värdekluster. På så sätt skapas pålagringar i rätten där olika värden kommer att samsas eller konkurrera även om de härstammar från olika perioder. Över tid rör sig den rättsliga regleringen mellan olika ”politisk-ideologiska poler” vilket förändrar såväl rättsreglernas innehåll som balansen dem emellan.¹⁰³ Normernas innehåll är därför aldrig en renodling av ett enda grundmönster eller värde och inte heller är dess påverkan på det normativa fältet statisk. Olika värden etableras över tid och bildar värdekluster med olika dragningskraft.¹⁰⁴

Även om ett grundmönster kan vara förhärskande vid en given tidpunkt uppstår värdemässig pluralism till följd av att flera grundmönster samexisterar. Värdemässig pluralism kan i sin tur upphov till en polycentrisk rättsordning med olika auktoritära normgivare.¹⁰⁵ Rätt och politik verkar därmed oupplösligt sammanflätade och precis som ideologiskt

¹⁰¹ En sådan slutsats följer av en samtidig tillämpning av Christensens och Tuoris teorier om rätten.

¹⁰² Numhauser-Henning, Ann (2013) *Understanding Law as Normative Patterns in a Normative Field*, s. 30 f.

¹⁰³ Christensen, A. (1996), s. 531.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Rent konkret kan det vara frågan om att myndigheter och domstolar tolkar regler och rättsprinciper olika utifrån motsatta värdekluster eller att aktörer utanför det rättsliga systemet ger uttryck för värden som inte för tillfället är förhärskande inom rättsordningen.

förankrade värden gör sig gällande i hela det politiska systemet, gör de sig också gällande i rätten.¹⁰⁶

I och med att dåtid och nutid samsas i rättsordningen, samt att lagstiftningsprocessen i ett demokratiskt samhälle innebär kompromisser mellan olika intressen och ideologiska utgångspunkter, uppstår alltså en pluralistisk eller polycentrisk rättsordning till följd av konkurrerande normativa grundmönster. Eftersom olika värden samsas i rättsordningen kan de också hamna på kontrakurs med varandra.¹⁰⁷ Dessutom finns värden eller uppsättningar av informella regler som inte, i traditionell bemärkelse, definieras som primärt rättsliga, men som ändå har en normativ påverkan på människors beteende.¹⁰⁸

I den förevarande studien verkar rätten i ett *pedagogiskt landskap* som har en egen stark kultur med historiskt förankrade normer vilka inte i alla avseenden överensstämmer med de rättsliga premisserna. Utöver den polycentri som föreligger i själva rättsordningen uppstår en mer komplex form av polycentri som inrymmer normer även vid sidan av rätten. Än mer komplex blir den polycentriska dimensionen ifråga om rättslig styrning i och med att det i 1 kap. 5 § tredje stycket skollagen (2010:800) anges att "[u]tbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet." Vid sidan av de normer som grundas i politiken och manifesteras i rätten ska alltså även normer och värden från den pedagogiska vetenskapen beaktas. Då utbildning per definition utgör sådan faktisk verksamhet som inte fullt ut kan detaljregleras utövar dessa pedagogiskt förankrade normer och värden en icke förkastlig påverkan på det pedagogiska landskapet.

¹⁰⁶ Stanford Encyclopedia of Philosophy (2014), sökord: *Law and ideology*, s. 1.

¹⁰⁷ Günther, Klaus (2008) *Legal pluralism or uniform concept of law?*, NoFo nr 5 April 2008, s. 6. Günther ställer frågan huruvida en polycentrisk förståelse och tillämpning av rätten bidrar till bristande koherens och att lika fall inte alltid behandlas lika eftersom olika normer och värden kan fungera vägledande i olika fall.

¹⁰⁸ Siverbo, Sven (2001) *Reformer och regler – Om att spara och förändra i offentliga organisationer*, s. 15 f.

2.2.2 Ändamålsförskjutning

En regels politiska ändamål, så som de kommer till uttryck i förarbeten, är närmast en motivering av olika avvägningar till förmån eller nackdel för endera intresset vid tidpunkten för rättsregelns tillkomst.¹⁰⁹ Enligt Christensen är en stor del av rättsreglernas innehåll, inte minst i "[d]en sociala dimensionen, [...] helt enkelt en juridisk kodifiering av de moraliska sedvänjor och grundhållningar som utbildats i samhället."¹¹⁰ Ett sådant synsätt, vilket jag ansluter mig till, innebär en stark koppling mellan samhällsuppfattning och rättslig praktik. Eftersom de normativa grundmönstren tenderar att skifta i dragningskraft kan dock befintliga ändamål komma att tolkas i ett nytt ljus och få en ny rättslig innebörd i och med att ett visst grundmönster ersätter ett annat ifråga om dominerande ställning.

Rätten är dock inte bara en vindflöjel som välvilligt följer omkastningar i den politiska dimensionen. Rättstillämpningen följer en logik delvis frikopplad från politiken, vilket motsäger tanken om rätten som frusen politik. Att rätten genom så kallad "autopoiesis" börjar legitimera sig själv utifrån en rent rättslig logik där strävan efter koherens kan gå före allmän moraluppfattning och där terminologin skiftar innebörd så att pedagogiska begrepp får en specifik rättslig innebörd är exempel på rättens " eget liv".¹¹¹ I styrningshänseende blir det därför centralt att ta den rättsliga logiken i beaktande, eftersom den kommer att praktiseras av domstolar och myndigheter och därmed påverka den pedagogiska praktiken i en riktning som delvis avviker från de politiska ändamålen.

¹⁰⁹ Grönfors, Kurt (1960) *Ändamålsförskjutning och rättssäkerhet*, s. 14.

¹¹⁰ Christensen, A. (1996), s. 527.

¹¹¹ Såväl Teubner som Luhmann har enträget argumenterat för en sådan förståelse av rätten som självreproducerande och i allt större utsträckning frikopplad från politiken. Se bl.a. Luhmann, Niklas (1982) *Autopoiesis, Handlung und Kommunikative Verständigung*, Luhmann, Niklas (1995) *Social Systems* och Teubner, Gunther (1993) *Law as an Autopoietic System*.

Ändamål ligger enligt Christensens resonemang i linje med vad den allmänna önskan om ändamålet innebär och således skulle ändamålet, i likhet med vad Grönfors anför, kunna förändras över tid även om rättsreglerna förblir de samma. Vad som var att anse som ändamålsenligt vid rättsreglernas tillkomst skulle enligt samma resonemang vara hur nära styrningens konsekvenser låg i förhållande till folkviljan, vilket inte låter sig mätas och därför inte heller kommer att prövas. En begränsning i hur mycket ändamålet kan förskjutas över tid utgörs dock av hur förankrade rättsreglerna och rättsprinciperna är i de värden som cementerats i rättens djupare strukturer.¹¹²

2.2.3 Förutsättningar för mer ändamålsenlig rättslig styrning

Ändamålsenlighet ska inte förstås binärt eller i absoluta termer. Det finns olika grader av mer eller mindre ändamålsenlig rättslig styrning. Den rättsliga påverkan är inte heller det enda påverkansmedlet, vilket Gustafsson har uttryckt som att ”rätten utgör ett ’funktionellt komplement’ till de sociala normsystemen”.¹¹³ Det sociala normsystem som är av störst vikt för den fortsatta framställningen är det ovan nämnda *pedagogiska landskapet*, vilket i flera avseenden speglar rätten men också omfattar andra värden och logiker.¹¹⁴

Utifrån det ovan angivna ändamålet att tillförsäkra att en så stor del av eleverna som möjligt ges så bra utbildning som möjligt, särskilt beaktat de nationella kunskapskraven, innebär ändamålsenlighet att den rättsliga

¹¹² Även om dessa värden enligt Tuoris teoretiska modell utgör en del av rätten har de tillkommit genom ett ideologiskt inflöde ur den politiska dimensionen.

¹¹³ Gustafsson, H. (2002), s. 134.

¹¹⁴ Mathiesen, Thomas (2005) *Rätten i samhället – En introduktion till rättsociologin*, s. 60, 120. Mathiesen menar att rättsreglerna måste svara mot de moraliska föreställningar och de informella regler som existerar inom ett visst ”socialt landskap” för att utgöra ett effektivt medel för styrning.

styrningen ger resultat som pekar i en sådan riktning. Vad som är att betrakta som ändamålsenligt är, utifrån ovan angivna förhållningssätt, korrelationen mellan den politiska viljan och rättens verkningar i praktiken. Rätten fungerar i ett sådant perspektiv som det medium genom vilken ändamålsenlighet ska uppnås.¹¹⁵ Det politiska ändamålet kan i det aktuella sammanhanget ses som själva budskapet i en kommunikationskedja, där politikerna är avsändare och pedagogerna är mottagare.¹¹⁶

Rättsfilosofen Lon Fuller har genom sin ofta refererade berättelse om den allrådande monarken Rex statuerat åtta förutsättningar som måste vara uppfyllda för att rättslig styrning genom lag ska få genomslagskraft i praktiken (*success conditions*).¹¹⁷ Två av dessa förutsättningar används i den förevarande studien som ett metodologiskt verktyg i sökandet efter orsaker till bristande ändamålsenligheten i den nuvarande rättsliga regleringen, nämligen att rättsregler inte får strida mot varandra (normkollision) och att reglerna måste uppfattas som praktiskt genomförbara.¹¹⁸ Dessa båda förutsättningar är nära kopplade till varandra på så sätt att normkollisioner som omfattar två bindande rättsregler vilka inte kan genomföras samtidigt, utan fordrar ett val baserat på en avvägning, alltid kommer att leda till att den ena rättsregeln förkastas. Det är i sådana situationer inte möjligt att samtidigt svara mot två motstående imperativ. I de två följande avsnitten redogörs närmare för normkollisioner, såväl inom rättsordningen som mellan rättsliga och pedagogiska normer.

¹¹⁵ Jfr. figur 1 avseende ändamål och diskrepans i avsnitt 1.2 ovan.

¹¹⁶ Se bl.a. van Hoecke, Mark (2002) *Law as Communication*, s. 8 f avseende hur det rättsliga språkets rationalitet ger en möjlighet till ömsesidig förståelse och skapar en ensemble av förutsättningar som både öppnar upp och begränsar möjligheten att förmedla och tolka avsikter (ändamål).

¹¹⁷ Fuller, Lon L. (1977) *The Morality of Law*, s. 41 ff. Christian Dahlman har vidare tolkat Fullers lista över potentiella orsaker till misslyckande med att implementera ny lagstiftning i *Rätt och rättfärdigande* (2014), s. 66–68.

¹¹⁸ Punkterna 5 (“no contradictions”) och 6 (“no laws requiring the impossible”) i Fullers lista över “success conditions”.

2.3 Normkollision och koherens

2.3.1 ”Lagom koherens”

Normkollisioner utgör en central beståndsdel i avhandlingen, då den rättsliga undersökningen i hög grad består i att identifiera normkollisioner och analysera dess orsaker och konsekvenser. En förutsättning för att det inte ska uppstå normkollisioner i den rättsliga tillämpningen är en relativt koherent rättsordning, vilket innebär ett samband mellan koherens och normkollisioner. I det följande syftar koherens till logisk och värdemässig samstämmighet mellan olika regler och principer i rättsordningen. Normkollision används för att beskriva de situationer där olika normer kolliderar i den praktiska tillämpningen av regler och principer.

Med beaktande av att konkurrerande normativa grundmönster gör anspråk på att ha inflytande över rättsordningen är rätten ideologiskt pluralistisk, vilket leder till ett potentiellt koherensproblem.¹¹⁹

Ur ett styrningsperspektiv är koherens generellt sett eftersträvansvärt eftersom koherens tydliggör de politiska prioriteringar och ändamål som ligger bakom författningarna. När olika värden och ändamål samsas i rättsordningen är det svårare för rättstillämparen att avgöra vilka värden som i konkurrenssituationer ska vinna företräde. Därför blir det även svårare för lagstiftaren att förutse det praktiska utfallet av viss reglering.

Bland annat Habermas betonar vikten av koherens i den dömande verksamhetens diskurs och såväl Peczenik som Gunnarsson har pekat på att koherens i den rättsliga logiken närmast har fått ett värde i sig själv.¹²⁰

¹¹⁹ I egentlig mening är det inte grundmönstren som *har* inflytande över rättsordningen, utan de förhärskande värden som sedan metodologiskt kan observeras som olika grundmönster eller värdekluster.

¹²⁰ Se Habermas, Jürgen (2014) *Faktizität und Geltung — Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*, s. 280 f., Peczenik, Aleksander (2005) *Juridikens allmänna läror*, s. 261 och Gunnarsson, Åsa (1995) i sin avhandling *Skatterättsvisa*.

Oaktat om man beaktar praktiker, domare eller själva den rättsliga logiken är ett visst mått av koherens viktigt i relation till styrningens ändamålsenlighet. Raz har förklarat koherens och dess motsats i form av att:

”[w]hat is incoherent is unintelligible, because it is self-contradictory, fragmented, disjointed. What is coherent is intelligible, makes sense, is well-expressed, with all its bits hanging together.”¹²¹

Inkoherent rätt har enligt Raz’ resonemang därmed sämre förutsättning att bli begriplig, förutsebar och ändamålsenlig. Gustafsson menar dock att en viss grad av inkoherens måste tolereras för att undvika att ”andra rättsområdens specifika rationaliteter skapar ideologisk påverkan i andra områden”.¹²² Med detta syftar Gustafsson, med hänvisningar till Van der Velden, till *hela* rättsordningen givet den omfattande mängden värden som inryms i rätten. Det är dock skillnad på att vetenskapligt inordna rätten och att betrakta rätten utifrån ett styrningsperspektiv. Även om rätten de facto inte är koherent vore *mesta möjliga* koherens inom ett rättsligt delområde ett medel för att undvika normkollisioner.

För att en underliggande rättsordning ska vara koherent i alla avseenden fordras dels att den inte präglas av flera motstående värdekluster, dels att rättsreglerna är målorienterade och därmed tillåter olika tillvägagångssätt. I sådana fall kommer de situationer som inte beaktas i rättsreglerna att inom den rättsliga logiken behandlas genom analogier från andra rättsområden.¹²³ Detta minskar dock i sin tur förutsebarheten vad gäller konsekvenserna av olika pedagogiska val och för pedagoger och rektorer finns då en överhängande risk att de kommer att fatta beslut som skyddar dem själv snarare än utifrån vad som är bäst för eleverna i

¹²¹ Raz, Joseph (1992) *The Relevance of Coherence*, s. 286.

¹²² Gustafsson, H. (2002), s. 438.

¹²³ Jfr. Peczenik, A. (2005), s. 259 ff.

pedagogiskt hänseende. Då har man lagt grunden för ett ängsligt skolväsende som inte agerar i elevernas intresse.¹²⁴

Problemet är att liknande effekter även följer av en för hög grad av inkoherens i styrningen. När rättsregler och rättsprinciper beaktar för många motstående värden och ändamål, eller för den delen ett fåtal ändamål som är i grunden oförenliga, får inkoherensen till följd att det i flera pedagogiska valsituationer inte går att göra val utan att bryta mot skollagen eller mot en grundläggande rättsprincip.¹²⁵ Även i det fallet är utfallet av pedagogernas val svåra att förutse, vilket leder till potentiellt sämre ändamålsenlighet i styrningen. I styrningshänseende är det därför frågan om att hitta en balans mellan ram och regler samt att inte tillämpa styrningslogiker som motverkar varandra.

De ändamål som rättsordningen ger uttryck för måste dessutom i viss mån korrelera med existerande normer inom det pedagogiska landskapet.¹²⁶ Inkoherens kan annars uppstå avseende den totala mängden normer på området, inte enbart på de rättsliga. Det är därför rättsordningen, för att fungera ändamålsenligt, måste beakta det pedagogiska landskap inom vilket rättsregler och rättsprinciper är avsedda att verka. Den normativa påverkan gentemot skolväsendets praktiker är således polycentrisk och sträcker sig utanför rätten i termer av författningar, domstolar och andra myndigheter.

Utifrån ett ändamålsenlighetsperspektiv är det alltså regleringstekniskt en balansakt mellan allmänna och specifika regler samt mellan kollektiv och individ, ifråga om styrningen av det kompensatoriska uppdraget. Pedagogerna behöver ges ett visst mått av handlingsfrihet för att

¹²⁴ Åman, Johannes (2011) *Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv*, s. 14: ”Om lärarna uppfattar kraven utifrån som förlustfyllda är det stor risk att de väljer defensiva strategier som skyddar dem själva men kanske är betydelselösa eller rent destruktiva för elevernas inläring.”

¹²⁵ Se de tre rättsliga illustrationerna i kapitel 7 för konkreta exempel på sådana ”omöjliga” valsituationer.

¹²⁶ Mathiesen, T. (2005), s. 120.

hantera de dilemman som den komplexa skolvardagen ger upphov till, samtidigt som någon form av gemensamt mål eller processledning *kan* lägga grunden för ökad likvärdighet och i förlängningen bättre ändamålsenlighet.

2.3.2 Lokal koherens

Koherens ska i sammanhanget förstås i termer av samstämmighet mellan de rättsregler och rättsprinciper som gäller inom ett visst rättsområde.¹²⁷ Lokal koherens förutsätter dock inte att de bakomliggande ändamålen nödvändigtvis är överensstämmande. Istället är det lagstiftarens och andra normativa aktörers uppgift att mot bakgrund av bakomliggande värden skapa ett koherent system, vilket fordrar olika vägval och avvägningar. Ett instrument för att uppnå lokal koherens, vilket jag återkommer till nedan, är att inducera rättsprinciper i rättsordningen vilka kan fungera vägledande vid avvägningssituationer.¹²⁸ Gustafsson har anfört att:

”Det bör naturligtvis [också] finnas ett koherent samband mellan å ena sidan rättsfältets funktioner och rättssystemets bärande principer, å andra sidan koherens mellan principerna och reglerna. I konkret hänseende måste således uppmärksamheten riktas på huruvida det finns olikartade rättssystematiska rättsprinciper (repressiva, autonoma, responsiva) som verkar parallellt i det aktuella området.”¹²⁹

Även om det existerar rättsprinciper inom det aktuella område som studien rör så saknas det däremot i hög grad konkreta avvägningsregler.

¹²⁷ Raz, J. (1992), s. 310 ff.

¹²⁸ Se avsnitt 2.4 nedan.

¹²⁹ Gustafsson, H. (2002), s. 442.

Genom att flytta perspektivet från koherens inom hela rättsordningen till lokal koherens finns enligt mitt förmenande bättre förutsättningar att dels anpassa den rättsliga styrningen efter de särdrag som gäller för utbildningsverksamhet i allmänhet, dels anpassa styrningen specifikt ifråga om det kompensatoriska uppdraget. Ett sådant förfarande fordrar enligt min mening såväl adekvata rättsprinciper som avvägningsregler, eftersom rättsprinciper inte alltid beaktas vid dömande och beslutande verksamhet och dessutom kan gå de pedagoger som dagligen ”tillämpar” rätten förbi.¹³⁰

Bland andra Teubner är förespråkare för en mer differentierad form av styrning genom så kallad *reflexiv rätt*, som i större utsträckning beaktar olika rättsområdens särdrag eller geografisk-kulturella fenomen och använder sig av de subsystem som kan identifieras i rättsordningen.¹³¹ Den reflexiva rätten är därför i lägre grad beroende av koherens på ett överordnat plan och dess effektivitet ligger just i anpassningen till de aktuella förutsättningarna inom det rättsområde som ska regleras. Därigenom kan man enligt Teubner uppnå bättre ändamålsenlighet i styrningen.¹³² Men som Inger-Johanne Sand har påpekat går det inte helt att skilja mellan lokala subsystem och den övergripande rätten; det är inte bara frågan om inkoherenta motsättningar utan de båda hierarkierna är

¹³⁰ Detta senare antagande grundar jag på att rättsprinciper inte alltid kommer till konkret uttryck i förarbeten eller i författningstext och att det därför fordras en djupare rättslig förståelse för att observera rättsprincipernas existens.

¹³¹ Subsystem ska förstås som avgränsade delar av ett större system. Poängen med att definiera olika delar av samhället som avgränsade subsystem i kommunikation med varandra är inte att beskriva verkligheten, utan att tydliggöra varje subsystems respektive särart. Se t.ex. Torpman, Jan (2002) *Rättssystemets lärande*, s. 11.

¹³² Teubner, Gunther (1983) *Substantive and Reflexive Elements in Modern Law*, Law and Society Review nr 17, s. 239–274. Effekt kan i sammanhanget förstås i samma termer som ändamålsenlighet, då Teubner diskuterar rättens avsedda effekter i den del av samhället den avser reglera.

samtidigt avhängiga varandra.¹³³ Varje rättsligt delområde är en del av rätten och måste förhålla sig till övriga rättsområden och den rättsliga logiken i sin helhet. Enligt en sådan logik är det avgränsade området för studien, det vill säga den rättsliga styrningen avseende det kompensatoriska uppdraget, avhängigt och i växelverkan med det större ämnet utbildningsrätt vilket i sin tur är en del av den speciella förvaltningsrätten och hela den offentliga rätten. Poängen med ett sådant till synes självklart påstående är att vissa ideologiska föreställningar och allmänna principer gör sig gällande inom *alla* delar av den svenska offentliga rätten.¹³⁴

2.3.3 Normkollisioner till följd av inkoherens

Normkollision innebär att två eller flera bestämmelser formellt sett är tillämpliga samtidigt i situationer där endast en av de aktuella reglerna bör eller får tillämpas eftersom tillämpningens konsekvenser annars blir motstridig. Normkollisioner uppstår inte sällan till följd av en överreglering inom ett område med en inkoherent rättsordning, vilken i sin tur är följden av normativ polycentri.¹³⁵ Konsekvensen av normkollisioner är att det blir oklart vilken eller vilka normer rättstillämparen ska ge företräde så vida det inte finns avvägningsregler.¹³⁶

¹³³ Sand, Inger-Johanne (1996) *Styrning av komplexitet – Rettslige former for statlig ramstyrning og desentralisert statsforvaltning*, s. 516.

¹³⁴ Övergripande principer om legalitet, proportionalitet, förutsebarhet och objektivitet är exempel på uttryck för sådana ideologiska föreställningar om rätten som påverkar hela rättssystemet. De kommer därför inte att avhandlas speciellt i det följande, men utgör en fond mot vilka övriga ideologiska föreställningar ska förstås.

¹³⁵ Se t.ex. Wahlgren, Peter (2014) *Lagstiftning – Rationalitet teknik möjligheter*, s. 82, Aldén, Stefan (1998) *Regelkonkurrensproblem vid rättstillämpningen*, Skattenytt nr 9 1998, s. 560 och Peczenik, Aleksander (1995) *Juridikens teori och metod: en introduktion till allmän rättslära*, s. 45

¹³⁶ Som nämnts i föregående avsnitt kan även rättsprinciper i viss mån fungera som avvägningsregler, om än på ett mer abstrakt plan.

I de fall då det finns en huvudregel och en undantagsregel föreligger i egentlig mening inte en normkollision i rent rättslig bemärkelse, men däremot kan det vara frågan om en normkollision på ett bakomliggande plan som omfattar olika värden. Detta utgör en *abstrakt normkollision*, vilken avspeglar spänningen mellan olika normativa fält.¹³⁷

Sådana abstrakta normkollisioner beaktas inte inom den positiva rätten eftersom den rättsliga logiken då genom författningen ger ett specifikt utfall. I styrningshänseende, vilket inte bara beaktar rättskonstruktionen utan även dess utfall i praktiken, är dock även de abstrakta normkollisionerna viktiga att beakta eftersom de kan ha påverkan på professionens handlande.

För de fall då det är frågan om mer uppenbara normkollisioner där olika författningsregler inte går att tillämpa samtidigt finns ett antal allmänna avvägningsregler. *Lex superior*, *lex specialis* och *lex posterior* är några av de mer vanligt praktiserade lagvalsrättsprinciperna, men de löser inte den bakomliggande abstrakta normkollision vilken kan vara knuten till politiska ändamål.

Även om rättstillämpare i termer av till exempel domare utifrån den rättsliga logiken kan motivera sina ställningstaganden utifrån lagvalsprinciperna, är det inte sannolikt att pedagoger kommer att göra sina val utifrån en sådan logik. Således är det inte funktionellt i styrningshänseende att lösa normkollisioner på den grunden.

Om det finns en stor skillnad i uppfattningen mellan den rättsliga och den pedagogiska logiken om vilken norm, och därmed vilka bakomliggande värden, som ska vinna företräde i en given situation kommer resultatet av den rättsliga styrningen inte att ge önskat resultat.¹³⁸

¹³⁷ I doktrinen har den typen av normkollisioner även benämnts som ”oäkta normkonflikter”, se t.ex. Aldén, S. (1998), men beaktar då inte att det finns en spänning mellan de olika reglerna till följd av att de representerar olika normativa fält. Se avsnitt 8.5.1 nedan.

¹³⁸ Se bl.a. Mathiesen, T. (2005), s. 60 ff. Utifrån Mathiesens rättssociologiska synsätt är sannolikheten stor för oönskade effekter när rättsliga och samhällliga uppfattningar inte är samstämmiga.

2.4 Rättsprinciper i styrningshänseende

2.4.1 Rättsprincipernas olika funktioner

Den förevarande studien identifierar och analyserar de normkollisioner som rättssystemet och den rättsliga organisationen ger upphov till. Mot bakgrund av att styrningen av skolan omfattar vissa återkommande värden som kommer till uttryck i förarbeten och avspeglas i rättsreglerna utreds i KAPITEL 4 huruvida dessa värden utgör rättsprinciper, vilken roll de spelar i den rättsliga styrningen samt i vilken mån de ger upphov till ytterligare normkollisioner.¹³⁹

Det finns ingen enhetlig definition eller något test för vad som utgör en rättsprincip. Dworkins utgångspunkt är att rättsprinciper omfattar andra värden än rättsregler eftersom de på ett annat sätt är viktade och beaktar *rimlighet*, vilket normalt inte är kriterier vid en strikt positivistisk tolkning av rätten.¹⁴⁰ Eftersom ”rättsprincipernas existens” accepteras och tillämpas i den dömande verksamheten har rättsprinciperna en reell plats i rättsordningen.¹⁴¹

Dworkin ser alltså rättsprinciper som ett abstrakt rättsligt fenomen knutet primärt till den dömande verksamheten i egenskap av en fond för tolkning i situationer där rättsreglerna inte ger fullständig vägledning eller tillfredsställande resultat med beaktande av domarens fria skön.¹⁴²

Jag menar att rättsprinciper utifrån en sådan utgångspunkt fyller ut det rättsliga vacuum som inte träffas av några rättsregler, vilket omfattar

¹³⁹ Se kapitel 4 för utredningen avseende rättsprincipernas roll avseende styrningen av det kompensatoriska uppdraget.

¹⁴⁰ Dworkin, Ronald (1967) *The Model of Rules*, s. 27.

¹⁴¹ Dworkin, Ronald (2013) *Taking Rights Seriously*, s. 41.

¹⁴² Ibid. Dworkin använder sig bl.a. av rättsfallet *Riggs vs. Palmer* för att påvisa rättsprincipernas existens och funktion. En man som mördat sin släkting får inte ut sitt arv efter densamme även om det saknas konkret lagstöd för ett sådant domslut, eftersom detta vore ett moraliskt förkastligt och oönskat resultat av en strikt regeltillämpning.

eventuell avsaknad av avvägningsregler. Ifråga om potentiella normkollisioner mellan olika konkreta rättsregler kan därför rättsprinciperna fungera som vägvisare då de pekar ut grundläggande värden cementerade i rätten eller underliggande politiska ändamål som inte alltid syns i de enskilda reglerna.¹⁴³ I valet mellan två utfall bör avvägningen i sådana fall göras mot bakgrund av vilken regel som bäst svarar mot nämnda värden eller ändamål för att praktiken (till följd av tillämpningen av en viss regel) ska bli ändamålsenlig.

Detta synsätt skiljer sig dock från Dworkins eftersom rättsprinciper enligt hans förmenande inte omfattar en politisk dimension, utan främst är knutna till moral. Istället betecknar Dworkin politiska ändamål och sociala värden i rätten som ”policies”:

”a policy [is] that kind of standard that sets out a goal to be reached, generally an improvement in some economic, political or social feature of community ... a principle [is] a standard to be observed, not because it will advance or secure an economic, political or social situation deemed desirable, but because it is a requirement of justice or fairness or some other dimension of morality.”¹⁴⁴

Dworkin menar alltså att rättsprinciper har en *vägledande roll för rätts-tillämparen* (eg. domaren) i det fall hen är utlämnad åt det fria skönet, eller enkelt uttryckt att det som rättsstillämpare faktiskt gör i oklara situationer är att gå ”bakom” rättsreglerna och förhålla sig mer eller mindre koherent till vissa på förhand givna moraluppfattningar.¹⁴⁵

¹⁴³ Observera att sådana grundläggande värden i rätten tillkommit som politiska ändamål, varför det finns en stark korrelation mellan de båda, liksom det finns mellan rätt och politik i allmänhet.

¹⁴⁴ Dworkin, R. (2013), s. 22.

¹⁴⁵ Moralen ska i sammanhanget inte ses som universell, utan knuten till de värden som på ett än mer abstrakt plan utgör grunden för rättssystemet.

Jag menar att samma resonemang är giltigt även för andra som ”tillämpar” rätten, i det förevarande fallet de pedagoger och skolledare som omsätter rättsreglerna i praktik och de myndighetstjänstemän som ifråga om skolan har att pröva pedagogernas agerande rättsligt. Det pedagogiska friutrymme som följer av vissa rättsregler är att jämföras med domarens fria skön och där skollagen inte är tydlig eller där avvägningar måste göras finns det rättsprinciper som kan fungera såväl vägledande som harmoniserande.

Det första kriteriet för att det ska vara frågan om en rättsprincip, vilket också är en av rättsprincipernas funktioner i styrningshänseende, är i den fortsatta framställningen att en rättsprincip fungerar vägledande vid tolkning och tillämpning av konkreta rättsregler, inte minst ifråga om avvägningssituationer. Att en rättsprincip kommer till uttryck direkt i författningarna är inget hinder för detta kriterium. Om regeln är abstrakt till sin karaktär och saknar rekvisit är det snarast frågan om en kodifierad rättsprincip, vilket är fallet med till exempel likvärdighetsprincipen i 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).¹⁴⁶

Mot bakgrund av ställningstagandet ovan om att rättsprinciper fyller ut rätten och lägger grunden för rättens systemexistens kan rättsprinciper även fungera vägledande för rättstillämparna i de fall då det helt saknas konkreta rättsregler. Ett sådant antagande grundar sig på en viss lojalitet med rätten, eftersom en rättsprincip ensam knappast kan komma att leda till en efterföljande sanktion i händelse av att till exempel en rektor handlar i strid med en princip på ett område där det saknas en konkret regel. Detta följer av den legalitetsprincip som är giltig för hela rättssystemet.¹⁴⁷ Rättsprincipen fyller i sådant hänseende funktionen av ett mjukare rättsligt instrument för styrning.

Det andra kriteriet som behöver vara uppfyllt för att det ska vara frågan om en rättsprincip är att en rättsprincip har en sammanhållande

¹⁴⁶ För en utveckling avseende likvärdighetsprincipen, se avsnitt 4.2 nedan.

¹⁴⁷ 1 kap. 1 § regeringsformen (1974:152), ”Den offentliga makten utövas under lagarna”.

funktion för övriga rättsnormer.¹⁴⁸ Detta kriterium grundar sig på antagandet om att rättsprinciper omfattar vissa värden som antingen *induceras* direkt i rättsordningen genom påtalanden i förarbeten eller i lagtext, eller kan *deduceras* genom identifikationen av olika kluster av regler eller praxis som omfattar vissa värden.¹⁴⁹ Rättsprinciper är utifrån ett sådant stadgande *uttryck för* vissa värden och kan i och med sin mer abstrakta karaktär sägas utgöra ett mellanled ifråga om politiska ändamål som botten i ideologiska föreställningar och konkreta rättsregler

Mot bakgrund av att den förevarande studien behandlar de motstående värdeklustren avseende individualism och kollektivism är de rättsprinciper som i olika grad kan hänföras till spänningsfältet de båda värdeklustren emellan av särskilt intresse.

2.4.2 Normkollisioner inom och mellan rättsprinciper

När en rättsprincip är etablerad inom ett visst område är det inte ändamålsenligt att instifta nya regler eller ge uttryck för nya principer som direkt motverkar den redan etablerade principen.¹⁵⁰ Den politiska dimensionen av rättsprincipen styr därmed i viss utsträckning det fortsatta regleringsutrymmet, vilket är kopplat till det andra kriteriet ovan.

Rättsprincipernas förhållande till de normativa grundmönstren eller värdeklustren kan förklaras genom hur rättsprinciper generellt uppstår. I det ena fallet är det, som nämnts ovan, frågan om att lagstiftaren inducerar en rättsprincip genom att slå fast en viss inriktning för det fortsatta lagstiftnings- och lagtolkningsarbetet. I sådana fall finns det en direkt

¹⁴⁸ Peczenik, A. (2005), s. 259 f. Peczenik skriver, bland annat med hänvisning till von Savigny, om vikten av att söka efter rättens ”inre sammanhang eller släktskap” samt att ”rättsdogmatiken underordnar rättsregler överordnade rättsprinciper”.

¹⁴⁹ Ifråga om induktion och deduktion av rättsprinciper, se nedanstående avsnitt.

¹⁵⁰ En sådan rationalitet är dock inte tillämplig i de fall då lagstiftaren önskar överge en tidigare etablerad rättsprincip.

värdepässig koppling eftersom den politiska ambitionen tar sig uttryck direkt i rättsprincipen.¹⁵¹ I det andra fallet är det frågan om att rättsprincipen kan härledas ur de befintliga rättsreglerna, alltså att rättsprincipen är outtalad men logiskt följer av inriktningen på en viss rättskonstruktion. Summan av ett antal regler och institutionella fakta i form av myndighetsorganisation eller liknande påvisar då att det finns en principiell tanke bakom den existerande ordningen. Rättsprincipen har i sådana fall deducerats ur den befintliga rättsordningen.

I det senare fallet är rättsprincipen inte lika tydlig och väldefinierad, varför även den värdepässiga påverkan kan sägas vara mindre påtaglig i och med att den inte uttryckts direkt av lagstiftaren.

Trots det implicita kravet på att rättsprinciper ska vara förenliga innebär den politiska dimensionen att det kan finnas motstående värden som manifesteras när rättsprinciper induceras. Exempel:

Konstruktionen avseende en och samma skolform, grundskola, för merparten av alla landets elever är ett uttryck för *kollektivistiska* värden. Grundtanken är att det är gynnsamt för såväl staten som för individerna att det sker en integrering av elever utan konkurrerande skolformer som ger upphov till en över-/underordning på framförallt socioekonomiska grunder.¹⁵² En (rätts)princip i linje med samma värden är det jag kallar integreringsnormen, att alla elever i samma skolform som utgångspunkt ska ges undervisning tillsammans med övriga elever oavsett till exempel kognitiva funktionsvariationer. Inom det aktuella temat gör sig även en motstående utgångspunkt gällande i form av *individualistiska* värden. De principer som kommer till uttryck på grundval av det senare värdeklustret begränsar de integrerande och kollektivistiska

¹⁵¹ I sådana fall kan de värden som rättsprincipen ger uttryck för betraktas som en form av underliggande ändamål vilka ska uppnås snarare än tillämpas, det vill säga en form av strävansmål.

¹⁵² Se avsnitten 1.6.1 och 3.1 ovan.

inlagen i grundskolan. Likvärdighetsprincipen innebär till exempel att varje elev ska ges de förutsättningar som krävs för att eleven ska nå de nationella kunskapskraven, vilket kan innebära direkt segregerande åtgärder i strid med den kollektivistiska grundtanken.

Exemplet visar att olika, och ibland direkt motstående, värdemässiga utgångspunkter också ger upphov till motstående rättsprinciper. En anledning är att det bakom de olika formerna för styrning inte ryms ett, utan flera, värden och ändamål. Normkollisioner kan därför uppstå inte bara mellan konkreta rättsregler i lag och förordning utan även på det mer abstrakta principiella planet. Detta kan förvisso ses som en naturlig följd av parlamentarisk demokrati där olika politiska viljeyttringar jämkas och där olika samhällsliga värden vinner framgång vid olika tidpunkt, men ur effektivitetshänseende är normkollisioner inte funktionellt vad gäller den rättsliga styrningens ändamålsenlighet beaktat det överordnade ändamålet.

2.5 Dikotomier och begrepp

2.5.1 Förtydligande av termer och begrepp

Mot bakgrund av att det förekommer två motstående värdekluster som placerar kollektiv respektive individ i främsta rummet och fungerar som gemensam grund för den rättsliga styrningen av skolväsendet följer en rad andra dikotomier som en konsekvens av spänningsfältet mellan de två värdeklustren. Då flera av termerna som används i den fortsatta framställningen har olika innebörd för olika läsare ges här en översiktlig introduktion av de mest centrala begreppen och motsatsförhållandena, vilka lägger grund för merparten av de normkollisioner som observerats ifråga om det kompensatoriska uppdragets tillämpning. Samtidigt ska påpekas att användningen av dikotomier är en illustrativ förenkling av

verkligheten och att det i realiteten kan vara frågan om två perspektiv på var sin sida av mitten på en glidande skala.

2.5.2 *Kollektiv – individ*

Det ena normativa grundmönster som kan åskådliggöras i skolförfattningarna utgår från kollektiva värden, vilket manifesteras på en rad olika sätt. Med kollektivism ska förstås dels det statliga intresset av att på aggregerad nivå tillförsäkra en god utbildning åt så många medborgare som möjligt, dels de normer som ger uttryck för att det finns ett egenintresse av att ingå i en grupp. En sådan grupp är ifråga om skolväsendet oftast en klass eller skolenhet, men kan också omfatta en hel skolform vilket illustrerades i exemplet med grundskolan ovan.¹⁵³ Begreppet kollektiv är relativt så till vid att en grupp elever i en klass kan ses som utanför kollektivet när det är frågan om särlösningar som skiljer gruppen från resten av en skolenhet eller en skolform, medan samma grupp kan ses som representant för kollektivet i relation till den enskilda elev som av någon anledning skiljs från gruppen.

Som motsats till den kollektiva prägel på skolväsendet som följer av en grundskola avsedd att omfatta de flesta eleverna med skolplikt finns samtidigt starkt förankrade värden avseende den enskilda elevens rätt i förhållande till kollektivet och till staten. Det kluster av regler som utgår från dessa värden och iakttar den enskilda elevens specifika rättigheter, oaktat vad som gäller för kollektivet, betecknar jag som individualism.

¹⁵³ Tidigare bestämmelser om att eleverna skulle indelas i grupper eller klasser har tagits bort ur skolförfattningarna. Således gäller bestämmelsen i 2 kap. 10 § skollagen (2010:800) om att rektor beslutar om sin enhets inre organisation, vilket innebär att rektor beslutar hur elever eventuellt ska indelas i mindre kollektiv. Samtidigt anges i vissa bestämmelser, såsom i 3 kap. 7 §, att det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av denna lag eller annan författning. Det finns alltså en förväntan på en indelning i mindre grupper, även om detta inte är ett formellt krav.

Ifråga om det kompensatoriska uppdraget förekommer både kollektiva och individuella åtgärder, men alltid med utgångspunkt i elevens individuella behov.

Att ta emot en elev i grundsärskolan är på samma gång ett avskiljande från det större kollektivet i grundskolan och en åtgärd som resulterar i undervisning tillsammans med andra i ett nytt, mindre kollektiv. Beslutet fattas samtidigt på individuell grund, vilket innebär att flera motstående hänsyn kan komma till uttryck i en och samma situation. Begreppsdefinitionerna nedan är alla kopplade till dikotomin kollektiv/individ.

2.5.3 Integrering – segregering

Ett annat motsatsförhållande av vikt för det kompensatoriska uppdraget är integrering och segregering, vilka har en stark koppling till såväl det kompensatoriska uppdraget som till de överordnade värdeklustren avseende kollektiv och individ.

Integrering avser ifråga om skolväsendet var en elev rent fysiskt får sin undervisning. En elev som får all sin undervisning inom en ordinär klass i grundskolan är i alla avseenden att betrakta som integrerad, medan elever som undervisas i en särskild undervisningsgrupp, enskilt eller på en skolenhet särskilt anpassad för elever med vissa behov inte är att betrakta som integrerade i samma utsträckning. Integrering är en väletablerad norm inom den svenska skolan sedan lång tid tillbaka och kan kategoriseras som en rättsprincip då det utgör huvudregel för all utbildning och undervisning.¹⁵⁴ Avsteg från integreringsnormen fordrar stöd i lag och utgör därmed rättsliga undantag.

¹⁵⁴ Att grundskolan utgör den normala skolformen för en stor variation av elever är ett tydligt exempel på integreringsnormen, liksom att undantag från normen enligt de segregeringande åtgärderna i 3 kap. 11 § skollagen (2010:800) endast får ske om det föreligger särskilda skäl.

Det värdekluster som kan betecknas som kollektivistiskt har kommit att utmanas genom allt fler rättsprinciper som beaktar individen och gör henne till rättighetsbärare, vilket utvecklas i KAPITEL 4.

En elev som ges undervisning enskilt är segregerad, det vill säga avskärmd från den kontext som förknippas med normalitet, medan en elev i en särskild undervisningsgrupp eller vid en resursskola förvisso inte är fullt ut integrerad men ändå tillsammans med andra elever. Integrering och segregering är olika uttryck för kollektiv kontra individ och en elev kan anses både integrerad och segregerad i olika grad beroende av åtgärdens karaktär. Därför är det i egentlig mening inte frågan om en distinkt dikotomi.

2.5.4 Inkludering – exkludering

Medan integrering tar fasta på den fysiska kontext i vilken eleven får sin undervisning så syftar inkludering till elevens upplevelse av delaktighet. Utifrån ett inkluderingsperspektiv innebär integrering enligt definitionen ovan att elever vilka ”definierats som ’avvikande’ ska passas in i en helhet som ’från början’ inte organiserats utifrån det faktum att barn är, och har rätt, att vara olika.”¹⁵⁵ I skolförfattningarna omnämns inte inkludering, men inom den pedagogiska forskningen och i praktiken ses dock inkludering som ett viktigt värde. Integrering och inkludering tenderar att sammanblandas eller betraktas som att inkludering per definition följer av en integrerande praktik, vilket inte är fallet.¹⁵⁶ Förhållandet mellan integrering och inkludering är komplext och hanteras på daglig basis i landets skolor, varför lagstiftaren ur ett effektivitetsperspektiv behöver förhålla sig till båda begreppen för att uppnå ändamålsenlig styrning.

¹⁵⁵ Nilholm, Claes (2006) *Inkludering av elever ”i behov av särskilt stöd” – vad betyder det och vad vet vi?*, Forskning i fokus nr 28.

¹⁵⁶ Se avsnitt 4.5.1 nedan.

Motsatsvis innebär exkludering att eleven inte upplever sig delaktig, en upplevelse som man kan ha även inom en större grupp. Exkludering följer till exempel av att eleven hamnar i fel kontext i relation till sina förutsättningar, vilket kan ske även inom en större grupp, eller av att eleven genom det stöd eleven får från skolan urskiljer sig från gruppen med sociala konsekvenser som följd. Känslan av att vara exkluderad äger den enskilde och det finns därför inte en given situation som är exkluderande för alla elever.

2.5.5 Särskilt stöd och relationen till specialpedagogik

Särskilt stöd är en rättslig term som omfattar såväl en pedagogisk process som en rad olika åtgärder avsedda för elever som befaras att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.¹⁵⁷ Specialpedagogik är som framgått ovan ett omtvistat pedagogiskt begrepp som saknar en allmänt accepterad definition. Syftet med specialpedagogik i praktiskt hänseende är dock i alla avseenden att elever som får undervisning inom ramen för ordinarie pedagogik men som uppvisar svårigheter att nå kunskapskraven får undervisningen anpassad utifrån sina behov. Specialpedagogik är även en vetenskaplig disciplin som knyter an till frågor om integrering och inkludering, samt fyller det särskilda stödet med reellt innehåll.¹⁵⁸ Medan det särskilda stödet syftar till den rättsliga regleringen utgör specialpedagogik en väsentlig del av reglernas omsättande i pedagogisk praktik, vilket innebär att specialpedagogik på sätt och vis är ”rättsreglernas pedagogiska konsekvens” ifråga om det kompensatoriska uppdraget.

¹⁵⁷ 3 kap. 6–12 §§ skollagen (2010:800).

¹⁵⁸ Dels anger inte skollagens processuella regler avseende särskilt stöd hur åtgärderna ska genomföras, dels anges i förarbetena (prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning*, s. 21) att specialpedagogiska insatser kan utgöra en del av det särskilda stödet. Specialpedagogiska insatser kan ges i både integrerande och segregeringande form.

Inom den pedagogiska disciplinen syns ofta en sammanblandning av begreppen där likhetstecken sätts mellan särskilt stöd och specialpedagogik.¹⁵⁹ I och med att specialpedagogik saknar en enhetlig innebörd kan detta eventuellt tolkas som att pedagogerna lämnar åt juridiken att definiera begreppet, samtidigt som det i författningarna finns en förväntan från lagstiftarens sida på att den pedagogiska disciplinen självständigt ska definiera och fylla ut den begreppsmässiga innebörden. Således uppstår ett cirkelresonemang som avhandlas närmare i KAPITEL 4 och 6.

I den fortsatta framställningen ska särskilt stöd förstås i rättsliga termer och specialpedagogik som ett pedagogiskt begrepp.¹⁶⁰ Pedagogik i allmänhet och specialpedagogik som pedagogisk subkategori skiljer sig dock åt, både i fråga om perspektiv och i förhållande till det rättsliga ramverket vilket kommer att avhandlas i KAPITEL 6 gällande begreppens och perspektivens relation till de både motstående värdeklustren.

2.6 Metod och material

2.6.1 Metodologiska utgångspunkter

I det följande redogörs för de metodval och det material som legat till grund för att besvara forskningsfrågorna och uppnå avhandlingens syfte. Redogörelsen omfattar en mer allmän inledande del, vilken rör övergripande metodologiska överväganden och epistemologiska utgångspunkter av relevans för samtliga kapitel, samt fyra mer specifika metodavsnitt som rör KAPITEL 3–7.

Med den teoretiska utgångspunkten att rätten kan åskådliggöras i termer av två motstående normativa grundmönster är den övergripande

¹⁵⁹ Se Gerrbo, I. (2012), s. 47 f och exemplet med Lärarförbundets informationsblad från 2005 om *Specialpedagogiskt stöd – för allas rätt till en bra utbildning*.

¹⁶⁰ Se avsnitt 2.5.4 ovan.

metoden ett sökande efter normkollisioner till följd av motstående värden i rätten.¹⁶¹ Detta sker i flera steg och fordrar att olika normer klassificeras som ett utflöde av antingen det ena eller det andra normativa grundmönstret.

Undersökta rättsnormer avser inte enbart rättsregler i lag, förordning och föreskrifter, utan även rättsprinciper på mer abstrakt nivå och myndigheternas påverkan på ett mer verksamhetsnära plan. Myndigheternas påverkan sker huvudsakligen genom tolkning av den kodifierade rätten och tar sig uttryck i såväl vägledning som i beslut.¹⁶² Inkoherens kan således förekomma på olika plan i den rättsliga styrningen och resulterar i normkollisioner vid den praktiska tillämpning av rätten i vilken jag inkluderar den pedagogiska praktik som rätten avser att styra.

De rättsnormer som inte står i konflikt med andra (sociala) normer eller som inte har en klar tillhörighet till endera värdeklustret är därför av underordnad relevans för undersökningen. Klassificeringen grundar sig i om en rättsprincip eller en rättsregel uppmanar skolans professioner att vidta åtgärder för att en elev eller en grupp elever ska integreras i ett större sammanhang tillsammans med andra elever, eller om eleven utifrån individuella hänsyn ska ges undervisning i ett mindre sammanhang eller enskilt. När två rättsnormer ska tillämpas parallellt och de inte är förenliga i den pedagogiska praktiken uppstår en normkollision där pedagogens val alltid innebär att motstående värden får stå tillbaka. Om det saknas avvägningsregler som anger vilka hänsyn som ska vinna företräde är utfallet inte möjligt att förutse. Vid sidan av förutsebarhet, vilket är en nyckelfaktor i fråga om rättslig styrning, kommer de normer som väljs bort inte att uppnå de bakomliggande ändamålen. Styrningen är i sådana fall inte ändamålsenlig.

¹⁶¹ Se t.ex. Peczenik, A. (2005), s. 249–272 och Tuori, K. (2009), s. 107–109, 316–318 för kommentarer och potentiella orsaker bakom normkollisioner utöver vad som angetts i avsnitt 2.3 ovan.

¹⁶² För en mer ingående precisering av myndigheternas påverkan och roll i det rättsliga systemet avseende styrningen av det kompensatoriska uppdraget, se kapitel 5.

Jag gör inte anspråk på att påvisa alla normkollisioner som föreligger ifråga om styrningen av det kompensatoriska uppdraget. Genom att exemplifiera hur olika värden avseende individ och kollektiv kommer till uttryck i olika materiella rättskällor och ifråga om de adekvata rättsprinciperna samt genom att visa på faktiska situationer vid tillämpningen av dessa, framkommer enligt mitt förmenande tillräckliga bevis för att påvisa att värdenas motsatsförhållande också präglar rätten och ger upphov till normkollisioner. Metodologin kan därmed sammanfattas som en kritisk analys av rättskällor och praktiska situationer i pedagogens arbete där ett ställningstagande att efterleva en viss regel innebär att samma pedagog därmed bryter mot en annan regel eller mot en grundläggande princip och där styrningen därför inte är ändamålsenlig.¹⁶³

Analysen kan till exempel bestå i att valet av att tillämpa regeln A ger en rättsföljd som strider mot den övergripande principen B och dess underliggande regler, vilket i sin tur indikerar bristande koherens i den rättsliga regleringen och ger upphov till normkollisioner.¹⁶⁴ Även den organisatoriska aspekten av skolväsendet undersöks genom att spåra vilket eller vilka värden som myndigheternas respektive uppgifter ger uttryck för. Konkret sker detta genom en granskning av myndigheternas instruktioner och regleringsbrev, samt genom myndigheternas skriftserier – det vill säga deras normativa reproduktion av bakomliggande politiska ideologier.

De kodifierade rättskällor som jag primärt använder mig av är skollagen (2010:800) med därtill hörande skolförordning (2011:185) och läroplan (Lgr 11) med tillhörande kurs- och timplaner. Förarbeten, främst i

¹⁶³ Detta skulle kunna betecknas som ”kritisk rättsdogmatik”, även om det inte är en tillämpning av Tuoris teorier avseende kritisk rättspositivism. Med att föra in ordet kritisk i sammanhanget syftar jag till att påvisa rättskonstruktionens brister i effektivitetshänsende, d.v.s. att jag aktivt letar efter ”fel” i styrningsmekanismen. Se i sammanhanget t.ex. Jareborg, Nils (2004) *Rättsdogmatik som vetenskap*, SvJT 2004, s. 1–10.

¹⁶⁴ Förhållandet mellan koherens och styrningens ändamålsenlighet, vilket motiverar metodvalet, följer av avsnitt 2.3 ovan.

form av propositioner och statens offentliga utredningar (SOU), har använts för att spåra reglernas ändamål som tolkningsgrund för konkreta regler samt för att påvisa trender och förändringar ifråga om slitningen mellan kollektiv och individ. För att vidga det rättsliga perspektivet till att även inrymma myndigheter inkluderas Skolverkets allmänna råd och kommentarer, då dessa är en tolkning eller normativa utsaga avseende ovan nämnda rättskällor med stor påverkan på såväl den pedagogiska praktiken som på Skolinspektionens tillsynsbeslut och därmed kan betraktas som normativa utsagor.¹⁶⁵

2.6.2 Ett rättshistoriskt anslag

Den första forskningsfrågan avser kollektivistiska och individualistiska världens successiva etablering i rätten, vilket fordrar ett historiskt anslag som beaktar rättsutvecklingen som en del, eller spegling, av samhällsutvecklingen. Mer konkret avser utredningen av det kompensatoriska uppdragets framväxt och utveckling att identifiera och avgränsa ”undersökningsobjektet”.¹⁶⁶

Den historiska skolan utgår från att rätten vuxit fram ur nationens innersta väsen och dess historia, vilket knappast är ett kontroversiellt påstående om man accepterar att det finns en nära koppling mellan det politiska och det rättsliga systemet.¹⁶⁷ Som ett led i den historiska skolan skiljde man mellan lagarna i deras empiriskt givna ”yttre” gestalt och den ”inre” som uttrycker deras väsen. I detta låg en idealistisk föreställning om att det går att avtäcka rättens verkliga och egentliga väsen.¹⁶⁸ Jag

¹⁶⁵ Se avsnitt 5.2.3 nedan.

¹⁶⁶ Se kapitel 3.

¹⁶⁷ von Savigny, Friedrich Carl i inledningen av *Zeitschrift für Geschichtliche Rechtswissenschaft I*, 1815, s. 3 ff.

¹⁶⁸ Sjöholm, Elsa (2008) *Rättshistorisk metod och teoribildning*, Scandia, vol. 44 nr 2 (1978), s. 242 f.

sträcker mig inte så långt, men menar mot bakgrund av Christensens teorier om normativa grundmönster att det utifrån samma resonemang går att påvisa hur rätten är politiskt marinerad och ett uttryck för olika värden samt att dessa går att avtäcka. Om det rättshistoriska studiet skall kunna tillföra något till den rättsvetenskapliga studien i sin helhet fordras dock ett utvecklingsperspektiv för att identifiera rättsligt relevanta utvecklingslinjer.¹⁶⁹

I rättsordningen uttrycks inte alltid bakomliggande värden specifikt, utan relevanta rättsregler, rättsprinciper och skolans organisation måste klassificeras som ett utflöde av det ena eller andra värdeklustret. Endast de rättsnormer som kan hänföras till det kompensatoriska uppdraget är av intresse, vilket starkt begränsar dess antal.¹⁷⁰ Klassificeringen görs i den förevarande studien utifrån rättsnormernas praktiska konsekvenser, det vill säga att normer som fungerar integrerande klassificeras som tillhörande det kollektivistiska värdeklustret, medan normer som ger möjlighet att särskilja elever och sätta dem i mindre sammanhang och därmed fungerar segregering kategoriseras som individualistiska. Mot bakgrund av att forskningsfrågan som besvaras i slutet av KAPITEL 3 behandlar hur kollektivistiska respektive individualistiska värden manifesteras i rätten, vilken i sammanhanget ska förstås vidare än enbart i termer av konkreta rättsregler, har även den rättsliga myndighetsstrukturen undersökts för att utreda i vilka avseenden myndigheternas normerande verkan kan hänföras till endera värdeklustret.

Det primära materialet till grund för den historiska studien är vid sidan av relevanta författningar de lagförarbeten i form av propositioner och statliga offentliga utredningar (SOU) där rättsreglerna motiveras utifrån dess tänkta politiska ändamål. Även relevanta rättsregler till följd av nämnda förarbeten analyseras. Endast de utredningar och lagförarbeten

¹⁶⁹ Lyles, Max (2007) *Rättshistoria, några tankar om innehåll och former*, Juridisk Tidskrift, Jubileumshäfte 2007, s. 75, 79.

¹⁷⁰ Med termen "rättsnormer" avses vid sidan av lag, förordning och föreskrifter även rättsprinciper och beslut avseende hur skolväsendet organiserats.

som hänför sig till skolans kompensatoriska uppdrag har undersökts, med utgångspunkt i grundskolereformen 1962 fram till den nya skollagen (2010:800) som började användas 1 juli 2011.¹⁷¹ Den rättsliga reglering som tillkommit därefter avhandlas i senare kapitel. Ifråga om myndigheternas normerande kapacitet har de relevanta skolmyndigheternas uppdrag analyserats genom regleringsbrev och myndighetsinstruktioner.

2.6.3 Rättsprinciper och normkollision

Till rättsnormerna räknar jag in de rättsprinciper som är av särskild vikt för det kompensatoriska uppdraget.¹⁷² Som följer av KAPITEL 3–4 kommer begreppen integrering, likvärdighet, kvalitet och rättssäkerhet att avhandlas närmare för att pröva deras status och funktion som rättsprinciper. Samtliga av dessa begrepp har positiva konnotationer men en otydlig begrepps innebörd.

Det jag metodologiskt undersöker är begreppens innebörd i den kontext och utifrån det tema som avhandlingen berör samt vilken funktion innebörden får för ändamålsenligheten av den rättsliga styrningen. Givetvis måste studiet av ett begrepp som till exempel rättssäkerhet beakta hur begreppet uppfattats i tidigare doktrin, men syftet är att precisera och kritisera hur rättssäkerhetsbegreppet används som ett medel *för styrningen av det kompensatoriska uppdraget* och vilka värden som därmed tas i beaktande.

Den andra forskningsfrågan behandlar vilka normkollisioner som kan identifieras mellan och till följd av de relevanta rättsprinciperna, i den

¹⁷¹ Grundskolereformen behöver kontextualiseras genom en kort redogörelse för de händelser som ledde fram till densamma, men då det tidigare i egentlig mening inte gick att definiera ett kompensatoriskt uppdrag är det en naturlig utgångspunkt för studien.

¹⁷² Även om de mer allmänna rättsprinciperna som gäller för hela offentlighetsrätten givetvis är viktiga, är det inte deras roll som undersöks ifråga om styrningens ändamålsenlighet.

mån det alls är frågan om rättsprinciper.¹⁷³ Ett första steg är därför att mot bakgrund av ovan angivna teori påvisa vilka rättsprinciper som är relevanta ifråga om det kompensatoriska uppdraget och varför. Detta görs dels genom att i KAPITEL 3 åskådliggöra när och hur rättsprinciperna etableras i den utbildningsrättsliga styrningen, dels hur de kommer till uttryck i nuvarande förarbeten. Vid sidan av de fall då rättsprinciperna mer explicit anges i olika rättskällor spåras rättsprinciperna även ur de konkreta rättsregler som syftar till att säkerställa att principerna, och de bakomliggande politiska ändamålen, får genomslag i den rättsliga praktiken.¹⁷⁴

Det andra steget är att förklara hur de aktuella rättsprinciperna förhåller sig till bakomliggande värden och politiska ändamål. För att utröna de politiska ändamål som ligger bakom de rättsprinciper och rättsregler som är relevanta avseende det kompensatoriska uppdraget fordras att förarbeten och övriga rättskällor läses tillsammans och tolkas kontextuellt, både utifrån dess tillkomst och nuvarande tillämpning. Ett hermeneutiskt anslag har tillämpats i den meningen att varje rättskonstruktion som fortfarande är i bruk får ses i ljuset av både kontexten vid konstruktionens tillkomst och hur samma konstruktion rimligen kan tolkas utifrån den nu existerande rättsordningen. Det grundläggande målet med den hermeneutiska metoden är just att ”förstå ett fenomen” snarare än att förklara det eller för att bekräfta en i förväg uppställd hypotes.¹⁷⁵

¹⁷³ I den fortsatta framställningen kommer samtliga fyra begrepp att betecknas rättsprinciper för att förenkla för läsaren, även om detta problematiseras i kapitel 4 nedan.

¹⁷⁴ Jfr avsnitt 2.4 ovan.

¹⁷⁵ Skoglund, Crister (2012) *Hermeneutik i praktiken*, s. 1. Vidare följer av det hermeneutiska anslaget att det är genom delarna som helheten kan förstås och vice versa, vilket innebär att det är den sammantagna historiska förståelsen gällande det kompensatoriska uppdragets framväxt som också besvarar den aktuella forskningsfrågan, se Ugglå, Bengt Kristensson (2005) *Tolkningens metamorfoser i hermeneutikens tidsålder*, s. 33 ff. Hermeneutiken har över tid kommit att flytta fokus från att söka efter ”världen bakom texterna” till ”världen framför texterna

Med detta avses att sökandet efter en förklaring till intentionen eller ändamålet bakom en text inte ensamt beskriver hur styrning fungerar, utan att hur olika grupper utifrån olika kontext och bakgrund tolkar texter är högst relevant för styrningens genomslag. Detta gör metoden relevant för att förstå den kodifierade rättens styrningsfunktioner, inte bara i termer av rättens konstruktion, utan också ifråga om hur rätten mottas och omsätts i pedagogisk praktik.¹⁷⁶

Det sista steget är att exemplifiera de normkollisioner som uppstår mellan de olika rättsprinciperna och mellan principnivån och de konkreta rättsregler som är utflöden ur motstående rättsprinciper. Normkollisioner påvisas genom att olika rättsnormer ställs i relation till varandra och ger upphov till oförenliga utfall, genom sådana kommunikativa brister att det inte går att utläsa vad som avses, samt genom belysande rättsfall och myndighetsbeslut. I de fall då det saknas konkreta exempel från den dömande och beslutande verksamheten tillämpas illustrerande hypotetiska exempel som bottenar i min egen erfarenhet av jurist inom Skolinspektionen samt genom tre rättsliga illustrationer i KAPITEL 7.¹⁷⁷

2.6.4 Att undersöka skolväsendets organisation med beaktande av bakomliggande värden

Ifråga om den rättsliga styrningens ändamålsenlighet är en central faktor hur rätten tar sig uttryck och i vilka former rätten implementeras inom skolväsendet. Skolväsendet har organiserats på rättslig väg för att svara mot vissa politiska och rättsliga ändamål, varför jag menar att den nuvarande organisationen är såväl ett utslag av rätt som en förutsättning för

¹⁷⁶ Den moderna hermeneutiken ska snarast förstås som en metod (och filosofi) för att förstå hur och varför texter tolkas som de görs, se Gadamer H-G. (2002), s. 137 ff och 143 om tidsavståndets betydelse för den hermeneutiska tolkningen.

¹⁷⁷ För en utveckling och förklaring avseende vad som avses med rättsliga illustrationer, se avsnitt 2.6.5 nedan.

rättens tillämpning.¹⁷⁸ Med utgångspunkten att valet av hur skolväsendet organiserats är en del av rätten redogörs för de statliga skolmyndigheter som har en mer konkret *rättslig påverkan* på skolväsendet.¹⁷⁹ Såväl individualistiska som kollektiva hänsyn åskådliggörs i organisationen av skolväsendet, vilket påvisas i KAPITEL 5 utifrån dess påverkan på det kompensatoriska uppdraget.

Vid sidan av de statliga skolmyndigheterna redogörs även för de aktörer som i författningarna pekats ut som särskilt ansvariga för olika led i det kompensatoriska uppdraget; stat, huvudmän, rektorer och lärare i den så kallade *styrkedjan*.¹⁸⁰ Hur ansvar för kollektiv respektive individ har fördelats mellan de olika aktörerna har relevans för hur de olika värdeklustren kommer till uttryck i den pedagogiska praktiken.

I så väl doktrinen som i förarbetena anges olika former av styrningslogiker som beskrivning av den rättsliga styrningen av skolväsendet. Med beaktande av avhandlingens tema har urvalet gjorts utifrån de styrningslogiker som har en påverkan på det kompensatoriska uppdraget. I händelse av det föreligger styrningslogiker som står i direkt motsatsförhållande till varandra, så som ramlagstiftning och detaljreglering, föreligger ett förhållande som kan påverka den rättsliga regleringens ändamålsenlighet eftersom styrningen i så fall ger upphov till mer övergripande normkollisioner.

Myndighetsorganisation, styrkedjan och författningarnas utformning utgör en komplex sammansmältning av rättslig påverkan gentemot det

¹⁷⁸ Se avsnitt 1.2 ovan. Enligt Statskontoret (2016), s. 29 ff, utgör ”myndighetsstyrning” statens huvudsakliga medel för styrning, vilket inbegriper rättsakter som myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Vad gäller just de myndigheter knutna till Skolväsendet som utreds i den förevarande studien utgör de en del av det rättsliga systemet genom att de utövar tillsyn av främst lagefterlevnad, överprövar beslut i likhet med domstolar, samt innehar normativ kapacitet både vad gäller förordningar och mjukare medel för styrning som råd- och vägledning.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Skolinspektionen (2014) *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja för förbättrade kunskapsresultat*.

pedagogiska landskapet. Tillsammans ger de uttryck för flera styrningslogiker som i olika grad beaktar de bakomliggande värdenas möjligheter till genomslag i rätten. Genom att analysera vilka värden som ges företräde framför andra till följd av valet av styrningslogik besvaras den tredje forskningsfrågan om vilka relationer som finns mellan skolväsendets organisation och de normkollisioner som gör sig gällande i rättsordningen.

Analysen består av en systematisk genomgång av de rättsregler avseende det kompensatoriska uppdraget som träffar olika delar av styrkedjan, vilka uppgifter som ansetts särskilt viktiga att ålägga de statliga myndigheterna och de förutsättningar som givits skolväsendet att beakta kollektiv och individ.

2.6.5 Analys av det verksamhetsnära stödet och rättsliga illustrationer

Den fjärde forskningsfrågan avseende vilka typer av normkollisioner som uppkommer till följd av det individualiserade stödets rättsliga utformning är nära förknippad med den pedagogiska praktiken och besvaras i KAPITEL 6 och 7. I det första av dessa kapitlen är det metodologiska tillvägagångssättet mer traditionellt då regleringen i 3 kap. skollagen (2010:800) analyseras i sina olika beståndsdelar. Rekvisiten avseende extra anpassningar och särskilt stöd bryts ned och kategoriseras utifrån den ovan nämnda indelningen i kollektiva och individuella hänsyn. Anslaget är kritiskt så till vida att jag söker licentiera inkoherenser och otydligheter i lagstiftningen vilka kan påverka reglernas ändamålsenlighet.

Vid sidan av de mer traditionella rättskällorna analyseras författningsreglerna i relation till myndigheternas vägledning och beslut. Eftersom de senare är tolkningar av den kodifierade rätten identifierar jag motstridigheter även i myndigheternas rättsliga praktik. Det gäller såväl inom en och samma myndighet där olika normativa utsagor kan skilja sig åt, som mellan myndigheternas normativa utsagor där normkollisioner kan uppstå. Det fåtal domar från Högsta förvaltningsdomstolen som berör det kompensatoriska uppdraget avhandlas i relation till

skolmyndigheternas uttolkning av rätten och i förhållande till den pedagogiska praktiken.¹⁸¹

I det sjunde kapitlet skisserar jag tre mer utförliga ”rättsliga illustrationer” där olika praktiska omständigheter i skolan kan ge olika utfall beroende på vilka rättsnormer och vilka bakomliggande värden som ska ges företräde i det enskilda fallet. I den illustrerande och delvis laborativa delen tillämpas alla de beståndsdelar som följer av de föregående kapitlen, varför det inte enbart är skollagens regler som tillämpas utan även rättsprinciperna och de samlade rättsnormernas relation till det pedagogiska landskap inom vilket de verkar.¹⁸² Tillvägagångssättet är dels en identifiering av motstående rättsnormer i relation till den pedagogiska praktiken, dels hypotetiska tillämpningar av vissa normer istället för andra, i syfte att visa på alternativa utfall beroende på olika hänsyn. Utifrån hur avvägningen mellan olika intressen sker kan olika ändamål komma att uppfyllas, vilket illustrerar hur rättsreglernas utformning i relation till de bakomliggande värden påverkar ändamålsenligheten vad gäller att på rättslig väg säkerställa bästa möjliga utbildning åt så många elever som möjligt.

De tre illustrationerna utgörs av tre typfall inom det svenska skolväsendet: integrerade särskoleelever, ekonomisk kompensation som förutsättning för särskilt stöd och hemmasittare. Urvalet grundar sig i att det i de förevarande fallen föreligger normkollisioner på flera olika nivåer och knyter tillbaka till sådana situationer i den pedagogiska praktiken som lyfts upp tidigare i avhandlingen. De tre illustrationerna utgörs av sådana situationer som förekommer i relativt hög utsträckning inom

¹⁸¹ Endast två domar från Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2012 ref. 46 och HFD 2017 ref. 50 anknuter direkt till det kompensatoriska uppdraget. Därtill analyseras och används ytterligare fyra domar från Högsta förvaltningsdomstolen vilka endast indirekt knyter an till det kompensatoriska uppdraget.

¹⁸² Se avsnitt 2.3.1–2.3.3 ovan.

skolväsendet och dessutom har visat sig svåra att lösa i praktiken.¹⁸³ Även mer vanligt förekommande exempel såsom utarbetande av åtgärdsprogram i allmänhet omfattar de olika värdemässiga hänsyn och avvägningar som lyfts fram i illustrationerna, men visar inte tydligt på alla de konfliktdimensioner och den komplexitet som synliggörs genom det nuvarande urvalet.

¹⁸³ Skolinspektionens kvalitetsgranskning *Integrerade elever – Undervisningssituationen för elever som är mottagna i grundsärskolan och får sin undervisning i grundskolan* från 2016 visar att det läsåret 2014/15 fanns närmare 1200 integrerade sarskoleelever som läste i grundskolan, vilket omfattar ca 20 procent av alla de elever som tagits emot i grundsärskolan. Ekonomisk kompensation till huvudmännen för de elever med mest omfattande behov av särskilt stöd grundar sig i rättsfallet HFD 2012 ref. 46. Det saknar statistik över hur många barn som årligen får tilläggsbelopp, men det är frågan om ett omfattande antal inom alla Sveriges kommuner till väldigt höga ekonomiska belopp. Ifråga om hemmasittare visade det undersökande TV-programmet Kalla Fakta tillsammans med SCB i reportaget *De osynliga barnen* (11 sep 2018) att ca 5 500 barn i Sverige inte går till skolan trots att de omfattas av en grundlagsstadgad rätt till utbildning.

KAPITEL 3

3 Motstående världens etablering i rätten

I det följande kapitlet redogörs för kollektivistiska respektive individualistiska värden etablerats i rätten avseende skolväsendets kompensatoriska uppdrag. De styrningslogiker som tillämpats avseende det kompensatoriska uppdraget har förändrats över tid och resulterat i den nuvarande skollagens sammanblandning av ram- och detaljstyrning, vilket påvisas i den följande framställningen.¹⁸⁴ Vid sidan av spänningsfältet mellan individ och kollektiv lägger jag i det följande kapitlet även grunden för analysen av de rättsprinciper som mer djupgående avhandlas i KAPITEL 4.¹⁸⁵

Redogörelsen följer i kronologisk ordning med utgångspunkt i grundskolereformen 1962 och analyserar återkommande de rättsliga och organisatoriska förändringar som lett fram till dagens styrning. Att utgångspunkten tas i införandet av grundskolan motiveras med att reformen utgör startskottet för de kollektiva värdenas verkliga etablering ifråga om skolväsendet, vilket redogörs för i avsnitt 3.1.2 nedan.

¹⁸⁴ Se vidare avsnitt 5.7.5 nedan för en mer utförlig redogörelse av de många styrningslogiker som tillämpas simultant ifråga om styrningen av skolans kompensatoriska uppdrag.

¹⁸⁵ Principerna avseende likvärdighet, kvalitet och rättssäkerhet kommer endast att introduceras översiktligt i det förevarande kapitlet, för att fördjupas i kapitel 4.

Varje avsnitt redogör för den centrala utvecklingen under ett decennium, vilket följer av rubriksättningen.

Utifrån den historiska redogörelsen och analysen av de för avhandlingen relevanta fenomenen, såsom de motstående världens etablering i rätten, tillämpningen av parallella styrningslogiker och rättsprincipernas funktion avseende det kompensatoriska uppdraget, läggs en grund för den fortsatta förståelsen av studiens delar och den första forskningsfrågan besvaras.

3.1 1960-talets kollektivisering

3.1.1 Det kompensatoriska uppdraget

Grundskolereformen 1962 innebar en omfattande förändring av skolväsendet, såväl i praktiken som på det ideologiska planet. Ett tidigare differentierat skolväsende med sitt ursprung i 1842 års folkskolestadga samlades i och med reformen under ett paraply.¹⁸⁶ Tidigare gjordes åtskillnad mellan folkskola och realskola, vilken var färgad av samhällets socioekonomiska uppdelning och hade under decennier bidragit till att upprätthålla sociala skillnader genom inte minst olika förutsättningar i det efterföljande yrkeslivet.¹⁸⁷ Det fanns före grundskolereformen inte *ett* kollektivt skolväsende, utan flera underliggande kollektiv med få beröringspunkter.

¹⁸⁶ Reformen genom Kunglig majestäts nådiga stadga (1842:19) instiftades krav på att varje stadsförsamling och varje socken skulle tillhandahålla skolgång. Fyrtio år senare instiftades skolplikt som omfattade obligatorisk sexårig skola. I och med införandet av realskolan (och dess olika former) 1905–1962 gavs möjligheten för vissa barn att fortsätta sin grundläggande utbildning för att förbereda för högre studier.

¹⁸⁷ Se bl.a. SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunalisering*, s. 713.

Den nya grundskolan, lika för alla, var ett drastiskt försök att radera ut sociala skillnader i allmänhetens intresse.¹⁸⁸ Framväxten av välfärdsstaten innebar att det inte var fattigdom, utan snarare ett krav på ökade möjligheter till individuell utveckling och klassresa, som fungerade som folklig pådrivare mot mer lika förutsättningar i utbildningshänseende.¹⁸⁹ Utgångspunkten för grundskolan var kollektiv, men med starka individualistiska inslag.

Under de decennier som följde efter grundskolereformen kom statens reformagenda på utbildningsområdet att präglas av försök att anpassa skolans inre arbete till de rättsliga och organisatoriska förutsättningar som den sammanhållna grundskolan gav upphov till. Det förutsattes allmänt att ökad individualisering och ett annat innehåll i undervisningen skulle bidra till att lösa de utmaningar det kunde innebära att elever med vitt skilda bakgrunder och studieförutsättningar nu var samlade i samma skolenheter och i gemensamma klasser.¹⁹⁰ Detta kan ses som en insikt om att kollektivet bestod av individer med delvis olika behov.

Mycket riktigt visade det sig efter att grundskolereformen genomförts att en stor andel elever, inte minst utifrån socioekonomiska bakgrundsfaktorer, var i behov av mer betydande stödinsatser i skolan.¹⁹¹ Samtidigt som ett visst kulturellt arv följde med från tidigare organisationsstrukturer avseende folk- och realskolan, liksom från pedagogernas upplevda

¹⁸⁸ Av förarbetena till den nya skollagen (Kunglig majestäts prop. 1962:136, s. 41) framgår dock att möjligheten för envar att starta enskilda skolor alltså skulle finnas kvar, vilket kan ses som en eftergift mot den relativt lilla elit som placerade sina barn på privata alternativ.

¹⁸⁹ SOU 2014:5, s. 47. Det har angetts att det var ”de stora förväntningarnas missnöje” som drev på reformagendan avseende en gemensam och bättre skolform. Med detta avsågs att trots att Sverige som land gick allt bättre innebar det tudelade skolväsendet att en stor del av befolkningen inte hade möjlighet att göra karriär eller klassresa, medan den privilegierade delen av befolkningen som läste vid realskola befäste sin position och sina förutsättningar.

¹⁹⁰ Ibid., s. 15 f.

¹⁹¹ Ibid., s. 16.

yrkesidentitet, lyftes nya värden fram på det skolpolitiska planet. Dessa värden kännetecknades av konservativa och progressiva inslag hand i hand, vilket i fråga om skolväsendet känns igen även idag.¹⁹²

Grundskolan var ett kollektivt projekt i så måtto att det var frågan om en och samma skolform för alla elever vilket medförde att elever från olika bakgrund och med olika förutsättningar blandades vid gemensamma skolenheter. Samtidigt skulle den nya skolformen möjliggöra en högre grad av individualisering vilket i sin tur öppnade upp för segregeringe åtgärder i strid med integreringsnormen.

Ett grundläggande värde som härstammar från grundskolereformen, vilket fortfarande lever kvar i reviderad form, är tanken om skolväsendets kompensatoriska uppdrag; att *alla* elever ska ges de förutsättningar som krävs för att nå i vart fall de grundläggande nationella kunskapskraven, oavsett grundposition.¹⁹³ Med grundposition avses här inlärningsförmåga, akademiska traditioner i hemmet, om eleverna och/eller deras föräldrar är födda i Sverige eller utomlands etc.

Av 1 § skollagen (1962:319) framgår dock att skolans primära uppdrag var att ”meddela eleverna kunskaper”.¹⁹⁴ Perspektivet att kunskaper meddelas, det vill säga att eleverna skulle lyssna, följa instruktioner och därigenom lära sig, kan tyckas verklighetsfrånvänt utifrån dagens pedagogiska vetenskapssyn, men var alltså den förhärskande synen under 1960- och delar av 70-talet.¹⁹⁵ Att det samtidigt ålades skolväsendet ett

¹⁹² SOU 2014:5, s. 48.

¹⁹³ Detta tydliggjordes främst genom möjligheten till segregeringe åtgärder. Avseende dagens kunskapskrav se bl.a. departementspromemoria U2013/6278/S, *Vissa skollagsfrågor del 1*, s. 27 och skollagens portalparagraf, 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

¹⁹⁴ Se 1 § skollagen (1962:319) där det även anges, dock i andra ledet, att skolan i samarbete med hemmet ska främja elevernas utveckling till ”harmoniska människor och till dugliga och ansvarsställande samhällsmedlemmar”.

¹⁹⁵ Den något oreflekterade synen att kunskap primärt är något som kan ”tas emot” av en definierad givare är allmänt utbredd och kommer till uttryck i så väl pedagogisk facklitteratur som i offentligt tryck. Se t.ex. riksdagens rapport 2012/13:RFR10, *Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan*, s. 7.

kompensatoriskt uppdrag följde av 24–25 §§ skollagen, där det angavs att *specialundervisning anordnas för sådana barn, vilka ha svårt att följa den vanliga undervisningen eller anpassa sig till verksamheten i skolan*. För ”speciella” barn och elever vilka bröt den gängse normen fordrades alltså en särskild undervisningsform.

Lagstiftningen, såväl som den politiska ideologi den gav uttryck för, utgick från en tämligen snäv definition av *normalitet*, från vilken alla avsteg sågs som *speciella*. Vad som i praktiken utgjorde ”svårigheter att följa den ordinarie undervisningen” angavs inte närmare i författningarna, varför reglerna inte enbart aktiverades av till exempel resultat i samband med tentamina eller hur väl eleven bedömdes nå de uppsatta målen. Det ankom istället på den enskilda läraren att avgöra om en elev hade svårigheter att följa med i undervisningen.¹⁹⁶ Vidare var den grupp av elever som skulle beredas specialundervisning därför att de ”svårigen kunde anpassa sig till verksamheten” inte bestämd och kunde således inrymma elever med såväl fysiska funktionshinder som kognitiva begränsningar, utåtagerande beteende och svårigheter med koncentrationen. Idag benämns detta mer eller mindre regelmässigt som funktionsnedsättningar eller funktionsvariationer i allmänt tal, men i de nuvarande skolförfattningar tas ingen särskild hänsyn till eventuella funktionsvariationer. Avgörande är istället vad en elev anses ha för *behov*.¹⁹⁷

Av 5 kap. 42 § skolstadgan (1962:439) följde att specialundervisning kunde ges i två olika grundformer.¹⁹⁸ Antingen genom att eleven placerades i *specialklass*, eller i form av *särskild specialundervisning* jämsides med den vanliga undervisningen i ordinarie klass. Den ena stödformen var således avskiljande/segregerande, medan den andra var

¹⁹⁶ Rätten kan i det avseendet sägas fyllas ut av den förhärskande pedagogiska grundsyn avseende kunskapsinläring som vid tiden gällde inom det pedagogiska landskapet.

¹⁹⁷ Se t.ex. 3 kap. 8–9 §§ skollagen (2010:800) som helt fokuserar på att utreda och tillgodose elevens behov. Motsatsvis spelar medicinskt fastslagen diagnos ingen roll rättsligt.

¹⁹⁸ Dåvarande skolstadgan (1962:439) utgjorde en rättskälla motsvarande dagens förordningar.

kompletterande och i högre grad integrerande. De nya bestämmelserna innebar således att eleven kunde ges kompensatoriska åtgärder såväl segregerat som integrerat.

Specialklasserna inrättades utifrån olika behovskategorier och fordrade ett på förhand angivet minsta antal elever för att starta en sådan klass. Enligt 5 kap. 43 § andra momentet i skolstadgan fick klasser med färre elever anordnas eller bibehållas endast om det fanns särskilda skäl och efter att dåvarande länskolnämnden lämnat sitt godkännande.¹⁹⁹ Det går därmed att utläsa att det fanns ett intresse av att eleverna inte i allt för stor utsträckning skulle få undervisning enskilt eller i liten grupp. Detta kan tolkas antingen som att ekonomiska resurser inte skulle allokeras till för små grupper eftersom det inte var effektiv resursanvändning, eller som att det fanns ett pedagogiskt värde av att eleverna även om de segregerades från den ordinarie klassen var del i ett större kollektiv i form av en grupp av en viss storlek.

Vidare angavs i lagstiftningen att antalet specialklasser skulle omfatta maximalt 15 procent av antalet ”normalklasser” i den aktuella kommunen, varför det inte var tillåtet att inrätta hela skolenheter som specialiserade sig på vissa typer av behov eller svårigheter så som dagens resurskolor, särskolor och specialskolor.²⁰⁰ Även detta kan ses som ett utslag av kollektivistiska värden för att säkerställa grundskolans integrerande syfte.

Den särskilda specialundervisning som kunde bedrivas enskilt inom klassens ram vände sig främst till tre grupper av elever. En grupp utgjordes av den kategori elever som hade svårigheter med läsning och tal, syn eller hörsel, medan ”intellektuellt utvecklingshämmande” utgjorde en kategori som skulle beredas så kallad *särskild hjälpundervisning*.²⁰¹ För

¹⁹⁹ Av 5 kap. 43 § skolstadgan (1962:439) följde att specialklassernas ”behovsindelning” bestod i hjälpklass, hörsel-, syn-, CP- eller observationsklass, läsklass, friluftsklass och hälsoklass, samt skolmognadsklass.

²⁰⁰ 5 kap. 43 § tredje momentet i skolstadgan (1962:439).

²⁰¹ 5 kap. 44 § skolstadgan (1962:439).

elever med ”anpassningssvårigheter av mer tillfällig art” erbjöds särskild specialundervisning i form av *särskild observationsundervisning*.²⁰²

Vid sidan av de på förhand givna åtgärderna i form av specialklass och särskild specialundervisning fanns även möjlighet till anordnande av andra former av specialundervisning efter medgivande från Skolöverstyrelsen.²⁰³

Sammantaget medgav den rättsliga regleringen en tämligen omfattande möjlighet för pedagoger och skolledare att differentiera elever genom att segregera dem från den ordinarie klassen. Detta kunde ske både genom placering i specialklass och mer integrerat i form av särskild specialundervisning i den ordinarie klassen.

Regleringen visar på avsteg från den integrerande, kollektiva normen vilken motiverades av praktiska hänsyn. Vad de olika formerna av specialundervisning de facto innebar ifråga om pedagogisk praktik angavs inte i lag, förordning eller förarbeten. Istället var det helt upp till lärarna och skolledarna att utifrån sin egen pedagogiska expertis och erfarenhet, utifrån läroplanens (Lgr 62) mål, själva bereda de elever som hade svårigheter i skolan undervisning utifrån elevernas respektive behov. Det första decenniet efter grundskolereformens genomförande präglades därmed av en hög grad av pedagogiskt friutrymme. Rättsreglerna var inte särskilt detaljerade ifråga om hur eleverna skulle kompenseras, utan angav snarare potentiella former för indelning av elever i olika behovskategorier.

3.1.2 Den kollektivistiska utgångspunkten

Av rättsreglernas kategorisering och indelning av elevernas olika svårigheter i skolan går att utläsa att den enskilda elevens behov inte stod i

²⁰² Ibid.

²⁰³ 5 kap. 45 § skolstadgan (1962:439).

fokus för utbildningsreformen.²⁰⁴ Utgångspunkten var kollektivet av elever och de åtgärder som kunde vidtas i kompensatoriskt syfte var kopplade till att skapa mindre kollektiv i form av undervisningsgrupper. Möjligheten för lärarna att välja mellan integrerande åtgärder i form av särskild specialundervisning i den egna klassen eller segregering åtgärder genom placering i specialklass visar inte på att det fanns en normativ prioritering mellan den ena eller andra formen av specialundervisning, varför frågan om inkludering eller exkludering var sekundär.²⁰⁵ Någon möjlighet att överklaga ett beslut om specialundervisning fanns inte i 1962 års lagstiftning, varför skolan intog en auktoritär position gentemot såväl elever som vårdnadshavare.²⁰⁶

Den relativt knapphändigare regleringen indikerar att rektorer och lärare ansågs behöva ett stort professionellt friutrymme för att kunna anpassa undervisningen efter enskilda elevers behov. Utifrån bestämmelsernas lydelse och karaktär ifråga om det kompensatoriska uppdraget framgår att lärare i liten utsträckning sågs som tjänstemän eller att skolan i vart fall inte var att likställas med andra myndigheter.²⁰⁷ Styrningslogiken

²⁰⁴ Varken av förarbetena eller utifrån regleringen i 5 kap. skolstadgan (1962:439) framgår att åtskillnaden av elever gjordes för elevernas egen skull. Snarare lyftes de elever som avvek från normen ut från den ordinarie klassen för att säkerställa att den större gruppen av elever som var kvar i den ordinarie klassen gavs bästa möjliga förutsättningar genom homogenitet.

²⁰⁵ Detta förutsatt att det finns en reell koppling mellan inkludering och integrering. Jfr avsnitt 4.5.1 nedan. Då det saknades tydlig vägledning för i vilka fall en elev skulle ges stöd integrerat eller segregerat kan utgångspunkten sägas vara pragmatisk utifrån den beslutande pedagogens perspektiv. I och med att detta kan ha skiljt sig väsentligt åt får såväl likabehandling som likvärdig mellan skolor anses ha haft låg prioritet.

²⁰⁶ Att det saknades möjlighet till individuellt överklagande visar på att rättssäkerhetsbegreppet inte tolkades på samma sätt som idag ifråga om elevens ställning. Jfr avsnitt 4.4 nedan.

²⁰⁷ Till följd av skollagens och skolstadgans utformning var det få ärenden i skolan som utgjorde beslut i förvaltningsmässig mening. Även om det inte fanns någon förvaltningslag innan 1971 utgjordes skolans arbete primärt av faktisk verksamhet och inte av myndighetsutövning.

präglades av ramlagstiftning, alltså författningar som angav de mål som skolan hade att sträva mot, men utan att närmare specificera hur olika situationer i skolan skulle hanteras.²⁰⁸ Ingenstans nämns hur undervisningen skulle gå till eller mot bakgrund av vilka bedömningar beslut om till exempel specialundervisning fattades. Tilliten till att lärare och skolledare var kapabla att inom de angivna ramarna fatta adekvata beslut är ett uttryck för så kallad *professionsstyrning*, vilket ifråga om det kompensatoriska uppdraget innebar att de närmare detaljerna avseende bedömning och val av åtgärd låg helt hos rektor och lärare.²⁰⁹

Inför reformen från folkskola till grundskola hade farhågor vädrats om att de begåvade barnen inte skulle få *sina* behov tillgodosedda, utan tyngas ned av en större andel barn med svårigheter i skolan.²¹⁰ Det visade sig snart att grundskolan mycket väl kunde tillgodose de studiebegåvade elevernas krav och förväntningar och i internationella mätningar hävdade sig svenska barn bra.²¹¹ Problemet uppstod istället hos just de elever som uppvisade svårigheter i skolarbetet, vilka inte sällan utgjorde oöverstigliga svårigheter för lärarna att hantera inom ramen för den kollektiva skolan. Under grundskolans första tio år ökade andelen elever i specialundervisning så kraftigt att man började ifrågasätta om grundskolan verkligen kunde klara av att hantera alla barn, oavsett svårigheter.²¹²

Grundskolereformen innebar sammantaget att en kollektiv ideologi gjorde sig gällande i skolförfattningarna med integrering som norm, inte minst utifrån parollen om *en skola för alla*, alltså *en* primär skolform avsedd att passa för alla skolpliktiga elever. I skolberedningens betänkande

²⁰⁸ Se t.ex. Hydén, Håkan (1984) *Ram eller lag?* för en avvägning mellan olika rättsliga styrningsformer samt deras respektive för- och nackdelar.

²⁰⁹ Professionsstyrningen syftar till att lokalt kunna anpassa verksamheten utifrån de förutsättningar och den elevsammansättning som gäller för den enskilda skolenheten eller den specifika elevgruppen. Jfr SOU 2014:5, s. 492.

²¹⁰ Emanuelsson, Ingemar & Persson, Bengt (1996) *Specialpedagogik i grundskolan – en motsägelsefull verksamhet*, s. 1.

²¹¹ Ibid.

²¹² Ibid.

som föregick grundskolereformen påtalas att utredarna tar avstånd från all form av differentiering i skolan, men anger samtidigt att det vore ”helt omöjligt att realisera” en skolform som inte möjliggjorde viss differentiering till följd av elevernas olika behov.²¹³ Den naturliga variationen av elever i en så pass omfattande skolform innebar dock att den standardiserade undervisningen inte svarade mot alla elevers behov.²¹⁴

I 1969 års läroplan för grundskolan påtalas en lång rad olika former av skolsvårigheter i grundskolan och potentiella orsaker till dessa. Signifikant för 1960-talets syn på elevers svårigheter att nå målen i skolan var att problemen ansågs ligga hos eleverna själva.²¹⁵ Ett ifrågasättande av den elevsynen kom att lägga grunden för ytterligare pedagogiska reformer under 1970-talet.

3.2 1970-talets individualisering

3.2.1 Lokal anpassning och individualiserat stöd

År 1970 tillsattes den så kallade SIA-utredningen, *Skolans Inre Arbete*, bland annat i syfte att lägga fram förslag till förändringar vilka kunde gagna underpresterande elever, öka individualiseringen av insatser och fortbilda lärarkåren avseende specialpedagogiska insatser. Av direktiven till SIA-utredningen framgår att en organisatorisk differentiering av eleverna på skilda studievägar även fortsättningsvis skulle undvikas, vilket

²¹³ SOU 1961:30 *Grundskolan*, s. 291.

²¹⁴ Se kapitel 6 avseende det individualiserade stödet i dagens skollag i jämförelse med de bestämmelser som ovan beskrivits utifrån 1962 års skolstadga (1962:439).

²¹⁵ Läroplan för grundskolan (Lgr 69), s. 90 ff.

visar på att den kollektivistiska grundtanken alltjämt var dominerande.²¹⁶ Den ökande individualiseringen skulle därför ske *inom* kollektivet.

I utredningens betänkande, SOU 1974:53, angavs att skolan skulle ges ökad möjlighet till *lokal anpassning* och att den rättsliga regleringen på skolans område skulle minska.²¹⁷ Likvärdighetsbegreppet, vilket varit en principiell grund bakom införandet av grundskolan, ansågs således inte vara avhängigt en ökad rättslig reglering eftersom likvärdighet inte innebar *samma* utbildning eller åtgärder. Likvärdighet kom därmed att betyda någonting annat än likabehandling eller likformighet, två principer som tidigare hade präglat folk- och realskolan.²¹⁸ Eftersom formerna för anpassning på det organisatoriska planet inte angavs närmare är det rimligt att utgå från att ett stort mått av tillit enligt förslaget lades på att skolledarna själva skulle kunna identifiera just sin skolenhets specifika svårigheter och besluta om hur man bäst kunde komma tillrätta med dem.

SIA-utredningen och den efterföljande reformen 1976 kom att lämna två tydliga och bestående avtryck ifråga om den rättsliga styrningen av det kompensatoriska uppdraget.²¹⁹

Det första bestående avtrycket, som sedermera implementerades i den nya läroplanen (Lgr 80), och i den proposition som föregick den, var införandet av redskapet och begreppet *åtgärdsprogram*, vilket merdjuplodande avhandlas i följande avsnitt.²²⁰

Ett andra sådant avtryck, vilket även det manifesterades i den efterföljande omdaningen av grundskolans läroplan (Lgr 80), var att stödet till eleverna skulle *individualiseras utifrån deras respektive behov* och är ett

²¹⁶ SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö*, s. 66. Betänkandet kallas allmänt för ”SIA-utredningen”.

²¹⁷ SOU 2014:5, s. 48 f.

²¹⁸ Likvärdighet innebar före grundskolereformen en form av standardisering, vilket snarast är att jämställa med faktisk likabehandling av eleverna. Eftersom eleverna hade olika förutsättningar var den standardiserade utbildningen dock inte likvärdig i termer av lika förutsättningar att nå målen.

²¹⁹ Se bl.a. prop. 1975/76:39 *Om skolans inre arbete*, UbU 1975/76:30, rskr 1975/76:367.

²²⁰ Prop. 1975/76:39, s. 56.

direkt uttryck för den senare definitionen av likvärdighet i termer av ”lika förutsättningar”.²²¹ Detta ersatte ett synsätt som vilade på att eleverna enligt den tidigare ordningen skulle ”botas” från sina respektive svårigheter för att kunna följa med i den ordinarie undervisningen.²²² Eleven sågs tidigare som den primära bäraren av problemen, men enligt SIA-utredningens betänkande var det skolans uppgift att beakta den påverkan eleven utsattes för i och utanför skolan. Några sådana faktorer var bland annat samspelet mellan eleven, kamraterna och de vuxna i omgivningen.²²³

SIA-utredningen är i det avseendet intressant då den tydligt visar på hur förändringar inom det pedagogiska landskapet får en direkt avspeglning i den efterföljande styrningen av skolväsendet i stort. SIA-utredningen var en i grunden pedagogisk utredning som gav förslag till förändrad rättslig styrning, vilket visar på en kommunikativ växelverkan mellan rätten och pedagogiken. Utifrån teorin om att rättens ändamålsenlighet är avhängig hur väl rättsreglerna svarar mot det sociala landskap inom vilka de ska verka, hade SIA-utredningen hög potential för genomslag i den pedagogiska praktiken.

3.2.2 Åtgärdsprogram och specialpedagogik

Åtgärdsprogram utgör idag ett centralt och obligatoriskt verktyg i arbetet med att ge elever adekvat särskilt stöd, vilket bottnar i de förslag som lades fram för mer än 40 år sedan.²²⁴ Utredningens idé om åtgärds-

²²¹ 1980 års Läroplan för grundskolan (Lgr 80) *Mål och riktlinje för grundskolan*, s. 53 ff.

²²² Jfr läroplanen för grundskolan (Lgr 69), s. 90 ff.

²²³ SOU 1974:53, s. 324 ff och prop. 1979/80:182 s. 3. Skolsvårigheter kunde således vara kontextuella och botemedlet var i sådana fall att skolan skulle förändra sitt förhållnings-sätt och sin pedagogik gentemot den aktuella eleven, snarare än att den enskilda eleven skulle anpassa sig till skolans statiska modell.

²²⁴ Se 3 kap. 9 § skollagen (2010:800) och prop. 2013/14:160, s. 29.

program byggde på ett medvetandegörande och dokumenterande av en rad moment i en pedagogisk modell, vilken skulle kunna appliceras på alla elever som var i behov av stöd i skolan, oavsett vad behoven rent praktiskt bestod i. För en sådan generell tillämpning av åtgärdsprogram fordrades enligt förslaget att åtgärdsprogrammets uttryckliga syfte skulle vara att främja utvecklingen av individen, gruppen och/eller skolenhetens organisation, att insatserna skulle sträcka sig utanför den reguljära verksamhetens ram samt att åtgärdena skulle bygga på en utarbetad plan som bland annat innefattade ett utvärderingsförfarande.²²⁵

Karaktäristiskt för ett åtgärdsprogram var vidare enligt SIA-utredningen att det skulle omfatta vissa givna moment i form av:

- Problemprecisering i termer av beskrivning av ett givet tillstånd, t.ex. en nulägesanalys.
- Mål i form av ett önskat tillstånd.
- En konkret beskrivning (*villkor*) och tänkta insatser för att åstadkomma erforderlig förändring (*process*) under hänsynstagande av befintliga resurser (*ram*).²²⁶

Syftet med ett åtgärdsprogram var sammantaget att skapa goda utvecklingsmöjligheter för eleverna, då deras utveckling sågs som en process där

²²⁵ SOU 1974:53, kapitel 10.3.1. Beakta att ett sådant synsätt utgår från individen i förhållande till gruppen, det vill säga att elevens behov inte per se ska tillgodoses vid sidan av kollektivet. Vidare omfattar synsättet ett mått av inkludering, eftersom det sätter eleven i ett större sammanhang.

²²⁶ Prop. 75/76:39, s. 56 ff och SOU 1974:53, kapitel 10.3.1. Åtgärdsprogrammet syftade till att åskådliggöra insatser som skulle leda till en konkret förändring, primärt i form av måluppfyllelse för eleven. I och med att idén om åtgärdsprogram lanserades skedde en väsentlig perspektivförändring i arbetet med elever som har särskilda behov i skolan – åtgärdena skulle inte leda till att eleven segregeras, utan eleverna skulle genom kompensatoriska insatser hjälpas till en nivå där de inte längre fordrade särskilt stöd.

eleverna själva fick ta en aktiv roll vid analysen av sina skolsvårigheter och vid både utformandet och genomförandet av åtgärdsprogrammet.²²⁷

Utredningens huvuddrag återgavs i propositionen 1975/76:39, där det bland annat förtydligades att åtgärdsprogrammet syftade till att åskådliggöra *specialpedagogiska insatser* för elever med skolsvårigheter och att dessa insatser så långt möjligt skulle ske *inom* arbetsenhetens, det vill säga klassens, ram.²²⁸ Det saknades dock en rättslig definition av vad som avsågs med just ”specialpedagogiska insatser”.²²⁹

Åtgärdsprogrammet som pedagogiskt verktyg kom att få reellt genomslag i och med läroplanen Lgr 80,²³⁰ där det angavs att ”diskussionerna inom ett arbetslag eller i elevvårdskonferensen kring en elevs problem *skall* utmynnas i ett åtgärdsprogram”.²³¹ Vidare följde i läroplanen en förslagskatalog över potentiella åtgärder:

- Man kan bilda *mindre grupper* med elever som behöver särskilt stöd under kortare tid.
- Man kan låta elever *studera speciella arbetsområden* under längre tid än den normala.
- Man kan *bilda samtalsgrupper* kring olika frågor.
- Man kan under tid för fria aktiviteter ge elever speciellt stöd i färdighetsämnen utöver timantalet i svenska och matematik.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Prop. 1975/76:39, s. 18, 57.

²²⁹ Jfr avsnitt 2.5.4 och 7.1.1.

²³⁰ I sammanhanget bör betonas att läroplanen är rättsligt bindande. Läroplanen har av tradition en form som inte överensstämmer med förordningstext i allmänhet, utan mer i termer av ”soft law”.

²³¹ Elevvårdskonferensen (EVK) var ett forum för diskussion av elevers eventuella svårigheter i skolan där bl.a. rektorn, företrädare för elevvården och berörd klassföreståndare eller motsvarande samt annan berörd personal ingick som ledamöter. EVK avskaffades i och med införandet av skollag (2010:800).

- Man kan ordna *speciella föräldrasamtal* och man kan anslå tid att uppsöka föräldrar, som inte kommer till skolans sammankomster.
- Man kan anslå tid till *hjälp med hemuppgifter* åt elever, som inte har möjlighet att fullgöra sin uppgift hemma.²³²

Vid sidan av de angivna förslagen angavs att "[e]levens svårigheter kan vara så stora att han eller hon under längre tid – mer än en termin – behöver stöd i särskild undervisningsgrupp. Skolan måste då göra en mer ingående utredning om elevens situation."²³³ Läroplanens lydelse ger vid handen att det fanns olika nivåer av särskilt stöd där avsteg från den kollektiva integreringsnormen i den egna klassen kunde tillåtas i särskilda fall. Den fortsatta möjligheten till segregering åtgärder utifrån pragmatiska hänsyn kom därmed att finnas kvar i författningarna även om utredningen förordade individualiserade åtgärder inom klassens ram.

Åtgärdsprogrammets innebörd och formaliakrav vid tiden för dess implementering väcker ett antal frågor mot bakgrund av dagens begreppsmässiga innebörd av åtgärdsprogram.²³⁴ Först av allt framgår att åtgärdsprogrammet enligt Lgr 80 inte var särskilt formalistiskt och att det var klart mer otydligt än idag vad som skulle föranleda att ett åtgärdsprogram faktiskt upprättades.²³⁵ Redan "diskussioner" avseende en elevs problem skulle enligt ordalydelsen alltid resultera i ett åtgärdsprogram, vilket vid en lexikalisk läsning av rättsreglerna skulle leda till upprättande

²³² Citatet är hämtat från Läroplan för grundskolan (Lgr 80), under rubriken "Individeriktat arbete", tredje stycket. (Författarens kursiveringar).

²³³ Se Läroplan för grundskolan (Lgr 80), under rubriken "Individeriktat arbete", fjärde stycket.

²³⁴ Jfr avsnitt 6.2.3 nedan.

²³⁵ Idag regleras när ett åtgärdsprogram ska utifrån vissa angivna behov av särskilt stöd i 3 kap. 8 § skollagen (2010:800). Tillsynsmyndigheterna har utifrån sin tolkning också preciserat när de kriterierna anses uppfyllda, vilket ger en tydligare vägledning än vad som gällde vid tiden för Lgr 80.

av ett sådant dokument varje gång frågan om en elevs skolgång lyftes i lärarlaget eller vid en elevvårdskonferens.

Att omsätta ett sådant förhållningssätt i praktiken skulle lägga en omfattande börda på lärare och rektor och urvattna åtgärdsprogrammets syfte och kvalitet, varför en så strikt tillämpning knappast var avsikten. Regeln avseende när ett åtgärdsprogram skulle upprättas är trots sitt distinkt formulerade *skall-krav* relativt otydligt. Detta kan jämföras med dagens lagstiftning där det i 3 kap. 9 § tredje stycket skollagen (2010:800) framgår att om det efter utredning avseende en elevs behov framkommer att en elev *inte* bedöms vara i behov av särskilt stöd, utan svårigheterna bedöms kunna tas om hand på annat sätt, så ska rektorn fatta ett formellt beslut om att åtgärdsprogram *inte* ska upprättas.

Vidare saknades i författningarna regler för *hur* ett åtgärdsprogram skulle utformas eller vad det skulle grunda sig på. Av rättsregelns uppbyggnad framgår att endast oro, i termer av ”diskussioner om”, skulle initiera arbetet med åtgärdsprogram, även om det då saknades en utredning att grunda åtgärderna på. En utredning skulle genomföras först *efter* det att vissa specialpedagogiska insatser hade prövats.²³⁶ Om mer omfattande svårigheter då kunde konstateras var dessutom placering i en särskild undervisningsgrupp, utanför den ordinarie klasstillhörigheten, den primära stödåtgärden och närmast synonym med begreppet särskilt stöd i sin helhet.²³⁷ För åtgärdsprogrammet saknades krav på att ange vilka elevens behov var, även om det slogs fast i utredningen att en nulägesanalys var grunden för ett framgångsrikt arbete avseende särskilt stöd. Vad ”nulägesanalys” innebar framgick dock inte.

²³⁶ Intressant i sammanhanget är att det är den ordningen som återinfördes den 1 juli 2014 i och med att *extra anpassningar inom klassens ram* blev det initiala verktyget i merparten av de elevvårdens som grundar sig på oro för elevens kunskapsutveckling. Av förarbetena till regeln, prop. 2013/14:160, framgår dock inte att så är fallet. Beakta även att det görs en indirekt distinktion mellan specialpedagogiska insatser och det formella särskilda stödet, eftersom sådana insatser skulle vidtas innan särskilt stöd kunde aktualiseras.

²³⁷ Se Lgr 80, s. 49.

3.2.3 SIA-utredningens konsekvenser

Införandet av åtgärdsprogram i Lgr 80 innebar en milstolpe för sättet på vilket skolorna arbetar med särskilt stöd idag.²³⁸ En analys av dåtidens rättskällor visar dock att de relevanta reglerna med dagens mått mätt var få och otydliga.²³⁹ Det faktum att merparten av reglerna inte kom till uttryck genom lagstiftning bidrog sannolikt till att i någon grad ”avjuridifiera” dem, då läroplanen skiljer sig från andra bindande styrdokument i termer av språkdräkt och struktur.²⁴⁰

SIA-utredningens budskap var på sätt och vis motsägelsefullt. Å ena sidan propagerades för ökad lokal anpassning och tillit till professionen. Å andra sidan innebar regleringen avseende just åtgärdsprogram en första förskjutning bort från den tidigare ordningen där den enskilda läraren eller skolledaren hade ett omfattande mandat att sörja för elevens behov utifrån fritt skön. Det mer eller mindre formella kravet på upprätthållande av åtgärdsprogram och där till hörande uppföljning innebar en likriktning i hur det särskilda stödet tog sig uttryck – inte nödvändigtvis till sitt pedagogiska innehåll, men avseende *processen*. Pedagogens roll ifråga om det kompensatoriska uppdraget kom därmed att förskjutas något i och med att det särskilda stödet formaliserades, så till vida att de formella kraven mer kom att likna den traditionella tjänstemannens.²⁴¹

En konsekvens av SIA-utredningen var även en ökad värdemässig ”trängsel”. De kollektivistiska värden som varit förhärskande vid

²³⁸ Detta avser både det individuella stödarbetet och det stödarbete som företas på grupp- eller organisationsnivå. För en fördjupad diskussion avseende det särskilda stödet idag, se kapitel 6.

²³⁹ Läroplan för grundskolan (Lgr 80), Prop. 1975/76:39 och SOU 1974:53.

²⁴⁰ Här avses inte rättens giltighet, utan hur rätten kommuniceras. Läroplanen utgör en förordning och är i det hänseendet en utpräglad rättskälla, men dess utformning skiljer sig från annan författning genom att läroplanerna i liten grad omfattar ”skall-regler”, utan snarare pekar ut olika ändamål, ansvarsfördelning och hänsyn.

²⁴¹ Med detta avses att det fria skönet inskränktes till förmån för mer standardiserade processer och bedömningar uttryckta i författning.

grundskolans införande kom under 1970- och 80-talet att i högre grad balanseras av motstående individualistiska värden som kom till uttryck främst genom fler och mer konkreta regler avseende individuell anpassning. Den svenska skolan kom i dessa avseenden att spegla utvecklingen även inom andra delar av samhället.²⁴²

Helhetssynen kring skola och utbildning befäste den redan etablerade kollektiva ideologin med integrering som utgångspunkt, men en mer individorienterad syn på inkludering och stöd anpassat efter den enskilda eleven kom samtidigt att föra in rättsregler med en motstående värdegrund.²⁴³ Integreringsnormen hade allt sedan grundskolereformen kommit att utvecklas till en bärande (rätts)princip ifråga om styrningen av den svenska skolan. Den mer individcentrerade utvecklingen som även omfattade hur den rättslig styrningen tog sig uttryck i en ökad detaljreglering hade dock bara tagit sin början.

3.3 1980-talets terminologiska skifte

3.3.1 *Kommunikativa svårigheter*

Fram till 1980-talet omfattade skolförfattningarna ifråga om det kompensatoriska uppdraget främst pedagogiska uttryck. Ett exempel på detta är termen specialundervisning som inte till sin innebörd specificerades i lagstiftningen. Istället förväntades den pedagogiska professionen fylla termen med begreppsmässig innebörd, vilket är ett utslag av professionsstyrning.

I propositionen inför 1985 års skollag (1985:1100) angavs att *barns rätt till specialundervisning* inom grundskolan framgent skulle betecknas

²⁴² Jfr Sand, I-J. (1996), s. 117 ff gällande motsvarande utveckling i Norge.

²⁴³ Se bl.a. Lgr 80, s. 19 om vikten av individualitet och anpassning till den enskildes förutsättningar och behov.

som *särskilt stöd*.²⁴⁴ Den tidigare pedagogiskt förankrade terminologin fick därmed en rättslig motsvarighet, samtidigt som det poängterades att det inte fanns någon begreppsmässig förändring. I kommunikativt hänseende visade den terminologiska förändringen på att den rättsliga logiken fick större plats i den pedagogiska praktiken.

Ett illustrerande exempel avseende terminologins betydelse för förståelsen av rättsreglerna är att det i förarbetena till 1985 års skollag anges att erfarenheterna från den pedagogiska praktiken visade att det funnits svårigheter bland lärare att uttolka innebörden av begreppen *enskild undervisning* och *särskild undervisning* och att dessa ofta blandats samman.²⁴⁵ Enskild undervisning i 35 § skollagen (1962:319) avsåg att om barnet bereddes undervisning i hemmet eller på annan plats som väsentligen motsvarade grundskolan skulle barnet kunna befrias från skolgång i traditionell bemärkelse, utifrån närvaro i just skolans lokaler.²⁴⁶ Särskild undervisning avsåg däremot undervisning för sådana barn som ”på grund av lyte, långvarig sjukdom eller liknande omständighet ej kunna delta i vanligt skolarbete, varpå undervisning anordnades på sjukhus, barnhem eller liknande. Särskild undervisning kunde även ges i elevens hem”.²⁴⁷

Särskild undervisning har i princip samma innebörd i den nuvarande skollagen (2010:800) medan enskild undervisning har fått en helt annan innebörd.²⁴⁸ Med enskild undervisning enligt 3 kap. 11 § skollagen avses undervisning en-till-en, det vill säga att en elev i skolan får individuell

²⁴⁴ Prop. 1985/86:10, s. 117.

²⁴⁵ Ibid., s. 151.

²⁴⁶ Skolplikten skulle dock alltså bestå, men syftade då till undervisning snarare än till närvaro i skolans lokaler.

²⁴⁷ I 35 § skollagen (1962:319) redogörs för enskild undervisning, medan särskild undervisning följer av 47 § skolstadgan (1962:439).

²⁴⁸ Särskild undervisning i 24 kap. 17 § skollagen avser alltså undervisning vid sjukhus eller på annan plats, men betraktas inte längre som en åtgärd inom ramen för särskilt stöd. Därför har regeln också inplacerats i skollagens 24 kap. om särskilda utbildningsformer istället för i 3 kap. som avser elevernas utveckling mot målen och särskilt stöd.

undervisning av en behörig lärare som inte samtidigt undervisar andra elever, vilket alltså inte är det samma som den tidigare definitionen. Här ligger en risk till missuppfattningar mellan den rättsliga och den pedagogiska logiken för den händelse att den pedagogiska professionen inte anammar den nya rättsliga innebörden av terminologin.

Det kompensatoriska uppdraget har dock aldrig omfattat enbart sådana åtgärder som kan kategoriseras som ”särskilda”, utan kompenserar för elevens svårigheter i relation till elevens grundposition eller behov. Särskild undervisningen på sjukhus, i hemmet eller på annan plats kan dock ses som ”kompenserande” i så måtto att undervisningsinsatserna kompenserar för den undervisning eleven annars skulle gå miste om, eftersom hen inte kan ta sig till skolan.²⁴⁹ Av bestämmelsen framgår idag att särskild undervisning ska bedrivas för sådana elever som inte *kan* ta sig till skolan och att sådan undervisning så långt det är möjligt ska motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i. Eftersom det i regeln saknas instruktioner om särskilda pedagogiska ställningstaganden vid sidan om undervisningens omfattning, vilken som grundregel ska bedömas på klinisk väg utifrån vad eleven de facto orkar eller förmår, kan det inte heller på den grunden anses vara en åtgärd inom ramen för särskilt stöd.

Likt föregående författningar var 1985 års skollag sparsam med instruktioner till lärare, skolledare och annan skolpersonal om *hur* det kompensatoriska stödarbetet praktiskt skulle gå till. Av 4 kap. 1 § andra stycket skollagen (1985:1100) angavs endast att särskilt stöd skulle ges till elever som hade svårigheter i skolarbetet. Utifrån det lagrummet hämtade läroplanen stöd för större detaljrikedom, men en analys av den samlade regleringen visar att friutrymmet för den enskilde läraren att utforma stödet efter pedagogiska överväganden fortfarande var stort. Det samma gällde lärarens frihet att definiera huruvida det överhuvudtaget

²⁴⁹ Se avsnitt 7.4.4 nedan för en djuplodande illustration av hur särskild undervisning kan ses som kompenserande, samt de dilemman i termer av integrering och segregering som åtgärden resulterar i.

förelåg ett stödbehov. Det skulle dock visa sig att en stor del av de elever som bedömdes ha behov av särskilt stöd ändå inte fick adekvata åtgärder i skolan, varför bristen på processuell styrning kan ha varit en faktor bakom att elever ”föll mellan stolarna”.²⁵⁰

3.3.2 *Specialpedagogik som rättslig term*

Parallellt med den rättsliga terminologin avseende särskilt stöd levde det mer pedagogiskt förankrade begreppet specialpedagogik kvar i den rättsliga styrningen av skolan. I den så kallade Styrningspropositionen för skolan klargjordes att specialpedagogiska insatser – sådana insatser som kräver djupare kunskaper än de som den vanlige läraren kan förväntas ha – skulle riktas till de elever som hade de allra största svårigheterna.²⁵¹ Med specialpedagogik avsågs enligt propositionen insatser för elever som *faller utanför den naturliga variationen av olikheter*, vilket är en föga precis definition och som inte närmare förklarar korrelationen mellan specialpedagogik och särskilt stöd.

I propositionen påpekades även att specialpedagogiska åtgärder och specialundervisning haft en tradition av att utgöra ett sidouppdrag till den ordinarie undervisningen.²⁵² Specialundervisning användes därför i vissa fall som en avstjälpningsplats för elever som lärarna inte maktade med, utanför undervisningen i den ordinarie klassen, och att den integrerande normen därmed åsidosattes. Detta menar jag visar på en exkluderande tradition inom det pedagogiska landskapet vid sidan av den förhärskande integreringsnormen.

Den begreppsmässiga uppstramningen av en rad pedagogiska termers rättsliga innebörd, som visade sig i såväl förarbeten som i

²⁵⁰ SOU 2014:5, s. 16.

²⁵¹ Prop. 1988/89:4 “Styrningspropositionen”, s. 80 f.

²⁵² Ibid., s. 77.

författningstext, visar på två tendenser av vikt för den fortsatta framställningen. Dels kom den rättsliga styrningen och den pedagogiska praktiken genom den nya åtskillnaden i begreppsstruktur att skiljas åt i högre utsträckning än tidigare, dels följde genom samma terminologiska skifte mer precis rättslig reglering på en högre detaljnivå än tidigare.

Samtidigt med den ökande detaljgraden i författningarna etablerades successivt en ny form av styrningslogik, så kallad mål- och resultatstyrning. Mål- och resultatstyrning syftar till att tillåta olika vägar att nå samma mål, varför en hög grad av detaljreglering inte är förenlig med en sådan logik. Två parallella styrningslogiker kom att upprättas, vilka i viss utsträckning fortsatt att tillämpas fram till idag.²⁵³

3.4 1990-talets reformer

3.4.1 Reformagendan

I det följande avsnittet redogörs för de omfattande reformer av det obligatoriska skolväsendet som företogs under 1990-talet. Reformerna har i flera publikationer behandlats djupgående och kommit att klä skott för flera av de problem som observeras gällande skolväsendet idag. Avsnittet behandlar inte de olika reformernas samtliga konsekvenser, utan fokuserar på dess effekter ifråga styrningen av det kompensatoriska uppdraget.

Det tidiga 1990-talet kom för skolväsendets vidkommande att präglas av ett flertal omfattande reformer som i stora delar ritade om den existerande kartan över skolväsendet. Först ut var den så kallade ”maktutredningen” som påvisade en rörelse mot en mer individcentrerad syn på demokrati som motvikt mot en mer kollektivistisk demokratisyn.²⁵⁴

²⁵³ Se avsnitt 5.7.5 och 8.3 nedan.

²⁵⁴ SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*, s. 14. Se även avhandlingens prolog.

Liberalism ställdes mot traditionell socialdemokrati och den enskilde individen ansågs suverän och kapabel att ta ansvar för sitt eget öde genom fria val, varför ett demokratiskt samhälle också måste kunna erbjuda sådana val.²⁵⁵

Som en del i reformagendan genomfördes den sedan länge föreslagna decentraliseringen inom det obligatoriska skolväsendet.²⁵⁶ Staten bibehöll dock huvudmannaskapet över sameskolan och specialskolan, vilket de fortfarande innehar.²⁵⁷ Grunderna för den så kallade ”kommunaliseringen” var flera, men särskilt betonades behovet av att öka det demokratiska inflytandet över skola och utbildning, samt inte minst att se till att de elever som hade särskilda behov fick tillräckligt stöd för att klara av skolan.²⁵⁸ Reformen drevs dock igenom med en knapp majoritet i riksdagen och under stort motstånd från lärarfackförbunden vilka uttryckte oro för vad konsekvenserna av så omfattande förändringar kunde leda till.²⁵⁹ Kursändringen var således inte brett förankrad varken politiskt eller inom lärarkåren.

²⁵⁵ Englund, Tomas (1995) *Utbildning, som public good eller private good*, s. 115 f.

²⁵⁶ Som angetts i avsnitt 3.2.1 ovan föreslogs en decentraliserad skola med ökad möjlighet till lokal anpassning redan av SIA-utredningen.

²⁵⁷ Specialskolan är en skolform som riktar sig mot elever som inte kan tas emot i grundskolan eller grundsärskolan därför att de är döva, hörselskadade, har en grav språkstörning, är dövblinda eller har en synnedsättning samt ytterligare en funktionsnedsättning, 7 kap. 6 § skollagen (2010:800). Även sameskolan är en del av det obligatoriska skolväsendet, men omfattar bara åk 1–6 och är öppen för barn med samiska föräldrar, 7 kap. 7 § skollagen (2010:800).

²⁵⁸ Prop. 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*, s. 22 f. I sammanhanget bör påpekas att det vid tiden ansågs ekonomiskt rationellt att decentralisera styrningen av skolan och lägga det finansiella ansvaret på kommunerna. Detta lyftes dock inte fram som det primära ”säljargumentet” då demokratisering och lokal anpassning har mer positiva konnotationer.

²⁵⁹ SOU 2014:5, s. 16. Särskilt intressant är det fackliga motståndet mot bakgrund av den höga grad av professionsstyrning som tjänat som styrmedel sedan grundskolereformen 1962.

Det kommunala huvudmannskapet och etablerandet av den nuvarande styrkedjan samt mer renodlad mål- och resultatstyrning var dock bara en del i ett större reformarbete avseende skolan.²⁶⁰ Ett nytt bidragssystem infördes för fristående skolor, vilka därmed fick lättare att etablera sig som alternativ till den kommunala skolan, samtidigt som eleverna och deras vårdnadshavare gavs möjlighet att välja skola.²⁶¹ Ett mer differentierat skolväsende med möjlighet att söka sig till privata alternativ eller andra kommunala skolor utgjorde en potentiell kontrakurs till de kollektiva värden som legat bakom grundskolereformen, vilken förordade en sammanhållen skola för alla. Den liberala demokratisynen kom därmed att på ett konkret sätt påverka balansen mellan kollektiva och individuella hänsyn avseende styrningen av skolan och det kompensatoriska uppdraget.

I mitten av 1990-talet lanserades även såväl nya läroplaner som skolformsbaserade förordningar. Med beaktande av avhandlingens avgränsningar undersöker jag särskilt läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) vilken berör grundskolan och grundskoleförordningen (1994:1100).²⁶² Vid tiden tillämpades alltså 1985 års skollag (1985:1100).

I Lpo 94 poängterades att det särskilda stödet till elever som hade speciella behov var en angelägenhet för alla som arbetade i skolan. Detta uttrycktes genom att alla yrkeskategorier skulle ”stötta och hjälpa” sådana

²⁶⁰ SOU 2004:116 *Skolans ledningsstruktur – Om styrning och ledning i skolan*, s. 21. Se även Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94), som var den första författningen att ge uttryck för renodlad mål- och resultatstyrning.

²⁶¹ Se prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*, s. 3 f. Följderna av de vägval som gjordes då har bl.a. resulterat i den nuvarande problematiken avseende tilläggsbelopp som är kopplad till det kompensatoriska uppdraget. Se avsnitt 5.7.2 nedan.

²⁶² Vid tiden infördes en rad nya läroplaner och ”skolförordningar” utifrån skolform (skolformsförordningar), men då det primärt är grundskolan som utgör objektet för mitt studium kommer jag inte vidare att analysera de styrdokument som rörde övriga skolformer.

elever.²⁶³ Det ankom däremot på den enskilda läraren att stimulera, handleda och *ge* det särskilda stödet.²⁶⁴

I enlighet med förslaget i förarbetena till den nya läroplanen var det upp till rektorn att undervisningen och elevvårdsverksamheten utformades så att eleverna fick den hjälp och det särskilda stöd som de behövde.²⁶⁵ Därmed tydliggjordes den styrkedja som ansvarar för det kompensatoriska uppdragets olika nivåer, vilken etablerats i och med kommunerna övertog det huvudsakliga huvudmannaskapet från staten.²⁶⁶

Till skillnad från språkbruket i SIA-utredningen och den efterföljande läroplanen Lgr 80 saknas det i Lpo 94 helt referenser till specialpedagogik, specialundervisning eller specialpedagogiska insatser. Istället användes den mer rättsligt förankrade termen *särskilt stöd*.²⁶⁷ Det terminologiska skiftet inom den rättsliga sfären hade i och med reformen fått ett reellt genomslag och kan i så måtto ses som en form av juridifiering av den pedagogiska sfären i och med att tidigare pedagogiskt definierade begrepp gavs en rättslig innebörd som skilde sig från sin pedagogiska utgångspunkt. I propositionen till grund för den nya läroplanen angavs dock att ”alla lärare skall också [...] i sin allmänna kompetens ha grundläggande kunskaper i specialpedagogik” samt att tänkbara åtgärder inom ramen för särskilt stöd kan vara ”stödundervisning eller extra undervisningstid”.²⁶⁸

Detta är värt att notera särskilt utifrån två aspekter. Dels hade det vid tiden för införandet av Lpo 94, som angetts ovan, skett en terminologisk

²⁶³ Lydelsen är en ändring av Lpo 94 som genomfördes inför höstterminen 1998 och grundar sig i prop. 1997/98:9.

²⁶⁴ Lpo 94, s. 12.

²⁶⁵ Prop. 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*, s. 47 och Lpo 94, s. 17.

²⁶⁶ Se avsnitt 5.6 nedan. Observera att det även fanns ett antal enskilda huvudmän som vid sidan av kommunen ingick som en del i styrkedjan.

²⁶⁷ Se Gerrbo, I. (2012), s. 37 avseende den pedagogiska upplevelsen av relationen mellan begreppen särskilt stöd och specialpedagogik.

²⁶⁸ Prop. 1992/93:220, s. 25 och 76.

och delvis även rättslig separation mellan det pedagogiskt alltjämt förankrade begreppet *specialpedagogik* och den rättsliga termen *särskilt stöd*, vilka tidigare betraktats som mer eller mindre synonyma. Dels angavs att extra undervisningstid, vilket inte är kopplat till en viss pedagogisk kompetens, ryms inom ramen för det som ska betecknas som särskilt stöd.

Efter införandet av Lpo 94 fick särskilt stöd en vidare begrepps innebörd än specialpedagogik. Alltjämt rymdes dock specialpedagogiska insatser *inom ramen* för det särskilda stödet.²⁶⁹ I och med Lpo 94 flyttades en större del av beslutanderätten avseende enskilda beslut från förvaltningen till professionen, vilket låg i linje med omställningen till mål- och resultatstyrning. Att det samtidigt etablerades mer detaljerade regler avseende hur stödarbetet skulle bedrivas, inte minst i skolformsförfordningarna, kan dock sägas motverka det syftet i och med att detaljerad regelstyrning och mål- och resultatstyrning tenderar att ta ut varandra.²⁷⁰

Den efterföljande utredning av "kommunaliseringens" effekter som genomfördes 25 år senare visar på att implementeringen av reformerna brast och att kommunerna vid tiden för genomförandet inte var beredda att axla det primära ansvaret för skolan.²⁷¹ Decentraliseringen av beslutskapaciteten rörande skolans verksamhet resulterade i att mycket ansvar lades på huvudmän, rektorer och enskilda lärarna vilka inte var förberedda eller besatt rätt kompetens för sin nya, friare roll. Samtidigt lyftes i utredningen fram att förändringen av skolväsendet, mot ökad mål- och resultatstyrning, innebar att statens krav och förväntningar på den kommunala skolan och på elevernas kunskapsinläring höjdes. Därför behöver den negativa kunskapsutveckling som idag visar sig i så väl nationella som internationella undersökningar, efter reformernas genomförande,

²⁶⁹ Jfr avsnitt 2.5.4 om distinktionerna mellan de olika termerna och begreppen i dag.

²⁷⁰ SOU 2014:5, s. 358 f.

²⁷¹ Ibid., s. 18 f.

inte nödvändigtvis innebära att skolan som kunskapsförmedlande institution är sämre idag än tidigare.²⁷²

3.4.2 *Specialpedagogik, särskilt stöd och likvärdighet*

Medan skolstadgan (1962:439) omfattade insatser i form av specialundervisning där behoven betecknades allmänt eller utifrån grupper av elever kom det särskilda stödet, så som ett utflöde av SIA-utredningens förslag, att i Lpo 94 bli allt mer individanpassat:

I läroplansförslaget finns särskilt markerat att alla som arbetar i skolan skall hjälpa elever, som är i behov av särskilt stöd. Alla barn och ungdomar i Sverige skall, inom varje skolform, ges en likvärdig utbildning. Med en likvärdig utbildning, framhåller Läroplanskommittén, menas inte att undervisningen skall utformas på samma sätt varhelst den erbjuds. *Hänsyn skall tas till elevers olika förutsättningar och behov samt till att det finns olika vägar att nå målen.*²⁷³

En av orsakerna bakom förändringen var strävan efter en likvärdig utbildning för alla elever, ett begrepp som under 1990-talet kom att få en framskjuten roll i författningarna avseende skola i allmänhet och det kompensatoriska uppdraget i synnerhet.

Vid sidan av integreringsnormen kom likvärdighet att utgöra en central princip för styrningen av det kompensatoriska uppdragets utformning.²⁷⁴

²⁷² Ibid., s. 21. Jämförelsen avser tiden före och efter decentraliseringen av skolan i början av 1990-talet.

²⁷³ Prop. 1992/93:220, s. 40 (Författarens kursiveringar).

²⁷⁴ Se bl.a. Lpo 94, s. 4: ”En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen skall utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser skall fördelas lika. Hänsyn skall tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns också olika vägar att nå målet.

Kopplingen till specialpedagogik, som inte längre språkligt kunde skönjas i läroplanen Lpo 94, levde fortfarande kvar i grundskoleförordningen (1994:1100). Förordningen trädde i kraft den 1 juli 1995 och grundade sig på samma proposition som läroplanen. Den mer löst hållna läroplanen, både vad gäller uttryck och tolkningsutrymme, fick därmed ett mer distinkt rättsligt komplement. Därigenom kom den friare mål- och resultatstyrningen, vilken utgick från ramlagstiftning, att kompletteras av en ökad regelstyrning. Två rättsliga styrningslogiker tillämpades således parallellt.²⁷⁵

Grundskoleförordningens femte kapitel bar rubriken *Särskilda stödinsatser* och refererade till den övergripande bestämmelsen i 4 kap. 1 § skollagen (1985:1100) om att särskilt stöd skulle ges till elever som hade svårigheter i skolarbetet. Andra stycket slog dessutom fast principen om att det var rektorn som fattade beslut om särskilt stöd, vilket låg i linje med bestämmelsen 2.8 i läroplanen (Lgr 94) om rektors ansvar. Förskjutningen från ett primärt läraransvar till ett överordnat ansvar för rektor förtydligades därmed ytterligare, vilket avspeglas i styrkedjan.

En annan, mer organisatorisk, aspekt följer av 5 kap. 1 § andra stycket grundskoleförordningen där det angavs att beslut enligt 15 och 20 §§, om placering i särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång, fattades av styrelsen (huvudmannen).²⁷⁶ Då styrelsen omfattar en nivå som är hierarkiskt överordnad rektor och omfattar organisatoriska förvaltningsaspekter snarare än verksamhetsnära pedagogik innebar ordningen att det pedagogiska friutrymmet på skolenheten kringskars.²⁷⁷ Styrelsen,

Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför kan undervisningen aldrig utformas lika för alla.”

²⁷⁵ Jfr avsnitt 5.7.5 nedan för en utveckling av de olika styrningslogikerna.

²⁷⁶ Särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång är två åtgärder av individuell segregering karaktär som omfattas av det kompensatoriska uppdraget. Se även avsnitt 6.2.4 nedan.

²⁷⁷ I den nuvarande skollagen är det enligt 3 kap. 11–12 §§ skollagen (2010:800) rektor som på grundval av det pedagogiska ansvaret fattar sådana beslut, vilket kan ses som en

som i fråga om kommunala skolor ansvarade för flera skolenheter och på sätt och vis intog något av ett helikopterperspektiv, hade dock bättre förutsättningar att fatta likvärdiga beslut *mellan* skolenheter.²⁷⁸

Den nya regleringen, vilken kommit till stånd efter det terminologiska skiftet, ledde dock fortfarande till viss begreppsförvirring, bland annat ifråga om 5 kap. 14–15 §§ grundskoleförordningen. Dels angavs att en elev skulle ges stödundervisning om det befarades att eleven inte skulle komma att uppnå de mål som minst skulle uppnås eller om eleven av andra skäl behövde särskilt stöd.²⁷⁹ Dels angavs att stödundervisningen kunde anordnas antingen *istället för* utbildning enligt timplanen eller som ett *komplement till* sådan utbildning.²⁸⁰ Vad som avsågs med stödundervisning och hur detta förhöll sig till det mer allmänna begreppet ”särskilt stöd” angavs dock inte, varken i förordningen eller i dess förarbeten. Som nämnts ovan angavs det däremot i propositionen att särskilt stöd kunde ges antingen så som stödundervisning eller som extra undervisningstid.²⁸¹ Att såväl ge stödundervisning istället för annan undervisning som att komplettera befintlig undervisning med ytterligare undervisning omfattar moment vid sidan av den ordinarie gruppen eller klassen bryter med integreringsnormen.

Begreppsförvirringen blev än mer påtaglig i och med att bestämmelsen i 5 kap. 15 § grundskoleförordningen angav att särskilt stöd skulle ges till elever med behov av *specialpedagogiska insatser*, ett begrepp som helt uttraderats ur läroplanen och som sedan grundskolans införande år 1962 förblivit odefinierat i såväl pedagogiska som rättsliga termer.²⁸² Vidare

ökad tillit till professionen. Det saknades tidigare krav på att styrelsens sammansättning skulle omfatta pedagogisk kompetens.

²⁷⁸ Se avsnitt 4.2 nedan för en utveckling av likvärdighetsbegreppet.

²⁷⁹ 5 kap. 14 § grundskoleförordningen (1994:1194).

²⁸⁰ 5 kap. 15 § grundskoleförordningen (1994:1194).

²⁸¹ Se s. 88 ovan.

²⁸² Vidare anges i samma lagrum att sådant stöd i första hand skall ges inom den klass eller grupp som eleven tillhör. Om det däremot finns särskilda skäl får *sådant stöd* istället ges i en särskild undervisningsgrupp.

definierade specialpedagogiken i det aktuella lagrummet ett behov och inte en åtgärd. Vad bestämmelsen angav var dock alltjämt att eleven skulle ges särskilt stöd.²⁸³ Det särskilda stödet omfattade således både stödundervisning och extra undervisningstid och skulle ges till elever i behov av specialpedagogiska insatser. Behovet av specialpedagogiska insatser kunde därför rent lexikaliskt täckas av att eleven gavs extra undervisningstid vilket gör regleringens syfte och innebörd otydligt.

I kommunikativt hänseende blev det problematiskt att flera av de termer och begrepp som används som rekvisit i de olika rättsreglerna, så som *behov av specialpedagogiska insatser*, saknade rättsliga definitioner och därför helt definierades utifrån den pedagogiska logiken. Det framgår i sådana fall inte tydligt vad lagstiftaren efterfrågar från skolans praktiker vilket innebär en risk att den innebörd som följer av den pedagogiska förståelsen för begreppet dröjer sig kvar även om den rättsliga innebörden senare ändras, vilket påverkar styrningens ändamålsenlighet.

Ur juristens och lagstiftarens perspektiv innebär brister i den rättsliga kommunikationen att förutsebarheten minskar. När förutsebarheten minskar så minskar i förlängningen också de aktuella rättsreglernas legitimitet.²⁸⁴ Andra normer och värden än rent rättsliga kan i sådana fall komma att få inflytande på rättens bekostnad.²⁸⁵

Bestämmelser om åtgärdsprogram saknades ursprungligen helt i grundskoleförordningen, men kom den 1 augusti 1998 att läggas till i

²⁸³ Behovet utgör det avgörande rekvisitet i bestämmelsen, varför det i praktiken måste klarläggas just att det är specialpedagogiska behov som eleven har. Eftersom det i såväl inom den pedagogiska som den juridiska disciplinen saknas en enhällig definition av vad specialpedagogik är (se bl.a. Nilholm, Claes (2007) *Perspektiv på specialpedagogik*, s. 14 och Persson, Bengt (2013) *Elevers olikheter och specialpedagogisk kunskap*, s. 70 f) så blir bestämmelsen otydlig.

²⁸⁴ Se bl.a. Sand, I-J. (1996), s. 35 f.

²⁸⁵ Rättssociologen Thomas Mathiesen skrev om alternativ normpåverkan redan på 1980-talet i *Den dolda disciplineringen* (1980) och är ett återkommande tema även för Michael Lipsky (2010) *Street-level bureaucracy*.

5 kap. 1 §.²⁸⁶ Det angavs då att ”om en elev behöver särskilda stödåtgärder, skall rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Vid utarbetandet av programmet bör samråd ske med eleven och elevens vårdnadshavare.” Anmärkningsvärt är att det även saknades regler i 1985 års skollag om åtgärdsprogram och att det inte heller nämns i Lpo 94. Från tiden mellan 1995–1998 saknades det således helt rättslig reglering om åtgärdsprogram, vilket tidigare hade funnits i läroplanen Lgr 80.

Orsaken till att bestämmelserna försvann för att sedan återkomma har inte angivits i rättskällorna, varför det kan vara frågan om ett rent misstag från lagstiftarens sida.²⁸⁷

Ingenting tyder på att åtgärdsprogram inte skulle ha tillämpats under den aktuella perioden, vilket visar att rättens påverkan sträcker sig utanför de kodifierade rättsreglerna. Även när det inte fanns konkreta rättsregler fortgick tillämpningen, vilket tyder på att åtgärdsprogrammen som verktyg accepterats av och inlemmats i det pedagogiska landskapet.

3.4.3 Reformernas påverkan på valet av styrningslogik

Till följd av reformerna under 1990-talet kom två parallella styrningslogiker att tillämpas. Dels gavs professionen ett ökat friutrymme genom mål- och resultatstyrning, dels kringkars samma friutrymme genom ökad detaljlagstiftning. Det senare var en logisk följd av att staten försökte säkerställa likvärdighet mellan en stor mängd huvudmän.

Att kommunerna tagit över huvudmannaskapet för skolan tillsammans med ett stort antal fristående huvudmän var en omfattande decentralisering av skolan. De olika huvudmännens respektive friutrymme

²⁸⁶ Förordning (1998:747) om ändring i grundskoleförordningen (1994:1194).

²⁸⁷ Om det inte var frågan om ett misstag skulle det innebära att åtgärdsprogram utrangerades som rättsligt verktyg för att garantera likvärdigheten i det särskilda stödet, vilket inte angetts i några förarbeten.

borgade för olikheter avseende såväl organisation och pedagogisk praktik, som för utbildningens kvalitet. Således fanns utifrån likvärdighetsaspekten ett intresse i styrningshänseende av att ”hålla samman” skolväsendet genom mer en lagstiftning som innebar en större enhetlighet mellan de olika huvudmännen.

Specialpedagogikens roll i den pedagogiska praktiken och dess koppling till det särskilda stödet blev dock inte tydligare genom den mer detaljerade lagstiftningen. Tvärtom blev det otydligt när den pedagogiska terminologin gav uttryck för implicita rättsliga förväntningar på ett visst agerande och när rätten förväntade sig att pedagogiken skulle fylla ut det rättsliga innehållet. Teubner har beskrivit hur rätten anammar och omvandlar externa begrepp i termer av en ”hypercykel” där de mindre interna cyklerna i form av rättskipning, normering, rättsprinciper och doktrin hela tiden samspelar och legitimerar varandra och gemensamt syntetiserar det rättsliga systemets egna beståndsdelar. När material utifrån tillförs det rättsliga systemet kan det initialt finnas referenser till omgivningen, vilka över tid kommer att beskrivas som, och så småningom *bli*, rättsliga termer och fenomen.²⁸⁸

Professioner som utför individspecifika åtgärder inom ramen för sin yrkesverksamhet, så som till exempel pedagoger och läkare, kan inte regleras i *hur* de ska utföra sina uppgifter när det handlar om de delar där de har särskild kompetens. Administration och dokumentation kan standardiseras, medan stödåtgärder och kirurgiska ingrepp fordrar anpassning efter predikamenten i det enskilda fallet.

Genom att använda sig av de svepande och odefinierade termerna specialpedagogik eller specialpedagogiska insatser lämnade lagstiftaren åt professionen att fylla termen med begreppsmässigt innehåll, likväl som

²⁸⁸ Teubner, Gunther (1993) *Law as an Autopoietic System*, s. 31. Vidare anges att: “Self-reproduction presupposes that the system is influenced by its environment. Both external and internal factors influence the way a system reproduces itself by extracting and constituting, as it were, new elements from the flow of events, which it then uses by linking them up selectively.” (s. 65 f).

med praktisk handling. När övrig rättslig reglering på samma område har en hög detaljnivå, så som de framväxande reglerna avseende processen och dokumentationen avseende särskilt stöd, finns dock en risk att det från mottagarens perspektiv uppfattas som att lagstiftaren har en specifik avsikt med att använda sig av just ”specialpedagogik” i förarbeten och författningar. Utifrån Fullers kriterier kopplade till ändamålsenlig rättslig reglering kan sådan otydlig kommunikation från lagstiftarens sidan komma att utgöra ett hinder.²⁸⁹

3.5 2000-talet – fokus på åtgärdsprogram

3.5.1 *Elever i behov av särskilt stöd*

Under 1990-talet hade kvalitetsbegreppet ifråga om skolverksamhet syftat till kunskap, bildning och demokrati.²⁹⁰ De kvalitetssatsningar som sedan vidtogs kom dock att ändra innebörden avseende hur kvalitet i skolan skulle förstås i så måtto att systematik, effektivitet, resultat och inte minst ekonomisk tillväxt blev de nya ledorden.²⁹¹ Detta kom i hög grad att påverka styrningens utformning under början av 2000-talet i enlighet med den redan inslagna riktningen avseende mål, resultat och mätbarhet, vilka är signifikanta markörer för new public management.²⁹²

Kvalitet, vilket implicit är ett strävansmål i all offentlig verksamhet, är dock ett begrepp som definieras av sin kontext. För skolväsendets del skulle den kvalitetsdefinition som avsåg mätbarhet komma att prägl

²⁸⁹ Dahlman, C. (2014) s. 66–68. Se även avsnitt 2.2.3 ovan.

²⁹⁰ Bergh, Andreas (2016) *Om utbildningspolitiska honnörsbegrepp och deras olika tolkningsutrymmen*, s. 92.

²⁹¹ Ibid.

²⁹² SOU 2014:5, s. 52 f.

såväl den rättsliga som den pedagogiska utvecklingen under lång tid framöver.²⁹³

Den skollagskommitté som tillsattes 1999 hade i uppdrag att komma med förslag till hur den i flera avseenden fragmenterade och otydliga skollagen kunde moderniseras, förenklas och förtydligas, samt bättre anpassas till ett målstyrt skolväsende. Vidare skulle kommitténs slutsatser, i skolförfattningarna, tydliggöra ansvarsfördelningen för skolan mellan stat och kommun.²⁹⁴ Skollagskommitténs arbete resulterade i en omfattande offentlig utredning, vilken i enlighet med direktiven lämnade konkreta förslag till en ny och modernare skollag.²⁹⁵

Redan innan kommitténs arbete inleddes hade särskilt fokus riktats mot elever med funktionsnedsättning, vilket resulterade i en översyn av det särskilda stödets och det kompensatoriska uppdragets lagtekniska utformning. Arbetet gick ut på att förstärka elevens roll i stödarbetet och att ytterligare vrida perspektivet ifråga om vem som var problembärare när det gällde elevers svårigheter i skolan. År 2000 ersattes begreppet *elever med särskilda behov* med *elever i behov av särskilt stöd* i både läroplan och skollag.²⁹⁶ Den nya lydelsen hade, i enlighet med SIA-utredningens förslag, till syfte att lyfta skolmiljöns betydelse för elevens svårigheter. Eleven sågs inte längre som ensam bärare av sina problem, utan problemen uppstod först i och med elevens interaktion med skolan. Följaktligen kunde det vara i elevens omgivning som åtgärder behöver vidtas snarare än åtgärder riktade mot den enskilda eleven.²⁹⁷ I propositionen som föregick den terminologiska förändringen i författningarna angavs att det även var frågan om en ny begrepps innebörd:

²⁹³ För en utveckling av kvalitetsbegreppet och dess påverkan på skolutvecklingen, se avsnitt 4.3 nedan.

²⁹⁴ Se dir 1999:15, s. 1 ff.

²⁹⁵ SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.

²⁹⁶ Se prop. 1998/99:105 och 1 kap. 2 § tredje stycket skollagen (1985:1100) efter ändring genom lag (1999:886).

²⁹⁷ SOU 2002:121, s. 330 och Ds 2001:19 *Elevens framgång – skolans ansvar*.

Den föreslagna förändringen i skollagen till elever i behov av särskilt stöd gjordes för att markera en fokusförskjutning som innebär att svårigheter för en elev i skolan inte bör ses som individens problem. I stället för att se eleven som problembärande handlar det om att se elevens möjligheter till utveckling och att anpassa verksamheten utifrån varje elevs förutsättningar.²⁹⁸

Propositionen innebar också en ändring av lydelsen i ovan refererade 5 kap. 1 § grundskoleförordningen. Ändringen trädde ikraft den 1 januari 2001 och i tredje stycket angavs att:

Om det genom uppgifter från skolans personal, en elev, elevens vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att eleven kan ha behov av särskilda stödåtgärder, skall rektorn se till att behovet utreds. Om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd, skall rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Av programmet skall det framgå vilka behoven är, hur de skall tillgodoses samt hur åtgärderna skall följas upp och utvärderas.

Eleven och elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas.²⁹⁹

Bestämmelsens nya lydelse tydliggjorde det *gemensamma ansvaret* för att tidigt upptäcka elever i behov av särskilt stöd. Rektor var alltså ansvarig för att åtgärdsprogram upprättades efter det att en (pedagogisk) utredning visade att eleven hade sådana behov, liksom för att övrig

²⁹⁸ Prop. 1998/99:105, s. 19.

²⁹⁹ Förordning (2000:1108) om ändring i grundskoleförordningen (1994:1194). Ändringen omfattade en omskrivning av 5 kap. 1 § tredje stycket, samt ett tillägg i form av ett fjärde stycke: "Eleven och elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas." Ändringen grundade sig på prop. 1998/99:105.

skolpersonal tog sitt ansvar för att identifiera stödbehov och förmedla detta till rektor. Eleven och elevens vårdnadshavare skulle ges möjlighet till inflytande över att såväl initiera processen, som åtgärdernas innehåll.³⁰⁰

Ändringen innebar att åtgärdsprogrammet, som tidigare inte varit strikt bundet vid någon given struktur, fick en instrumentell roll avseende *processen särskilt stöd* för den enskilda eleven. Bestämmelsens lydelse ligger i linje med den skrivning som skollagskommittén skulle komma att föreslå inför den nya skollagen (2010:800), varför regeringens ändring i förordningen kan ses som ett påskyndande av att instrumentalisera det särskilda stödet.³⁰¹

Med instrumentalisering avses här en ökad rättslig styrning avseende såväl *hur* pedagogerna skulle agera processuellt, som vilka åtgärder som stod till buds. Detta innebar på sätt och vis en likriktning av det särskilda stödet genom att processen också satte tydliga och snävare ramar för vad som fick göras samtidigt som det innebar ökad likvärdighet *i termer av* likabehandling.³⁰²

³⁰⁰ 5 kap. 1 § andra och tredje stycket grundskoleförordningen (1994:1194).

³⁰¹ SOU 2002:121, s. 327, 335. Skollagskommittén hänvisar bl.a. till Skolverkets processbeskrivning, vilken syftar till att uppmärksamma, utreda, dokumentera, åtgärda, följa upp och utvärdera.

³⁰² Ibid., s. 186. Det anges i sammanhanget att för att uppnå likvärdighet och undvika likformighet fordras stora möjligheter att variera undervisningen och åtgärderna för elever i behov av särskilt stöd. En starkare processuell styrning går delvis tvärt emot det uttalandet, även om valet av åtgärder (inom vissa ramar) alltjämt ligger hos den pedagogiska professionen. Att genom likabehandling försöka uppnå likvärdighet är i vis mån en oxymoron eftersom de båda utgångspunkterna, med beaktande av elevernas olika behov och förutsättningar, motverkar varandra.

3.5.2 Ökad påverkan från andra professioner

Ett perspektivskifte rörande den pedagogiska kompetensen, till följd av prop. 1998/99:105, var att det i vissa fall kunde finnas skäl att involvera professioner, såsom till exempel läkare och psykologer, vid sidan av den pedagogiska disciplinen när åtgärdsprogram upprättades.³⁰³ Det har diskuterats, utifrån lärarkårens ställning och status, om det finns ett *för* stort inflytande från andra professioner på skolans område och att dessa upplevs hierarkiskt överordnade.³⁰⁴ Vidare poängterades särskilt i skollagskommitténs förslag att ett åtgärdsprogram skulle vara ett ”levande” dokument som användes som underlag för samtal om elevens framsteg och behov av stöd.³⁰⁵ Att det så tydligt lyftes fram att åtgärdsprogrammet kunde, och skulle, förändras över tid styrker uppfattningen att eleven inte längre ansågs befinna sig i en statisk situation i relation till skolan.

Genomgående för de författningar och förarbeten som utvecklades under och strax efter millennieskiftet är att stor tonvikt lades vid själva åtgärdsprogrammets utformning och att stödåtgärderna som sådana fick relativt lite utrymme. Åtgärdsprogrammets ställning är ett exempel på hur större fokus lades vid dokumentation och rättsliga aspekter av det särskilda stödet, vilket enligt min mening även kan ses som ett ökat rättsligt inflytande på den pedagogiska professionens arbete.

Expertgruppen för ökad målfyllelse konstaterade 2001 att förekomsten av åtgärdsprogram ökade markant, men att det kvalitativa

³⁰³ Prop. 1998/99:105, s. 23 f.

³⁰⁴ Det har i efterhand visat sig att vid tiden runt millennieskiftet fick läkares och psykologers utlåtanden en närmast överordnad roll i relation till pedagogernas egen uppfattning. Skolinspektionen har i en rad anmälningsärenden pekat på att det saknats pedagogiska överväganden i utredningar, vilket inte minst har visat sig ifråga om mottagande i särskolan. Se t.ex. *Mottagandet i särskolan under lupp*, Skolinspektionen, 2011.

³⁰⁵ SOU 2002:121, s. 332.

innehållet varierade stort.³⁰⁶ Det finns således inte en given korrelation mellan kvalitet och ökade krav på regelefterlevnad.

Skollagskommittén problematiserade den pedagogisk-juridiska begreppsapparaten och angav bland annat att det rättsligt saknades en enhetlig definition av begreppet särskilt stöd.³⁰⁷ Vidare angavs att uppfattningen skiftade inom skolväsendet avseende vad som krävdes för att en elev skulle anses vara i behov av just *särskilt* stöd. De olika uppfattningarna kunde enligt skollagskommittén botten i just det faktum att det saknades såväl en pedagogisk som en legal definition av begreppet.³⁰⁸ Avslutningsvis angav kommittén att:

Att i lagtext närmare definiera vilka förutsättningar som skall föreligga för rätt till särskilt stöd är knappast möjligt. Kommittén anser mot denna bakgrund att en regel om särskilt stöd med nödvändighet måste bli allmänt hållen och knyts till en skyldighet för skolan att utreda elevens stödbehov. Om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd för att kunna nå målen har eleven rätt till sådant stöd. Av rättssäkerhetsskäl måste en sådan bestämmelse förbindas med överprövningsrätt.³⁰⁹

I och med det uttalandet kom inte bara elevens rättigheter inom skolområdet att lyftas, utan även rättssäkerhetsaspekter avseende skolans förfarande. Det fanns ju trots allt en risk för att skolan vid långtgående segregering åtgärder, så som anpassad studiegång, skulle kunna inkräkta på elevens grundlagsstadgade rätt till utbildning, vilken i praktiken

³⁰⁶ Ds 2001:19, s. 7.

³⁰⁷ SOU 2002:121, s. 330.

³⁰⁸ Ibid., s. 336 f.

³⁰⁹ Ibid., s. 337.

omfångsmässigt bestämdes enligt timplanerna.³¹⁰ Utifrån den mer formaliserade synen på kvalitet som i hög grad utgick från mätbarhet kom även rättssäkerhetsaspekterna att formaliseras.³¹¹

Skolverket hade redan 1999, i en skrivelse till regeringen, föreslagit att beslut som rörde det särskilda stödet skulle kunna bli föremål för överprövning i likhet med andra förvaltningsbeslut.³¹² I samma skrivelse föreslogs även att bestämmelserna som reglerade det särskilda stödet i författningarna skulle omarbetas så att fokus flyttades från organisatoriska lösningar till att ange skolans ansvar genom en föreskriven arbetsprocess.³¹³ Den föreslagna processen gick ut på att uppmärksamma, utreda, dokumentera, åtgärda samt utvärdera och följa upp elevens behov av särskilt stöd, det vill säga just de regler som fick genomslag i den nya lydelsen av 5 kap. 1 § tredje stycket grundskoleförordningen (1994:1194). Förslaget kan ses som en förskjutning från en kollektiv syn till en mer individcentrerad sådan, samt att fokus flyttades från organisation till innehåll. Möjligheten till överprövning är dessutom ytterligare ett steg i att öka de rättsliga aspekterna av den pedagogiska verksamheten.

3.5.3 Styrning genom myndigheter

Under senare delen av 2000-talets första decennium skulle Skolverket komma att få stor betydelse för hur skolorna praktiskt hanterade arbetet med särskilt stöd och åtgärdsprogram. Regeringens styrningen av

³¹⁰ Timplanerna utgör en del av författningarna (idag som bilaga till skollagen (2010:800)) och anger det minsta antalet timmar som en elev i grundskolan ska ges undervisning i för varje ämne (garanterad undervisningstid).

³¹¹ Avseende rättssäkerhet, se avsnitt 4.4 nedan.

³¹² Skolverkets skrivelse till regeringen (Dnr 99:1747) *Författningsregleringen kring elevers rätt till stöd*.

³¹³ Ibid. Den skulle sedermera komma att bli processen avseende arbetet med särskilt stöd, se *Figur 4* i avsnitt 6.2.

myndigheten speglar den politisering som skedde även ifråga om andra välfärdsorienterade myndigheter.³¹⁴ Staten kom därmed att i hög grad stärka sitt grepp över styrningen av skolan.

Genom upprättandet av allmänna råd och kommentarer gav myndigheten vägledning till huvudmän, skolledare och lärare om hur man i skolan kan eller bör handla och syftade till att påverka utvecklingen i en viss riktning samt främja en enhetlig rättstillämpning.³¹⁵ De allmänna råden och de tillhörande kommentarerna är rekommendationer till stöd för hur skolans författningar *kan* tillämpas, men formellt saknar de ställning som rättskälla annat än i termer av ”myndighetsdoktrin”.³¹⁶ I sin första utformning utgjorde de allmänna råden en lättläst broschyr som i sitt språkbruk och sin uppbyggnad påminde om läroplanerna. Till sin karaktär var de således lättillgängliga för den pedagogisk skolade, men ofta juridiskt utbildade, skolpersonalen. Bara genom det allmänna rådets titel, *För arbete med åtgärdsprogram*, framgår att stor vikt läggs vid dokumentationen som sådan, även om det i praktiken var det särskilda stödet i allmänhet som avhandlades. Skolverket angav att:

Ett åtgärdsprogram syftar till att säkerställa att en elevs behov av särskilt stöd tillgodoses. Åtgärdsprogrammet har en central roll i skolans arbete med särskilt stöd genom att vara redskapet för personalen när det gäller planering och utveckling

³¹⁴ Se bl.a. Mannelqvist, Ruth (2018) *Sjukförsäkring i omvandling – från solidaritet till begränsning*, s. 185 f avseende utvecklingen med Försäkringskassan och Molander, Per (2006) *Chefstillsättning i staten*, s. 16.

³¹⁵ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2008:25) och kommentarer *för arbete med åtgärdsprogram*. Genomgående följer att enhetlighet ifråga om *processen* är ett centralt värde i sig, vilket i praktiken tenderar att skapa likformighet snarare än individualisering och likvärdiga förutsättningar.

³¹⁶ Se 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) och Ds 1998:43 *Myndigheternas föreskrifter*, s. 25 f. Termen myndighetsdoktrin kan verka provocerande då doktrin traditionellt står för vetenskaplig forskning, vilket inte alltid är fallet med myndigheternas skriftserier. Myndighetsdoktrin i den aktuella användningen syftar dock till att peka på myndigheternas doktrinära påverkan på den pedagogiska praktiken.

av den pedagogiska verksamheten kring den enskilde eleven. Det är samtidigt en skriftlig bekräftelse på de stödåtgärder som ska vidtas och bidrar till att ge en överblick.³¹⁷

De allmänna råden och kommentarerna behandlar *processen särskilt stöd*, så som den kom till uttryck i den då gällande grundskoleförordningen.³¹⁸ Råden ger mer djuplodande förslag kring hur de involverade parterna bör tänka, resonera och vad de behöver ta hänsyn till – primärt rättsligt, men även med vissa pedagogiska hänsyn som ofta inte kommer till uttryck i de primära rättskällorna.³¹⁹

3.5.4 Från kvalitetsutveckling till tillsyn

Samma år som de första allmänna råden och kommentarerna avseende det särskilda stödet upprättades skedde också en omfattande omdaning av skolväsendets organisation, så till vida att en ny central myndighet etablerades. Redan 2003 hade regeringen i ett försök att öka likvärdigheten i skolan renodlat Skolverkets uppdrag. Skolverket ålades tillsynen och uppföljningen, medan Myndigheten för skolutveckling (MSU) inrättades för att i kvalitativt hänseende utveckla skolan.³²⁰ Den borgerliga alliansregeringen upprättade 2008 Statens skolinspektion vilket innebar en

³¹⁷ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2008:25) och kommentarer *för arbete med åtgärdsprogram*, s 6

³¹⁸ De allmänna råd och kommentarer som gällde vid tiden har successivt ersatts av nya råd och kommentarer, vilka dock i allt väsentligt överensstämmer i sin innebörd.

³¹⁹ Se t.ex. SKOLFS 2008:25, s. 16 där det anges att ”Skolan bör genom sina särskilda stödåtgärder både uppmärksamma och uppmuntra elevens starka sidor och samtidigt hjälpa eleven i de situationer som utredningen pekat ut som problematiska. En noggrann bedömning av elevens förmåga är en förutsättning för att realistiska mål ska kunna formuleras.”

³²⁰ Se t.ex. dir 2012:84 *Utvärdering av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet*, s. 11.

politisk prioritering och förstärkning av den statliga tillsynen av skolväsendet, samtidigt som MSU avvecklades. Den tidigare regeringens prioritering i form av skolutvecklingsinsatser kom nu att ersättas av ett fokus på efterhandskontroll i form av tillsyn.³²¹ Samma utveckling kan skönjas över hela den offentliga samhällsapparaten där new public management slog igenom på bred front i och med instiftandet av Riksrevisionen 2003 och som sedan dess kommit att resultera i en rad externa granskningsmyndigheter.³²²

Efter inrättandet av Statens skolinspektion blev det tydligt att staten i egentlig mening aldrig hade släppt kontrollen över skolväsendet genom kommunaliseringen av huvudmannaskapet, friskolereformen och det ekonomiska självstyret som följde i och med skolpengens avveckling 1993. Tvärtom har staten hela tiden besuttit både kompetensen att utbilda lärarkåren (en beståndsdel avseende professionsstyrning), stifta lagarna (normativ styrning) och samtidigt se till att de efterföljs (tillsyn och överprövning). Det går på den grunden att argumentera för att statens styrning av den svenska skolan kanske är starkare än någonsin – en bild som delas i den statliga utredningen *Staten får inte abdikera*, där det påtalas att ett kommunalt maktövertagande är en chimär.³²³ Möjligen är det frågan om en delning i olika makt- och inflytelsecentra, vilka var och ett sitter på den normerande, den organisatoriska och den ekonomiska makten över skolan.

Jag argumenterar för att det splittrade huvudmannaskapet, vilket fördelats mellan 290 kommuner, tusentals fristående aktörer och visst kvarvarande statligt huvudmannaskap knappast kan ha verkat positivt vad avser likvärdigheten i den svenska skolan. Fler aktörer innebär per definition ökade svårigheter att säkerställa central kompetens och lika tolkningar av författningarna. Att staten skulle ha förlorat något av sin

³²¹ SOU 2014:5, s. 113.

³²² Öberg, Shirin (2014) *Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningsamhället*, s. 175.

³²³ SOU 2014:5, s. 114.

styrningskapacitet menar jag också är felaktigt, eftersom ett differentierat huvudmannaskap resulterat i mer och tydligare rättslig reglering i syfte att säkerställa att alla aktörer både behandlas lika och agerar likvärdigt, samt en utökning av de statliga myndigheternas påverkan gentemot skolan.³²⁴

3.6 2010 års skollag

3.6.1 *Kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet*

Den nya skollag (2010:800) som började användas den 1 juli 2011 är enligt min mening ett tydligt uttryck för en mer ingripande form av statlig styrning av skolväsendet och det kompensatoriska uppdraget än vad som tidigare varit fallet. Även om de största förändringarna i lagtext bestod i att tidigare förordningar och andra författningar lyftes in i lagen har detaljgraden kommit att öka ifråga om hur det kompensatoriska uppdraget ska bedrivas, både vad gäller organisatoriska aspekter riktade mot kollektivet och vad gäller individuella stödåtgärder.

Statens roll i den så kallade styrkedjan blev påtaglig genom den nya skollagen. Med styrkedja avses något förenklat de aktörer som på olika nivå har att säkerställa att det såväl fattas som genomförs beslut av rättslig och ekonomisk natur i syfte att säkerställa skolväsendets grundläggande ändamål.³²⁵ Den decentralisering av huvudmannaskap som 1990-talets olika reformer medfört fordrade att staten, för att såväl bibehålla likvärdighet som för att säkerställa likabehandling, tog ett starkare rättsligt grepp över skolväsendet. Ett sådan uttryck för statens agerande i

³²⁴ För en vidareutveckling av resonemanget, se avsnitt 4.2 nedan.

³²⁵ Se Skolinspektionen (2014) *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat* samt avsnitt 5.6.

egenskap av lagstiftare var den nya skollagens fokus på att säkerställa kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet.³²⁶

I enlighet med skollagskommitténs förslag samlades merparten av de tidigare rättsregler som fanns i olika förordningar under en sammanhållen lag, vilken till sin struktur och omfattning kom att skilja sig från föregående skollagar. Flera nya regler infördes i skollagen, inte minst regler om disciplinära åtgärder och mer preciserade åtgärder avseende arbetet mot kränkande behandling.³²⁷ Samtidigt med att den nya skollagen trädde i kraft lanserades även nya läroplaner, nya förordningar och nya allmänna råd.³²⁸ Ur rättslig synpunkt var den nya skollagen den mest omfattande statliga insatsen sedan 1990-talets början och hade till syfte att ”gjuta nytt liv” i vad som upplevdes som ett stagnerade skolväsendet.³²⁹

Rektors utpekade ansvar kom att öka i och med den nya ordningen, vilket syns inte minst genom att ordet ”rektor” syns 114 gånger i den nuvarande skollagen, rubriker oräknat, jämfört med 1985 års skollag där ordet rektor endast förekom 20 gånger.³³⁰ Att stor del av beslutanderätten i den nya skollagen lades direkt på rektor minskade den kommunala styrningen på central nivå samtidigt som den stora mängden lagregler som infördes ytterligare stärkte det statliga greppet om skolan. Staten pekade direkt i lagstiftningen ut vad rektor förväntades göra, vilket måste ses som

³²⁶ Se t.ex. prop. 2009/10:165, s. 206. ”För kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet är det därför viktigt att skyldigheterna och villkoren för skolor med offentlig och med enskild huvudman är gemensamma i så stor utsträckning som möjligt.”

³²⁷ Dessa båda områden innefattar i den nuvarande skollagen (2010:800) kopplingar till det särskilda stödet där det anges att både den som har svårigheter att förhålla sig till skolans regler och den som kränker andra, eller blir kränkt, ska utredas för att se om det kan föreligga ett behov av särskilt stöd. Se bl.a. 5 kap. 9 § skollagen (2010:800).

³²⁸ För grundskolans del var det frågan om läroplanen Lgr 11 och skolförordningen (2011:185). De allmänna råd som Skolverket tog fram efter 2011 var anpassade efter den nya lagstiftningen, vilken preciserats genom prop. 2009/10:165.

³²⁹ Vid tiden för beredningen av den nya skollagen hade de negativa trenderna börjat visa sig vad gäller internationella kunskapsmätningar som PISA.

³³⁰ Siffrorna omfattar ändringar t.o.m. den 1 januari 2016.

en inskränkning i det kommunala inflytandet över skolenheterna, och stramade upp de fristående skolornas handlingsutrymme. Den nya regleringen kan ses som ytterligare ett sätt från statens sida att stärka upp den geografiska och socioekonomiska likvärdigheten i skolan och ge skolans personal tydligare instruktioner i ett allt mer förvaltningslikt skolväsende.

Att staten normativt har skiftat fokus från aktiv kvalitetsutveckling till mer statisk förvaltning i termer av kvalitetsgranskning och tillsyn syns inte bara i myndighetsstrukturen, utan även till viss del i förarbetena.³³¹ Även om kvalitet lyfts fram i allmänna termer nämns inte en utveckling och förbättring av det kompensatoriska uppdraget bland de överordnade målen.³³² Vid sidan av de allmänna kvalitetsaspekterna, vilka alltså utgår från vad som är mätbart, lyfts däremot likvärdighet och rättssäkerhet fram som grundläggande (rätts)principer för det svenska skolväsendet.³³³ Detta trots att vikande skolresultat, främst bland de grupper som uppvisat svårigheter i skolarbetet, varit allmänt känt sedan i vart fall millennieskiftet.³³⁴

Principerna om likvärdighet, kvalitet och rättssäkerhet kan spåras långt tillbaka i den svenska skoltraditionen, men fick i och med den nya skollagen en mer framskjuten plats i och med att såväl likvärdighet som kvalitet skrivits in direkt i lagtexten, medan rättssäkerhet genom tillsyn

³³¹ Myndigheten för Skolutveckling lades ned 2008, samma år som Statens skolinspektion inrättades. I prop. 2009/10:165, s. 541 och 557 anges dels att ”Enligt regeringens uppfattning motiveras en lagreglering av tillsynen främst av att de sanktioner som tillsynen är förenad med kan vara mycket ingripande för såväl enskilda som offentliga huvudmän”, del att ”Det går inte att dra en knivskarp gräns mellan tillsyn och kvalitetsgranskning”.

³³² Jfr avsnitt 4.3 nedan.

³³³ Prop. 2009/10:165, s. 203 f och 206. ”Målstyrningen ska förtydligas och det kommunala ansvaret för utbildningens kvalitet och likvärdighet ska göras ännu tydligare.”

³³⁴ Jfr såväl PISA-rapporterna från 2000 till 2012 som de inhemska resultaten 1998 till 2014. Resultaten visar att svenska elever såväl nationellt som internationellt under perioden presterade sämre och sämre för varje år.

och utökad möjlighet till överprövning kom att stärkas.³³⁵ Från att ha varit allmänna principer eller honnörsbegrepp kom likvärdighet, kvalitet och rättssäkerhet att inta en ställning mer av rättsprinciper, om än med bitvis otydlig innebörd. Statusen som rättsprinciper och hur de åtskiljs från kodifierade rättsregler utvecklas i KAPITEL 4 nedan.

Vad gäller regleringen avseende särskilt stöd innebar den nya skollagen att i princip samtliga bestämmelser flyttades från förordningar till 3 kap. skollagen, med rubriken ”Barns och elevers utveckling mot målen”.³³⁶ Detta motiverades med att de därmed skulle få en mer generell karaktär samtidigt som särskilt stöd ur rättssäkerhetssynpunkt bedömts som så viktigt att det bör regleras i lag.³³⁷

3.6.2 Nya grunder för stödarbete

En stor förändring i den nya regleringen var utmönstringen av den så kallade elevvårdskonferensen vilken tidigare haft ett stort inflytande över det särskilda stödarbetet i de enskilda elevärendena.³³⁸ Enligt den nya ordningen ska en utredning alltid genomföras om det befaras att en elev inte kommer att nå kunskapskraven och elevhälsan ska konsulteras om det inte anses uppenbart obehövt.³³⁹

³³⁵ Likvärdighetsprincipen har fastslagits genom 1 kap. 9 § skollagen (2010:800) medan kvalitetsaspekterna, främst genom kommunalt systematiskt kvalitetsarbete, genomsyrar hela 4 kap. i samma lag. 26 kap. skollagen behandlar tillsynen och i prop. 2009/10:165, s. 229 anges att ”rättssäkerheten är en fundamental del av likvärdigheten”, vilket knyter de båda principerna samman.

³³⁶ Vad gäller förskolan, som inte omfattas av reglerna i 3 kap. skollagen (2010:800), behandlas särskilt stöd istället i 8 kap. 9 § skollagen med mer precision innebörd.

³³⁷ Prop. 2009/10:165, s. 253. Vad som avsetts med just rättssäkerhet nämns inte, vilket jag återkommer till i kapitel 4 nedan.

³³⁸ Ibid., s. 277.

³³⁹ Se prop. 2009/10:165, s. 277 och 3 kap. 7 § andra stycket skollagen (2010:800).

Ytterligare en förändring var att de tidigare ”målen” som eleverna hade att sträva mot ersattes av tydligare definierade kunskapskrav samt att läraren var skyldig att anmäla till rektorn om det befarades att en elev inte skulle nå just kunskapskraven.³⁴⁰

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) uttryckte i remissförbandet inför den nya skollagen (2010:800) en oro utifrån den föreslagna lydelsen som angav att ”för elever i grundskolan [...] ska det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås”. Oron bestod i att elever endast skulle ges stöd för att nå kunskapskraven, men inte i för att ge elever med särskilda behov möjlighet att nå längre än till lägsta godkända betyg.³⁴¹ Faktum var att den nya lydelsen avsåg just det som SPSM befarade, dock med den vaga tilläggsbestämmelsen att behovet av särskilt stöd också ska utredas om eleven uppvisar *andra svårigheter* i sin skolsituation.³⁴²

Utredningsskyldigheten som sådan innebär dock inte att det särskilda stödet i praktiken har ett annat syfte än att tillförsäkra minst godkända betyg, vilket ligger i linje med skollagens uttalade mål- och resultatstyrning. Att bestämmelsen ger möjlighet till en extensiv tolkning av vad som kan påverka elevens kunskapsresultat följer logiskt av att särskilt stöd enligt förarbetena även kan ges på fritidshemmet eller i förskoleklassen, då det i förlängningen kan ha en *framtida* påverkan på skolresultaten.

³⁴⁰ SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan – Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem*, s. 19. Gällande grundskolan anges kunskapskraven för årskurserna 3, 6 och 9. I svenska och svenska som andraspråk finns även kunskapskrav avseende läsförståelse för åk 1. Elever i andra årskurser än de angivna följer att de har att sträva mot nästkommande angivna kunskapskrav, vilket i sig är en utmaning för pedagogerna, eftersom det därför inte tydligt framgår vad en elev i exempelvis årskurs 4 förväntas kunna och klara av. Se även prop. 2009/10:165, s. 286.

³⁴¹ Prop. 2009/10:165, s. 286.

³⁴² Se avsnitt 6.2.1 nedan. Se även nuvarande bestämmelse i 3 kap. 2 § skollagen (2010:800) avseende att *alla* elever ska ges den ledning och stimulans för att nå *så långt som möjligt* utifrån sina förutsättningar.

Bestämmelsens omfång hålls relativt oklar, vilket är en nödvändighet givet det breda spektret av behov en elev kan ha, även om det kan skapa viss osäkerhet för den personal som har att omsätta det särskilda stödet i pedagogisk praktik när sådant stöd ska sättas in.³⁴³

De tämligen ingående reglerna om processen i arbetet med särskilt stöd, vilka i hög grad överensstämmer med föregående bestämmelse i grundskoleförordningen (1994:1194), motiveras med att rektor i varje enskilt fall har ett viktigt arbete med att noggrant överväga stödåtgärderna utifrån pedagogiska överväganden, men mot en realitet av begränsade ekonomiska resurser.³⁴⁴ Att den ekonomiska realiteten ifråga om det kompensatoriska uppdraget tas upp i förarbetena bryter helt mot tidigare författning där stödåtgärderna i princip fått kosta vad de kosta vill, om de utgör de bästa förutsättningarna för elevens möjligheter att nå kunskapskraven. Vad ändamålet med lydelsen är framstår fortfarande som oklart, men enligt återkommande beslut från Statens skolinspektion framgår att ekonomin i praktiken inte får spela någon roll i valet av åtgärder, utan att det enkom är pedagogiska hänsyn som ska vara avgörande.

Om Skolinspektion gjort en rimlig tolkning av rättskällorna givet dess ändamål eller inte är ännu okommenterat från såväl lagstiftaren som från domstol.³⁴⁵ Att den ekonomiska realiteten lyfts upp i rättskällorna är en indikation på att styrningen av skolan alltmer likställs med styrningen av

³⁴³ För en vidareutveckling av vad utredningsskyldigheten avser ifråga om särskilt stöd, se avsnitt 6.2.2 nedan.

³⁴⁴ Prop. 2009/10:165, s. 289.

³⁴⁵ Jfr t.ex. prop. 2013/14:160, s. 13. Det anges dock med en hänvisning till Skolverkets allmänna råd SKOLFS 2013:8 att ”Rektorn bör se till att det finns tillräckliga resurser för att tillgodose elevernas behov av särskilt stöd och vid behov omprioritera resurser på skolenheten.”

andra förvaltningsmyndigheter vilka har att beakta kostnadseffektivitet i sina respektive förvaltningsuppdrag.³⁴⁶

Att lagstiftningen avseende det individuella stödarbetet i skolan, i hög grad fokuserar på formella aspekter som process, beslut och dokumentation har sedan SIA-utredningen på 1970-talet visat sig genom ett särskilt fokus på åtgärdsprogram. Även om förarbeten i sig inte är bindande ger de uttryck för lagstiftarens ändamål bakom bestämmelserna. Bland annat anges att arbetet med åtgärdsprogrammet ska utgå från elevens behov, elevens styrkor och svårigheter och en analys av vilka hinder och möjligheter som finns i elevens omgivning, samt att åtgärderna ska vara av både kortsiktig och långsiktig karaktär.³⁴⁷ I och med den precisa angivelsen ges en indirekt ram för vad utredningen av elevens behov ska ge svar på för frågor. I mångt och mycket kan propositionstexten betraktas som *en manual* för utredande pedagoger om hur utredning, dokumentationen och uppföljning ska gå till. Bestämmelserna anger dock i liten utsträckning *hur* det pedagogiska arbetet med särskilda stödåtgärder ska se ut rent konkret, vilket i praktiken innebär att det inom de angivna ramarna alljämt finns ett relativt omfattande pedagogiskt friutrymme.

3.7 Samexisterande värden

3.7.1 *En gemensam grund*

Den första forskningsfrågan är hur kollektivistiska och individualistiska värden i den rättsliga styrningen har manifesterats avseende skolans

³⁴⁶ Prop. 2009/10:165, s. 289 ” För rektorn är därför varje beslut om en stödåtgärd något som måste föregås av noggranna pedagogiska överväganden, samtidigt som det också finns ekonomiska realiteter att beakta.” Se även 9 § förvaltningslagen (2017:900).

³⁴⁷ Prop. 2009/10:165, s. 290.

kompensatoriska uppdrag och besvaras i det följande avsnittet.³⁴⁸ Utifrån vad som avhandlats i det förevarande kapitlet går det att urskilja två tydliga normativa grundmönster i rättskällorna. Ett integrerande som utgår från att elever ska ges utbildning i en gemensam skolform och ett individorienterat som oaktat frågan om integrering ska beakta den enskilda elevens behov. Annorlunda uttryckt har rättsutvecklingen resulterat i att politiskt förankrade ideologiska värden avseende kollektivism och individualism har kommit att etablera motstående värden på flera nivåer av rätten. Eftersom dessa värden i hög grad är polariserande i det normativa fältet pågår en dragkamp mellan individ och kollektiv i rätten.

Grundskolereformen 1962 innebar att samhälleliga och politiska värderingar ifråga om kollektivism gjorde sig gällande i skolväsendets själva organisation. Eftersom organisationen etablerats rättsligt genom bestämmelserna i skolförfattningarna kom de kollektivistiska värdena därmed att på ett övergripande plan ta sig direkt uttryck i rätten.³⁴⁹

Idén om en sammanhållen grundskola anpassad för alla elever var i flera avseenden en utopi om man strikt utgår från *ett* sammanhållet kollektiv. Elevernas olika förutsättningar att nå grundskolans mål resulterade i individualiserade lösningar för vissa elever, inte sällan av segregrande karaktär. Genom decennierna har de individualiserade åtgärderna inom ramen för det kompensatoriska uppdraget preciserats och blivit allt mer detaljerade, samtidigt som reglerna också i allt högre grad tagit sig uttryck i form av krävbara rättigheter. Såväl pragmatism som liberala värden avseende individens autonomi har därmed etablerat sig på ett likaledes överordnat plan. De båda värdeklustren har hela tiden samexisterat, såväl i samhället som i den rättsliga regleringen avseende skolan och det kompensatoriska uppdraget. De motstående värdeklustren utgör därför en gemensam grund i den rättsliga djupstrukturen, även om relationen

³⁴⁸ Se avsnitt 1.4.3 ovan.

³⁴⁹ Att kollektivets intressen beaktas genom organisatoriska aspekter grundade i rätten utvecklas i kapitel 5, liksom de organisatoriska möjligheterna till att på grupp- eller skolnivå leva upp till det kompensatoriska uppdraget på aggregerad nivå.

mellan de normativa grundmönstren kommit att förskjutas från en kollektiv utgångspunkt till en allt mer individorienterad skola.³⁵⁰

Med den kollektivistiskt förankrade grundskolan som utgångspunkt innebar de individualiserade stödåtgärderna som togs upp i författningarna, såsom placering i specialklass enligt skolstadgan (1962:439) eller enskild undervisning enligt 3 kap. 11 § skollagen (2010:800), att det uppstod värdemässigt grundade normkollisioner utifrån två orsaker. Dels att åtgärderna vidtogs för individen och inte *för* kollektivet, dels därför att de i flera fall segregerade eleven *från* kollektivet.

Sammantaget påvisar den historiska utvecklingen att det i egentlig mening inte föreligger en renodlad dikotomi eller strikt motsättning vad gäller att beakta olika värden simultant. Tvärtom är en av rättens styrkor som styrmedel att kunna omfatta olika, ibland motstående, värden. Det blir dock tydligt att den kollektivistiska utgångspunkten bakom grundskolereformen fått ”släppa fram” individuella värden, vilka i sin tur kommit att inta en allt mer dominerande ställning, med följderna att den balans mellan olika värdekluster som utgjort fundamentet för den svenska grundskolan kommit att förskjutas.

3.7.2 *Värden som rättsprinciper*

Några av de värden som under lång tid betraktats som grundläggande för den svenska skolan, så som kvalitet och likvärdighet, fick successivt en mer framskjuten rättslig ställning. Detta kom till uttryck inte minst i utredningar och förarbeten, för att slutligen införlivas i skollagen (2010:800).³⁵¹ Även om kvalitet och likvärdighet numer finns uttryckta

³⁵⁰ Den rättsliga djupstrukturen är en term hämtad från Kaarlo Tuori (2009) *Critical Legal Positivism*. Djupstrukturen är det trögrörliga fundament där de mer snabbrorliga och föränderliga reglerna på ytnivån hämtar sin förankring, likväl som de mer manifesterade värden som ligger till grund för den rättsliga logiken.

³⁵¹ 1 kap. 9 § och 4 kap. skollagen (2010:800).

direkt i skollagen har de karaktären av politiska strävansmål eller rättsprinciper, vilka i sin tur ligger till grund för andra rättsregler. Kvalitet och likvärdighet ska inte ”genomföras”, utan uppnås och för att åstadkomma det kan övriga regler ifråga om det kompensatoriska uppdraget inte motverka en sådan utveckling. I det hänseendet är det frågan om *inducerade rättsprinciper*, det vill säga att de etablerats mer specifikt av lagstiftaren, även om de är dynamiska ifråga om begrepps innebörd.³⁵²

Likvärdighetsprincipen ska säkerställa att alla elever ges *likvärdiga förutsättningar* att nå de nationella kunskapskraven. Det är i hög grad utifrån den principen som det individualiserade stödet har utvecklats, varför likvärdighetsprincipen i hög grad omfattar individualistiska värden.³⁵³

Utvecklingen mot fler och mer individuellt anpassade rättsregler i syfte att säkerställa varje elevs rätt till stödåtgärder, parallellt med att skolan som helhet allt mer kommit att anta formen av förvaltningsmyndighet, har påverkat innebörden av rättssäkerhetsbegreppet vad gäller skolan.³⁵⁴

Rättssäkerhetsbegreppet avseende det kompensatoriska uppdraget omfattar såväl kollektivistiska värden, bland annat genom den regelbundna tillsyn och kvalitetsgranskning som genomförs av Skolinspektionen, som individualistiska värden i och med möjligheten att överklaga beslut och anmäla missförhållanden avseende den enskilda eleven. Rättssäkerhetens funktion som rättsprincip är kontextuell och avhandlas närmare i det följande kapitlet.³⁵⁵

³⁵² Se avsnitt 2.4.1 ovan.

³⁵³ Likvärdighetsprincipens innebörd och ställning som rättsprincip utvecklas i avsnitt 4.2 nedan.

³⁵⁴ Även fristående huvudmän som inte utgör förvaltningsmyndigheter är underkastade en lång rad förvaltningsrättsliga regler och deras relation till Skolinspektionen är snarlik även om det föreligger olika sanktionsmöjligheter och möjlighet till etablering ifråga om offentliga och fristående huvudmän, se 26 kap. 9 a-18 §§ skollagen (2010:800).

³⁵⁵ Se avsnitt 4.4 nedan.

Ytterligare en rättsprincip med koppling till det kompensatoriska uppdraget är den integreringsnorm som följer av grundskolans sammanhållande funktion och idé.³⁵⁶ Integreringsnormen innebär att varje form av segregering är ett undantag som i möjligaste mån ska undvikas så att kollektivet bibehålls. Integreringsnormen kan således sägas vara ett direkt principiellt värde, vilken inte anges explicit i rättskällorna utan kan *deduceras* ur de konkreta rättsreglerna i skollagen.³⁵⁷

De motstående värdeklustren ifråga om individ och kollektiv manifesteras således även på principplanet, vilket utgör den mellannivå som binder rättens djupstruktur och dess ytnivå samman. Vad som utgör en rättsprincip avhandlas närmare i det följande kapitlet, men utifrån ett styrningsperspektiv utgör rättsprinciperna såväl en grund för rättssystemets existens vilka mer konkret styrning i form av bland annat lag och förordning måste förhålla sig till, samt ett potentiellt redskap för mer långsiktig styrning genom ovan nämnda induktion.³⁵⁸

3.7.3 Värdemässig trängsel på rättens ytnivå

Redan skolstadgan (1962:439) omfattade konkreta regler avseende skolplikt, vilka fick till följd att alla elever skulle underkasta sig undervisning

³⁵⁶ Integreringsnormen förklaras och utvecklas i avsnitt 4.5 nedan.

³⁵⁷ Se avsnitt 2.4.1 ovan. Även motstående värden kan deduceras ur rättsreglerna, men då dessa även kommer till mer konkret uttryck i förarbeten och i författningstext är det snarare frågan om att de individualistiska värdena kommit att induceras.

³⁵⁸ Tuori, K. (2009), s. 147 ff. Tuori menar att de konkreta rättsreglerna inom den positivistiska rätten baseras på de förutsättningar som etableras av de djupare lagren av rättsstrukturen, vilka inbegriper rättsprinciper. De djupare strukturerna sätter också upp begränsningar för hur rättsreglerna på ytnivån kan tolkas och tillämpas. Jag menar, utöver vad Tuori anger, att de djupare mer trögrörliga strukturerna av rätten även ställer upp begränsningar för hur framtida rättsregler kan komma att ta sig uttryck eller vilka värden de kan omfatta.

i samma skolform och i gemensamma skolenheter.³⁵⁹ I den nuvarande skollagen (2010:800) är det så kallade ”öppenhetskravet” i 10 kap. 30 § vid sidan av skolplikten ett konkret uttryck för kollektivistiska värden så som integreringsnormen. Bestämmelsen ska bland annat förstås som att varje skolenhet inom grundskolan ska vara öppen för alla elever som önskar gå där. Skolor som endast tar emot elever inom vissa kategorier eller som stänger grupper av elever ute utgör därmed undantag.

På motsvarande sätt är bestämmelserna om extra anpassningar och särskilt stöd i 3 kap. skollagen (2010:800) uttryck för individuell anpassning utifrån varje elevs specifika behov. Vidare anges i 3 kap. 2 § skollagen första momentet att:

Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Bestämmelsen utgår från vad som anges i skollagens portalparagraf och poängterar att alla elever ska betraktas som individer. Den ledning och stimulans som skolan står för ska anpassas så att varje elevs unika potential tas tillvara. De individanpassade stödreglerna är nära förknippade med den ovan nämnda likvärdighetsprincipen och är ett värdemässigt utflöde av en liberal, individualistiskt orienterad ideologi. Ifråga om det kompensatoriska uppdraget har de värden som följer av den kollektivistiska respektive den individualistiska ideologin således manifesterats i flera delar av rättsordningen. Spänningsfältet mellan de olika normativa grundmönstren ifråga om kollektiv och individ har enligt min mening kommit att öka i styrka till följd av att nya regler och rättsprinciper

³⁵⁹ 2 kap. 16–23 §§ skolstadgan (1962:439). Regler om skolplikt gällde även för de skolformer som fanns innan grundskolereformen, men åsyftade inte undervisning i ett gemensamt kollektiv eftersom folkskolan och realskolan var separerade. Den kollektiva normen var därför inte lika stark som efter grundskolans införande.

etablerats i rättsordningen eftersom den ökande reglering som beaktar individ/kollektiv blivit fler regler som ”trängs” i rättsordningen, vilket påverkat såväl den lokala koherensen som risken för potentiella normkollisioner. Även skolväsendets organisation är i viss utsträckning ett resultat av motstående värden, vilket avhandlas i KAPITEL 5.

KAPITEL 4

4 Skolväsendets grundläggande rättsprinciper

I det förevarande kapitlet utreder jag hur begreppen likvärdighet, kvalitet, rättssäkerhet och integrering bör förstås kontextuellt i relation till det kompensatoriska uppdraget. De normkollisioner som identifieras omfattar såväl en politisk dimension avseende kolliderande ändamål som en potentiellt rättslig dimension för den händelse att begreppen kan sägas utgöra rättsprinciperna. Styrkan med rättsprinciper som styrmedel ligger i principernas dynamiska natur, vilket gör dem användbara ifråga om styrning av komplex verksamhet.³⁶⁰ Oavsett om begreppen klassificeras som rättsprinciper eller inte är de dock ett uttryck för styrning med relevant påverkan på den rättsliga styrningen i form av rättsregler och myndigheternas agerande.

Såväl Teubner som Sand har pekat på en rättsutveckling där en politisk hierarki och styrningsstruktur successivt kommit att ersättas av en mer flexibel styrningslogik i syfte att möta komplexiteten hos de samhällsorgan som styrningen avser.³⁶¹ Teubner har i sammanhanget poängterat att det finns en överhängande risk med att två olika system, i det här

³⁶⁰ Dworkin, R. (1967), s. 27.

³⁶¹ Teubner, G. (1988), s. 6 ff och Sand, I-J. (1996), s. 533 ff.

fallet det politiska och det rättsliga, inte ligger i linje med varandra om man vill uppnå de effekter som rättsstrukturen är avsedd för.³⁶²

Ifråga om rättsprincipers dubbla natur, som värdemässigt kan härledas till både det politiska och det rättsliga systemet, menar jag att det är särskilt viktigt med en enhetlig syn på begreppens innebörd eftersom det rättsliga systemet annars kan komma att korrigera den pedagogiska praktiken enbart utifrån en intern rättslig logik, även om pedagogerna på ett mer allmänt plan lever upp till de politiska målen.

Innan de fyra temaspecifika begrepp som jag inledningsvis betecknar som rättsprinciper avhandlas djupare utvecklar jag innebörden av det kompensatoriska uppdraget, vilket omfattar samma politisk-rättsliga tudelning som rättsprinciper i allmänhet och mot vilket de aktuella rättsprinciperna ska förstås. Avslutningsvis diskuteras olika intresseavvägningar som kan lösa upp de principiella normkollisionerna.

4.1 Skolans kompensatoriska uppdrag

4.1.1 *Individuella behov*

Det kompensatoriska uppdraget kan ses som en premis för att åstadkomma skolväsendets övergripande ändamål, nämligen att ”barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden”.³⁶³ Således kan utifrån lagtextens lydelse konstateras att det primära ändamålet med skolväsendet i stort är att agera kunskapsförmedlare och sätta vissa ramar för det fortsatta sociala samspelet. Lydelsen är universell så till vida att

³⁶² Teubner, G. (1988), s. 6.

³⁶³ Se 1 kap. 4 § skollagen (2010:800). Lexikaliskt görs ingen hierarkisk åtskillnad mellan skolans kunskaps- respektive värdefömedlande roll. Av prop. 2009/10:165, s. 220 följer dock att ”Skolans kunskapsuppdrag är visserligen det viktigaste bland de övergripande målen.”

den indirekt omfattar alla som ”tar del av” skolväsendet. *Alla* barn och elever ska alltså ges möjlighet att inhämta dessa kunskaper och värden.

I praktiken har olika elever vitt skilda förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och den kollektiva fostran som skolväsendet ger uttryck för, varför en sådan ambition i sig själv vore tämligen utopisk. För att möjliggöra en kollektivt grundad skolform för alla fordras att åtgärderna gentemot eleverna viktas för att säkerställa att även de elever som uppvisar svårigheter ges förutsättningar att klara av skolan. Åtgärderna kan ske såväl organisatoriskt som riktat till särskilda grupper eller individer.

Av förarbetena framgår att den aktuella portalparagrafen fastslår de viktigaste fundamenten för skolväsendet, vilka har betydelse för både samhällsutvecklingen och den enskilda individens personliga utveckling. I förhållande till det övergripande ändamålet anges vidare att de bakomliggande principerna är ”förhållandevis allmänt formulerade och avser vid sidan av symbolvärdet främst att tjäna som grundval för tolkningen av andra mer konkret utformade bestämmelser”.³⁶⁴ För att förtydliga den något oprecisa inledande formuleringen ifråga om inhämtandet av kunskaper och värden följer av 1 kap. 4 § andra stycket skollagen att:

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Även detta framstår dock som vagt, men om man bryter ned lydelsen i dess olika beståndsdelar framträder grunden för *det kompensatoriska uppdraget*. I första ledet etableras ett för skolväsendet centralt begrepp, nämligen *behov*.³⁶⁵ Medvetenhet om och agerande utifrån att alla barn

³⁶⁴ Prop. 2009/10:165, s. 220.

³⁶⁵ Genomgående för skolförfattningarna är att ingen hänsyn tas till t.ex. medicinska diagnoser. Dels har även barn och elever som ännu inte fått någon diagnos samma behov

och elever ofrånkomligen kommer att ha olika sociala och kognitiva grundpositioner, bäddar för att skolväsendet inte kan tillämpa en och samma pedagogiska modell för alla elever.

Historiskt har utgångspunkten varit den motsatta, nämligen att samma standardiserade modell för undervisning var både rättvis och funktionell, en utgångspunkt som successivt kom att utmanas.³⁶⁶ Den nuvarande portalparagrafens lydelse ställer istället krav på ett flexibelt skolväsende med möjligheter till en hög grad av individanpassning i syfte att möta elevernas vitt skilda behov. Samtidigt innebär grundskolan som skolform att alla elever inom densamma ska ges likvärdig undervisning inom ramen för samma skolenheter och klasser.³⁶⁷

Bestämmelsens andra led, avseende stöd och stimulans, anger att det bland skolväsendets uppgifter ingår att tillse att alla elever når så långt som möjligt utifrån just sina respektive förutsättningar. Begränsningen i hur långt en elev kan nå i kunskaphänseende, beaktat den tid eleven tillbringar inom skolväsendet, kan inte vara en gemensam standard givet att första ledet av bestämmelsen erkänner att barn och elever de facto är olika och har olika förutsättningar. I praktiken blir det i många fall omöjligt att tillse att alla elever når sin fulla potential, inte minst med

innan som efter själva diagnosen, dels innebär inte en diagnos per se att alla elever med samma diagnos har samma behov. I detta avseende skiljer sig skolförfattningarna från t.ex. reglerna i socialförsäkringsbalken (2010:110) och LSS (1993:387) där förutsättningen för ersättning eller insatser är just en medicinskt fastslagen diagnos.

³⁶⁶ Se t.ex. Egidius, Henry (2002) *Skola och utbildning – i ett historiskt och internationellt perspektiv*, s. 27 ff. Genom bl.a. målstyrning kom det standardiserade utbildningsförfarandet i skolan att successivt avskaffas under 1960- och 70-talet till förmån för en inställning om att det finns olika vägar att uppnå samma mål. Målen och sedermera kunskapskraven är desamma för alla elever i grundskolan, men målstyrningen gör det möjligt att anpassa formerna för undervisning såväl utifrån lokala förutsättningar som utifrån enskilda elevers individuella behov.

³⁶⁷ 10 kap. 30 § jämte 1 kap. 9 § skollagen (2010:800). Indelningen i klasser följer inte av lagstiftningen, utan beslutas enligt 2 kap. 10 § skollagen av rektor. Indelning i klasser är dock en djupt förankrad tradition som utgör en grundläggande norm i det pedagogiska landskapet även om det inte är ett formellt krav.

beaktande av de begränsade resurser och kompetenser som finns att tillgå, varför detta får anses utgöra ett mål att sträva mot snarare än ett konkret krav.

4.1.2 Uppväga skillnader

Ett ytterligare strävansmål för skolväsendet kommer till uttryck i det tredje ledet, om att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. I sammanhanget bör förtydligas att med utbildning åsyftas all skolverksamhet, medan termen undervisning används för att poängtera själva undervisningssituationen.³⁶⁸ ”Uppvägandet” syftar således inte enbart till kunskapsinläring och undervisning, utan gäller även för de värden av mer uppfostrande karaktär som ska förmedlas genom hela utbildningssituationen.

I praktiken, vilket framgår av andra bestämmelser i skollagen, kan elevens negativa grundposition vägas upp *både* genom organisatoriska, gruppmissiga och individuella insatser.³⁶⁹ Exempel på detta är att en elev kan placeras vid en särskild skolenhet med särskilda resurser, att de extra anpassningar som vidtas för en enskild elev kan omfatta förändringar av gruppammansättning eller att en elev inom ramen för så kallat ”särskilt stöd” placeras i en särskild grupp elever med liknande behov vid sidan av den ordinarie klassen. De olika åtgärderna innebär olika ställnings-

³⁶⁸ Se 1 kap. 3 § skollagen (2010:800). För ett förtydligande exempel avseende skillnaden mellan utbildning och undervisning kan användas kravet på att skolor med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionella i utbildningshänseende, medan fristående skolor med enskild huvudman inte får vara konfessionella i undervisningen, men däremot i övrigt i utbildningen (se prop. 2009/10:165, s. 635).

³⁶⁹ I tidigare former av styrning av det kompensatoriska uppdraget, så som i SIA-utredningens instruktioner för upprättande av åtgärdsprogram, var de olika nivåerna centrala och det skulle anges vilka åtgärder som vidtogs på de olika nivåerna. Se avsnitt 3.2 ovan.

taganden ifråga om integrering och segregering, varför de även beaktar spänningsfältet mellan kollektiv och individ.

Sammantaget följer att skolväsendet i sin helhet ska ta hänsyn till varje elevs unika behov, vilket fordrar att behoven uppmärksammas och eventuellt utreds samt att eleven ska nå så långt som möjligt i sin personliga utveckling med hjälp av de särskilda åtgärder skolan vidtar till stöd för eleven.³⁷⁰ Även att huvudmannen säkerställer att det inom det totala beståndet av grundskolor finns möjlighet till särskilda former av anpassning, alltså mer organisatoriska avvägningar, ska tas i beaktande.

Detta är vad som ofta refereras till som *det kompensatoriska uppdraget*, vilket utifrån inplaceringen i skollagens portalparagraf alltså utgör ett självändamål likvärdigt som en premiss för att uppnå ändamålen med själva skolväsendet. Det kompensatoriska uppdraget kan därför ses som såväl ett politiskt ändamål som en allmän princip.³⁷¹

Hur det kompensatoriska uppdraget ska utföras och vilka andra hänsyn som ska beaktas i genomförandet framgår i somliga fall av bestämmelser i skollagen och av vissa för skolväsendet allmänna principer, men långt ifrån alltid.³⁷²

Parallellt med den formalistiska sidan av det kompensatoriska uppdraget råder en stor skönsmässig frihet för skolledare och pedagoger avseende hur anpassningar utifrån elevernas behov ska göras. Flertalet av de anpassningar som görs är inte en direkt följd av den rättsliga regleringen, utan är ett naturligt inslag i den pedagogiska praktiken.

³⁷⁰ Bestämmelsen om att varje elev ska ges förutsättningar att nå så långt som möjligt förtydligas genom en konkret bestämmelse i 3 kap. 2 § skollagen (2010:800) med samma innebörd.

³⁷¹ Observera att jag inte definierar det kompensatoriska uppdraget som en *rättsprincip*, utan en mer allmänt uttryckt premiss som i sin tur lägger grunden för, eller fordrar, flera av de rättsprinciper som avhandlas nedan.

³⁷² Se bl.a. 3 kap. 7–8 §§ skollagen (2010:800) avseende utformningen av processen särskilt stöd och 11–12 §§ för exempel på konkreta åtgärder.

4.2 Likvärdighet

4.2.1 *Likvärdighetens framflyttade position*

Det första begrepp som avhandlas och prövas utifrån kriterierna avseende rättsprinciper är likvärdighet.³⁷³ Som politiskt honnörsbegrepp har likvärdighet en lång historia i den svenska skolan men saknar terminologiskt en enhetlig betydelse av vikt för den rättsliga styrningen. Begreppet omfattas förvisso av positiva konnotationer, men i rättskällorna ges vägledning om hur det ska förstås och tillämpas. Kravet på likvärdighet följer numer av 1 kap. 9 § skollagen (2010:800), men som påvisas nedan är det snarare frågan om en kodifierad princip än en konkret rättsregel.

I tidigare förarbeten har likvärdighet bland annat definierats utifrån europakonventionens lydelse om att ingen får förvägras utbildning, vilket omfattar förbud mot diskriminerande åtgärder.³⁷⁴ En sådan tolkning kan alltjämt sägas innefattas i begreppet, även om likvärdighet idag har en delvis annan betydelse. Likvärdighet måste således förstås kontextuellt, vilket i förevarande fall innebär att likvärdighetsbegreppet måste tolkas i relation till det kompensatoriska uppdraget likväl som till skolväsendets övergripande ändamål.

All den lagstiftning som tillkommit ifråga om det kompensatoriska uppdraget sedan den nya skollagen (2010:800) infördes har beaktat just utbildningens likvärdighet, varför jag menar att det finns goda grunder för att betrakta likvärdighet som en rättsprincip med stor påverkan på övrig normgivning inom det utbildningsrättsliga området.³⁷⁵ Inte nödvändigtvis i egenskap av tolkningsfond för domare eller tjänstemän, utan som ett riktmärke för ny skolförfattning.

³⁷³ Avseende de kriterier jag ställer upp för rättsprinciper, se avsnitt 2.4.1 ovan.

³⁷⁴ Prop. 1990/91:18, s. 27.

³⁷⁵ Likvärdighet som grundläggande värde för den svenska skolan går långt tillbaka i tiden och har givits olika innebörd över tid, Gustafsson, J-E. (2016), s. 72 ff.

4.2.2 Lika fall, likabehandling och likvärdighet

Likvärdighet innebär inte likhet i strikt bemärkelse, utan ett krav på att genom kompensatoriska åtgärder uppnå *likvärdiga förutsättningar*.³⁷⁶ Hur utbildningen tar sig uttryck kan därför skilja sig åt mellan olika skolenheter utan att likvärdigheten av den anledningen kan anses eftersatt. Relevant blir istället hur de olika pedagogiska och organisatoriska valen avspeglar sig på elevernas kunskapsresultat och måluppfyllelse.

Av 1 kap. 9 § skollagen (2010:800) framgår att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform, oavsett var i landet som utbildningen anordnas. Likvärdighet är dock i flera avseenden begreppsmässigt problematisk eftersom det inte tydligt framgår i vilka avseenden skolväsendet ska vara likvärdigt eller vilka förutsättningar som avses.

Av förarbetena till den nuvarande skollagen framgår att alla huvudmän ska erbjuda utbildning av sådan *kvalitet* att barn och ungdomar får likvärdiga förutsättningar att nå utbildningens mål.³⁷⁷ Likvärdighet är utifrån en sådan lydelse avhängig reella förutsättningar snarare än vilka praktiker som tillämpas i pedagogiskt hänseende, även om de båda i flera avseenden får anses sammankopplade.

Att genom rättslig styrning försöka uppnå kvalitet tenderar snarast att skapa likformighet, givet att alla aktörer har att förhålla sig till samma regler. Kvalitetsbegreppets relation till likvärdighet tycks syfta till att ställa krav på kvalitativt grundad individanpassning för att genom olika

³⁷⁶ Se Lindensjö, Bo & Lundgren, Ulf P. (2000) *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Författarna argumenterar för att den politiska idén om jämlikhet genom kompensatoriska åtgärder under 1970-talet kom att betecknas som just "likvärdighet".

³⁷⁷ Prop. 2009/10:165 s. 203, se även SOU 2010:95 *Se, tolka och agera - om rätten till en likvärdig utbildning* s. 98. Kvalitetsbegreppet har i sin nuvarande innebörd, som framgår av lydelsen, en stark koppling till likvärdigheten. Kvalitetsbegreppet kommer att avhandlas mer ingående i avsnitt 4.3 nedan.

pedagogiska praktiker, beroende på de bakomliggande behoven hos varje enskild elev, skapa lika förutsättningar för eleverna.³⁷⁸

”Lika” är dock ett i sammanhanget svårbehandlat begrepp, eftersom likformighet är själva motsatsen till likvärdighet förstått som individanpassning. Likvärdighet har också att förhålla sig till det inom rätten välanvända uttrycket att ”lika fall ska behandlas lika”, eftersom det inte sällan sätts likhetstecken mellan de olika begreppen även om ändamålen inte är de samma.³⁷⁹ När det är frågan om kompensatoriska åtgärder på individnivå är det dock svårt att i praktiken se hur det skulle vara möjligt att behandla lika fall lika, beaktat varje individs unika förutsättningar och eventuella svårigheter. Att två elever uppfattas som lika ifråga om behovsbeskrivningen är vidare en högst subjektiv kategorisering. Mer relevant torde vara att tala om att ”jämförbara fall” ska behandlas så lika som möjligt. Men en sådan tolkning av likvärdighet i rättsligt hänseende skulle förvisso urvattna den ideologiska strävan avseende likvärdighet och likhet som någonting absolut och uppnåbart. Samtidigt skulle det riskera att få exkluderande effekter och ett visst mått av godtycke utifrån att bedömningar då ska göras om vad som i egentlig mening är jämförbart.³⁸⁰

Jag menar att likvärdighet i den nuvarande skollagen har två beståndsdelar vilka inte alltid överensstämmer. Dels är det frågan om vad jag definierar som en mer *formell likvärdighet*, i termer av att pedagogerna faktiskt vidtar kompensatoriska åtgärder utifrån vad som är föreskrivet i författningarna, dels en *materiell (kvalitativ) likvärdighet* som avser hur väl de valda åtgärderna svarar mot elevens behov. Medan den första aspekten

³⁷⁸ Likvärdighet ligger utifrån en sådan tolkning mycket nära innebörden av det kompensatoriska uppdraget.

³⁷⁹ Pålsson, Robert (2007) *Likhet inför skattelag*, s. 13.

³⁸⁰ SOU 2014:5, s. 220, 686. redan under 1970-talet skulle individualiseringen i likvärdighetens namn ske inkluderande, vilket innebar åtgärder inom den egna klassens ram, men det har visat sig att skolväsendet i stort har misslyckats avseende den formen av likvärdighetskapande åtgärder och effekter.

fordrar medvetenhet om den rättsliga regleringen beror den senare snarast på resurser och mer svårreglerade frågor avseende pedagogisk kompetens.³⁸¹ Om man tänker sig att åtgärder vidtas för samma elev på två olika skolenheter helt enligt författningarnas krav, men att utfallet skiljer sig åt, är åtgärderna formellt likvärdiga medan de i materiellt hänseende inte är det. Eftersom författningarna i hög grad överlämnar valet av pedagogiska åtgärder till professionen, eftersom elevernas behov kan vara vitt skilda, är det i princip omöjligt att lagstifta om materiell likvärdighet. Istället får grunden för materiell likvärdighet läggas genom utbildningsinsatser gentemot den pedagogiska professionen, vilket kan betraktas som en form av professionsstyrning.³⁸²

I styrningshänseende har lagstiftaren genom de allmänna kraven på legalitet i någon mån lagt grunden för likvärdighet, men sedan överlåtit åt kommuner och fristående huvudmän att själva tillse att de materiella aspekterna uppnås. Att det är så pass många olika huvudmän som självständigt tolkar och tillämpar bestämmelserna öppnar i sin tur upp för en större spridning avseende den pedagogiska praktiken.

Ifråga om den ekonomiska resursfördelningen, vilken i flera aspekter anses möjliggöra likvärdighet i och mellan skolor, är det istället *likabehandling* som utgör den förhärskande normen. Detta grundar sig på att skolan kommit att marknadsutsättas och att marknaden ska ha fungerande spelregler för att fungera effektivt. Likabehandling kommer ifråga om resursfördelning till uttryck i termer av *lika villkor*, vilket omfattar

³⁸¹ Resurser behöver i sammanhanget inte vara ekonomiska, utan kan även vara t.ex. personella och organisatoriska.

³⁸² Colnerud, Gunnel (2014) *Skolans juridifiering – Om styrning av lärarprofessionen*: ”Om professionsstyrning råder, genomför de professionella sina uppgifter och löser problem utifrån arbetets övergripande samhällsuppgift och innehåll med stöd av sin kompetens och yrkesetik. För att få och behålla den autonomi som professionsstyrning kräver måste professionsutövarna upprätthålla samhällets förtroende.” Skola & Samhälle, 6 feb 2014.

såväl tillämpningen av ett och samma regelverk som lika ekonomiska förutsättningar oberoende av huvudmannaskap.³⁸³

Lika villkor är en förutsättning för likvärdig utbildning, men det innebär inte att utbildningen måste vara likformig. Inom ramen för likvärdigheten ska skolor kunna vara olika, ha pedagogisk frihet och kunna utveckla sin egen profil.³⁸⁴

Således finns en koppling mellan likabehandling och likvärdighet på det ekonomiska planet, vilket inte ska sammanblandas med den pedagogiska praktiken. Två elever med liknande svårigheter, men med samma medicinska eller psykologiskt betingade diagnos, kan som individer i allmänhet skilja sig så mycket åt – liksom deras respektive behovsbeskrivning – att det vore förödande med *lika åtgärder* från utbildningsväsendets sida för att komma tillrätta med deras respektive problem i skolan.³⁸⁵ Det måste därför finnas en hög grad av individualitet ifråga om hur det kompensatoriska uppdraget omsätts i praktiken.

Lagstiftaren har med beaktande av både likhetsprincipen och principen om likvärdighet funnit det nödvändigt att på rättslig väg ställa höga krav på den process och den dokumentation som omgärdar de vidtagna åtgärderna ifråga om det kompensatoriska uppdraget.³⁸⁶ Samtidigt har

³⁸³ ”Samma” förutsättningar är dock en sanning med modifikation, dels därför att bidragssystemet inte är helt lika mellan kommuner, dels därför att kommunal skolverksamhet mycket väl kan ha stordriftsfördelar gentemot mindre fristående skolor med enskild huvudman.

³⁸⁴ Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor*, s. 25.

³⁸⁵ I sammanhanget bör påpekas att diagnoser helt saknar relevans när det gäller om en elev har rätt till särskilt stöd eller inte. Avgörande är helt och hållet vilka *behov* eleven uppvisar, oavsett medicinsk eller psykologisk etikett.

³⁸⁶ Likhetsprincipen, eller likställighetsprincipen, anges i 2 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) som att ”kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.” Att en elev uppvisar större behov av kompensatoriska åtgärder än en annan får ses som sådana sakliga skäl som motiverar olika behandling i syfte att uppnå *likvärdighet* (ifråga om kommunala huvudmän).

lagstiftaren inte velat kringskära pedagogernas möjligheter att vidta oortodoxa åtgärder allt för mycket. Om alla parter efterlever de i skolförfattningarna föreskrivna processerna uppmärksammas elevernas stödbehov på *samma* villkor. Samtidigt ska processerna fyllas med kvalitativt pedagogiskt innehåll, vilket inte behöver vara det samma då eleverna inom ramen för processen har olika behov och de olika skolenheterna och huvudmännen har olika förutsättningar att vidta vissa åtgärder. Likvärdighet blir således en fråga om avvägningar och ska inte blandas ihop med strikt likabehandling, även om den formella sidan av likvärdighetsprincipen har stora likheter med likabehandlingsprincipen.

Det kompensatoriska uppdraget i relationen skola/elev kan ta sig varierande uttryck i rättslig bemärkelse, men omfattar i regel åtgärder riktade direkt mot individen. I sådana fall är det frågan om så kallade extra anpassningar eller om särskilt stöd, medan åtgärder på organisatorisk nivå kan svara mot flera elevers behov samtidigt, men inte enbart på individuell nivå.³⁸⁷ Exempel på detta är upprättande av särskilda undervisningsgrupper som regleras i 3 kap. 11 § skollagen och som syftar till att ge särskilt stöd åt en grupp av elever med likartade, om än inte lika, behov.

Det särskilda stödet beslutas ytterst av rektor genom upprättande av åtgärdsprogram, men ska operationellt genomföras av pedagoger.³⁸⁸ En hög grad av detaljreglering avseende vad som bör och får göras samt det omfattande krav avseende dokumentation och arbetsordning som införts i skollagen i avsikt att uppnå likvärdighet, menar jag riskerar att flytta pedagogernas fokus till regelefterlevnad snarare än till pedagogiska ställningstaganden. Detta kan exemplifieras utifrån de allmänna reglerna om särskilt stöd i 3 kap. 7–8 §§ skollagen där processens yttre ramar följer av själva lagtexten. Mer konkret vägledning ifråga om vad som ska beaktas ges i förarbetena och inte minst utifrån Skolverkets allmänna råd, där

³⁸⁷ För en mer detaljerad analys av extra anpassningar och särskilt stöd, se kapitel 6.

³⁸⁸ 3 kap. 9 § skollagen (2010:800).

processens olika moment bryts ned och konkretiseras.³⁸⁹ Vidare följer krav på att de olika momenten i processen dokumenteras i vissa preciserade handlingar och beslut. Om processen eller dokumentationen brister kan huvudman och rektor i efterhand komma att kritiseras av Skolinspektionen eller av Skolväsendets överklagandenämnd, medan sådana brister som enbart kan anses som dålig pedagogik inte på samma sätt kan kritiseras rättsligt. Därmed blir de formella likvärdighetsaspekterna överordnade de materiella ifråga om rättsliga konsekvenser, vilket jag menar resulterar i att de för eleven mindre viktiga formella likvärdighetsaspekterna får en dominerande ställning.

I 1 kap. 4 § andra stycket skollagen anges att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers *olika* behov. I detta ligger en hög grad av individuellt hänsynstagande. Med beaktande av att lagens förarbeten anger att likvärdighetsbegreppet i 1 kap. 9 § skollagen ska tolkas som att skolan ska erbjuda *samma förutsättningar* föreligger i egentlig mening ingen normkollisssion eller över-/underordning. Det är snarast graden av detaljreglering rörande de särskilda stödåtgärderna mer konkret som innebär att den individuella anpassningen i praktiken får stå tillbaka till förmån för en mer objektiv, formell syn på likvärdighet.

4.2.3 *Likvärdighet som individualistiskt värde*

Relationen mellan likvärdighet som princip på abstrakt nivå och de konkreta rättsregler som ska säkerställa likvärdighet i praktiken är komplicerad. Detsamma kan sägas gälla för de värden som ”samsas” inom begreppet likvärdighet, vilka omfattar såväl en individualistisk som en kollektivistisk sida.

³⁸⁹ Se prop. 2009/10:165 s. 289–292, prop. 2013/14:160 i sin helhet och Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) och kommentarer om *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

Ovan har jag angett att likvärdighet står i motsatsförhållande till normen avseende integrering och primärt beaktar individen, vilket är en förenkling som här kommer utvecklas för att belysa likvärdighetens komplexitet i relation till de bakomliggande ideologiska aspekterna.

Det kollektivistiska värde som syftar till att (i princip) alla elever med skolplikt ska rymmas inom en och samma skolform, där såväl integrering som inkludering i den egna klassen är normen, kan sägas utgöra likabehandling i allmän betydelse.³⁹⁰ Samtidigt framträder andra värden avseende individualisering, vilka innebär att eleven primärt *inom* den egna gruppen ska ges de förutsättningar just hen har behov av för att nå de nationella kunskapskraven, vilket utgör ett absolut mått avseende likvärdig utbildning.³⁹¹ I praktiken innebär det att en pedagog kan komma att ha en stor uppsättning olika behov hos eleverna att ta hänsyn till och ge likvärdig utbildning åt. Elevernas svårigheter måste sedan kompenseras för, inom ramen för en och samma klass. Det är bland annat utifrån en sådan tänkt situation som avhandlingen i inledningen hämtar sin problemformulering eftersom det är då det tydligast uppstår situationer där den enskilda pedagogen till följd av rättens polycentriska ideologiska förankring tvingas förhålla sig till motstående värden.³⁹² Fattar en rektor beslut om segregering, individuella åtgärder för att tillgodose behoven – och i realiteten även den enskilda lärarens möjligheter att tillgodose alla elevers behov inom klassens ram – såsom enskild undervisning med speciallärare eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp, så sker

³⁹⁰ Grundskolan omfattar mer än 98 procent av alla elever i de obligatoriska skolformerna, varför specialskolan och särskolan endast omfattar de elever som utifrån olika kriterier inte alls faller inom normalfördelningen.

³⁹¹ Se 3 kap. 2 § skollagen (2010:800), som anges att ”alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.” Regeln träffar alla elever och kan därför inte sägas vara kompensatorisk på samma sätt som de konkreta stödinsatserna, även om regeln förordar ett individualiserat lärande för varje elev i skolan.

³⁹² Se avsnitt 1.6.2 ovan.

detta i strid med integreringsnormen. Beslut om segregrande åtgärder omfattar en abstrakt normkollision utifrån en valsituation av karaktären ”antingen eller” där antingen kollektiva eller individuella värden får stå tillbaka.

Likvärdighet ska på det individuella planet säkerställas genom tillämpningen av de kompensatoriska reglerna i 3 kap. skollagen, vilka främst omfattar extra anpassningar och särskilt stöd. Medan extra anpassningar i normalfallet vidtas inom klassens ram ligger de i linje med såväl likvärdighetsprincipen som med integreringsnormen. Särskilt stöd ska förvisso som utgångspunkt vidtas inom klassens ram, men medger även möjligheter att segregera elever, till exempel genom placering i särskild undervisningsgrupp. I sådana fall medges åtgärder med utgångspunkt i likvärdighet på bekostnad av elevens integrering. Exemplet visar att det i grunden inte är rättsprinciperna avseende likvärdighet och integrering som inte är förenliga, utan att reglerna på ytnivån som ett utflöde av likvärdighetsprincipen inte är förenliga med kollektivt förankrade värden avseende integrering.

Eftersom den enskilda läraren eller rektorn i ett sådant läge som har skisserats bryter mot antingen en princip som är starkt förankrad i den pedagogiska praktiken (integrering) eller en konkret rättsregel (om till exempel placering i särskild undervisningsgrupp) är det svårt att förutse hur läraren eller rektorn kommer att välja, vilket i sin tur påverkar likvärdigheten elever emellan.³⁹³ Den formella delen av likvärdighet, vilken ligger nära likabehandling och därmed till integreringsnormen, hamnar i konflikt med den materiella aspekten av likvärdighet som syftar till individualiserad anpassning av utbildningen i skolan.

³⁹³ Valet för en och samma elev kan hypotetiskt skilja sig åt beroende på vem som är elevens lärare eller på vilken skola eleven går. Även om likvärdighet inte kan grundas i standardisering är detta ett tecken på att likvärdighet svårigen kan åstadkommas med lagstiftning, eftersom bedömningen av behov och val av åtgärd kommer att skilja sig åt oavsett.

Sådana normkollisioner behandlas av Skolinspektionen och Skolväsendets överklagandenämnd ex post, vilka i egenskap av myndigheter följer en rättslig logik och inte tar hänsyn till pedagogiska aspekter avseende inkludering och exkludering. Står en principiell norm mot en konkret rättsregel kommer den konkreta rättsregeln att ges företräde beaktat legalitetsprincipen. Det ena värdeklustret får därmed alltid stå tillbaka i sådana situationer och då merparten av de konkreta rättsreglerna reglerar den enskilda elevens situation kan det individuellt förankrade normativa grundmönstret sägas vara det dominerande. Därför är det utifrån en rättslig logik även följdriktigt att kollektiva värden får stå tillbaka vid dylika abstrakta normkollisioner och att likvärdighet tolkas främst utifrån individuella hänsyn.

Om man utgår från att staten önskar tillförsäkra både likvärdighet och integrering och dessa utgör grundläggande värden av samma dignitet ställs omfattande krav på det pedagogiska systemet att beakta det kollektiva och det individuella simultant. Otydligheten och abstraktionsgraden i likvärdighetsbegreppet ger därmed konkreta konsekvenser för den enskilda läraren i och med den höga kravnivån avseende individualisering.

4.2.4 *Likvärdighet som kollektivistiskt värde*

En annan faktor som försvårar såväl relationen mellan, som den praktiska omsättningen av, likvärdighet i relation till det kompensatoriska uppdraget ligger i differentieringen av huvudmannaskap och ansvarsfördelning. Ovan har angetts att bestämmelsen om likvärdighet i 1 kap. 9 § skollagen (2010:800) innebär att eleverna ska ges lika *förutsättningar* oavsett var i landet utbildningen är förlagd och därmed oberoende av vem som är huvudman.³⁹⁴ Huvudmannaskapet för grundskolan är dock sedan

³⁹⁴ Den aggregerade nivå som följer av de geografiska aspekterna omfattar närmast kollektiva värden.

decentraliseringen och friskolereformen i början av 1990-talet fragmenterat och fördelat mellan en lång rad aktörer, både offentliga och enskilda, något som väsentligen försvårar likvärdighetsarbetet.³⁹⁵ Det är delvis mot den bakgrunden som den omfattande rättsliga regleringen avseende det kompensatoriska uppdraget har kommit till stånd.³⁹⁶

Enligt den logik som lagstiftaren tillämpar i styrningshänseende tycks alltså följa att detaljstyrning genom lag och statlig tillsyn av regelefterlevnaden verkar för högre likvärdighet, även om likvärdighet utifrån vad som angetts ovan bygger på att aktörerna ”gör olika”.³⁹⁷ När det pedagogiska landskapet inte responderar på styrningen i enlighet med ändamålet är det således logiskt att ytterligare öka detaljnivån och mängden rättsliga bestämmelser, vilket regelmässigt benämns juridifiering.³⁹⁸ I en statlig utredning avseende styrningen av skolan konstaterades att ”problem uppstår [däremot] om den politiska nivån försöker detaljreglera den professionella verksamheten, eller om den lägger på verksamheten uppgifter som inte anses höra till huvudprocessen, t.ex. ger detaljerade föreskrifter om hur den yttre miljön kring skolan ska ordnas”.³⁹⁹

Att likvärdighet förts in som en konkret rättsregel i skollagen innebär att huvudmän, skolledare och lärare åläggs ett uppdrag att verka för ökad likvärdighet.⁴⁰⁰ Frågan är dock om den rättslig styrningen, oavsett detalj-

³⁹⁵ Av 2 kap. 2–5 §§ skollagen (2010:800) följer att både stat, landsting, kommuner och enskilda kan vara huvudmän för grundskolan.

³⁹⁶ Se bl.a. prop. 2009/10:165, s. 289 ff avseende grunderna för det särskilda stödet som utgör en omfattande del av regleringen ifråga om det kompensatoriska uppdraget.

³⁹⁷ Skolan har ansetts detaljstyrd även innan decentraliseringen, men då inte genom lag. I öppningstalet till Skoloriksdagen 1989 lyftes bl.a. just mängden detaljregleringar som undertryckte friheten att utforma anpassade lösningar för eleverna utifrån lokala förutsättningar.

³⁹⁸ Se t.ex. Brännström, Leila (2009) *Förrättsligande – en studie av rättens risker och möjligheter med fokus på patientens ställning* och Novak, Judit (2018) *Juridification of Educational Spheres – The Case of Swedish School Inspection*.

³⁹⁹ SOU 2004:116, s. 70.

⁴⁰⁰ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

reglering, kan uppnå materiell likvärdighet huvudmän emellan. Om alla delar i styrkedjan, i alla landets kommuner och friskolor, tillämpar de kompensatoriska reglerna är de formellt likvärdiga i och med att de verkar enligt samma processer. Om en kommun eller fristående huvudman däremot gör bättre pedagogiska överväganden och därför fyller den lagstadgade processen med mer kvalitativt innehåll får eleverna i just den kommunen eller skolenheten bättre förutsättningar än eleverna i grannkommunen.

Likvärdigheten ökar sannolikt mellan eleverna inom den aktuella kommunen eller friskolan, men samtidigt är utbildningen inte likvärdig *mellan* olika kommuner vilket i sin tur är vad som stadgas i 1 kap. 9 § skollagen. Huvudmän kan alltså inte verka för likvärdighet mellan huvudmän, eftersom de endast har rådrum över den egna kommunens eller koncernens skolenheter. Då ansvaret för likvärdighet mellan huvudmän och ”landsändar”, vilket kan sägas utgöra en kollektiv aspekt av likvärdighet, ligger på staten blir den konkreta rättsregeln snarast en uppmaning till de statliga myndigheterna att verka för ett sådant ändamål.

4.2.5 *Likvärdighet som rättsprincip*

För att återgå till en mer konkret nivå gällande hur likvärdighet tolkas rättsligt anges i läroplanen Lgr 11 avseende likvärdighet i utbildning att:

”Normerna för likvärdigheten anges genom de nationella målen. En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika. Hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns också olika vägar att nå målet. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika

anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen.
Därför kan undervisningen aldrig utformas lika för alla.⁴⁰¹

Likvärdighet ska således inte förstås i absoluta termer, utan just som en rättsprincip avseende behovsanpassning. En paradox ifråga om den rättsliga styrningen är dock att för att uppnå en hög grad av behovsanpassning så fordras en hög grad av flexibilitet hos pedagogerna, vilket i sin tur fordrar en hög grad av pedagogiskt friutrymme.⁴⁰² Om den rättsliga regleringen blir för omfattande eller upplevs allt för detaljerad motverkar styrningen sitt eget syfte och utbildningen riskerar i förlängningen att bli *mindre* likvärdig och mer likformig.⁴⁰³

Att likvärdighetsbegreppet kom att etableras i och med den så kallade ansvarsproposition som föregick reformerna i början av 1990-talet visar på att lagstiftaren var medveten om att ett fragmentiserat huvudmannaskap som ålades både kommuner och privata aktörer skulle leda till större skillnader i kvalitet än tidigare.⁴⁰⁴ Samtidigt måste det betraktas som motsägelsefullt att i samma andetag införa ett ”fritt skolval”, vars hela syfte är att låta vårdnadshavare välja en skola som bättre svarar mot deras förväntningar eller mot barnens behov. Det fria skolvalet blir därmed ett

⁴⁰¹ Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (SKOLFS 2010:37), Reviderad 2016, s. 8.

⁴⁰² Lipsky, M. (2010), s. 161 ff. Rörande behovet av ett sådant pedagogiskt friutrymme skriver Lipsky att ”Street-level bureaucrats have discretion because the nature of service provision calls for human judgement that cannot be programmed and for which machines cannot substitute” och fortsätter med att ”...street-level bureaucrats still have the responsibility at least to be open to the possibility that each client presents special circumstances and opportunities that may require fresh thinking and flexible action.” (s. 161). Se även Ryffé, David (2017) *Likvärdighet genom särskilt stöd*, s. 181–194.

⁴⁰³ En ytterligare paradox i sammanhanget är att en lika dålig skola över hela landet vore att betrakta som likvärdig. Eftersom det även finns andra principer som ställer krav på kvalitet i utbildningen vore dock regler som verkade i en sådan riktning inte förenliga med dessa normer.

⁴⁰⁴ Prop. 1990/91:18 och Prop. 2009/10:165, s. 229.

bevis på att skolväsendet inte är, och sannolikt aldrig kommer att bli, likvärdig i reella termer.

Likvärdighet fungerar som rättsprincip i första hand sammanhållande för lagstiftningen, vilken inte får omfatta regler som direkt motverkar likvärdighet. Därigenom är det ena kriteriet avseende begreppets status som rättsprincip uppfyllt.⁴⁰⁵ Även ifråga om den konkreta rättstillämpningen, såsom vad gäller konkreta beslut vid skolenheter eller av myndigheter ger principen om likvärdighet viss vägledning i enskilda fall då det saknas konkret reglering. Likvärdighetsaspekten kan och bör därmed bli avgörande i avvägningssituationer, vilket innebär att även det andra kriteriet är uppfyllt.

Oaktat om likvärdighet kategoriseras som en rättsprincip eller inte har det politiska ändamålet bakom likvärdighet kommit att få stort genomslag i den rättsliga regleringen och fungerar därmed som ett högst reellt verktyg för rättslig styrning. Även om rättsprincipen kommit att kodifieras menar jag att det inte i egentlig mening är frågan om en lagregel eftersom definitionen, som påvisats ovan, är dynamisk och det saknas rekvisit för att utröna om och hur likvärdighet uppnås. Relevant beaktat utgångspunkten avseende motstående värden är dock att likvärdighet, beroende av perspektiv, kan sägas omfatta både kollektiva och individuella värden även om de individualistiska värdena är dominerande.

4.3 Kvalitet

4.3.1 *Det medvetet oprecisa*

Som framgått ovan är likvärdighet i utbildningsrättsligt hänseende nära förbundet med aspekter av kvalitet. Ett av de betänkanden som föregick den nya skollagen (2010:800) bar även titeln *Skollag för kvalitet och*

⁴⁰⁵ Se avsnitt 2.4.1 ovan för de kriterier jag använder för att definiera rättsprinciper.

likvärdighet.⁴⁰⁶ Föga förvånande anges det varken i lag eller förarbeten hur kvalitet ska förstås. En möjlig förklaring som Bergh för fram är ett medvetet val från lagstiftarens sida att lämna kvalitetsbegreppet opreciserat därför att det på så sätt kan fyllas med innehåll utifrån den vid tiden rådande uppfattningen om hur kvalitet ska förstås.⁴⁰⁷ Frågan är då om kvalitetsbegreppet ifråga om skolan och det kompensatoriska uppdraget över huvud taget kan anses utgöra en rättsprincip.

För att kvalitet ska fungera som en rättsprincip fordras att den begreppsmässiga innebörden preciseras, eftersom rättsprincipens normativa styrningskapacitet och dess funktion som tolkningsfond annars undermineras. Även mot bakgrund av att kvalitet i skolan är ett av de områden som regelbundet utvärderas, inte minst genom Skolinspektionens återkommande kvalitetsgranskningar, måste begreppet tydliggöras.

Om en rättsprincip inte kan uttolkas med någorlunda konsensus finns det ingen förutsebarhet avseende hur principen kommer att beaktas i realiteten och rättsprincipen förlorar då sin funktion som verktyg för rättslig styrning. Det finns uttalade krav på god kvalitet i skolan, men som sagt ingen konkret definition ifråga om vad kvalitet egentligen avser.⁴⁰⁸

Med anledning av att det saknas en definition av kvalitet från lagstiftaren omfattar den följande redogörelsen en uttolkning av kvalitetsbegreppets faktiska innebörd utifrån hur begreppet praktiseras. Vidare analyseras kvalitetsbegreppets status som rättsprincip och/eller politiskt honnörsbegrepp.

⁴⁰⁶ SOU 2002:121.

⁴⁰⁷ Innebörden av vad som utgör kvalitet är inte statiskt, utan tenderar att skifta över tid. För ett längre resonemang om kvalitetsbegreppets skiftande betydelse för skolan, se t.ex. Bergh, Andreas (2010) *Vad gör kvalitet med utbildning? Om kvalitetsbegreppets skilda innebörder och dess konsekvenser för utbildning*.

⁴⁰⁸ Vad gäller uttalanden om god kvalitet, se t.ex. 15 kap. 30 § skollagen (2010:800) avseende att varje kommun ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet, samt prop. 2009/10:165, s. 243, 369 och 379.

4.3.2 Mätbar kvalitet

Medan likvärdighetsprincipen uttrycks direkt i skollagen, om än otydligt, får kvalitetsbegreppets rättsliga innebörd uttolkas mellan raderna samt genom uttalanden i skollagens förarbeten. Syftet med *tillsynen* är till exempel att säkerställa just kvalitet i utbildningen, vilket innebär att det som tillsynas delvis är aspekter av kvalitet.⁴⁰⁹ Vidare framgår av 26 kap. 19–20 §§ skollagen (2010:800) att med kvalitet ska förstås hur väl de olika verksamheterna inom skolväsendet arbetar mot de uppsatta mål och riktlinjer som följer av skolförfattningarna.⁴¹⁰ Skolinspektionen anger att:

Läroplanens mål och riktlinjer definierar god kvalitet för de olika verksamheterna på ett övergripande plan – men varje skola har stor frihet att utforma sitt arbete så att de når målen. När Skolinspektionen bedömer kvaliteten i en verksamhet utgår vi från hur väl man, på olika sätt, lyckas nå de nationella målen.⁴¹¹

Utifrån citatet ovan är god kvalitet likställt med måluppfyllelse. Eftersom Skolinspektionen även anger att ”målet är en bättre undervisning på de granskade skolorna, med fokus på elevernas kunskapsresultat”, utgör kunskapskraven en särskild aspekt av nationella målen.⁴¹² I övrigt saknas en legaldefinition av de nationella målen vid sidan av vad som anges i 1 kap. 4 § skollagen.⁴¹³ Angående nämnda mål, så som de kom till uttryck

⁴⁰⁹ Prop. 2009/10:165, s. 545.

⁴¹⁰ Regleringen avser Skolinspektionens kvalitetsgranskningar av sådan verksamhet som står under myndighetens tillsyn.

⁴¹¹ Skolinspektionens hemsida (<https://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Kvalitetsgranskning/>).

⁴¹² Ibid.

⁴¹³ Vid sidan av kunskapsresultaten definieras ett antal demokratiska mål inriktade på delaktighet i och ansvar för samhället, kännedom om mänskliga rättigheter och självutveckling. Samtliga dessa mål är svåra, för att inte säga omöjliga, att mäta.

i den föregående skollagen (1985:1100) och vilka är snarlika dagens definition, har uttryckts att:

De motstridiga budskap som återfinns i målformuleringarna i dagens styrdokument är inte något nytt för den mål- och resultatstyrda skolan. Målen är liksom tidigare individuellt orienterade – samtidigt som de är anpassade efter samhällets krav. Varje individ skall utvecklas i sin takt – samtidigt som undervisningen måste utformas så att det går att sortera eleverna för framtida verksamhet i samhället.⁴¹⁴

Utifrån perspektivet att graden av måluppfyllelse, likt tillsynsmyndigheten anför, är likställigt med kvalitet och målen är både individuella och kollektiva blir det komplext att mäta kvalitet eftersom det fordras dubbla skalor. Enklare är att likställa kvalitet med graden av måluppfyllelse i förhållande till just de nationella kunskapskraven vilket i en helt annan utsträckning blir mätbart utifrån nationella prov, omdömen och betyg. Förutsättningarna för mätbarhet sätter därmed upp ramar för vad som betraktas som kvalitet, vilket enbart är en logisk tillämpning av ett mål- och resultatstyrt system. En konsekvens av en rationalitet grundad i mätbarhet blir dock att mjukare värden som elevernas trivsel, medvetenhet om demokratiska värden och allmänbildning får stå tillbaka.

Vidare framgår av 4 kap. 2–8 §§ skollagen att såväl huvudmän som rektorer ansvarar för ett kontinuerligt systematiskt kvalitetsarbete.⁴¹⁵ Även i det hänseendet är det otydligt hur skolorna systematiskt ska arbeta med kvalitet då det är upp till varje enskild skolenhet att självständigt identifiera i vilka hänseenden som kvaliteten behöver utvecklas. Det anges dock i förarbetena att information om just resultat och mål-

⁴¹⁴ Ahlberg, Ann (1999) *På spaningen efter en skola för alla*, s. 51.

⁴¹⁵ För en utveckling av det systematiska kvalitetsarbetets innebörd och relation till det kompensatoriska uppdraget, se avsnitt 5.7.4 nedan.

uppfyllelse rimligen bör tas med i analysen av kvalitetsarbetet.⁴¹⁶ Följaktligen föreligger ett nära förhållande mellan kvalitetsbegreppet och de mätbara kunskapsresultaten.

4.3.3 Författningsefterlevnad och lokal dynamik

En annan mätbar variabel kopplad till kvalitetsbegreppet är graden av författningsefterlevnad. Jag bedömer inte att en sådan variabel omfattar kvalitetsbegreppets eventuella status som rättsprincip, men däremot som ett tydlig utslag för politisk styrning *genom* rätten. Skolinspektionens tillsyn utgår primärt från avvikelserapportering, det vill säga att tillsynen fokuserar på när en skolverksamhet inte efterlever författningarnas krav. Detta uttrycks i tillsynsbesluten avseende huvudmannanivå som en ”Översikt över konstaterade brister i verksamheterna” och specificeras med konkreta förelägganden.⁴¹⁷ Eftersom tillsynen i praktiken granskar hur väl författningarna efterlevs, snarare än kvalitet ur ett pedagogiskt perspektiv som potentiellt kan innefatta en lång rad andra variabler som är svårare att mäta, omfattar kvalitetsbegreppet en hög grad av ”lojalitet” med de materiella rättsliga normerna. Betänk att om alla huvudmän, rektorer och lärare tillsåg en närmast hundra procentig lagefterlevnad så skulle skolan ur elevernas perspektiv svara mot en hög grad av likabehandling, det vill säga att eleverna behandlades på *samma* sätt. Detta hade dock inte per definition inneburit att skolan blivit mer likvärdig. Huruvida likabehandling eller likvärdighet bäst leder till höjd kvalitet beror på hur vi definierar vad som utgör kvalitet i skolan. Även i det hänseendet finns en form av dubbelhet i styrningen, vilken kommer till uttryck i form av lokal dynamik inom ramen för en enhetlig statlig ram:

⁴¹⁶ Prop. 2009/10:165, s. 305.

⁴¹⁷ Se bl.a. Skolinspektionens beslut 43–2015:4739 avseende förskoleklass och grundskola i Göteborgs kommun. En mildare grad av påpekande från Skolinspektionens sida sker i form av ”anmärkningar”, 26 kap. 11 § skollagen (2010:800).

Regeringens skärpta krav på tättare och mer systematiska utvärderingar av skolans kvalitet, bl.a. genom utökning av inspektionsverksamheten och fler nationella prov, innebär att det inte längre finns samma behov av en detaljerad reglering av hur kvalitetsarbetet ska bedrivas lokalt.⁴¹⁸

Även om kvalitet i praktiken mäts utifrån kunskapsresultat och lagefterlevnad finns en lång rad bakgrundsfaktorer som leder fram till ett sådant önskat resultat.⁴¹⁹ Jag menar att kvalitetsarbetet i rättsligt hänseende därför rimligen syftar till att identifiera dessa faktorer och om behövt förändra dem för att på så sätt öka såväl kunskapsresultaten som lagefterlevnaden.

Utifrån ett styrningsperspektiv definieras kvalitet genom de variabler som låter sig mätas och följs upp genom Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning.⁴²⁰ Variablerna består av måluppfyllelse i termer av hur många elever som når kunskapskraven, samt av hur väl skolenheter och huvudmän lever upp till författningarnas krav. Hur varje huvudman och rektor tillser att dessa variabler når en acceptabel nivå, eller vilka andra aspekter av kvalitet som ska beaktas följer inte av skollagen, utan ska anpassas efter de lokala förutsättningarna och eventuella svårigheterna.

Skolverket har i de allmänna råd (SKOLFS 2012:98) och kommentarer som rör det systematiska kvalitetsarbetet påtalat att själva syftet med den lokala systematiska kvalitetsgranskningen är att de nationella målen för

⁴¹⁸ Prop. 2009/10:165, s. 303.

⁴¹⁹ Exempel på sådana faktorer är trygghet, studiero, inkluderande verksamhet och formerna för individuell anpassning.

⁴²⁰ Kvalitetsgranskning enligt 26 kap. 19–12 §§ skollagen (2010:800) är främst en pedagogisk granskning av skolverksamheten vilken inte i någon högre grad beaktar författningsefterlevnad.

utbildningen ska uppfyllas.⁴²¹ Vidare anges att ”ytterst handlar det om att alla barn och elever ska erbjudas en likvärdig utbildning av hög kvalitet oberoende av bostadsort, kön och social eller ekonomisk bakgrund.”⁴²² Att det inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet inte anges att författningsefterlevnad är en kvalitetsvariabel som ska granskas internt kan tolkas som att de områden som täcks in av den statliga tillsynen inte ska behandlas på lokal nivå. Samtidigt kan det i styrningshänseende förstås som att kunskapsresultaten, som behandlas både nationellt och lokalt, är den viktigaste variabeln.⁴²³

Både lagefterlevnad och kunskapsresultat är två variabler som går att mäta, även om måluppfyllelsens bristande korrelation med till exempel betyg har kritiserats under lång tid.⁴²⁴ Även om kvalitet i förarbetena närmast uttrycks i termer av en rättsprincip avseende den svenska skolan kan definitionen av vad en sådan princip egentligen omfattar tyckas aningen innehållsfattig då kvalitetsbegreppet i allmänhet är känsloladdat och svårt att definiera. Bergh har i sin avhandling från 2010 angett att kvalitetsbegreppet ifråga om skolverksamhet över tid kommit att i allt större utsträckning användas med innebörder som hämtas från andra sammanhang än från skolan.⁴²⁵

⁴²¹ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:98) och kommentarer om *Systematiskt kvalitetsarbete – För skolväsendet*, s. 12.

⁴²² Ibid. (Författarens kursivering). Att inom ramen för en beskrivning av hur kvalitet ska uppnås ange att det ska rendera i hög kvalitet är i sig ett cirkelresonemang. Ingenting av det som anges i de aktuella allmänna råden går närmare in på *hur* kvalitet ska förstås, varför vägledningen är obefintlig.

⁴²³ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:98) och kommentarer om *Systematiskt kvalitetsarbete – För skolväsendet*, s. 11. ”...analysera resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera och utveckla utbildningen.”

⁴²⁴ Skolinspektionens rapport (2014:08) *Uppenbar risk för felaktiga betyg – En kortrapport om likvärdighet och kvalitet i skolors betygsättning*.

⁴²⁵ Bergh, A. (2010), s. 267 ff.

”Det innebär att kvalitetsbegreppet knappast har berikats och tillförts nya innebörder när det tagit form i utbildningsområdet. Istället kan motsatsen hävdas, det vill säga användningen av kvalitetsbegreppet, med dess sedan tidigare dominerande innebörder, har lett till att nya sociala uppfattningar har skapats om vad utbildning är, kan och bör vara.”⁴²⁶

De sociala uppfattningar som Bergh hänvisar till är i hög grad kopplade till ekonomisk och organisatorisk rationalitet på en konkurrensutsatt marknad. En sådan rationalitet är tätt förknippad med styrning förknippad med new public management som bejaktar bland annat resultat, konkurrensneutralitet, effektivitet och rättssäkerhet.⁴²⁷ De variabler som just nu definierar kvalitetsbegreppets plats i skolförfattningarna är enligt vad som framgått ovan primärt resultatuppfyllelse och författningsefterlevnad. Den mer abstrakta upplevelsen av hur skolan fungerar och hur väl eleverna trivs, utgör inte i samma utsträckning grund för god kvalitet.

Vidare är kvalitet betraktat enbart utifrån resultatuppfyllelse en chimer sett till elevernas progression utifrån deras respektive grundposition och förutsättningar. Till exempel säger en klass med högrepresterande elever som byter skola och alltså presterar högt mycket litet om kvalitén i den nya skolan, medan en skola som lyfter ett antal elever från underkänt till knappt godkänt kan ha mycket hög kvalitet i reell bemärkelse. Om kunskapsresultat ska utgöra en kvalitetsvariabel menar jag att det bör vara progression och inte vidmakthållande av resultat som utgör den mätbara variabeln.

Om kvalitet ska betraktas som en rättsprincip innebär kvalitet att de rättsliga normer som tillkommer och den pedagogiska praktiken till följd av rättsnormerna ska verka för högre resultat och bättre lagefterlevnad. Om kvalitet istället ses som ett strävansmål och ett honnörsbegrepp för svensk skola i allmänhet, vilket inrymmer en lång rad oprecisa variabler

⁴²⁶ Bergh, A. (2016), s. 91.

⁴²⁷ Bergh, A. (2010), s. 268.

som inte går att mäta, har det potentiellt en informell påverkan på skolväsendet. I styrningshänseende är det bland annat frågan om att definiera ett kvalitetsbegrepp som accepteras inom det pedagogiska landskapet, oavsett vilken etikett som anges. Kvalitet kan, för att använda Dworkins terminologi, i det avseendet förstås som både *policy* och *principle*, men får olika normativ betydelse beroende på innebörd.⁴²⁸

Även om det inte går att fastställa att kvalitet de facto utgör en rättsprincip ifråga om det kompensatoriska uppdraget så har kvalitet en avgörande funktion för förståelsen av bland annat likvärdighetsbegreppet, vilket angavs ovan.⁴²⁹ Den nuvarande innebörden av kvalitetsbegreppet har resulterat i efterföljande reglering i syfte att höja skolresultaten, vilket uppfyller ett av de två kriterierna för en rättsprincip ifråga om dess sammanhållande funktion.⁴³⁰

Att kvalitet även skulle fungera som en rättsprincip som vägleder rättstillämparen i situationer då det helt saknas regler, eller då det saknas avvägningregler, är dock svårare att påvisa. Således uppfyller inte kvalitetsbegreppet de båda kriterier för att utgöra en rättsprincip som ställdes upp i KAPITEL 2, utan utgör en hybrid mellan rättslig princip och politiskt honnörsbegrepp.

Kvalitetsbegreppet utgör dock samtidigt en grundval på vilken bland annat likvärdighetsprincipen vilar. Därigenom blir kvalitet *en aspekt* av en annan rättsprincip.

⁴²⁸ Dworkin, R. (2013), s. 22.

⁴²⁹ Se avsnitt 4.2 ovan.

⁴³⁰ Se bl.a. 3 kap. 4 § skollagen (2010:800) avseende särskild bedömning av elevernas kunskapsutveckling till följd av prop. 2017/18:195 *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*, s. 34 f.

4.4 Rättssäkerhet

4.4.1 *Individens eller kollektivets rättssäkerhet?*

Enligt vad som anges i skollagens förarbetena är en förutsättning för såväl likvärdighet som för god kvalitet att det föreligger en hög grad av *rättssäkerhet*.⁴³¹ För välfärdsstatens vidkommande finns ingen enhetlig definition av vad rättssäkerhet innebär, utan rättssäkerhet utgör snarast ett politiskt rättstatsideal bland flera andra som ska prägla de offentliga institutionernas förvaltningsverksamhet.⁴³²

Till grund för varför rättssäkerhet på normativ grund ska utgöra ett framskjutet rättsstatligt ideal har anförts att ett system som garanterar individen visst skydd gentemot det allmänna borgar för legitimitet i form av en tilltro till samhällssystemet och därmed också till rättssystemet.⁴³³ Kopplingen mellan legitimitet och rättssäkerhet öppnar dock upp för en motsatsrelation mellan förutsebarhet vis-á-vis effektivitet.

Medan Webers idé om en legalbyråkratisk modell med enhetliga och precisa regler kan uppfattas som formellt rättssäkra och legitima har en dynamisk förvaltning med hög grad av fritt skön bättre förutsättningar att verka effektivt.⁴³⁴ Fritt skön kan dock ge upphov till bristande likabehandling.

⁴³¹ Prop. 2009/10:165, s. 203. Vidare anges avseende den starka kopplingen mellan de aktuella principerna att ”Kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet måste värnas i alla beslut” (s. 247).

⁴³² Se t.ex. Raz, Joseph (1979) *The Rule of Law and Its Virtue*, *The Law Quarterly Review*, vol. 93, s. 195 f och Mannelqvist, Ruth m.fl. (2017) *Rättssäkerhet i välfärden – Tre exempel från rättsvetenskaplig forskning*, s. 235 f.

⁴³³ Bjerstedt, Daniel (2008) *Rättssäkerhet – en källa för legitimitet inom socialförsäkringen?*, s. 65 f och Bendz, Anna (2010) *Rättssäkerhet som välfärdspolitiskt ideal: Reformen av socialförsäkringens administration från 1955 till 2008*, s. 5.

⁴³⁴ Bendz, A. (2010), s. 6.

Snarlika slutsatser kom Bent Christensen fram till för snart femtio år sedan, men med tillägget att han analyserar de motstående intressen som framträder bakom de uttalade värdena om rättssäkerhet respektive effektivitet.⁴³⁵

Medan effektivt i termer av ändamålsenlighet gagnar samhället i stort genom att svara mot en stor mängd medborgares allmänna behov är det minoriteten, för att inte säga individen, som främst gagnas av rättssäkerhetsaspekter i en välfärdsstat.⁴³⁶ Ifråga om skolväsendets kompensatoriska uppdrag kan detta gestaltas i att majoriteten gagnas av att resurserna allokeras för att göra största möjliga nytta för kollektivet medan den enskilda elev som befaras att inte nå kunskapskraven gagnas av reglering och reella möjligheter som innebär att resurser läggs på specifika åtgärder och på möjligheten att överpröva otillräckliga stödåtgärder.⁴³⁷

Spänningsfältet mellan rättssäkerhet och effektivitet syns även i 9 § förvaltningslagen (2017:900) där det anges att ”ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.” I styrningshänseende fordras alltså att det görs en avvägning avseende dessa båda intressen.

Vad gäller relationen mellan rättssäkerhet och likvärdighet anges att ”rättssäkerheten är en fundamental aspekt av likvärdigheten.”⁴³⁸ Mot bakgrund av att likvärdighet fordrar individuell anpassning och att syftet bakom likvärdighetsprincipen är att alla elever ska ges lika förutsättningar att nå kunskapskraven är Christensens resonemang giltigt även idag. Rättssäkerhet är en förutsättning för *individuell* likvärdighet.

⁴³⁵ Christensen, Bent (1972) *Effektivitets- och rättssäkerhetshänsyn i förvaltningen*, s. 335.

⁴³⁶ *Ibid.*, s. 345. Om det vore frågan om en repressiv diktatur skulle däremot det större kollektivet gynnas av allmänna rättssäkerhetsaspekter, även om ett sådant scenario är osannolikt.

⁴³⁷ Här avses inte resursfördelning specifikt, utan att personell och/eller ekonomisk resursfördelning blir en konsekvens av sådana beslut som fattas till gagn för den enskilde.

⁴³⁸ Prop. 2009/10:165, s. 229.

Precis som likvärdighet och kvalitet är begreppet rättssäkerhet både omtvistat och otydligt. Rättssäkerhet som term omfattas dock av primärt positiva konnotationer, då det återkommer som ett centralt men opreciserat värde i såväl den politiska debatten som i förarbeten till diverse lagstiftning. Strömholm har avseende rättssäkerhet angett att begreppet förlorat det mesta av sin precision samt att:

”Dess sakrosankta karaktär gör kritisk diskussion svår att genomföra och får begreppsbestämmande och preciserande övningar att framstå som blasfemiska. Just detta har lett till att även eljest kritiska och vakna deltagare i den offentliga debatten accepterar att nyttja en term och ett begrepp, beträffande vilken de i själva verket inte vet vad deras samtalspartner inlägger i den och kanske inte ens alltid är fullt på det klara med vad de själva anser.”⁴³⁹

Strömholms kritik avseende den allmänna användningen av rättssäkerhetsbegreppet kan även appliceras på rättssäkerhet ifråga om skolväsendet och skolförfattningarna idag. Rättssäkerhet används konsekvent som ett positivt förstärkningsord i förarbetena till såväl den nuvarande som föregående skollagen utan att definieras närmare.⁴⁴⁰ Det eventuella svaret på vad rättssäkerhet innebär kontextuellt och hur man de facto uppnår rättssäkerhet får istället sökas i rättsordningen, skolväsendets organisation och i tillämpningen av rätten.

Jag menar att rättssäkerhet i skolhänseende är starkt förankrat i det individualistiska värdeklustret vilket ger vissa konsekvenser för såväl rättsreglernas utformning som myndigheternas organisation. I den politiska retorik som framträder i förarbetena är dock rättssäkerhet genom-

⁴³⁹ Strömholm, Stig (1985) *Demokrati och juridik*, s. 16.

⁴⁴⁰ Mannelqvist, Asplund och Enqvist argumenterar dock för att rättssäkerhetsbegreppet alljämt fyller en viktig funktion genom att vara ett ”paraply för flera centrala demokratiska och rättsstatliga värden” och att begreppsanvändningen därför måste variera mellan olika rättsområden. Se Mannelqvist, R. m.fl. (2017), s. 244.

gående ett positivt förstärkningsord utan att innebörden av rättssäkerhet eller hur sådan säkerställs behandlas närmare. Däremot anges att målstyrning, vilket är den primära styrningslogik som tillämpas ifråga om skolväsendet, ”aldrig [får] drivas så långt att likvärdigheten urholkas och inte heller så att elevernas rättssäkerhet äventyras.”⁴⁴¹ Således finns enligt regerings mening ett motsatsförhållande mellan det pedagogiska friutrymme som följer av målstyrningen och rättssäkerhet, vilket ger en antydning om hur begreppet ska förstås. Vidare anges bland annat att ”[r]ätten att överklaga ett beslut stärker den *enskildes* rättssäkerhet.”⁴⁴²

Av detta går att utläsa att rättssäkerhet ifråga om skolan och dess kompensatoriska uppdrag i vart fall inbegriper en begränsning av det fria skönet (legalitet) och möjlighet till individuell överprövning av beslut.

4.4.2 *Legalitet som begränsning av det pedagogiska friutrymmet*

På den mest grundläggande nivån kan rättssäkerhet inom offentlig förvaltning i allmänhet sägas bestå i legalitet, det vill säga att beslut inte får fattas genom godtycke utan måste vila på rättslig grund.⁴⁴³ Rättssäkerhet ifråga om det kompensatoriska uppdraget ska ses som en rättsprincip *baserad på* andra (allmänna) principer, varav legalitetsprincipen är den mest fundamentala.

Legalitetsprincipen är central ifråga om den rättsliga styrningen av skolväsendet eftersom lagarna ställer upp gränserna för det pedagogiska friutrymmet och anger hur skolans olika professioner ska agera. Detta ska dock inte förstås som att lag och annan författning är en uttömmande

⁴⁴¹ Prop. 2009/10:165, s. 247.

⁴⁴² *Ibid.*, s. 564 (Författarens kursivering).

⁴⁴³ 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (1974:152). S.k. ”formell rättssäkerhet”. Se t.ex. Gustafsson, H. (1988) *Rättssäkerheten, moralen och ”socialsäkerheten”*, Tidskrift för rättssociologi, Vol. 5 nr. ¾, s. 254. Gustafsson (2002) skiljer dock även på rättssäkerhet och legalitet, men menar att den förra är beroende av den senare, s. 304.

instruktion eftersom alla situationer i skolan inte är reglerade. Även i de fall då situationer är reglerade finns olika grad av tolkningsutrymme. Rättssäkerhet kan därför i relation till likvärdighet förstås delvis i termer av rättsliga ramar. Grundprincipen om att den offentliga makten utövas under lagarna är tydligt kopplad till den förvaltningsrättsliga uppdelningen i myndighetsutövning och faktisk verksamhet, där legalitet är starkast förknippad med det förra.⁴⁴⁴ Detta kan tolkas som att rättssäkerhetsaspekten omfattar ett krav på förutsebarhet.

I skollagen finns dock ett antal regler som ifråga om det kompensatoriska uppdraget anger aktivitetsplikt att inleda olika processer och begränsningar avseende möjligheten att utan beslut vidta vissa åtgärder till gagn för den enskilde.⁴⁴⁵ Därtill kommer de mål och kunskapskrav som eleverna har att sträva efter. Implicit ställer dessa regler upp vissa krav på hur undervisningen, som är en form av faktisk verksamhet, ska genomföras. Legalitetsaspekten av rättssäkerhet sträcker sig därför utöver ”minimikravet” avseende rättslig reglering för myndighetsutövning gentemot enskild, vilket visar att skollagen inte är en renodlad ramlag.

När det är frågan om att eleverna genom skollagen tillerkänns vissa rättigheter avser bestämmelserna bland annat åtskiljande åtgärder inom ramen för särskilt stöd.⁴⁴⁶ I de fallen, då det kollektivistiska grundmönstret uppenbart får stå tillbaka för det individualistiska, fordras särskilda beslut av rektor vilka kan överklagas till ÖKN och omfattas av Skol-

⁴⁴⁴ Termen ”myndighetsutövning” har lyfts ut ur den nya förvaltningslagen (2017:900), vilket dock inte innebär att uppdelningen inte existerar i den rättsliga systematiken eller i såväl juristers som pedagogers rättsmedvetande. Att den offentliga makten utövas under lagarna följer av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (1974:152). Se även Johansen, Tormod (2019) *Förvaltning som verksamhet – bidrag till offentligrättens allmänna läror*.

⁴⁴⁵ Se t.ex. regleringen avseende extra anpassningar i 3 kap. 5 § skollagen (2010:800) och bestämmelserna avseende utredning som föregår beslut om särskilt stöd, 3 kap. 7 § skollagen.

⁴⁴⁶ Detta utvecklas i kapitel 6 nedan, men kan så här inledningsvis exemplifieras med att elever lyfts ut från sin ordinarie klass för att ges undervisning i en mindre grupp anpassad för ändamålet, eller enskild undervisning.

inspektionens tillsyn.⁴⁴⁷ Rättssäkerhet omfattar i sammanhanget även möjligheten att få sin sak prövad när balansen mellan kollektiv och individ rubbas, vilket dock snarare uttrycks i termer av att det är åtgärdernas adekvans i relation till elevernas konstaterade behov som avses. Tillsyn och överprövning påvisar att rättssäkerhet utöver förutsebarhetskravet även omfattar ett mått av statlig kontroll.

Eftersom särskilt stöd utgör ingripande åtgärder för elever med mer omfattande behov än gängse ligger detta i linje med vad som anförts ovan om att rättssäkerhet i realiteten främst är en viktig aspekt för minoriteten, vilket i det aktuella fallet utgörs av de elever som befaras att inte nå kunskapskraven och därmed är i en sämre position än övriga elever. Jag menar utifrån vad som anförts ovan att rättssäkerhet är en viktig princip för den enskilde eleven i allmänhet och i de fall då individen skiljs från kollektivet i synnerhet.⁴⁴⁸

Det är först när någonting specifikt inträffar som skolans företrädare måste fatta ett formellt beslut och det är också då som rättssäkerhetsaspekten beaktas särskilt i skollagen.⁴⁴⁹ Låg kvalitet, i termer av bland annat bristande kunskapsresultat, är däremot svårt att komma åt på rättslig väg eftersom det i praktiken inte går att lägga fram skarpa krav på kvalitet i lagstiftningen. Inte heller kan myndigheterna, vilka är likaledes bundna

⁴⁴⁷ 3 kap. 11 § skollagen (2010:800).

⁴⁴⁸ I de fall då eleven ges särskilt stöd inom klassens ram är åtgärdsprogrammet alltså ett myndighetsbeslut som är möjligt att överklaga, 28 kap. 16 § första punkten skollagen (2010:800). Eftersom åtgärderna är individuella är det sådana situationer som avses med ”allmänhet” ovan.

⁴⁴⁹ Eftersom distinktionen mellan myndighetsutövning och faktisk verksamhet tagits bort i förvaltningslagen (2017:900) kan det argumenteras för att rättssäkerhet borde omfatta all verksamhet i lika omfattning. För en fördjupad analys av vad som de facto avses med förvaltning och faktisk verksamhet, se Johansen, T. (2019).

av legalitetsprincipen, tvinga fram kvalitet genom förelägganden utan mer konkret stöd i lagstiftningen.⁴⁵⁰

Rättssäkerheten är i den aspekten högst relevant i *valet* av rättsliga styrmedel för att säkerställa skolväsendets huvudsakliga ändamål, nämligen att ge bästa möjliga utbildning åt så många elever som möjligt.

4.4.3 Formell och materiell rättssäkerhet

Det finns enligt min mening inget egenvärde i att dela upp rättssäkerhet i en formell och en materiell sida. Vidare visar det sig i en genomgång av doktrinen att distinktionen mellan de båda sidorna inte är alldeles enhetlig.⁴⁵¹ En uppdelning i en formell och en materiell sida av rättssäkerhetsaspekterna avseende styrningen av det kompensatoriska uppdraget kan dock tydliggöra vissa motsatsförhållanden, varför en sådan uppdelning tillämpas i illustrativt hänseende nedan.

Enligt Gustafsson är det funktionellt att göra en uppdelning i formell rättssäkerhet i termer av lagbundenhet och materiell rättssäkerhet som kan sägas utgöras av lojalitet mot rättsreglernas *innebörd*.⁴⁵² Den formella aspekten har en stark koppling till legalitet och förutsebarhet och kan betecknas som värdeneutral, medan den materiella dimensionen avseende reglernas tillämpning och faktiska innehåll är värdeladdad.⁴⁵³ Allt för stor ändamålsförskjutning vad gäller tillämpningen av en rättsregel

⁴⁵⁰ Skolinspektionens regelbundna tillsyn fyller formellt sett den uppgiften, men möjligheterna för den enskilde att anmäla och vinna gehör för ett klagomål avseende låg kvalitet är starkt begränsad.

⁴⁵¹ Se t.ex. Zila, Josef (1990) *Om rättssäkerhet*, SvJT 1990. Zila visar på hur olika rättsvetare, inklusive författaren själv, använder såväl rättssäkerhetsbegreppet som indelning i formell och materiell på delvis olika sätt.

⁴⁵² Gustafsson, H. (2002), s. 393, (1988), s. 254 f.

⁴⁵³ Zila, J. (1990), s. 286 f. Medan formell rättssäkerhet är fullt kompatibel med repressiva och diskriminerande samhällsfenomen så tar den materiella rättssäkerheten sikte på att utfallet av tillämpningen av vissa regler blir ”rättvisa” och etiskt försvarbara.

över tid innebär att den materiella rättssäkerheten sätts åt sidan, medan den formella rättssäkerheten kvarstår.⁴⁵⁴

Den formella sidan av rättssäkerheten har en förhärskande ställning i svensk rätt och de sociala mål som omfattas av den materiella aspekten av rättssäkerhet tenderar därför att hamna i skymundan.⁴⁵⁵ Mot den bakgrunden, menar Gustafsson, kan rättssäkerhet inte heller i egentlig mening ses som en rättsprincip eftersom formell rättssäkerhet i realiteten inte är tillräckligt för att garantera att den enskilde inte utsätts för godtycklig maktutövning från det allmänna.⁴⁵⁶ Ett konkret exempel på detta kopplat till det kompensatoriska uppdraget är beslut om mottagande i grundsärskolan, en skolform som utgör en kompensatorisk åtgärd per se.

Att få sin grundläggande rätt till utbildning tillgodosedd inom ramen för grundsärskolan kan ses som antingen en förmån eller en omfattande inskränkning, beroende på elevens förutsättningar att annars tillgoda göra sig utbildningen inom ramen för grundskolan. Eftersom särskola inte ger behörighet till vidare studier på ett nationellt program vid gymnasiet, och därmed möjlighet till högre studier, begränsas förutsättningarna till anställning och egen försörjning radikalt. Av den anledningen har den personkrets som kan tas emot i särskolan begränsats till elever med utvecklingsstörning, vilket ska slås fast genom fyra olika utredningar; en psykologisk, en medicinsk, en pedagogisk och en social.⁴⁵⁷ Den formella rättssäkerhetsgarantin följer av den rättsliga regleringen, medan den materiella dito är beroende av hur väl regleringen efterlevs. Den rättsliga regleringen avseende det kompensatoriska uppdraget är objektivt sett både relevant och omfattande, varför den formella dimensionen får anses vara väl uppfylls. Skolinspektionens granskning har däremot visat på stora brister i hur kommunerna efterlever rättsreglerna, med följden att många elever tas emot i särskolan på felaktiga grunder eller

⁴⁵⁴ Se t.ex. Grönfors, Kurt (1960) *Ändamålsförskjutning och rättssäkerhet*.

⁴⁵⁵ Gustafsson, H. (2002), s. 346 ff.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, s. 348.

⁴⁵⁷ 7 kap. 5 § skollagen (2010:800).

utifrån ett bristande underlag.⁴⁵⁸ I realiteten är således rättssäkerheten låg, givet det materiella underskottet. Att lagstiftaren inte har agerat i frågan kan ses som en indikation på att rättssäkerheten bedöms god på formell grund och att vidare åtgärder i frågan därmed ankommer på just tillsynsmyndigheten, vilket inskränker omfattningen av hur rättssäkerhet ska förstås i skollagen.

Den materiella sidan av rättssäkerheten ska i sammanhanget förstås som ”faktiska möjligheter att i ett enskilt fall nå ett rättvist resultat”, vilket jag i sammanhanget tolkar som möjligheten att hävda den rätt som framgår av lagstiftning och annan författning.⁴⁵⁹ Att det finns rättsliga institut för överprövning och tillsyn efter anmälan innebär inte att alla ges *samma* rätt i reell bemärkelse, eftersom det i praktiken är vissa grupper som är mer benägna att anmäla än andra. För att det ska vara frågan om materiell rättssäkerhet i reell betydelse fordras därför att det finns utjämnande faktorer som inte innebär rättssäkerhet för somliga.

Först när både de formella och materiella aspekterna av rättssäkerheten är uppfyllda går det enligt min mening att tala om *reell rättssäkerhet*, vilket för den enskilde är viktigare än den akademiska distinktionen mellan formell och materiell, och som i sådana fall omfattar just den faktiska möjligheten att få sin sak opartiskt prövad.

4.4.4 Rättssäkerhetens garantier

Utifrån den definition av rättssäkerhet som framkommer i skollagens förarbeten är möjligheten att få beslut prövade av en fristående instans, i de fall då de inte upplevs som gynnande, en grundläggande aspekt.⁴⁶⁰

⁴⁵⁸ Se Skolinspektionen (2011) *Mottagandet i särskolan under lupp* (2011:348).

⁴⁵⁹ Zila, J. (1990), s. 286. Zila menar att rättssäkerhet främst är ett socialt värde (s. 299) och att det därför inte finns någon poäng i en uppdelning av rättssäkerhet i en formell och en materiell sida (s. 305).

⁴⁶⁰ Prop. 2009/10:165, s. 564.

Detta inbegriper såväl det formella begreppet *access to court*, som det mer kvalitativt betonade *access to justice*.⁴⁶¹

Vad gäller åtgärder inom ramen för det kompensatoriska uppdraget saknas dock möjligheten till prövning i allmän förvaltningsdomstol, varför det förra begreppet ges en delvis annan innebörd.⁴⁶² Istället finns det, för de formella beslut som avser bland annat åtgärder inom ramen för särskilt stöd, en möjlighet till prövning av Skolväsendets överklagandenämnd vilken kan fatta beslut i enskilda ärenden men saknar sanktionsmedel.⁴⁶³ Även domstol saknar i regel formella sanktionsmedel, men tål att poängteras då underlåtenhet att efterleva nämndens beslut inte ger direkta konsekvenser. Skolinspektionen har däremot möjlighet att förelägga en huvudman eller rektor som gör sig skyldig till sådan underlåtenhet, men det fordrar att myndigheten får kännedom om sådana missförhållanden efter tillsyn eller genom anmälan.

Överklagandenämndens beslut går inte att överpröva, varför nämnden agerar som enda och sista instans.⁴⁶⁴ Om nämndens beslut går den enskilde emot kan beslutet prövas av Europadomstolen, som tar upp ärenden till prövning efter anmälan först efter att alla inhemska rättsmedel är uttömda.⁴⁶⁵ För att så ska kunna ske fordras dessutom att en

⁴⁶¹ Wejedal, Sebastian (2017) *Rätten till biträde – Om biträdeskostnaders hantering vid svenska domstolar*, s. 77 ff.

⁴⁶² 28 kap. 2–11 §§ skollagen (2010:800). Laglighetsprövning i form av kommunalbesvär är alltså möjligt i skolor med offentlig huvudman, men innebär ändå inte en prövning i kvalitativt hänseende, varför det i stort sett saknar betydelse i sammanhanget. Jfr 28 kap. 18 § skollagen (2010:800) om överklagandeförbud.

⁴⁶³ 28 kap. 16 § skollagen (2010:800).

⁴⁶⁴ 28 kap. 18 § andra stycket skollagen (2010:800). Beakta dock den möjlighet som finns att vid sidan av det rena överklagandeinstitutet vända sig till tillsynsmyndigheten för att tvinga fram en rättelse från huvudman eller rektor. Tillsynsmyndigheten är dock inte bunden av överklagandenämndens beslut, utan ska som självständig myndighet göra en egen prövning av förutsättningarna. Ett föreläggande utdöms således inte per automatik

⁴⁶⁵ Europakonventionen, Art 35.

konkret rättighet i Europakonventionen kan anses vara inskränkt genom det aktuella beslutet.⁴⁶⁶

Lagstiftaren har motiverat den rådande ordningen, där specifika elevärenden inom ramen för det kompensatoriska uppdraget överklagas till ÖKN och inte till allmän förvaltningsdomstol, med att ”nämnden är den lämpligaste instansen för denna typ av överklagande, eftersom den besitter särskilda kunskaper på skolområdet”.⁴⁶⁷ Ifråga om åtgärder som inte omfattar formella myndighetsbeslut, utan där pedagogen agerar inom det fria skönet men med stöd i lag (inte sällan efter en explicit uppmaning i skollagen, så som i fallet med *extra anpassningar*), finns ingen möjlighet att lägga fram sin sak inför ÖKN.⁴⁶⁸ Skolinspektionens tillsyn har dock inga sådana formella begränsningar, varför tillsynsmyndigheten har en mer omfattande uppgift att säkerställa rättssäkerhet i både formell och materiell bemärkelse även rörande faktisk verksamhet i termer av undervisningens utformning i stort. En fråga man med rätta kan ställa sig är om upprätthållandet av de materiella rättssäkerhetskriterierna enkom kan falla på tillsynsmyndigheten och alltjämt anses som just rättssäkra.

Inom ramen för det kompensatoriska uppdraget blir konsekvensen av att Skolinspektionen i egenskap av tillsynsmyndighet är den primära garanten för rättssäkerhet att ett omfattande ansvar för den faktiska rättssäkerheten faller på den enskilda. Skolinspektionens regelbundna tillsyn sker med intervaller om flera år och granskar då verksamheten på organisationsnivå. För att konkreta elevärenden ska prövas fordras att myndigheten får kännedom om omständigheterna genom en anmälan från berörd part, vilket i sin tur bäddar för eventuella orättvisor. Vårdnadshavare med kapacitet och kunskap kommer utifrån en sådan logik att ta vara på sina barns intressen och driva på för en förändring av skolans

⁴⁶⁶ Den enda bestämmelse i Europakonventionen som direkt hänför sig till skolan är rätten till utbildning i Första tilläggsprotokollet, Art 2. Däremot kan t.ex. stödåtgärder som kommer i konflikt med elevens trosbekännelse att prövas mot Art 9 om religionsfrihet.

⁴⁶⁷ Prop. 2009/10:165, s. 585. Se även avsnitt 5.4 nedan.

⁴⁶⁸ Jfr 3 kap. 5 § med 28 kap. 12–17 §§ skollagen (2010:00).

agerande mot just deras barn, medan elever med mer resurssvaga föräldrar rimligen anmäler i lägre grad.

Även om de formella och materiella minimikraven kan anses uppfyllda föreligger inte reell rättssäkerhet för alla, utan regleringen och rättsstrukturen gynnar potentiellt vissa grupper på andra grupperns bekostnad. De vårdnadshavare som besitter relevant kunskap och innehar förmåga att agera som företrädare för sina barn gentemot skolan får relativa fördelar gentemot övriga grupper och har därför inga incitament att verka för en förändring av det rådande systemet.⁴⁶⁹

Vad gäller såväl det kompensatoriska uppdraget som skolverksamhet i allmänhet ankommer det till syvende och sist på den pedagogiska professionen att säkerställa den ”reella” rättssäkerheten. Eftersom författningarna i väldigt liten grad anger *hur* undervisningen ska genomföras, utan endast mot vilka mål och kunskapskrav som eleverna ska sträva, föreligger som nämnts ovan ett omfattande pedagogiskt friutrymme. Rättssäkerhet blir i det avseendet motsägelsefullt eftersom den rättsliga inblandningen är låg, både vad gäller normering, utförande och möjlighet till överprövning. När det däremot blir frågan om konkreta elevärenden inom ramen för det kompensatoriska uppdraget, där det finns rättsregler som styr processerna för de olika åtgärder som vidtas, fyller friutrymmet en funktion genom att möjliggöra den materiella sidan av rättssäkerheten. Det är det kvalitativa innehållet i åtgärderna, eller annorlunda uttryck hur väl åtgärderna svarar mot elevens konstaterade behov, som avgör om tillämpningen av reglerna kommer att ge önskat resultat och därmed också är att betraktas som såväl ”likvärdiga” som rättssäkra.

I de fall då åtgärder inte företas som följd av ett beslut, utan i termer av faktisk verksamhet, uppstår en ”tröskeleffekt” där den enskildes rättigheter påverkas utan att det finns samma möjligheter till rättslig

⁴⁶⁹ I detta hänseende kan påpekas det tredje normativa grundmönster som Christensen kategoriserar som grundläggande i hela rätten och benämner ”skydd för etablerad position” och som Stendahl tydliggör som ett konserverande värdekluster (se avsnitt 2.1 ovan).

prövning.⁴⁷⁰ Det är fallet ifråga om extra anpassningar där graden av legalitet är låg, medan handlande inom ramen för särskilt stöd är tämligen omfattande reglerad och därmed uppfyller legalitetskravet i högre utsträckning. Det kompensatoriska uppdraget i sin helhet kan därför inte definieras som mer eller mindre rättssäkert, vilket utvecklas i det följande avsnittet.

4.4.5 Rättssäkerhet som rättsprincip

Det kompensatoriska uppdraget har till syfte att säkerställa att alla elever ges likvärdiga förutsättningar att nå i vart fall godkända betyg, oberoende av grundposition.⁴⁷¹ Den formella rättssäkerhetsaspekten är då att det finns för ändamålet adekvata rättsregler, vilket det gör. Ifråga om individuella åtgärder följer det av regleringen i 3 kap. skollagen (2010:800), medan de regler som kan tillämpas för att tillvarata kollektiva hänsyn är utspridda i lagstiftningen.⁴⁷² Därmed är legalitetskravet uppfyllt.

Vidare finns det såväl specifika möjligheter till överprövning av beslut genom Skolväsendets överklagandenämnd, liksom en allmän möjlighet till kommunalbesvär.⁴⁷³ Vid sidan av dessa mer traditionella former för

⁴⁷⁰ Johansen, T. (2019), s. 31.

⁴⁷¹ Se avsnitt 4.1 ovan.

⁴⁷² I prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning* anges att bl.a. åtgärdsprogram är ett uttryck för rättssäkerhet gällande elever i behov av särskilt stöd, dels genom att det utgör ett formellt beslut, dels därför att det ger en överblick över de åtgärder som skolan ämnar vidta för att svara mot elevens behov (s. 27). Även övriga regler i 3kap. skollagen (2010:800) är dock uttryck för rättssäkerhet genom att de tagits upp i lag i motsats till perioden före SIA-utredningen då formerna för särskilt stöd angavs i förarbeten och i vagt kom till uttryck i läroplanen.

⁴⁷³ 28 kap. 12–17 §§ skollagen (2010:800) och 13 kap. 1 § kommunallagen (2017:725). Skollagens regler omfattar även vissa beslut som överklagas genom förvaltningsbesvär, men inte ifråga om regleringen i 3 kap. skollagen (2010:800) avseende kompensatoriska åtgärder.

prövning föreligger möjligheten att göra en individuell anmälan till Skolinspektionen avseende brister i ett enskilt elevärende. Detta kan ses som att staten i viss mån utlokaliserar ansvaret för att tillsyn initieras hos den enskilde som har att tillvarata sin egen rätt.⁴⁷⁴ I effektivitetshänseende är detta en rimlig fördelning samtidigt som en formellt rättvis konstruktion mycket väl kan innebära reell orättvisa mellan olika samhällsgrupper.⁴⁷⁵ För att det kompensatoriska uppdraget ska svara mot sitt ändamål fordras dock, vid sidan av formella rättsregler och möjlighet till överprövning eller granskning, att det finns förutsättningar och förmåga hos skolväsendet att svara mot författningarnas krav.

Gustafssons ”kritik” avseende rättssäkerhetsbegreppet i allmänhet, så som jag uppfattar den, syftar till ett materiellt underskott – det vill säga att omständigheter i praktiken resulterar i att de formella reglerna inte efterlevs eller att de bakomliggande ändamålen går förlorade.⁴⁷⁶ Det samma gäller även för skolan.

Skollagens processorienterade karaktär, alltså att rättsreglerna anger under vilka omständigheter skolan ska sätta in stöd och i vilka steg sådant stöd ska följa, svarar till viss del mot det materiella rättssäkerhetskravet i och med att det ökar förutsättningarna för att eleverna inte ”faller mellan stolarna”. En del i processen är att elevens åtgärdsprogram och de vidtagna åtgärderna ska följas upp och utvärderas, för att revideras om de inte gett önskat resultat.⁴⁷⁷

Eftersom stödåtgärdernas karaktär främst beslutas mot bakgrund av pedagogiska hänsyn och syftar till en hög grad av individualisering finns dock en risk för att åtgärderna slår fel och även den upplevda resurs-

⁴⁷⁴ I praktiken åligger det vårdnadshavaren att tillgodose sitt barns rätt ifråga om anmälan och överprövning. Av 29 kap. 12 § följer att eleven har egen talerätt från 16 års ålder.

⁴⁷⁵ Nobelpristagaren i litteratur, Anatole France, lär med bäring på lagens formella rättvisa och reella orättvisa ha yttrat ”Hur rättfärdig är icke lagen. Den förbjuder såväl den rike som den fattige att sova under broarna, tigga på torget och stjäla bröd.”

⁴⁷⁶ Gustafsson, H. (2002), s. 348.

⁴⁷⁷ Se avsnitt 6.2.5 nedan.

bristen i skolan kan komma att sätta ramar för vilka åtgärder som faktiskt vidtas. I sådana fall ska de formella reglerna avseende överklagande och anmälan till Skolinspektionen i förlängningen rätta till bristerna, men detta sker på bekostnad av att eleven under en period inte får de kompensatoriska åtgärder hen är i behov av.

Kan då rättssäkerhet ses som en rättsprincip i sammanhanget? Rättssäkerhet vad gäller det kompensatoriska uppdraget innebär att såväl författningarna som organisationen av skolväsendet ska garantera att den enskilda eleven i behov av stödåtgärder från skolan också ska ges sådant stöd. Som en del i detta ligger att åtgärderna också måste vara adekvata i förhållande till de konstaterade behoven, vilket omfattar en kvalitativ aspekt av hur reglerna uppfylls. Tillsynsmyndigheten har inom ramen för sitt uppdrag möjlighet att självständigt bedöma om en rättsregel kan anses uppfylld genom de åtgärder som vidtagits, varför det i vart fall teoretiskt även finns en kvalitativ dimension av tillsynen. Annorlunda uttryckt finns det därmed en kvalitativ dimension av rättssäkerhet, varför jag i motsats till Gustafsson menar att rättssäkerhet kan vara en rättsprincip även om det finns ett materiellt underskott, eftersom de materiella aspekterna trots allt beaktas.

Även om rättssäkerhetsbegreppet likt de ovan avhandlade rättsprinciperna/honnörsbegreppen är oprecist beaktas vid tillkomsten av nya rättsregler. Således är det ena kriteriet avseende rättsprinciper uppfyllt. Den styrningslogik som bland annat bygger på en marknadsutsatt skola med flera huvudmän samt mål- och resultatstyrning fordrar en högre grad av tillsyn och möjlighet till överprövning för att säkerställa likvärdighet. Oaktat om styrningslogiken är funktionell eller inte går det att urskilja ett mönster ifråga om hur rättssäkerhet är tänkt att beaktas, bland annat genom möjligheten att anmäla omständigheter och överklaga beslut. Således har rättssäkerheten även en sammanhållande funktion för de konkreta rättsreglerna, vilket uppfyller det andra kriteriet. Det är frågan om en rättsprincip med stark koppling till såväl likvärdighet som till kvalitet, vilken likt andra principer sätter ramarna för hur rättsreglerna kommer till uttryck och tolkas samt styr det framtida regleringsutrymmet. Nya regler kan utifrån sådana värden inte införas som underminerar

rättssäkerheten, eller där rättssäkerhetsaspekter i vart fall ingår i en avvägning mellan olika värden.

Rättssäkerhet är särskilt viktig ifråga om grundskolan, eftersom skolplikt föreligger och eleverna och deras vårdnadshavare således inte kan välja om barnen ska vara i skolan eller inte.⁴⁷⁸ Statens pliktkrav gentemot den enskilda eleven måste, givet elevernas ringa ålder och mognad, samt de sanktioner som kan vidtas för att tvinga fram närvaro i skolan, innebära att eleverna möts av en skoltillvaro som svarar mot deras behov eftersom de befinner sig i en form av ”speciell förvaltningsrelation”.⁴⁷⁹

Som nämnts ovan initieras tillsynen i enskilda elevärenden i normalfallet genom anmälan till Skolinspektionen, vilket lägger ett stort ansvar för rättssäkerhetens vidmakthållande på den enskilde. Detta talar mot rättssäkerhet som en rättsprincip avseende det kompensatoriska uppdraget eftersom enskilda knappast kan vara adressater till en rättsprincip. Lipsky har tangerat den frågan vad gäller bland annat ansvarsutkrävande och menar att myndigheter och myndighetsutövare som står en risk att träffas av sanktioner tenderar att skilja mellan hög- och lågstatusklienter, vilka bemöts olika och ges olika förmåner.⁴⁸⁰

I samband med införandet av den nuvarande skollagen angavs att rättssäkerheten skulle stärkas. Ett flertal regler som tidigare fanns i föreskrifter och förordningar införlivades i lag och ny reglering avseende grundskolan tillkom.⁴⁸¹ Mängden regler minskar det fria skönet hos den

⁴⁷⁸ Rätten till utbildning så som den uttrycks i 2 kap. 18 § regeringsformen (1974:152) innebär att endast de elever som omfattas av skolplikt har en grundlagsstadgad rätt till utbildning, varför det finns en stark koppling mellan rätt och plikt i det hänseendet. Samma rättssäkerhetsaspekter gäller även för övriga obligatoriska skolformer.

⁴⁷⁹ Johansen, T. (2019), s. 265 ff. i andra rättsordningar förekommer särskilda rättsliga institut och begrepp för situationer då den enskilde befinner sig i en ofrivillig underordning till staten i mer konkret bemärkelse, så som vad gäller pliktrelationer eller tvångs-omhändertagande.

⁴⁸⁰ Lipsky, M. (2010), s. 189.

⁴⁸¹ Flera av de kompensatoriska åtgärderna återfanns tidigare i grundskoleförordningen (1994:1194), vilka i och med den nya skollagen kom att införlivas i 3 kap. skollagen

enskilda pedagogen eller skolledaren men skapar samtidigt i viss utsträckning enhetlighet.⁴⁸² Fler regler innebär dock inte en ökad materiell rättssäkerhet, utan kan tvärtom leda till att pedagogernas tid fördelas över fler ansvarområden och därmed urholkar kvaliteten i vissa grundläggande åtaganden.⁴⁸³ Inte heller är sådan enhetlighet i tillämpningen som kan följa av en ökad reglering synonymt med det uttalade målet om likvärdighet.

En omfattande formell reglering tar i egentlig mening varken kollektiva eller individuella hänsyn. Det är hur rättsreglerna, principerna och de bakomliggande värdena omsätts i den pedagogiska praktiken som i egentlig mening *utgör* den materiella rättssäkerheten. Därför inrymmer rättssäkerhet i den aktuella kontexten mer än bara rättsliga aspekter. Hur lärarutbildningen ser ut, hur ekonomiska medel fördelas och på vilka grunder samt hur rättsreglerna beaktas är några faktorer bland flera som har en faktisk påverkan på hur rättssäkerhet kommer att manifesteras och uppfattas i realiteten. Den begreppsmässiga innebörden är därför inte statisk, utan kan likt övriga rättsprinciper komma att förändras över tid.

På samma sätt som avseende kvalitetsbegreppet är det oklart huruvida rättssäkerhet fullt ut bör definieras som en rättsprincip ifråga om det kompensatoriska uppdraget. Rättsprinciperna fungerar dock som ett

(2010:800). Regler om disciplinära åtgärder, trygghet och studiero och systematiskt kvalitetsarbete är exempel ny reglering.

⁴⁸² Tendenserna med ökad rättslig reglering och ett minskat professionellt friutrymme är inte bara ett fenomen inom skolans sfär, utan genomsyrar hela välfärdssektorn. Ett belägg för detta är den stora mängden tillsynsmyndigheter som tillsatts under 2000-talet och vars primära uppgift är att tillse regelefterlevnad.

⁴⁸³ Utifrån prop. 2013/14:160, vilken bär den talande titeln ”Tid för undervisning”, framgår att reglerna i den nya skollagen (2010:800) uppfattades som om de ställde höga formella krav på dokumentation, vilket tog tid från den egentliga undervisningen. Ur rättssäkerhetsaspekt är detta intressant då dokumentationen ses som en formell dimension av rättssäkerheten, medan den materiella aspekten – i enlighet med vad Gustafsson anfört ovan i ämnet – får stå tillbaka p.g.a. att det inte finns just tid för undervisning.

sammanhållande kitt mellan olika nivåer av rätten, vilket i fråga om rätts-säkerhet kan liknas vid en ”brygga” mellan bakomliggande politisk ideologi avseende individens rätt och de konkreta rättsreglerna avseende bland annat möjligheterna till överprövning, tillsyn och ansvarsutkrävande. Det kittet kan definieras som rättssäkerhetsaspekter och placeras på samma nivå i den rättsliga hierarkin som rättsprinciperna. Skillnaden gentemot övriga rättsprinciper är snarast att rättssäkerhet, såsom begreppet kommer till uttryck i förarbetena och induceras i rättsordningen, närmast är att betrakta som ett honnörsbegrepp medan rättssäkerhet som summan av reglerna för överprövning, tillsyn och ansvarsutkrävande kan deduceras ur rättsordningen och har karaktären av en rättsprincip.

Genom de möjligheter som finns för den enskilde att tillvarata sin rätt visar sig den rättsliga styrningen starkt förknippad med individualistiska värden. Det föreligger dock ingen egentlig normkollision gentemot kollektivistiska värden, annat än ifråga om den re-allokering av resurser som kan bli utfallet av rättslig prövning samt olika gruppers reella möjligheter att tillvarata sin egen rätt. Den starka kopplingen till likvärdighet och kvalitet innebär dock enligt min mening att dessa rättsprinciper samfällt också kan komma i konflikt med integreringsnormen och de rättsregler som härstammar från den rättsprincipen, vilket redogörs för i det efterföljande avsnitt.

4.5 Integreringsnormen

4.5.1 *Integrering och det kompensatoriska uppdraget*

Vid sidan av de tre uttryckta rättsprinciperna och tillika honnörsbegreppen inom ramen för det kompensatoriska uppdraget som avhandlats ovan, finns ett fjärde värde som i rättslig bemärkelse inte är direkt uttryckt i varken lag eller förarbeten. Jag har valt att kalla detta värde för *integreringsnormen* och redogör i det följande för varför detta värde bör betraktas som en rättsprincip.

Integrering ska här förstås i fysisk bemärkelse, alltså att elever ska blandas i skolenheter och klasser inom samma skolform, oavsett behovsbild och socioekonomisk bakgrund.⁴⁸⁴ Integrering ska inte misstolkas för inkludering, vilket i sammanhanget åsyftar känslan av delaktighet och sammanhang och inte primärt fokuserar på den organisatoriska indelningen.⁴⁸⁵ Såväl integrering som inkludering vilar tungt på ideologiska grundvalar och ses allmänt som positivt, inte minst inom det pedagogiska landskapet.⁴⁸⁶

Differentiering, segregering och exkludering förstås motsatsvis som negativt och hämmande för individens sociala utveckling och kunskapsinläring.⁴⁸⁷ Konstruktionen avseende det kompensatoriska uppdraget vilar på integreringsnormen, men tillåter segregering undantag i särskilda fall, vilket jag återkommer till.

⁴⁸⁴ Socioekonomisk integrering har varit svårt att genomföra i praktiken, mycket till följd av det fria skolvalet vilket primärt utnyttjas av vårdnadshavare med hög utbildningsnivå och god socioekonomisk status. Skolvalet, vilket är en ytterst liberal tanke, står i skarp kontrast med den kollektivistiska ambitionen bakom grundskolereformen och fungerar i det närmaste segregering. Se Gustafsson, J-E. (2016), s. 23–44. Se även avsnitt 2.5.2–2.5.3 ovan avseende innebörden av begreppet integrering.

⁴⁸⁵ Se t.ex. Nilholm, Claes (2006) *Inkludering av elever "i behov av särskilt stöd" – Vad betyder det och vad vet vi?*, Forskning i fokus nr 28, s. 13 ff. Att integrering och inkludering har olika begrepps innebörd framkommer inte av rättskällorna men är ett begreppspar som regelmässigt används inom den pedagogiska vetenskapsdisciplinen. Inom den pedagogiska praktiken råder dock alltså viss osäkerhet kring termernas innebörd, vilket Nilholm har påpekat (s. 4).

⁴⁸⁶ Integrering är själva kärnan bland de kollektivistiska värdena, medan inkludering inte tar hänsyn till om eleven i fysisk bemärkelse integreras eller segregeras, utan utgår från elevens upplevelse av delaktighet. Inkludering är en stark norm inom det pedagogiska landskapet men saknar i egentlig mening rättslig relevans, även om normerna mellan de olika systemen utövar en ömsesidig påverkan på varandra. Se även Nilholm, C. (2006) och Luhmann, N. (1995).

⁴⁸⁷ Se bl.a. Lundqvist, Johanna (2016) *Educational pathways and transitions in the early school years – Special educational needs, support provisions and inclusive education*, s. 110 ff.

Integreringsnormen har en även en direkt koppling till det kompensatoriska uppdraget. Skolverket har uttalat att:

”Integrering är en ledande organisatorisk princip i skolförfattningarna. I grundskoleförordningen förordas integrering som huvudprincip när det gäller organisering av utbildning för elever i behov av särskilt stöd.”⁴⁸⁸

Integreringsnormen har en stark koppling till det kompensatoriska uppdraget. Dels följer av normen *hur* skolan i organisatoriskt hänseende ska operera för att möta elevens behov, eller snarare *begränsar* möjligheten till särlösningar i form av fysisk utlokalisering. Dels har det obligatoriska skolväsendet konstruerats så att ”kompensationen” kan ske i alternativa skolformer för de fall då det finns mycket specifika svårigheter bakom behoven, så som utvecklingsstörning eller dövhet. Samtidigt kan integreringsnormen ses som ett ideal, mot vilket praktiken ska sträva men inte är tvingad att förhålla sig till, vilket skulle urholka integreringsnormens ställning som rättsprincip. Mot den praktiska nyttan av en sådan norm talar dock att det kompensatoriska uppdraget, så som det kommer till uttryck i de konkreta rättsreglerna, hela tiden utgår från att alla behov inom en och samma skolform i normalfallet ska kunna hanteras inom den egna klassen.

Grundskolereformen utgjorde det första steget mot en integrerad skola i och med att de tidigare skolspåren med folkskola och realskola, vilka hade starka socioekonomiska förtecken, bröts upp till förmån för enhetsskolan. Alla elever skulle därefter gå i ”samma” skola, vilket också innebar att elever med olika bakgrund i högre grad blandades.⁴⁸⁹ I 1957

⁴⁸⁸ Skolverket (2009) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, s. 30. I sammanhanget ska påpekas att grundskoleförordningen (1994:1194) inte längre är i bruk, men att det vid tiden före 2011 var den rättskälla som specificerade de individuella stödåtgärdernas utformning.

⁴⁸⁹ SOU 2014:5, s. 47

års skollagsberedning föreslogs visserligen differentierade spår för elever i behov av särskilda pedagogiska metoder eftersom orsakerna till en elevs svårigheter i skolan främst ansågs ankomma på eleven själv.⁴⁹⁰ Relativt snart efter reformens genomförande lyftes dock ett mer integrerande synsätt fram för elever med olika former av funktionsnedsättning.

Elever som i samband med grundskolereformen avvek från ”det normala” skulle utvecklas genom en god inlärningsmiljö, stimulans och inte minst positiva förväntningar.⁴⁹¹ Detta kom till uttryck bland annat genom läroplanen (Lgr 69) där det poängterades att alla elever så långt som möjligt skulle ges undervisning inom den ordinarie klassens ram, varför integrering inom ramen för grundskolan utgjorde den grundläggande normen. Samma perspektiv syns i dagens författningar, dels genom att grundskolan under offentligt huvudmannaskap ska vara *öppen för alla*, dels genom regleringen avseende särskilt stöd där det anges att ”det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör...”.⁴⁹² Ändå finns det i den pedagogiska praktiken allt som oftast en läsning vid den fysiska integreringen på bekostnad av elevens inkludering, vilket kan ha sin grund i hur de respektive perspektiven kommer till uttryck i skolans styrdokument.⁴⁹³ Med detta menas att en elev som avviker från den gängse uppfattningen om normalitet inte nödvändigtvis behöver känna delaktighet genom att integreras med elever som utifrån uppfattas som ”mer normala”. Det är i sådana fall formerna av anpassning till den större

⁴⁹⁰ Se 5 kap. 43 § skolstadgan (1962:439) för de lagstadgade resultaten av 1957 års skollagsberedning, SOU 1961:30 *Grundskolan*, med olika skolspår för olika former av funktionsnedsättning eller beteenden som avvek från normen.

⁴⁹¹ Vernersson, Inga-Lill (2007) *Specialpedagogik i ett inkluderande perspektiv*, s. 14 ff.

⁴⁹² 10 kap. 30 § och 3 kap. 8 § skollagen (2010:800).

⁴⁹³ Inkludering förekommer inte som begrepp i de traditionella rättskällorna, men lyfts däremot fram som ett centralt värde i ett flertal av Skolverkets skrifter och rekommendationer, vilka i sin tur vilar på specialpedagogisk forskning. Se även Nilholm, Claes & Göransson, Kerstin (2013) *Inkluderande undervisning – Vad kan man lära av forskningen?*, s. 22 ff.

gruppen som har en påverkan på hur väl eleven inkluderas i sammanhanget, inte att inkludering följer per se genom integrering.⁴⁹⁴

Grundskolan är tänkt som en skolform för i princip alla skolpliktiga elever och utgångspunkten är att organisatoriska specialanpassningar för de elever som uppvisar svårigheten att nå de kunskapskrav som skolformen har att förhålla sig till utgör undantag från normen. Därför är samtliga åtgärder av segregering karaktär specifikt reglerade i skollagen.⁴⁹⁵

Vidare anges det inte i skollagen att grundskolor med kommunal huvudman kan anlägga renodlade skolenheter som har till syfte att svara mot en viss elevgrupps särskilda behov.⁴⁹⁶ Sådan behov kan följa av att eleverna till exempel diagnostiserats inom autismspektrum eller med dyslexi och kan innebära att gängse skolenheter har svårt att behovsanpassa undervisningen inom den uppsättning grundskolor som kommunen förestår.⁴⁹⁷ Trots det finns det en lång rad sådana skolenheter i kommunal regi, vilket visar att integreringsidealet inte svarar mot den kommunala uppfattningen av hur behoven ser ut och måste tillgodoses.⁴⁹⁸ Fristående skolor med enskild huvudman har ock givits möjlighet att öppna skolor helt inriktade mot barn och elever med särskilda behovskategorier, så kallade ”resursskolor”.⁴⁹⁹

I en dom från Högsta förvaltningsdomstolen prövades den kontroversiella frågan om kommunala resursskolor, i vilken Skolverket och

⁴⁹⁴ Se t.ex. Nilholm, C. (2006) och Persson, Bengt & Persson, Elisabeth (2012) *Inkludering och måloppfyllelse – att nå framgång med alla elever*.

⁴⁹⁵ Se 3 kap. 7–12 §§ skollagen (2010:800) samt prop. 2009/10:165 s. 289–292 och prop. 2013/14:160 s. 37 f.

⁴⁹⁶ Detta följer av 10 kap. 30 § jämte 10 kap. 35 § skollagen (2010:800) e contrario. Den senare bestämmelsen anger att sådana resursskolor får drivas av enskilda huvudmän.

⁴⁹⁷ Det bör i sammanhanget påpekas att diagnos inte är en förutsättning för stöd då det är elevens behov som är utgångspunkten. Variationen mellan elever som har liknande diagnoser är mycket stor, varför diagnos inte *får* vara ett kriterium för stödåtgärder.

⁴⁹⁸ Se t.ex. Stångåsskolan och Slussenskolan i Linköping, samt EFUS och Kannebäcksskolan döv och hörsel i Göteborg.

⁴⁹⁹ 10 kap. 35 § första stycket, tredje punkten skollagen (2010:800).

Skolinspektionen intog diametralt motsatt inställning.⁵⁰⁰ Frågan rörde sex kommunala resursskolor i Linköpings kommun. Skolverket ansåg att det på pedagogisk grund var motiverat med särskild anpassade skolenheter i kommunal regi och därmed också med ett avsteg från den integreringsnorm som grundskolan stått för sedan 1962. Skolinspektionen menade däremot att lagstiftningen var tydlig i att integreringsnormen skulle stå fast och hade förelagt kommunen vid hot om vite att tillse att alla kommunala skolenheter stod öppna för alla elever och att kommunen måste omorganisera sig. Högsta förvaltningsdomstolen menade dock i målet att det saknades ett uttryckligt förbud mot kommunala resursskolor, varför vitet inte dömdes ut. Detta menar jag tyder på en viss uppluckring av integreringsnormen och att individuella värden kom att beaktas i högre grad.

Domen innebär att lagstiftningen bör tolkas som att det inte råder ett *förbud* för kommunala skolor att frånga integreringsnormen vad gäller anpassning av vissa skolenheter för elever med särskilda behov. Vidare följer av specialmotiveringen till bestämmelsen i 10 kap. 30 § skollagen (2010:800) att det fria skolvalet kan åsidosättas i de fall då en viss form av stöd inte kan tillgodoses på en särskild skolenhet och att eleven då, i strid med vårdnadshavarnas önskemål, kan placeras vid en bättre lämpad skolenhet som svarar mot elevens behov.⁵⁰¹ En sådan lydelse torde innebära att kommunen får organisera sina skolenheter för att svara mot olika former av behovskategorier, men innebär inte att andra elever kan stängas ute. Att Högsta förvaltningsdomstolen medgivit att kommunen kan driva utpräglade resursskolor innebär dock sannolikt att sådana skolenheter

⁵⁰⁰ HFD 2017 ref. 50. Kontroversen grundar sig i Skolinspektionens hårdnackade inställning att 10 kap. 30 § skollagen (2010:800) ska tolkas så att varje kommunal skolenhet ska vara öppen för alla elever och att en specifik skolenhet därför inte kan viga enbart åt elever med särskilda behov.

⁵⁰¹ Prop. 2009/10:165, s. 739. I specialmotiveringen anges att detta tidigare följt av praxis, men att *utgångspunkten* alltid ska vara att eleven ska ges stöd vid den skolenhet där hen är mottagen.

som anpassats särskilt för att ta emot elever inom en viss behovskategori inte behöver ta emot elever som inte uppvisar de aktuella behoven.⁵⁰²

Integreringsnormen blir genom domen svagare vad gäller elever med särskilda behov utifrån inlärningssvårigheter, eftersom elever från just den kategorin därmed kan segregeras om det bedöms att det är pedagogiskt motiverat.⁵⁰³ Däremot innebär inte domen någon egentlig förändring vad gäller grundskolans integrerande effekter utifrån socioekonomiska aspekter.

4.5.2 *Integrering kontra inkludering*

När Sverige år 1994 undertecknade Salamancadeklarationen kom frågan om integreringsnormens innebörd för svenskt vidkommande att ställas på sin spets. I deklarationen förespråkas *en* sammanhållen skola för alla barn och grundprincipen är att integrerande åtgärder ska vidtas före särlösningar.⁵⁰⁴ I den svenska skollagstiftningen syns detta bland annat genom åtgärder utanför den egna gruppen eller klassen endast får vidtas om det föreligger särskilda skäl.⁵⁰⁵ Salamancadeklarationen anger ifråga om integrering att:

⁵⁰² Ett sådant förfarande innebär dock att det vid ansökningsförfarandet till en kommunal resursskola föreligger en bevisbörda för den enskilda avseende att eleven ifråga har de behov som skolenheten anpassats för. Detta prövades bl.a. i Skolinspektionens anmälningsärende med dnr 2011:2254, där diagnos kom att spela en avgörande roll. Ingenting i skolförfattningarna anger att diagnos är en relevant urvalsgrund, då även odiagnostiserade elever kan ha samma behov som elever som redan fått en diagnos.

⁵⁰³ Se t.ex. Lundqvist, J. (2016), s. 110 avseende hur elever med behov av mer omfattande specialpedagogiska insatser tenderar att segregeras över tid allteftersom behoven ökar i relation till "normalspannet".

⁵⁰⁴ Regeringskansliet (2001) *Barn med funktionshinder – internationellt utvecklingssamarbete*, s. 12.

⁵⁰⁵ 3 kap. 8 och 11 §§ skollagen (2010:800).

Den grundläggande principen för den integrerade skolan är att alla barn, närhelst så är möjligt, skall undervisas tillsammans, oberoende av eventuella svårigheter eller inbördes skillnader.⁵⁰⁶

Vid sidan av vad skollagen indirekt anger avseende integrering följer av den aktuella deklARATIONEN att *när helst så är möjligt* tillse att elever med olika behov undervisas *tillsammans*. Vad som anses som möjligt är en subjektiv bedömning, vilken rimligen måste beakta såväl den enskilda eleven i behov av stöd som övriga elever. Om en elev i en klass kräver så pass mycket av pedagogernas resurser att den övriga klassen blir lidande ställs individens rätt mot kollektivets behov, en situation där det är omöjligt att beakta samtliga rättsprinciper simultant. Det finns inte någon uttalad hierarkisk avvägning mellan principerna, varför det inte heller går att förutse om det individuella eller det kollektiva perspektivet ska vinna företräde i det enskilda fallet.

Vad som avses med "tillsammans" framgår inte heller av deklARATIONEN, eftersom ett så svepande uttalande kan syfta både till gemensamma skolenheter och till integrering i gemensamma klasser eller grupper vid en och samma skolenhet. Om deklARATIONENS lydelse tolkas ordagrant utifrån ett integreringsperspektiv vore det endast tillåtet med resursskolor för elever där det inte anses möjligt att ge undervisning i en vanlig klass, vilket inte är ett rekvisit som följer av inhemsk lag eller rättspraxis.

I deklARATIONENS ursprungsform anges att barn och elever med särskilda behov ska *inkluderas* i den ordinarie undervisningen, men i den

⁵⁰⁶ Ur SalamancadeklARATIONEN 1994. Lydelsen ligger väl i linje med den amerikanska definitionen av *inclusion*, som syftar till mesta möjliga delaktighet utifrån elevens egna förutsättningar. Som synes finns det genom inkludering en strävan efter integrering, men integreringen är varken absolut eller står i motsatsförhållande till inkludering varför det inte behöver vara ett val om antingen-eller.

svenska översättningen kom istället begreppet *integreras* att användas.⁵⁰⁷ Den terminologiska skillnaden kan tyckas hårfin, men medan inkludering i deklARATIONENS bemärkelse tar sikte på att skolan ska verka för att alla elever ska kunna delta i mesta möjliga mån och att skolans aktiviteter ska ges på ett sådant sätt att de möjliggör brett deltagande, syftar alltså integrering i svensk kontext primärt till att eleverna inte ska kunna särskiljas från den övriga gruppen.⁵⁰⁸ Innebörden av SalamancadeklARATIONENS principförklaring ovan får därmed en helt annan innebörd, nämligen att barn som har delar av sin utbildning i en annan kontext än vad som avses med en vanlig klass ska vara med övriga i elever i de moment där det är möjligt. Detta kan röra sig om vissa ämnen eller för skolan gemensamma aktiviteter. I styrningshänseende kan en sådan terminologisk förändring få konsekvenser för vilka värden som blir dominerande inom det pedagogiska landskapet.

Enligt Skolverkets definitioner av de båda begreppen innebär inkludering att helheten ska anpassa sig till delarna, medan integrering innebär att delarna ska anpassa sig till helheten.⁵⁰⁹ Detta ska förstås som att integrering och inkludering utgör två olika perspektiv avseende skolans förhållande till elever som inte ryms inom normalitetsbegreppet. I praktiken kan undervisning ske integrerat utan att alla elever för den delen anser sig inkluderande. Att enbart utgå från ett integreringsperspektiv lämnar små möjligheter för särlösningar, även i de fall då det ur pedagogiskt hänseende bedöms vara det bästa för eleven, och hämmar tillämpningen av de särskilda stödåtgärder som följer direkt av skollagen.⁵¹⁰

⁵⁰⁷ SOU 2003:35 *För den jag är – om utbildning och utvecklingsstörning*, s. 257

⁵⁰⁸ Integrering kan således förklaras motsatsvis som att det är sådana åtgärder som inte verkar särskiljande.

⁵⁰⁹ Hultén, Eva-Lotta (2013) *Inkludering är gemenskap, 360* – Skolportens forskningsmagasin, s. 42–46.

⁵¹⁰ Se bl.a. SOU 2003:35 s. 32 ff och Nilholm, C. & Göransson, K. (2013), s. 22, samt Nilholm, C. (2006) s. 13 ff för en jämförelse av begreppen och de båda synsätten. De särskiljande åtgärder som följer direkt av skollagens 3 kap. 11–12 §§ är placering i särskild

Nilholm menar att det finns en omfattande begreppsförvirring inom den pedagogiska praktiken där man tenderar att låsa sig vid placeringsdefinitionen, alltså var eleven befinner sig fysiskt. Vidare finns därtill en stark koppling till skolans ökade individualisering vilken går hand i hand med diagnosticering och medikalisering och som riskerar att tränga undan elevens behov av sammanhang och därmed hens *faktiska* inkludering.⁵¹¹

4.5.3 Exkludering genom integrering

Det finns tydliga exempel på formell integrering med rent exkluderande praktik, som i fall med ”integrerade särskoleelever”. Grundtanken är att dessa elever, som läser efter särskolans kursplaner, ska få sin undervisning i grundskolan, men då pedagogerna inte upplever sig kunna möta elevens behov finns en risk att de istället driver igenom så kallad en-till-en-undervisning utanför klassens ram.⁵¹² Vad som var avsett som inkludering *genom* integrering blir i sådana fall istället den direkta motsatsen. Även formellt exkluderande inslag som de facto verkar inkluderande förekommer, bland annat i de fall då en elev ges merparten av undervisningen i en särskild undervisningsgrupp där eleven känner sig mer hemma med såväl ”klasskamrater”, som med lokalanpassningar och undervisningsformer. Det går därför inte att i enkla ordalag definiera olika pedagogiska ställningstaganden och åtgärder som antingen integrerande/inkluderande eller segregering/exkluderande.⁵¹³ De olika elementen kan föreligga på samma gång samtidigt. Distinktionen mellan integrering och inkludering gör sig tydlig i dessa sammanhang, där

undervisningsgrupp och enskild undervisning utanför den egna klassen, samt i viss utsträckning beslut om anpassad studiegång.

⁵¹¹ Cervin, Elisabeth (2016) *Ett begrepp i blåsväder*, Specialpedagogik, 14 mars 2016, Lärarförbundet.

⁵¹² Se avsnitt 7.2 nedan.

⁵¹³ Jfr den begreppsanvändning som anges i avsnitt 2.5.3–2.5.4 ovan.

integrering alltså primärt tar sikte på det fysiska sammanhanget, medan inkludering syftar till elevens uppfattning av delaktighet och sammanhang.⁵¹⁴

Rent rättsligt finns det inte direkt uttryckt i rättskällorna att integrering utgör en strikt norm i grundskolan. Integreringsnormen följer däremot indirekt utifrån andra regler i skollagen, så som ifråga om skolform, mottagande vid skolenhet och att exkluderande särskilda stödåtgärder utgör undantag som fordrar särskilda skäl. De krav som ställs på elevens behovsbild för att en elev kan tas emot i sär- eller specialskolan tyder på att grundskolan utgör normen för de regler som finns om mottagande i andra skolformer än grundskolan. Det fria skolvalet möjliggör (formellt) för elever från områden med olika socioekonomiska förtecken att blandas upp. Även de begränsningar som finns vad gäller att vidta exkluderande åtgärder utan pedagogisk grund visar på att eleven i normalfallet ska ges undervisning tillsammans med den egna gruppen eller klassen. Det finns dock undantag som kan komma ifråga i de fall då det rör sig om tillfällig omplacering på grund av att de disciplinära åtgärderna i 5 kap. skollagen (2010:800) tagits i anspråk, eller särskilda organisatoriska ekonomiska hänsyn utifrån reglerna om tilläggsbelopp i de fall då det är frågan om en skola med enskild huvudman.⁵¹⁵ De särskilda stödåtgärder som kan vidtas med stöd av 3 kap. skollagen kan vara exkluderande i förhållande till den ordinarie klassen, till exempel i form av placering i en särskild undervisningsgrupp, men ska då vidtas på pedagogisk grund. Inkludering finns däremot överhuvudtaget inte omnämnt som en rättslig princip eller regel, men kan ändå sägas följa indirekt av skollagens portalparagraf, 1 kap. 4 § skollagen, samt utifrån den nuvarande läroplanen (Lgr 11) eftersom social utveckling bygger på delaktighet och inte enbart på närvaro.

⁵¹⁴ Verneresson, I. (2007), s. 23, se även Nilholm, C. & Göransson, K. (2013) för en annan definition av begreppen på pedagogisk grund, vilken till viss del skiljer sig från den rättsliga definitionen.

⁵¹⁵ Prop. 2008/09:171, s. 43.

En konsekvens av en strikt tolkning av integreringsnormen är att en pedagog kan hamna i en situation där man till exempel samtidigt ska tillse att två nyanlända elever med begränsad kunskap i svenska, en integrerad särskoleelev, tre elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, en socialt utsatt elev och en så kallat särbegåvad elev får sina respektive behov tillgodosedda samtidigt. Flertalet rättsregler som behandlar hur det särskilda stödet kan och får ges medger dock undantag från integreringsnormen, varför normen inte kan ses som strikt.⁵¹⁶ Konkurrerande ändamål och värden gör sig gällande, vilket leder till en avvägning såväl i den praktiska hanteringen i skolan som i rättsordningen. Det saknas dock stöd till hjälp för tolkningen av sådan avvägning, varför den enskilde pedagogen regelmässigt hamnar i svåra situationer – såväl pedagogiskt som rättsligt. Då har hänsyn inte ens tagits till att samma pedagog kan vara ansvarig även för den resterande gruppen av elever inom det allt krympande ”normalspannet” som inte ens med den bästa viljan kan anses vara homogen i sin behovsbeskrivning. Integreringsnormens påverkan på den pedagogiska praktiken är således inte oproblematisk mot bakgrund av den övriga rättsliga styrningen och av skolväsendets organisation.

Integreringsnormen är djupt förankrad i den svenska skoltraditionen och har resulterat i ett flertal regler som ska på övergripande nivå ska slå vakt om att kollektivet bibehålls. Regleringen avseende grundskolan som skolform och det tillhörande öppenhetskravet i 10 kap. 30 § skollagen är tydliga sådana exempel, liksom utgångspunkten att stöd som utgångspunkt ska ges i den ordinarie gruppen. Vad gäller det andra kriteriet för att kvalificera sig som rättsprincip, det vill säga ifråga om vägledning vid oklara situationer, är detta helt beroende av hur kollektivistiska respektive individualistiska värden viktas i konkreta situationer. I valet mellan

⁵¹⁶ Ett tydligt exempel är att det i 3 kap. 8 § anges att det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av denna lag eller annan författning och att det i 3 kap. 11–12 §§ anges konkreta åtgärder som segregerar eleven från gruppen.

att tillgodose kollektivets eller individens behov ger integreringsnormen stöd för en tolkning och tillämpning som i första hand beaktar gruppen, men bara förutsatt att motsvarande individualistiska värden avseende bland annat likvärdighet får stå tillbaka. Att det finns utrymme för tolkning som beaktar kollektivet kvalificerar enligt min mening integreringsnormen till att betraktas som en grundläggande rättsprincip, men i realiteten har sådana kollektivistiska värden i skarpa valsituationer (normkollisioner) ofta fått stå tillbaka till förmån för individualistiska värden vilka i högre utsträckning är kodifierade. Möjligen är integreringsnormen på väg att försvagas, vilket på sikt kan hota dess status som en bärande princip ifråga om det kompensatoriska uppdraget.

4.6 Intresseavvägningar

De fyra rättsprinciperna som avhandlats rörande det kompensatoriska uppdraget är inte tydligt preciserade i rättskällorna. Däremot är de, vilket följer av skollagens förarbeten, tätt knutna till varandra och låter sig inte i alla avseenden definieras var för sig. Tillsammans sätter (rätts)principerna upp de ramar och intresseavvägningar som verksamheten avseende det kompensatoriska uppdraget har att förhålla sig till, vilket innebär att såväl kollektivistiska som individualistiska värden beaktas. Även om principerna inte är tvingande i egentlig mening, lägger de grunden för hur de materiella rättsreglerna kommer till uttryck och tolkas. I förlängningen sker detta inte minst genom de konkreta rättsreglerna avseende enskilda elever, vilka primärt utgörs av extra anpassningar och särskilt stöd och som jag återkommer till i KAPITEL 6.

Vad som skiljer de ovan nämnda rättsprinciperna från andra rättsprinciper i rättsordningen är att de är väldigt tätt förknippade med de bakomliggande politiska ideologierna. De får därmed karaktären av strävansmål samtidigt som de fungerar som dirigerande verktyg för såväl tolkning av den befintliga rätten som avgränsningar för nya rättsregler.

Även det kompensatoriska uppdraget uttrycks svepande i förarbetena och förekommer inte som term i skollagen.⁵¹⁷ Utifrån skollagens olika bestämmelser går det dock att peka på att ändamålet med det kompensatoriska uppdraget är att *utjämna elevernas förutsättningar att nå de allmänna målen och de nationella kunskapskraven*, oberoende av deras kognitiva och socioekonomiska utgångspositioner.⁵¹⁸ Likvärdighet är i utbildningsrättsligt hänseende närmast ett uttryck för just detta, vilket i sin lagtekniska definition även lyfter fram geografiska aspekter i så måtto att det inte ska spela någon roll var i landet utbildningen anordnas.⁵¹⁹ Implicit följer även att inte heller huvudmannskapet ska vara en faktor ifråga om graden av kompensation.⁵²⁰ Utbildningen ska vidare hålla god kvalitet, vilket konkret innebär att det rättsliga regelverket ska efterlevas så att goda resultat i betyghänseende ska uppnås. Kvalitet bör på ett allmänt plan också förstås som att det ligger i såväl samhällets som i individens intresse att en så stor del av befolkningen som möjligt klarar av skolan och gör sig tillgängliga på arbetsmarknaden, varför ändamålet i kvalitativt hänseende innebär just det. Det saknas dock vetenskaplig evidens för att lagefterlevnad korrelerar med goda skolresultat, varför detta får ses som ett hypotetiskt antagande från lagstiftarens sida vilket kommit att få stor påverkan på tillsynens utformning.

Likvärdighetsprincipen resulterar i att stora delar av skolans resurser läggs på att kompensera för elever med sämre förutsättningar att nå

⁵¹⁷ Se t.ex. prop. 2009/10:165 s. 221 f och prop. 2017/18:172 *Samling för skolan*, s. 16.

⁵¹⁸ I praktiken finns inga särskilda faktorer utpekade, utan allt som kan påverka en elevs möjligheter att nå kunskapskraven ska kompenseras för. Beroende på hur extensivt man väljer att tolka det kompensatoriska uppdraget kan det mot bakgrund av 1 kap. 4 § och 3 kap. 3 § skollagen (2010:00) även inrymma kompensation vad avser att nå längre än de miniminivåer som framgår av kunskapskraven i de olika kursplanerna.

⁵¹⁹ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800). Likvärdigheten bygger i sin tur på bestämmelsen i 1 kap. 8 § skollagen avseende "lika tillgång" till utbildning, vilket är en mer formell dimensionen av princip.

⁵²⁰ För ett vidare resonemang om likvärdighetens koppling till det kompensatoriska uppdraget, se Ryffé, David (2017) *Likvärdighet genom särskilt stöd*, s. 181–194.

skolans mål och kunskapskrav. Utifrån att skolan ska garantera en god kvalitet stärks likvärdigheten i kunskaphänseende, eftersom det är en tydlig variabel ifråga om kvalitet, samtidigt som den formella likvärdigheten i termer av "lika" skyldigheter att vidta åtgärder enligt skollagen också påtalas. Detta är tydligt ideologiskt grundade principer som tar sin utgångspunkt i både utbildning som individuell mänsklig rättighet och god utbildning åt alla som gynnsamt för samhället. Kopplingen mellan likvärdighet som ändamål för skolväsendet och kvalitet i termer av mätbarhet innebär dock att kunskapskraven får en särställning ifråga om de mål för utbildningens om följer av 1 kap. 4 § skollagen.

Att även rättssäkerhet lyfts fram som en grundläggande rättsprincip för skolväsendet stärker den rättsliga dimensionen avseende statens åtaganden att garantera likvärdighet och kvalitet.⁵²¹ Den formella rättssäkerheten kommer primärt till uttryck genom en omfattande rättslig reglering och det flertal myndigheter som verkar inom skolväsendet, där tillsynen ur den enskildes perspektiv blir det främsta medlet för prövning, rättelse och eventuellt ansvarsutkrävande. I traditionell bemärkelse torde dock tillsyn i relation till domstolsprövning betraktas som en lägre grad av rättssäkerhet eftersom tillsynen inte utgör samma form av prövning och dessutom är mer politiskt styrd, men beaktat den stora mängden elever och andra intressenter inom skolväsendet kan det samtidigt ses som effektivt i ett större samhällsperspektiv där förvaltningsdomstolarna annars skulle översvämmas av utbildningsrelaterade ärenden. Detta är i sig en intresseavvägning, vilken får konsekvensen att den materiella rättssäkerheten – vilken också kan ses som en kvalitetsaspekt – vilar på pedagogernas kompetens och förmåga att efterleva författningarna samt den enskilda elevens eller vårdnadshavarens förmåga att tillvarata sin rätt genom anmälan eller överklagande.

⁵²¹ Jfr vad som angavs i avsnitt 3.6 ovan avseende hur staten i och med den nya skollagen (2010:800) stärkt sitt grepp om styrkedjan.

Som påtalats ovan har staten genom den nuvarande ordningen flyttat en stor del av initiativet bakom att inleda tillsyn av verksamheten, i termer av att uppmärksamma brister, till elever och vårdnadshavare. Inom sådana grupper där benägenheten att tillvarata elevernas rätt är hög är systemet sannolikt funktionellt, men skapar relativa skillnader gentemot grupper som inte är lika benägna att på samma sätt anmäla eller överklaga. Därmed sker en inskränkning av den reella likvärdigheten genom den aktuella rättssäkerhetskonstruktionen.

Den uppmärksamma läsaren har noterat att de tre inducerade principerna om likvärdighet, kvalitet och rättssäkerhet anger *hur* det övergripande ändamålet ska uppnås, snarare än att ge uttryck för ett ändamål i sig själv. Detsamma gäller för den i högre grad deducerade integreringsnormen, vilken primärt varit ideologiskt motiverad, inte minst givet dess historiska framväxt. Att goda resultat och förutsättningar för framtida studier för så många elever som möjligt gynnas av integrering i fysisk bemärkelse har dock också visst stöd i forskningen, vilket behandlas i KAPITEL 7. Samtidigt går dock integreringstanken på tvärs med konkurrerande normer avseende en hög grad av individuell frihet, så som gällande det fria skolvalet eller mer omfattande behovsanpassade åtgärder av segrerande karaktär. Det ändamål som kan skönjas bakom integreringsnormen är kollektivistiskt baserat i idén om att elever gynnas – möjligen på ett annat plan än enbart gällande formell kunskapsinläring – av att umgås med andra elever som skiljer sig från normen. Skolväsendet har således att hela tiden parallellt förhålla sig till de två värdekluster vilket gör sig gällande även på principnivå.

Styrningen *genom* rättsprinciper har följaktligen en stark värdemässig koppling där principerna fungerar som en ”brygga” mellan politisk ideologi och rättsregler samt ett yttre ramverk för tillkomsten av nya rättsregler. Ändamålsenlighet i styrningen måste mätas utifrån de värdeladdade ändamål som ställts upp, vilka bland annat innebär att hänsyn tas till såväl kollektiv integrering som till kompensation för individuella svårigheter. Ett system som inte beaktade de värden som principerna ger uttryck för skulle teoretiskt sett kunna ge bättre skolresultat på aggregerad nivå, men givet premisserna ändå ses som mindre ändamålsenliga.

Att rättsprinciperna är så pass oprecist definierade och öppnar upp för tolkning innebär en hög grad av komplexitet vid tillämpningen. Rättsprincipernas relativa öppenhet innebär noggranna övervägningar avseende vilka värden som ska ges prioritet på andra världens bekostnad, både vad gäller ett styrningsperspektiv och ifråga om tillämpning.

4.7 Principiella normkollisioner

Den andra forskningsfrågan är att identifiera vilka normkollisioner som uppstår mellan och till följd av de på området relevanta rättsprinciperna.⁵²² Utifrån vad som avhandlats i det förevarande kapitlet är det inte alldeles tydligt vad lagstiftaren avsett med de svepande formuleringarna om rättssäkerhet, kvalitet och likvärdighet. Att den fjärde rättsprincip som avhandlats, integreringsnormen, inte kommer till explicit uttryck i rättskällorna utan får härledas deduktivt kan vidare ses som ett tecken på en viss värdemässig förskjutning så till vida att övriga principer inducerats som en politisk-ideologisk motvikt.⁵²³

Förskjutningen består i att de rättsprinciper som är mer kopplade till individualistiska värden kommer till explicit uttryck i skollagen medan den kollektivistiska värden inte på samma sätt syns i rättskällorna.⁵²⁴ Rättens relativa trögrörlighet, att förändringar i rättens djupstrukturer och på det principiella planet inte ändras i samma takt som rättsreglerna, innebär dock att integreringsnormen alltjämt är starkt förankrad i den pedagogiska praktiken vilken i sin tur är att betrakta som den faktiska,

⁵²² Se avsnitt 1.4.3 ovan.

⁵²³ Se bl.a. Grönfors, K. (1960). Även om det inte är frågan om en strikt ändamålsförskjutning rörande konkreta rättsregler, så som det beskrivs i avsnitt 4.4.1 ovan ifråga om rättssäkerhet ovan, så innebär den värdemässiga förskjutningen att integrering ges en svagare rättslig ställning än likvärdighet som framgår av skollagen.

⁵²⁴ Se t.ex. 1 kap. 9 § skollagen (2010:800) avseende likvärdighet som numer är en lagfäst rättsprincip, vilket inte på samma sätt är fallet med integreringsnormen (jfr 10 kap. 30 §).

rättsliga praktiken.⁵²⁵ Med detta avses att även om nya regler tillförts på ytnivån vilka kan härledas till individualistiska värden så har inte den kollektiva utgångspunkten uttraderats. På samma sätt har integreringsnormen förblivit utgångspunkten för grundskolan, vilket bland annat tar sig uttryck i att regleringen om särskilt stöd anger att stödet som utgångspunkt ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör.⁵²⁶

Principiella normkollisioner kommer till uttryck på en abstrakt nivå, så till vida att kollisionerna inte sker mellan konkreta rättsregler och därmed bidrar till synlig inkoherens i rättsordningen. Däremot kan sådana *abstrakta normkollisioner* avspegla sig i rättsreglerna och därmed resultera i *faktiska normkollisioner*. På det värdemässiga planet föreligger som framgått en konstant normkollision mellan kollektiv och individ.

Rättsprincipernas innebörder kan motverka varandra, vilket är naturligt givet att de är sprungna ur motstående värdekluster. Till följd av förskjutningar i det normativa fältet kan rättsprincipernas innebörder dock komma att förändras, vilket också varit fallet avseende de fyra rättsprinciper som redogjorts för. Samma rättsprincip kan även omfatta aspekter av båda värdeklustren samtidigt.

Medan integreringsnormen är ett uttryck för kollektivistiska värden är likvärdighetsprincipen främst ett uttryck för den individualistiska sidan av det kompensatoriska uppdraget, även om principen också inrymmer en kollektivistisk dimension.⁵²⁷ Vid sidan av sådana abstrakta normkollisioner *mellan* principerna föreligger alltså även ett spänningsfält ifråga om kollektiva och individuella värden *inom* flera rättsprinciper.

Kvalitetsbegreppet är som konstaterats ovan flexibelt och kan skifta innebörd över tid.⁵²⁸ Den nuvarande innebörden, vilken i hög utsträckning grundar sig i vad som är mätbart, omfattar främst graden av lag-efterlevnad och elevernas studieresultat. Det senare kan mätas både på

⁵²⁵ Se Tuori, Kaarlo (2009) *Critical Legal Positivism* avseende rättens olika nivåer.

⁵²⁶ 3 kap. 8 § skollagen (2010:800).

⁵²⁷ Beakta att likvärdighet kan ses både utifrån individens behov och relationellt.

⁵²⁸ Bergh, A. (2016), s. 90 f.

aggregerad nivå och för den enskilda eleven. Om skolan tillser att i princip alla elever når kunskapskraven kommer skolans kvalitet på aggregerad nivå att ses som god, även om ett fåtal elever inte ges det stöd de har i behov av. Motsatsvis kan en annan skola vara bra på att lyfta elever med svårigheter och säkerställa att de når kunskapskraven, men om de allokera ”för mycket” resurser från kollektivet till ett fåtal individer kommer de ändå på aggregerad nivå att uppnå sämre kunskapsresultat i termer av betygssnitt. Samma förhållande råder vad gäller lägefterlevnaden, som kan vara god på en övergripande nivå men omfatta mer fundamentala fränsteg från lagens bokstav i specifika fall. Utifrån den ensidiga förståelsen för vad som är kvalitet kan det vara rationellt att bryta med integreringsnormen, segregera elever och därmed uppnå högre kunskapsresultat.⁵²⁹

På liknande sätt förhåller det sig med likvärdighetsprincipen som ifråga om lydelsen i 1 kap. 9 § skollagen (2010:800) tar ett nationellt perspektiv på likvärdighet. Begreppet bör i sammanhanget förstås som lika förutsättningar att nå de nationella kunskapskraven. Jämför man kommuner eller fristående huvudmän med varandra framkommer en bild, jämför man olika skolor en annan och tittar man på specifika elever eller elevgrupper en tredje. Likvärdigheten inom en och samma kommun kan vara mer olika än mellan två olika landsändar. Logiken i att utlokalisera ansvaret för att grundskolan ska vara likvärdiga på 290 kommuner och en lång rad enskilda huvudmän är svår att förstå, eftersom kommuner och fristående huvudmän inte kan påverka andra organisationer än sina egna. Vidare är det i relation till kvalitetsbegreppet problematiskt att även

⁵²⁹ Utgångspunkten ifråga om att en blandad elevgrupp gynnar såväl högpresterande som mer lågpresterande elever har senare visat sig stämma. Se bl.a. Göllner, Richard m.fl. (2018) *It's Not Only Who You Are but Who You Are With: High School Composition and Individuals' Attainment Over the Life Course*, Journal of Psychological Science, s. 1785 ff. och Marsh, Herbert W. m.fl. (2007) *The Big-Fish-Little-Pond Effect: Persistent Negative Effects of Selective High Schools on Self-Concept After Graduation*, American Educational Research Journal, s. 631-669.

”lika dåliga förutsättningar” är att betrakta som likvärdigt. Således kompletterar kvalitetsnormen och likvärdighetsnormen varandra i relation till det övergripande politiska ändamålet att åstadkomma så bra utbildning som möjligt åt så många elever som möjligt.

Möjligheten att tillvarata sina egna eller sitt barns rättigheter beror dels på skolans interna benägenhet att självständigt uppmärksamma och korrigerar för olika svårigheter eleven har, dels på vårdnadshavarnas kunskap och engagemang vad gäller att nyttja systemet vad gäller kommunikation med skolan, överklagande och anmälan.⁵³⁰ I ett utopiskt, för eleverna fullständigt likvärdigt system skulle det kompensatoriska uppdraget helt tas om hand av det allmänna, men blir enligt den aktuella ordningen baserad på individuella rättigheter, vilka i praktiken är beroende av vårdnadshavarnas möjlighet att ta till vara sådana rättigheter – alltså precis det som grundskolereformen avsåg att motverka. I rättssäkerhetens namn finns det idag goda möjligheter att efter anmälan till Skolinspektionen eller besvär till Skolväsendets överklagandenämnd få till stånd en positiv förändring ifråga om åtgärder som vidtas för den enskilda eleven, vilket inte i praktiken gäller lika för alla elever. Rättighetifieringen av skolförfattningarna har därför inneburit minskad ”reell likvärdighet” om man därmed beaktar likvärdighet mellan elever⁵³¹

En konsekvens av en rättsordning som förordar ett kritiskt kundperspektiv gentemot skolan är högre anmälningsfrekvens och mer formella uttryck för kritik gentemot ett skolväsende i stort behov av förtroende.

För att sammanfatta vad som angetts ovan föreligger det normkollisioner såväl mellan som inom rättsprinciperna, vilket grundar sig att de i olika grad och utifrån olika aspekter beaktar motstående värden. I regel kommer normkollisionerna till uttryck på ett abstrakt plan, men kan också resultera i kolliderande rättsregler i de fall då rättsregler tydligt går att hänföra till motstående rättsprinciper. I de fall då en rättsregel inte

⁵³⁰ Se avsnitt 4.4 ovan.

⁵³¹ Jfr Novak, J. (2018), s. 131.

kolliderar med en annan rättsregel, utan med en rättsprincip, blir utfallet med beaktande av legalitetsprincipen att rättsregeln får företräde. Ett sådant synsätt tillämpas av de statliga myndigheterna för överklagande och tillsyn men inte nödvändigtvis av pedagogerna, vilket leder till bristande förutsebarhet avseende styrningens utfall.

KAPITEL 5

5 Organisation för kollektiv *och* individ

I betänkandet *Skola för bildning* 1992 (SOU 1992:94) angavs att kommunerna genom statbidragsreformen och det decentraliserade huvudmannaskapet övertagit ”det fulla ansvaret för skolan” och därmed självständigt kunde utforma organisationen utifrån lokala behov och villkor.⁵³² Jag menar att påståendet, betraktat utifrån vad vi vet idag, var både naivt och direkt felaktigt.

Den kommunala organisationen är i flera avseenden direkt beroende av lagstiftningens krav och därmed av statens rättsliga styrning. De statliga myndigheter som opererar mot eller inom skolväsendet, liksom ansvarsfördelningen mellan stat och huvudmän, utgör en del av det rättsliga systemet och är i väsentlig grad en del av den rättsliga styrningen. Styrning genom myndigheter utgör en central del av den statliga styrningen i stort och är ett utslag av responsiv rätt.⁵³³

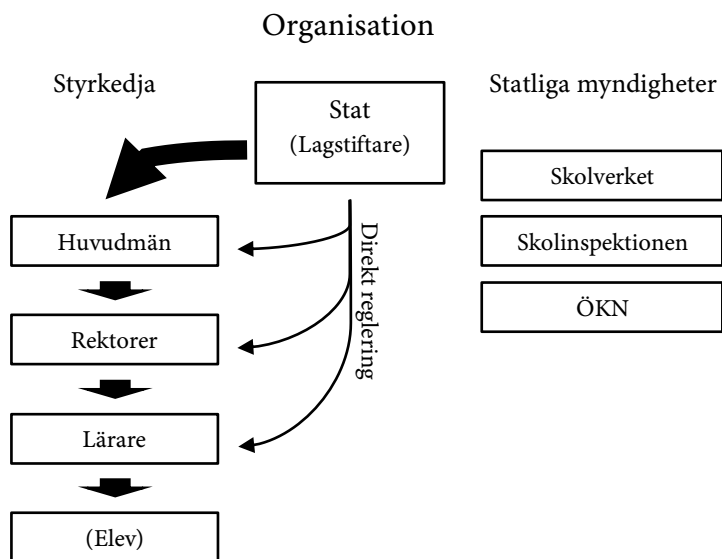
Hur organisationen tar sig uttryck på kommunal nivå eller inom till exempel en friskolekoncern utgör på sätt och vis en organisation inom

⁵³² SOU 1992:94 *Skola för bildning*, s. 40.

⁵³³ Statskontoret (2016), s. 58. Responsiv rätt ska förstås som ett instrument för ändamåls-
enliga och målorienterande ingripanden från lagstiftaren, se bl.a. Teubner, Gunther
(1983) *Substantive and Reflexive Elements in Modern Law*.

organisationen, vilken ytterligare kan ”trattas ned” till att inbegripa hur olika skolenheterna är organiserade beroende på såväl huvudmännens styrdokument som rektorernas ledning.⁵³⁴

Styrningsorganisationen tar sin utgångspunkt i staten som fördelar ansvar och mandat enligt en modell som regelmässigt benämns som ”styrkedjan”.⁵³⁵



Figur 2: Styrkedjan och de statliga skolmyndigheterna

I det förevarande kapitlet analyseras de relevanta statliga skolmyndigheterna samt styrkedjan och dess olika beståndsdelar. Detta innebär en analys av den överordnade organisationen av skolväsendet samt av den mindre organisation som ligger under respektive huvudman. Rektors

⁵³⁴ Se 2 kap. 8 och 10 §§ skollagen (2010:800).

⁵³⁵ Skolinspektionen (2014) *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja för förbättrade kunskapsresultat.*

och lärares mer specifika ansvar för det kompensatoriska uppdraget utvecklas i KAPITEL 6 nedan.

Analysen görs mot bakgrund av myndigheternas och styrkedjans ändamålsenlighet som rättsliga styrmedel samt mot bakgrund av hur de olika normativa grundmönstren i form av kollektivistiska respektive individualistiska värdekluster avspeglas på de respektive organisationsstrukturerna. Avslutningsvis analyseras vilka styrningslogiker som kan utläsas ur den samlade rättsliga styrningen.

5.1 Statens organisation

Den statliga organisationens uppgift är att säkerställa att själva syftet med skolväsendet, liksom de olika ”underliggande ändamålen”, efterlevs.⁵³⁶ Rent konkret innebär det att säkerställa en sammanhållen skola av god kvalitet, som är likvärdig, uppfattas som rättssäker och där eleverna integreras i gemensamma skolenheter och skolor. Organisationen är därmed starkt knuten till de avhandlade rättsprinciperna i och med att de statliga myndigheterna och styrkedjan ska säkerställa de värden som utgör principernas politiska dimension.

5.1.1 Myndighetsstyrning

Statens rättsliga styrning av skolväsendet kan grovt delas in i myndighetsstyrning och författningsstyrning, där den senare avhandlas närmare i KAPITEL 6 nedan. Myndighetsstyrningen omfattar i sin tur såväl normgivningskompetens som tillsyn, överprövning och tillståndsgivning.

⁵³⁶ Med underliggande ändamål åsyftas den politiska dimensionen av de rättsprinciper som avhandlats i föregående kapitel. Se främst avsnitt 2.2 och inledningen till kapitel 4 ovan för ett tydliggörande av vad som avses med den ”politiska dimensionen”.

Myndigheternas normerande verksamhet är viktig eftersom de rättsakter som har störst genomslagskraft i styrningen av skolan inte nödvändigtvis är de lagar och förordningar som följer av riksdagens och regeringens normgivningskompetens. Även föreskrifter och så kallad ”soft law” i termer av allmänna råd och annan vägledning är ett utslag av myndighetsstyrning, vilka har ett omfattande genomslag i den rättsliga kommunikationen gentemot skolväsendets huvudmän, skolledare och lärare. Med detta menas att jag skiljer på vad som från ett mer traditionellt rättsvetenskapligt perspektiv kan definieras som rättslig normgivning och vad den pedagogiska sidan av skolväsendet *uppfattar* som rättslig normgivning. Dessa korrelerar nämligen inte alltid vilket kan få konsekvenser för styrningens genomslagskraft och ändamålsenlighet.⁵³⁷

Eftersom vissa normativa uttryck, vid sidan av den formella normgivningskompetensen i 8 kap. regeringsformen (1974:152), uppfattas som rättsliga av den pedagogiska professionen är det också rimligt att definiera dem som uttryck för *rättslig styrning*.⁵³⁸ De myndigheter som bidrar till sådan styrning har konstituerats av samma statsorgan som också opererar inom lagstiftningsprocessen, varför den vidare styrningen kan ses som ett komplement till den mer traditionellt rättsliga styrningen genom lag.

⁵³⁷ Rätten och skolväsendet utgör i systemteoretiskt hänseende två ”subsystem”, en metodologisk förenkling av de komplexa relationerna mellan två kommunicerande parter och deras samspel. Se bl.a. Luhmann, Niklas (1995) *Social Systems* och (2009) *Law as a Social System* samt Teubner, Gunther (1993) *Law as an Autopoietic System*.

⁵³⁸ Ur ett styrningshänseende är det inte särskilt relevant att kategorisera normer som *rena* rättsnormer och t.ex. *soft law*, eftersom det är utfallet i praktiken, alltså styrningens effekter, som är relevant. Robert Pålsons avhandling *Riksskatteverkets rekommendationer: Allmänna råd och andra uttalanden på skatteområdet* (1996) behandlar alternativa former för styrning på skatterättens område och visar bl.a. på att det finns ett spänningsfält mellan legalitet och effektivitet. Samma typ av resonemang förs fram av Michael Lipsky i *Street-Level Bureaucracy* (2010) där han visar att tjänstemannens fria skön är en förutsättning för effektiv förvaltning, även om de enskilda besluten inte alltid harmoniserar eller svarar mot de formella reglernas något fyrkantiga struktur.

5.1.2 Avsaknaden av praxis och doktrin

Ifråga om praxis saknas som sagt möjligheten till prövning i allmän förvaltningsdomstol vad gäller merparten av de beslut och åtgärder som rör skolans kompensatoriska uppdrag. Istället är det Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN) som besitter möjligheten att överpröva beslut. I praktiken sker detta främst ifråga om åtgärder som betecknas som *särskilt stöd*.⁵³⁹ Vidare har Skolinspektionen en rad sanktionsmöjligheter till sitt förfogande i samband med tillsynen av skolenheter och huvudmän, varför även inspektionens beslut i enskilda ärenden har en närmast praxisliknande funktion. En skillnad gentemot domstolarnas beslut och domar är att Skolinspektionen genom sanktionerna kan ”tvinga fram” förändring i skolans agerande vilket innebär att myndigheten har potentiellt större påverkan på hur det pedagogiska systemet agerar.⁵⁴⁰

Till stöd för uttolkningen av rätten ger de statliga skolmyndigheterna ut skriftsamlingar vilka kan fungera vägledande för den pedagogiska praktiken.⁵⁴¹ I flera avseenden antyder pedagogernas agerande att myndigheternas uttolkningar av rättskällorna de facto fungerar normerande och därför ges en särställning ifråga om styrningseffekter.⁵⁴²

⁵³⁹ ÖKN har delat upp sina beslut rörande det kompensatoriska uppdraget i tre underkategorier: åtgärdsprogram, anpassad studiegång och placering i särskild undervisningsgrupp. Samtliga tre kategorier omfattar dock beslut som behandlar fler aspekter av det kompensatoriska uppdraget än vad rubrikerna antyder. (Se ÖKN:s hemsida för vägledande beslut).

⁵⁴⁰ Skolinspektionens tillsyn sker dels i form av regelbunden tillsyn, vilken sker cykiskt utifrån konstaterade brister och behov, samt genom utredning av inkomna anmälningar i enskilda ärenden. Se avsnitt 5.3.3 nedan.

⁵⁴¹ I skrivande stund är den rättsvetenskapliga doktrinen avseende det svenska skolväsendets kompensatoriska uppdrag i det närmaste obefintlig, vilket ger myndigheterna ett stort inflytande avseende hur rättsreglerna bör tolkas.

⁵⁴² Även om den formella rättsliga styrningen (lag, förordning, föreskrift) sker med beaktande av legalitetsprincipen har myndigheterna en de facto-kompetens ifråga om normering eftersom det förutsätts att myndigheterna tolkar den formaliserade rätten korrekt.

Myndigheterna utgör i normativt hänseende ett ”kommunikativt mellanled” så till vida att de uttolkar de primära rättskällorna och därefter ger upphov till nya normativa uttryck mot bakgrund av den tolkningen.⁵⁴³ I flera fall saknas möjligheten till överprövning i domstol vilket innebär att myndigheternas tolkning av rätten blir definitiv även om tolkningen inte med nödvändighet korrelerar med de bakomliggande ändamål som härrör från lagstiftaren.⁵⁴⁴ Vilket värdekluster eller vilka rättsprinciper som får starkast genomslag i myndigheternas påverkan gentemot skolväsendet kan inte alltid förutses och såväl normerande verksamhet som ”praxisbildning” genom beslut, vilken också är normerande, kan ge upphov till bristande koherens.⁵⁴⁵

Genom att analysera myndigheternas normativa uttryck i relation till dess uttalade uppgifter öppnar sig en möjlighet att visa på eventuell inkoherens och lägga grunden för en mer effektiv rättslig styrning om bristerna i organisationen åtgärdas.⁵⁴⁶ Som en del i detta analyserar jag avslutningsvis i det förevarande kapitlet de styrningslogiker som tillämpas och hur de påverkar såväl ändamålsenligheten som uppkomsten av normkollisioner.⁵⁴⁷

⁵⁴³ Att myndigheterna kommunicerar ”rätten”, även om de i vissa avseenden gör det utan att använda traditionella medel för rättslig styrning i form av föreskrifter, kategoriserar myndigheterna som rättsliga i förhållande till den pedagogiska sfären, se bl.a. van Hoecke, Mark (2002) *Law as Communication*.

⁵⁴⁴ Överklagandenämndens beslut går inte att överklaga till högre instanser och även Skolinspektionens beslut saknar i regel möjlighet till överprövning.

⁵⁴⁵ Jfr. avsnitt 2.3.1–2.3.2 ovan.

⁵⁴⁶ Inledningsvis görs en deskriptiv redogörelse för de relevanta myndigheternas uppgifter och mandat.

⁵⁴⁷ Se avsnitt 2.6.4 ovan.

5.2 Skolverkets normerande roll

5.2.1 Skolverkets uppdrag

Skolverket instiftades 1991 som en del i omorganiseringen av huvudmannskapet för skolan och ersatte därmed den tidigare Skolöverstyrelsen.⁵⁴⁸ Tjänstemännen är i hög grad pedagoger och myndighetens verksamhet ligger nära den pedagogiska praktiken. Detta kan ses som legitimitetsbyggande eftersom det finns en ömsesidig förståelse inom den pedagogiska logiken, vilket i sin tur möjliggör för stort genomslag ifråga om myndighetens normerande verksamhet.

Av Skolverkets myndighetsinstruktioner följer enligt 1 § att myndigheten är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet.⁵⁴⁹ Vidare anges att Skolverket genom sin verksamhet ska främja att alla barn och elever får tillgång till en *likvärdig* utbildning och annan verksamhet av god *kvalitet* i en trygg miljö, vilket kan ses som en materiell aspekt av befintliga, formella regler.

Eftersom Skolverkets verksamhet i hög grad är normerande är myndigheten med och definierar innebörden av såväl likvärdighet som kvalitet.⁵⁵⁰ Myndighetens uppdraget är mångfasetterat och berör olika delar av styrkedjan, men i den följande redogörelsen behandlas bara de aspekter som berör det kompensatoriska uppdraget.

Skolverkets uppdrag är omfattar vissa värden som ska beaktas, men ger även utrymme för tolkning av själva uppdragets innebörd. Skolverket ska till exempel ”bidra” till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever.⁵⁵¹ Skolverket har

⁵⁴⁸ Prop. 1990/91:18, s. 107 f.

⁵⁴⁹ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverket (Skolverket).

⁵⁵⁰ Jfr avsnitt 4.2 och 4.3 ovan.

⁵⁵¹ 1 § andra stycket förordning (2015:1047).

därigenom en rad uppgifter som inte kan kategoriseras som direkt rättsliga, vilka bland annat består i att ansvara för den officiella statistiken på skolområdet och göra nationella uppföljningar, vilket även inkluderar internationella kunskapsmätningar som PISA och de något mindre kända PIRLS och TIMSS. Skolverket fungerar därmed som insamlare av data, vilka lagstiftaren kan använda för att motivera nya och korrigerande rättsregler, varför även den delen av verksamheten är en del i den mer övergripande rättsliga styrningsprocessen. Sjunkande kunskapsresultat kan till exempel leda till ytterligare kompensatoriska regler.

Skolverket bistår även med utveckling och fortbildning av skolans personal, samt ansvarar för rektorsutbildningen och utfärdar lärarlegitimationer.⁵⁵² Även dessa operationer har viss beröring med det rättsliga systemet, i synnerhet vad avser att utbilda skolväsendets personal för att självständigt kunna tolka, förstå och förhålla sig till de rättsliga spelreglerna och dess potentiella konsekvenser i enskilda ärenden.⁵⁵³ Som en del i den mål- och resultatstyrning som tillämpas officiellt ligger en dimension av professionsstyrning, varför Skolverket ska tillse att pedagoger på olika positioner, inte minst rektorer, innehar viss kompetens.

Av 5 § i instruktionerna för Skolverket följer att myndigheten är ålagd att *utförma* kursplaner, ämnesplaner och precisera kunskapskrav.⁵⁵⁴ Dessa myndighetsföreskrifter har direkt bäring på skolans kompensatoriska uppdrag i och med att det är elevens förhållande till kunskapskraven

⁵⁵² 7 och 12 §§ förordning (2015:1047).

⁵⁵³ Att tillse att pedagoger och skolledare besitter rätt kompetens är en aspekt av professionsstyrning, även om mer renodlad professionsstyrning även fordrar att myndighetspersonalen också besitter ett omfattande mandat att självständigt fatta beslut inom en viss ram.

⁵⁵⁴ Normgivningskapaciteten avseende grundskolans verksamhet i det hänseendet följer av 10 kap. 6, 8 §§ skollagen (2010:800).

som i normalfallet är avgörande för om stödåtgärder ska aktualiseras.⁵⁵⁵

Läroplanerna utgör förordningar utfärdade av regeringen och omfattar Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:19) om kunskapskrav för grundskolans ämnen.⁵⁵⁶ Det är alltså i praktiken Skolverket som genom kunskapskraven anger vad elever ska lära sig i skolan, en uppgift som är på samma gång ändamålsskapande och rättsligt normerande.

En stor del av ansvaret med att balansera det kollektiva intresset av ”rätt” kunskaper och färdigheter med det individuella intresset av självutveckling och rätt till kompensatoriska åtgärder faller alltså på Skolverket. Organisatoriskt agerar Skolverket i båda ändar av en tänkt process från lagstiftning till pedagogisk praktik i och med att myndigheten agerar normerande och vägledande samt följer upp vad som faktiskt sker i skolan.

Inom vissa områden har myndigheten tagit fram ”juridisk vägledning” för att underlätta tolkningen av de författningar som reglerar skolväsendet. Utöver dessa tämligen lättillgängliga PM utfärdar Skolverket allmänna råd med tillhörande kommentarer, vilka är en mer djuplodande tolkning av rätten med konkreta förslag avseende hur rätten *bör* efterlevas i den pedagogiska praktiken. Detta är exempel på normativa uttryck som inte alltid erkänns som ”rättskällor”, vilka avhandlas i de följande avsnitten.⁵⁵⁷

Andra uppgifter som Skolverket utför inom ramen för det rättsliga systemet är till exempel att bistå med sakkunniga experter i vissa förvaltningsmål som rör skolan, samt som remissinstans inför ny lagstiftning. Även i dessa båda egenskaper agerar Skolverket i viss mån normerande

⁵⁵⁵ Eftersom det kompensatoriska uppdraget i form av särskilt stöd primärt är kopplat till om en elev uppnår målen eller inte är kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav centrala i den bedömningen.

⁵⁵⁶ Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

⁵⁵⁷ Jfr 1 § författningssamlingsförordning (1976:725).

eftersom myndigheten omfattar expertkompetens som beaktas av såväl domstol som av lagstiftare.

5.2.2 *Läroplaner m.m.*

Bland rättskällorna inom skolväsendet intar läroplanerna en särställning. Den nuvarande läroplanen för grundskolan, Lgr 11, bedöms av lärarna vara ett huvudsakligt instrument för att förstå det egna uppdraget och vilket kunskapsinnehåll som ska ingå i undervisningen.⁵⁵⁸ I mångt och mycket utgör läroplanerna en mer utförlig beskrivning av de ovan avhandlade rättsprinciperna och de grundläggande värden för skolväsendet som anges i 1 kap. skollagen (2010:800) och knyter samman dessa med varandra.⁵⁵⁹ En möjlig anledning till varför lärarkollektivet har så pass stor medvetenhet om läroplanerna är eventuellt att de är skrivna på ett lättillgängligt sätt och att de till sin utformning inte överensstämmer med andra förordningar.⁵⁶⁰ Rätten fungerar därmed potentiellt mindre i termer av en barriär mellan det rättsliga och det pedagogiska, vilket visar vikten av hur rätten kommuniceras.

Läroplanerna publiceras som en del i Skolans författningssamlingar (SKOLFS), men är samtidigt en del av svensk författningssamling (SFS), vilket är en kronologisk sammanställning av Sveriges lagar och förordningar. Såväl den grafiska uppbyggnaden som språkdräkten i

⁵⁵⁸ Wahlström, Ninni & Sundberg, Daniel (2015) *En teoribaserad utvärdering av läroplanen Lgr11*, s. 22.

⁵⁵⁹ Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 – Reviderad 2018 (Lgr 11), s. 5. De värden som avses är vid sidan av skollagens portalparagraf även bestämmelserna om lika tillgång till utbildning, likvärdighet och barnets bästa i 1 kap. 8–10 §§ skollagen (2010:800).

⁵⁶⁰ Wahlström, N. & Sundberg, D. (2015), s. 13. De omfattande implementeringsinsatser som genomförs i samband med att en ny läroplan träder i kraft är också en avgörande del för det breda genomslaget och att pedagogerna känner sig väl bekanta med läroplanernas innehåll.

läroplanerna skiljer sig från övrig författningstext och är uppbyggda mer som politiskt och pedagogiskt drivna policies.

Skolverkets föreskrifter, i form av kunskapskrav för grundskolans ämnen, omfattar bland annat kursplaner för grundskolans samtliga ämnen. Kursplanerna anger varje enskilt ämnes övergripande syfte och centrala innehåll, samt de kunskapskrav som i olika årskurser ska ha uppnåtts för att eleven ska tillgodogöra sig ett visst betyg. Det centrala innehållet är tämligen löst definierat, varför den enskilda läraren ges relativt stor frihet att själv lägga upp sin undervisning med fokus på särskilda avsnitt inom ett visst ämne. Läroplanernas öppenhet slår därmed vakt om ett pedagogiskt friutrymme och möjliggör olikheter i undervisningshänseende mellan såväl kommuner, som skolenheter och klasser. Ifråga om det kompensatoriska uppdraget är läroplanen Lgr 11 till skillnad från de tydligt definierade reglerna i 3 kap. skollagen ett utslag av reflexiv rätt som genom sin öppenhet bidrar till lokal koherens.⁵⁶¹ De normativa grundmönstren syns förvisso i läroplanen, men eftersom regleringen är så pass allmänt hållen menar jag att den i mycket liten utsträckning bidrar till normkollisioner.

Lgr 11 tar inledningsvis fasta på skolans grundläggande värden, vilket dels syftar till personlig utveckling, dels till individens roll som en del i ett större kollektiv. Skolverket har därmed beaktat de båda värdekluster som präglar styrningen av skolväsendet i stort och som också kommer till uttryck i 1 kap. 4 § skollagen (2010:800). En annan aspekt som Skolverket lyfter fram är att även elevernas vårdnadshavare betraktas som en relevant part ifråga om elevernas utbildning.⁵⁶² Även om

⁵⁶¹ Se Teubner, G. (1983), s. 239–274 och jfr avsnitt 2.3.2 ovan.

⁵⁶² Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 – Reviderad 2018 (Lgr 11), s. 11. Det anges bl.a. att skolan ska ”samarbeta med hemmen i elevernas fostran och klargöra skolans normer och regler som en grund för arbetet och för samarbete.” Skolan gör därmed inte avkall på den faktiska beslutanderätten kring vilka dessa normer och regler är, men ska bjuda in vårdnadshavarna till deltagande dialog.

vårdnadshavarna ges begränsat inflytande i vilka beslut som ska fattas, så råder en grundläggande informationsplikt gentemot elevernas vårdnadshavare.⁵⁶³

5.2.3 Allmänna råd och kommentarer

I egenskap av *vägledande* förvaltningsmyndighet utger Skolverket också allmänna råd och kommentarer. I inledningen till alla sådana allmänna råd anges att ”Skolverkets allmänna råd är rekommendationer om hur lärare, övrig skolpersonal, rektorer och huvudmän kan eller bör handla för att uppfylla kraven i bestämmelserna. Allmänna råd syftar till att påverka utvecklingen i en viss riktning och till att främja en enhetlig rättstillämpning. Råden bör alltså följas, om verksamheten inte handlar på ett annat sätt som gör att kraven i bestämmelserna uppfylls.”⁵⁶⁴ Att Skolverket i sin normativa kapacitet ska ”påverka utvecklingen i en viss riktning” är ett konkret utslag för den rättsliga styrningen av professionens *tillämpning* av rättsreglerna.

I likhet med läroplanerna intar de allmänna råden en särställning i styrningshänseende genom sin omfattande spridning inom det pedagogiska kollektivet. Enligt 1 § andra stycket författningssamplingsförordning (1976:725) är definitionen av en myndighets allmänna råd ”sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende”. Även om de allmänna råden tas upp i författningsförordningen anses de inte i rättsligt

⁵⁶³ Informationsplikten tydliggörs i 3 kap. 3 § skollagen (2010:800) och vårdnadshavarens inflytande syns även i 3 kap. 9 § om åtgärdsprogram där det anges att ”vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.”

⁵⁶⁴ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) och kommentarer om *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 7. Jfr även lydelsen med tidigare indelning mellan allmänna råd och anvisningar, vilken nu är obsolet, Pålsson, R. (1995), s. 87.

hänseende utgöra författning eftersom det i samma paragraf anges att författningar utgörs av ”lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter.”⁵⁶⁵ De allmänna råden är därför vägledande och i praktiken finns ingen garanti för att myndighetens uttolkning av författningarna på området är allmängiltigt accepterade av de verksamheter som besitter den dömande kapaciteten eller utövar tillsyn.

Skolverkets allmänna råd tillkommer inte sällan på uppdrag av regeringen och genomgår ett remissförfarande till andra myndigheter inom skolväsendet.⁵⁶⁶ Ett exempel som visar hur uttolkningen av rätten kan skilja sig åt mellan de myndigheter som opererar gentemot skolväsendet är remissförfarandet bakom Skolverkets nu gällande allmänna råd avseende arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram där det anges att det finns *två* olika former av stödinsatser.⁵⁶⁷ I sitt yttrande över remissen, där Skolverket argumenterat för *tre* stödformer, svarade Skolväsendets överklagandenämnd att Skolverkets tolkning inte hade stöd i rättskällorna och att den ursprungliga lydelsen avseende ”stöd i den ordinarie undervisningen” skulle tas bort, vilket alltså också hör sammades.⁵⁶⁸ Remissförfarandet kan förvisso anses förbättra och skapa konsensus kring författningarnas uttolkning, men innebär inte att de allmänna råden och kommentarerna kan ses som en obestridbar rättskälla, vilket semantiskt poängterats genom användandet av termen *bör* istället för det tvingande *ska*. De allmänna råden är således uttryck för vad Skolverket anser är god pedagogisk-rättslig praktik och avsteg från desamma ska enligt såväl Skolverket som Skolinspektionen kunna motiveras.⁵⁶⁹

⁵⁶⁵ Pahlsson, R. (1995), s. 85.

⁵⁶⁶ Se t.ex. prop. 2004/05:11 *Kvalitet i förskolan*, s. 19.

⁵⁶⁷ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) och kommentarer om *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 10.

⁵⁶⁸ Skolväsendets överklagandenämnds yttrande 2014-05-09 (dnr 2014:203), s. 1.

⁵⁶⁹ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) och kommentarer om *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 7.

5.2.4 Övrig juridisk vägledning

Utöver föreskrifter och allmänna råd verkar Skolverket som sagt inom det rättsliga systemet även genom att ge ut juridisk vägledning i form av mer kortfattande PM, benämnda ”*Mer om...*”. Till skillnad från de mer extensiva allmänna råden saknar Skolverkets vägledande PM referenser till relevanta lagrum och består huvudsakligen av ihopklippta meningar från lagtext och förarbeten för att göra texten distinkt men samtidigt lättförståelig. Den juridiska vägledningen är en grundläggande översikt och behandlar ifråga om särskilt stöd inte några mer problematiska situationer eller anger vilka olika åtgärder som bör, kan eller ska sättas in i olika situationer.⁵⁷⁰

Även om den juridiska vägledningen saknar status som formell rättskälla innebär ett rättsligt uttalande av en upplevd auktoritär på området ofta en form av normerande verksamhet.⁵⁷¹ Den juridiska vägledningen är dock så allmänt hållen att den, även om den skulle ses som normerande, svårigen kan angripas för att vara felaktig. Istället fungerar den i första hand som upplysning om rättsreglernas existens och övergripande innebörd. Den juridiska vägledningen kan således i första hand ses som en ”kommunikationskanal” avseende den rättsliga styrningen i form av lagar och förordningar, snarare än som ett normativt uttalande i sig själv.

5.2.5 Skolverkets kollektivistiska utgångspunkt

Skolverkets uppdrag utgår från likvärdighet och kvalitet på övergripande nivå. Myndigheten kan därför sägas anta ett i grunden kollektivt perspektiv genom att sätta ramar för hur utbildningen ska bedrivas och bedömas samt stödja utvecklingen och förbättringsarbetet i skolan. I det avseendet

⁵⁷⁰ Se *Mer om... Elevers rätt till kunskap, extra anpassningar och särskilt stöd* (reviderad maj 2015), Skolverket.

⁵⁷¹ Se bl.a. Lipsky, M. (2010) och Pahlsson, R. (1995).

föreligger inga normkollisioner och det individualistiska normativa grundmönstret har relativt litet genomslag.

I de enstaka fall då Skolverket engagerar sig i enskilda elevärenden, såsom sakkunniga i domstolsprocess, förekommer dock att normkollisioner uppstår till följd av att de motstående värdeklustren inte är förenliga i den pedagogiska realiteten.⁵⁷² Med detta avses att det i flera skolor inte finns resurser för att tillgodose den enskilda elevens intressen utan att sådana resurser tas från kollektivet.

Detsamma gäller ifråga om Skolverkets allmänna råd och kommentarer. Lagstiftningen binder förvisso Skolverket till att endast uttala sig inom vissa bestämda ramar, men myndighetens tolkning av stödreglerna i 3 kap. skollagen bidrar inte till att underlätta de avvägningar som fordras i valet mellan individ och kollektiv, utan vidhåller lagstiftningens utgångspunkt om ”allt till alla”.

Även om Skolverkets verksamhet i de flesta avseenden kan sägas gagna kollektivet genom allmänna kvalitetsåtgärder för skolväsendet i stort förekommer det alltså inslag som kan hänföras till det individualistiskt präglade normativa grundmönster som tar den enskilda elevens perspektiv.

5.3 Skolinspektionen

5.3.1 *Styrning genom organisation och utvärdering*

Skolinspektionens verksamhet utgör en form av statlig myndighetsstyrning baserad på tillsyn och kvalitetsgranskning. Tillsyn motiveras dels utifrån att skolverksamheten kommit att marknadsutsättas och omfattar flera olika huvudmän som agerar delvis olika, inte minst ifråga om det

⁵⁷² Se t.ex. HFD 2012 ref. 46 i vilket Skolverket anmodade att yttra sig, vilket de gjorde till stöd för den enskilda eleven.

kompensatoriska uppdraget, dels som ett sätt att säkerställa att resultaten svarar mot de mål som staten har angett för skolans verksamhet i stort.⁵⁷³

Syftet med kvalitetsgranskning är att bidra till skolutveckling genom att utifrån nationella mål och riktlinjer lyfta fram viktiga utvecklingsområden baserat på forskning och beprövad erfarenhet.⁵⁷⁴

I likhet med Skolverket anges i Skolinspektionens myndighetsinstruktioner att myndigheten ska verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö samt att myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande och förbättrade kunskapsresultat.⁵⁷⁵ Utifrån vad som angetts tidigare angående kvalitetsbegreppets relativa innebörd är det en vag beskrivning av uppdraget. Kvalitetsgranskning villar på pedagogisk grund och har svag koppling till den rättsliga styrningen. Däremot kan kvalitetsgranskning på pedagogisk grund fungera som ett komplement till den mer formalistiska tillsynen som i hög grad fokuserar på resultat i relation till kunskapskraven och författningsefterlevnad.

Tillsynen delas in i regelbunden tillsyn och handläggning av anmälningsärenden, men även kvalitetsgranskningar och tillståndsprovning utgör former för en mer *aktiv styrning* av skolväsendet.⁵⁷⁶ Med aktiv ska i sammanhanget förstås att myndigheten kontinuerligt opererar direkt mot skolverksamheterna och reglerar olika delar i styrkedjan. Den

⁵⁷³ Skolinspektionen (2015) *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus*, s. 35 f.

⁵⁷⁴ 26 kap. 20 § skollagen (2010:800) och 2 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁵⁷⁵ 1 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁵⁷⁶ I prop. 2017/18:182, s. 87 anges att ”Det centrala syftet med den statliga tillsynen är att främja och bidra till en positiv utveckling av den verksamhet som granskas, i syfte att alla barn och elever ska få en likvärdig utbildning.” Det ska även poängteras att i de fall då den regelbundna tillsynen påvisar mer omfattande brister i skolverksamheten kan följa riktad tillsyn till dess att huvudmannen kunnat påvisa att bristerna åtgärdats.

regelbundna tillsynen omfattar såväl huvudmannanivån som skolenhetsnivån, medan tillsyn efter anmälning rör enskilda elevärenden.⁵⁷⁷

Vid sidan av de åtgärder inom ramen för det rättsliga systemet som redogörs för nedan författar myndigheten även ett stort antal rapporter baserade på de resultat som kan utläsas av tillsyn och kvalitetsgranskningar. Rapporterna har knappast samma auktoritära karaktär som myndighetens beslut, men tecknar däremot en verksamhetsnära bild av skolans verklighet och kan därför påverka det politiska systemets syn på vilka områden som utgör problem och som fordrar ytterligare reglering. På så sätt utövar Skolinspektionen även en sorts passiv styrning genom sitt potentiella inflytande över vilka områden det tillkommer ny författning på.

5.3.2 Tillsyn och sanktioner

Tillsyn är inte enbart ett sätt att säkerställa att författningarna efterlevs. Genom att Skolinspektionen påtalar vilka brister som föreligger och förenar tillsynsbesluten med sanktioner utgör tillsynen en form av aktiv styrning genom vilken vissa fokusområden lyfts fram som mer relevanta än andra områden. Att *styra* offentlig verksamhet med hjälp av tillsyn är en relativt modern företeelse, även om tillsyn av skolan i såväl statens som kyrkans regi förekommit sedan 1800-talet.⁵⁷⁸ Tillsyn är även ett sätt att säkerställa att de många olika huvudmännen följer författningarna och upprätthåller en acceptabel kvalitet, vilket i sin tur hör samman med idén om New public management, likväl som likvärdighet och viss utsträckning likabehandling.

⁵⁷⁷ Även anmälningsärenden kan komma att omfatta huvudmannens och skolledarens ansvar, men ser även till de konkreta åtgärder som beslutats eller inte beslutats för eleven på individuell nivå, vilket även omfattar den enskilda läraren eller annan skolpersonal.

⁵⁷⁸ SOU 2007:101 *Tydlig och öppen – Förslag till en stärkt skolinspektion*, s. 13, 23 ff om att tillsyn av regelefterlevnad i förhållande till styrdokumentet ska ses som den bärande principen för Skolinspektionens verksamhet.

Begreppet tillsyn har länge varit oklart och saknat en gemensam definition, men har i förarbeten kommit att definieras som ”oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.”⁵⁷⁹ Vidare anges att ”[t]illsyn är en administrativ process genom vilken offentliga organ vakar över efterlevnaden av demokratiskt fattade beslut.”⁵⁸⁰ Tillsyn motiveras således på demokratisk grund. Under 2000-talet har tillsyn som styrmedel ökat kraftigt och utgör en del av den rättsliga styrningen i och med att det till stor del är just lagefterlevnaden som övervakas.⁵⁸¹

Skolinspektionens tillsyn syftar enligt 26 kap. 2 § skollagen (2010:800) till att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av författningarna samt tillse att eventuella brister åtgärdas. Tillsynen är därför förenad med sanktionsmöjligheter för de händelser då en aktör inte följer skollagens eller andra relevanta författningars lydelse. Detta är en av de mest centrala delarna i den organisatoriska styrningen, men effekten av tillsynen och sanktionerna är omdiskuterade.⁵⁸² Som en negativ aspekt anges att tillsynens krav på åtgärder ofta hamnar i konflikt med huvudmännens ekonomiska krav, vilket leder till ”rituella insatser” från skolans sida snarare än substantiella.⁵⁸³ Även bieffekter genom så kallad ”window dressing”, att skolan agerar i enlighet med hur de upplever att tillsynsmyndigheten kan tillfredsställas snarare än att ta strid

⁵⁷⁹ SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, s. 51.

⁵⁸⁰ SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 138.

⁵⁸¹ Se bl.a. SOU 2007:101, s. 13.

⁵⁸² Statskontoret (2017) *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*, s. 69 f. Bland annat anges som kritikpunkter att Skolinspektionens fokus på regelefterlevnad uppfattas som snäv, att kraven på dokumentation är betungande och att myndigheten brister ifråga om kunskapsåterföring.

⁵⁸³ SOU 2018:48 *En lärande tillsyn – Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, s. 52.

för det som anses pedagogiskt riktigt, har påvisats. Sådana bieffekter är bland annat att fokus läggs på formalia snarare än på innehåll.⁵⁸⁴ På den positiva sidan har visats att pedagogerna till följd av tillsynen ökar sin medvetenhet om vad som kan förbättras i verksamheten och hur de löser uppkomna problem.⁵⁸⁵

De olika sanktioner som Skolinspektionen har att tillgå anges i 26 kap. 10–18 §§ skollagen och kan ses som en ”sanktionstrappa” i så måtto att ett icke efterlevt beslut som förenats med en sanktion kan följas av ett nytt beslut med en strängare sanktion. Det innebär dock inte att Skolinspektionen, i de fall då myndigheten identifierar omfattande brister i verksamheterna, är bunden att initialt tillgripa en mildare sanktion.⁵⁸⁶ De mer omfattande sanktioner som kan komma ifråga är föreläggande vid vite, återkallelse av tillstånd eller statliga åtgärder för rättelse. Skolinspektionen har också möjlighet att utfärda ett tillfälligt verksamhetsförbud, vilket var fallet gällande internatskolan Lundsberg.⁵⁸⁷

Skolan överklagade beslutet hela vägen till Högsta förvaltningsdomstolen och hävdade att tillsynen inte omfattade händelser som inträffat på de elevhem där eleverna bor, vilket var orsaken till verksamhetsförbudet. Domstolen gav dock Skolinspektionen rätt med motiveringen att det finns en stark koppling mellan de båda verksamhetsgrenarna (skola och boende på internat), såväl geografiskt som organisatoriskt och pedagogiskt.⁵⁸⁸ Skolinspektionens tillsyn, och därmed också den rättsliga

⁵⁸⁴ Se bl.a. de Wolf, Inge & Janssens, Frans (2007) *Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies*, Oxford review of education, Vol. 33, s. 379-396.

⁵⁸⁵ SOU 2018:48, s. 52.

⁵⁸⁶ Det har dock argumenterats för en form av proportionalitetsprincip ifråga om Skolinspektionens sanktioner, prop. 2017/18:182, s. 43, 48.

⁵⁸⁷ För att tillfälligt stänga en verksamhet fordras enl. 26 kap. 18 § skollagen (2010:800) att det föreligger en ”allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning.”

⁵⁸⁸ Se HFD 2014 ref 47.

styrningen, går därför längre än att bara se till den rent undervisande verksamheten.⁵⁸⁹

Riksdagen har i förarbetena till skollagen uppställt krav på tydlighet i Skolinspektionens förelägganden, vilket uttryckts som att ”av rättssäkerhetsskäl är [det] angeläget att huvudmannen vet vad tillsynsmyndigheten anser måste göras för att föreläggandet ska anses vara uppfyllt”.⁵⁹⁰ I praktiken skrivs dock tillsynsbeslut med förelägganden utifrån de brister som konstaterats, utan att det preciseras *hur* Skolinspektionen anser att föreläggandet ska uppfyllas.⁵⁹¹ Den rättsliga kommunikationen blir i det avseendet otydlig, givet att mottagarna av föreläggandet inte förmår efterleva de rättsliga kraven när de inte förstår vad som rättsligt förväntas av dem. I det avseendet är det tveksamt om det nuvarande förfarandet går att betrakta som reellt rättssäker, eftersom medlen för att agera i enlighet med de formella reglerna ibland saknas – något som också påverkar likvärdigheten negativt då olika huvudmän och skolenheter har olika förutsättningar att tolka föreläggandena och svara upp mot dess krav.

Formerna för hur tillsynen ska bedrivas anges inte i regleringsbrev, myndighetsinstruktioner eller övrig författning. Vad gäller balansen mellan vägledning och formellt ansvarsutkrävande rent allmänt vid tillsyn har bland annat angivits att:

Den lärande, samverkande och främjande tillsynen kan ställas mot modeller som syftar till ett mer kritiskt ansvarsutkrävande och där man fastnar i stuprör. Man riskerar då att

⁵⁸⁹ Av 1 kap. 3 § skollagen (2010:800) följer att med utbildning ska förstås den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål. Tillsynen sker därför av utbildningen som helhet och inte enkom av undervisningen.

⁵⁹⁰ Prop. 2009/10:165, s. 898.

⁵⁹¹ En genomgång av samtliga beslut efter regelbunden tillsyn för 2016 visade att inget beslut angav hur huvudmän och rektorer skulle agera för att svara upp mot konstaterade brister. Även ifråga om de anmälningsärenden som granskats i samband med avhandlingen har det visat sig att inget beslut i det avseendet är vägledande för pedagoger och skolledare. Se även Lerwall, Lotta (2018) *Skola*, s. 45.

hamna i en negativ spiral, där tilliten gradvis eroderas och tillsynen inte blir den positiva hävstång som den kan vara. Därför behöver tillsynen ha en väl avvägd balans mellan främjande och ansvarsutkrävande.⁵⁹²

Sådana främjande åtgärder som efterfrågas utgörs inte minst av råd och vägledning utifrån myndighetens samlade erfarenheter. Myndighetsinstruktionen för Skolinspektionen tar inte upp råd och vägledning, men däremot anges det direkt i 26 kap. 9 § skollagen att Skolinspektionen inom ramen för tillsynen ska ”lämna råd och vägledning”. Dessutom borde det följa av såväl 6 som 8 §§ förvaltningslagen (2017:900) om service och samverkan att dessa uppgifter är en del av tillsynsverksamheten även i samband med tillsynens genomförande.

Ett problem i praktiken är att det inom ramen för tillsynen inte alltid finns tid för kvalitativ återkoppling och kunskapsåterföring efter tillsyn, även om ett sådant krav följer direkt av lagstiftningen.⁵⁹³

5.3.3 En form av ”myndighetspraxis”

Möjligheten att besluta om sanktioner innebär en ökad sannolikhet för att myndighetens beslut kommer att efterlevas, vilket ger Skolinspektionens beslut en särskild normativ tyngd. Eftersom de ärenden som myndigheten behandlar ifråga om det kompensatoriska uppdraget inte prövas i allmän förvaltningsdomstol och Skolinspektionens beslut inte heller kan överprövas blir besluten vägledande för skolväsendet och är närmast

⁵⁹² Bringselius, Louise (2017) *Tillitsbaserad styrning och ledning – Ett ramverk*, En rapportserie med bidrag till Tillitsdelegationen, s. 22.

⁵⁹³ Statskontoret (2017), s. 70.

att jämföra med en form av praxis.⁵⁹⁴ Enligt Lavin finns det inte någon tydlig ordning avseende uppdelningen mellan förvaltning och rättskipning, varför olika förvaltningsmyndigheter handlägger ärenden som i det närmaste har en rättskipande karaktär.⁵⁹⁵ Det uttalandet får anses vara högst giltigt avseende Skolinspektionens tillsynsverksamhet och beslutstyngd, då Skolinspektionen besitter både den slutgiltiga beslutskapaciteten och har möjlighet att besluta om sanktioner. Att ett mer positivistiskt synsätt på rättsvetenskapen inte erkänner Skolinspektionens beslut som praxis innebär inte att besluten trots allt har en högst reell praxisverkan avseende den pedagogiska praktiken. Synen på beslutens status kan därför skilja sig utifrån en rättslig och en pedagogisk logik, men får i alla hänseende ses som ett konkret uttryck för rättslig styrning.

Kopplat till de rättssäkerhetsaspekter rörande likabehandling och förutsebarhet kan påpekas att myndigheten vid sidan av de allmänna regler som följer av förvaltningslagen (2017:900) inte har ett preciserat förfarande för hur varje enskilt ärende ska behandlas. Då det saknas processuella regler av sådan art som följer av till exempel förvaltningsprocesslagen (1971:291) kan tillvägagångssättet i olika ärenden skilja sig mycket åt, vilket i sin tur kan ha påverkan på hur praxisvärdet bör tolkas. Det utredningsansvar som för domstols del följer av officialprincipen i 8 § förvaltningsprocesslagen är sedan den nya förvaltningslagen trädde i kraft mer likt myndigheternas utredningsansvar, vilket har jämnat ut kraven på handläggningens grundlighet.⁵⁹⁶ För både regelbunden tillsyn och tillsyn efter anmälan har dock Skolinspektionen interna rutiner för

⁵⁹⁴ Se 26 kap. 2 § skollagen (2010:800) avseende vilka beslut av Skolinspektionen som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I övrigt gäller överklagandeförbud enligt 28 kap. 18 § skollagen.

⁵⁹⁵ Lavin, Rune (1972) *Domstol och administrativ myndighet*, s. 73.

⁵⁹⁶ Jfr 23 § förvaltningslagen (2017:900) om utredningsansvar med de allmänna krav på handläggning som följde av 7 § förvaltningslagen (1986:223). Ett större uttalat ansvar ligger nu hos den enskilde att föra fram relevanta uppgifter till myndigheten.

att upprätthålla en form av standard, vilken dock inte kommuniceras utåt.

Beslut avseende regelbunden tillsyn och tillsyn efter anmälningar har till viss del olika innebörd ifråga om individ och kollektiv. Medan de beslut som följer efter regelbunden tillsyn tar upp generella brister som rektor eller huvudman föreläggs att åtgärda, gäller beslut i anmälningsärenden åtgärder avseende en eller flera konkreta händelser och inte sällan ifråga om en enskild elev. De mer generella beslut som avser en huvudman eller en skolenhet ställer vid konstaterade brister ofta krav på förändringar på en mer organisatorisk/strukturell nivå, medan beslut efter anmälningar i samma situation fordrar att huvudmannen och rektorn agerar konkret i ett visst ärende, i händelse av att brister konstateras i relation till vad författningarna anger. Viktigt att poängtera är dock att besluten inte anger *hur* den förelagda parten ska agera, utan istället visar på de brister som uppmärksammas i relation till rättskällorna och sedan lämnar till de ansvariga att själva avgöra hur de avser att komma till rätta med bristerna.⁵⁹⁷ I anmälningsärenden utreder Skolinspektionen det specifika elevärendet i syfte att påtalade avsteg från författningarna inte ska upprepas, varken gällande den enskilda eleven eller någon annan. Utgångspunkten är därmed individuella hänsyn men även med beaktande av kollektiv förbättring.

5.3.4 Kvalitetsgranskning som komplement till tillsyn

Tillsyn kan betraktas som en logisk följd av en differentierad verksamhet med flera utförare vilka verkar på en skenbar marknad. Även om tillsynen i praktiken primärt avser mätbara variabler som kunskapsresultat

⁵⁹⁷ Jfr. Lerwall, L. (2018), s. 45. Lerwall skriver att ”Ett problem för Skolinspektionen kan i detta sammanhang vara att meddela tillräckligt tydliga förelägganden i en verksamhet som är målstyrd.”

och författningsefterlevnad är det att säkerställa den mer svårdefinierade ”kvaliteten” som är myndighetens huvudsakliga uppgift.⁵⁹⁸ Skolinspektionens kvalitetsgranskningar görs av tydligt definierade delområden i utvalda skolor. Resultaten av granskningen blir därför högst relevant för de skolor där granskningen genomförts, men också på ett mer allmänt plan för alla skolor i de fall då generella förbättringsområden eller goda exempel lyfts fram. Då kvalitetsgranskningar inte i hög grad fokuserar på författningsefterlevnad, utan på hur utbildning och undervisning faktiskt tar sig uttryck, är den rättsliga kopplingen svag.⁵⁹⁹ Kvalitetsgranskning är därför någonting annat än just *rättslig* styrning. I förarbetena anges att:

Inriktningen på kvalitetsgranskningen ska vara utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer. Genom bestämmelsen om kvalitetsgranskningens inriktning ges kvalitetsgranskningen en egen identitet vid sidan om tillsynen som definieras i denna lag. Bestämmelsen om inriktningen tydliggör att kvalitetsgranskningen ska fokusera på de granskade verksamheternas måluppfyllelse. Granskningen ska belysa hur väl skolorna klarar sitt uppdrag att ge varje elev förutsättningar att nå de nationella målen i varje ämne.⁶⁰⁰

Såväl vad som avses med kvalitet som likvärdighet är rättsligt anstrukna problem som uppstår vid kvalitetsgranskning. Kvaliteten i undervisningen ska granskas bland annat i syfte att uppnå likvärdighet, men som påtalats i föregående kapitel är detta inte statiska begrepp med en enhetlig innebörd.⁶⁰¹ Eftersom kvalitetsgranskning inte primärt hänför sig till

⁵⁹⁸ 1 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁵⁹⁹ Om det vid kvalitetsgranskning skulle påvisas omfattande brister i relation till författningarnas krav finns dock inga hinder för att inleda tillsyn ex officio.

⁶⁰⁰ Prop. 2009/10:165, s. 556.

⁶⁰¹ Se avsnitt 4.2 och 4.3 ovan samt Enkvist, Viktoria m.fl. (2018) *En likvärdig utbildning*, s. 121.

det rättsliga systemet, utan är en professionell granskning av pedagogisk verksamhet, är sådan granskning inte heller på samma sätt som tillsynen bunden av de legala aspekterna av begreppen kvalitet och likvärdighet.⁶⁰² En mer extensiv tolkning av begreppen, med möjlighet att lägga sig närmare de pedagogiska definitionerna av vad som utgör kvalitet i en likvärdig skola, menar jag fungerar som ett ”mjukare” komplement till den rättsliga styrningen vilket i hög grad alltjämt är outnyttjat som styrmedel.

5.4 Skolväsendets överklagandenämnd

Som poängterats saknas i flera avseenden, inte minst vad gäller beslut inom ramen för det kompensatoriska uppdraget, möjlighet till överprövning i allmän förvaltningsdomstol. Inom ramen för skolväsendet finns dock ett domstolsliknande organ i form av Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN), som prövar *vissa* beslut på skolväsendets område.⁶⁰³ ÖKN inrättades likt Skolverket i samband med kommunaliseringen av skolans huvudmannaskap.⁶⁰⁴

Olika former av överklaganden, som tidigare prövats av Skolöverstyrelsen och av länskolnämnderna, fördelades mellan förvaltningsrätten och nämnden. Någon logik ifråga om varför beslut relaterade till det kompensatoriska uppdraget främst hanteras av ÖKN framgår inte. Det angavs däremot vid nämndens instiftande att frågor om mottagande vid skolenhet eller i viss skolform sannolikt skulle komma att bli ÖKN:s

⁶⁰² Skolförfattningarna och myndighetsinstruktionerna saknar definitioner av. Vad kvalitetsgranskning är

⁶⁰³ Se 1 § förordning (2007:948) med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd och 28 kap. 12–17 §§ skollagen (2010:800). Se även prop. 2009/10:165, s. 623 ff avseende fördelningen av ärenden mellan förvaltningsdomstolarna och Skolväsendets överklagandenämnd.

⁶⁰⁴ Prop. 1990/91:115, s. 46 f.

primära uppgift.⁶⁰⁵ Prognosen visade sig stämma såtillvida att ca 90 procent av alla ärenden 2009 rörde mottagande i gymnasieskola eller i vuxenutbildning.⁶⁰⁶ Ifråga om det kompensatoriska uppdraget prövar nämnden sådana ärenden som rör de utpekade stödåtgärderna i 3 kap. 10–11 §§ skollagen vilka fordrar särskilt beslut av rektor, samt beslut om att upprätta eller inte upprätta ett åtgärdsprogram. Även beslut om mottagande i grundsärskolan, vilket kan ses som en kompensatorisk åtgärd, kan prövas av ÖKN.⁶⁰⁷

Av 27 kap. 2 § skollagen framgår att nämnden ska bestå av en ordförande och fem ordinarie ledamöter, av vilka en ska vara ersättare för ordföranden.⁶⁰⁸ Ordföranden och ersättaren för densamma ska vara, eller ha varit, ordinarie domar medan övriga ledamöter ska ha särskild sakkunskap både vad gäller barns och elevers förhållanden och behov och vad gäller skolverksamheten i övrigt.⁶⁰⁹ Den särskilda kompetensen och förståelsen för såväl elever som för skolväsendets särskilda premisser kan ses som en förutsättning för att skapa en särskild legitimitet i skolfrågor – inte minst vad gäller det kompensatoriska uppdraget där den pedagogiska förståelsen är en förutsättning för tillämpningen av rätten.⁶¹⁰

⁶⁰⁵ Prop. 1990/91:115, s. 46 f.

⁶⁰⁶ Prop. 2009/10:165, s. 560. Sedan dess har det sammanlagda antalet ärenden hos ÖKN ökat markant, utan att det redovisats om fördelningen mellan ärendetyper ändrats, prop. 2018/19:74 *Ändring av sammansättningen av Skolväsendets överklagandenämnd*, s. 5 f.

⁶⁰⁷ Jfr med den motivering till inrättandet av en överklagandenämnd som följer av prop. 1990/91:115 *Vissa skollagsfrågor*, s. 46 f. Ärenden som rör beslut mot enskild ifråga om särskilt stöd nämns inte som en primär uppgift för nämnden, vilken primärt förmodas pröva ärenden om mottagande vid vissa skolenheter eller i vissa skolformer.

⁶⁰⁸ Se dock prop. 2018/19:74 i vilken förslag lagts om att vid behov kunna utöka nämndens sammansättning för att möta den ökande inströmningen av ärenden.

⁶⁰⁹ Även det följer av 27 kap. 2 § skollagen (2010:800).

⁶¹⁰ Beslut om individuella stödåtgärder fordrar en pedagogisk bedömning avseende om eleven tros nå upp till kunskapskraven eller inte. De åtgärder som lärare eller rektor fattar beslut om ska vara den bästa pedagogiska åtgärden för eleverna, 3 kap. 2 § skollagen (2010:800), och genomförandet av åtgärderna är endast i liten utsträckning regelrätt rättsligt.

Då nämndens beslut är slutgiltiga och inte kan överprövas av svensk domstol är enda möjligheten till ytterligare prövning i ett ärende där en enskild inte vunnit bifall av nämnden att vända sig till Europadomstolen. En sådan prövning är dock inte materiell ifråga om svensk rätt och svenska rättigheter, utan avgörs mot bakgrund av om någon rättighet under Europakonventionen blivit åsidosatt.⁶¹¹ Till skillnad från Skolinspektionen har ÖKN inte några möjligheter att besluta om sanktioner och saknar därmed påtryckningsmedel. För eventuella beslut av nämnden som sedan inte efterlevs får en anmälan göras till Skolinspektionen som där efter gör en självständig bedömning i ärendet.⁶¹²

Av 7 § förordning (2007:948) med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd framgår att nämnden kan fatta särskilda *vägledande beslut*. Sådana beslut får anses ha en särställning ifråga om praxisverkan och publiceras på myndighetens webbplats. Att de vägledande besluten kommuniceras särskilt genom att de offentliggörs på eget initiativ, vilket inte är det vanliga förfarandet avseende till exempel förvaltningsrättens domar, får ses som ett normativt uttryck med större styrningsanspråk än vad gäller beslutet i det enskilda ärendet.⁶¹³

I realiteten är dock den vägledning som kan dras av ÖKN:s vägledande beslut ofta starkt begränsad. När överklagandenämnden till exempel tog upp frågan om huruvida de vidtagna åtgärderna i ett specifikt fall

⁶¹¹ Av artikel 2 första tilläggsprotokollet framgår att alla barn har rätt till utbildning, vilket är den enda bestämmelse i konventionen som hänför sig till utbildning. Alla rättsfrågor avseende skola och utbildning som ska prövas av Europadomstolen måste därför prövas mot den innebörd som bestämmelsen fått genom praxis, vilket endast i obetydlig utsträckning är fallet ifråga om en rätt till kompensatoriska åtgärder.

⁶¹² Av 12 kap. 2 § regeringsformen (1974:152) följer att myndigheterna är fristående från varandra ifråga om myndighetsutövning. Skolinspektionen är därmed inte underställd nämnden, varför de i teorin kan komma fram till olika slutsatser ifråga om samma händelse.

⁶¹³ Beakta dock att de högsta instanserna vad gäller både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol publicerar sina domar. Eftersom Skolväsendets överklagandenämnd är enda (och därmed också högsta) instans, kan de sägas följa samma mönster.

var att betrakta som extra anpassningar eller särskilt stöd, en distinktion av vikt för möjligheten att överklaga stödets relevans och utformning, refererade myndigheten endast till förarbetenas oprecisa lydelse, vilket gav föga ytterligare vägledning.⁶¹⁴ Detsamma gäller för överklagandenämndens ställningstagande avseende vad som utgör *särskilda skäl* för att ge en elev stöd i form av enskild undervisning. Nämnden angav endast att: ”Detta innebär att sådan placering kan ske bara om elevens behov bäst kan tillgodoses genom sådan undervisning och resurserna för stöd inom den ordinarie klassens ram har prövats men inte varit tillräckliga.”⁶¹⁵ Den enda vägledning som kan dras av hur ”särskilda skäl” ska tolkas är att åtgärden inte får ges som första åtgärd, utan att andra åtgärder ska ha prövats innan, vilket är en föga uttömmande definition av ett rättsligt begrepp som visat sig komplext även inom en rad andra rättsområden.

Utifrån avhandlingens syfte är det relevant att fråga sig vad ÖKN fyller för funktion ifråga om styrningen av det kompensatoriska uppdraget. Av 1 § myndighetsinstruktionen framgår som enda uppgift att ÖKN ”ska pröva överklaganden av vissa beslut på skolväsendets område”, vilket inte svarar på frågan om nämndens ändamål i relation till det kompensatoriska uppdraget. Det framgår dock av skollagens förarbetena att överprövning av beslut av sådan karaktär att det kan betraktas som myndighetsutövning mot enskild ska kunna överklagas då det är ett krav utifrån artikel 6 i Europakonventionen om rätten till en rättvis rättegång.⁶¹⁶ ÖKN skulle utifrån den lydelsen primärt vara en institution med syfte att upprätthålla den formella rättssäkerheten i ljuset av internationella åtaganden.

⁶¹⁴ Överklagandenämndens beslut från 2015-10-08 med dnr 2015:296.

⁶¹⁵ Överklagandenämndens beslut från 2014-10-03 med dnr 2014:403.

⁶¹⁶ Prop. 2009/10:165, s. 560. Begreppet myndighetsutövning är förvisso borttaget ur förvaltningslagen (2017:900) men åsyftar utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande.

Ifråga om den reella rättssäkerhetsaspekten vad avser det kompensatoriska uppdraget är nämnden beroende av att överklaganden görs av alla delar av befolkningen i lika fall och av att huvudmän och rektorer efterlever de beslut som nämnden har fattat. Eftersom Skolväsendets överklagandenämnd saknar sanktionsmedel kan man inte tvinga fram förändringar i den pedagogiska praktiken, men däremot är ett beslut från nämnden ett starkt argument vid en eventuell efterföljande anmälan till Skolinspektionen, vilka i sin tur kan tvinga fram en förändring i enlighet med nämndens beslut genom olika sanktioner. Skolinspektionen ska i sådana fall göra en egen prövning av omständigheterna i det aktuella fallet och kan komma till en annan slutsats än nämnden, då varje förvaltningsorgan enligt 12 kap. 2 § regeringsformen (1974:152) ska agera självständigt.

I flera av överklagandenämndens vägledande beslut gör sig den formella rättssäkerheten påmind på bekostnad av pedagogiska hänsyn, trots att nämndens sammansättning tillkommit just som en avvägning mellan olika kompetenser inom skolväsendet. Ett sådant exempel är beslut rörande distinktionen mellan extra anpassningar och särskilt stöd.⁶¹⁷

Bestämmelsen om extra anpassningar tillkom som ett förtydligande av pedagogernas skyldigheter att göra mindre ingripande anpassningar i elevens ordinarie undervisning och samtidigt minska pedagogernas och rektorernas dokumentationsbörda eftersom åtgärder inom ramen för särskilt stöd fordrar ett åtgärdsprogram. Överklagandenämndens uppfattning är att åtgärder som kan kategoriseras som extra anpassningar inte *får* tas upp i en elevs åtgärdsprogram utifrån lydelsen om att åtgärdsprogram är avsett att synliggöra elevens särskilda stöd.⁶¹⁸ Detta är en rent formalistisk utgångspunkt, eftersom det i flera fall kan vara till gagn för eleven och ansvariga pedagoger att få en samlad helhetsbild av de insatser som görs för eleven, men som enligt överklagandenämndens tolkning

⁶¹⁷ Se Överklagandenämndens beslut 2015-10-08 med dnr 2015:296. Rörande betydelsen av och distinktionen mellan extra anpassningar och särskilt stöd, se kapitel 6.

⁶¹⁸ Se 3 kap. 6–10 §§ skollagen (2010:800) och prop. 2013/14:160, s. 1.

inte får finnas på ett och samma ställe i de fall då en elev har både extra anpassningar och särskilt stöd. Sammansättningen av ledamöter i nämnden tillkom för att ge särskild kompetens och förståelse för skolrelaterade frågor, men uttalandet ovan visar att nämnden är ett primärt rättsligt organ.

I och med att nämndens verksamhet är avhängig att ärenden anhängiggörs individuellt får myndigheten primärt anses knuten till individualistiska värden. Genom spridningen av vägledande beslut finns dock en potentiellt bredare påverkan på skolornas förfarande, vilket kan ses som en mer kollektivistisk styrningsform. Då nämndens vägledning är så pass sparsmakad vad gäller hur pedagogerna konkret ska agera, bedömer jag dock att vägledningen liksom den kollektiva påverkan är starkt begränsad ifråga om det kompensatoriska uppdraget. Att endast ett fåtal ärenden ansetts vägledande kan tolkas som att det pedagogiska friutrymmet alltjämt är stort.

5.5 Myndighet, individ och kollektiv

På samma sätt som vad gällde rättsprinciperna ovan visar den statliga myndighetsstrukturen på en dragkamp i det normativa fältet mellan kollektiva och individuella värden. Skolverkets roll i den rättsliga styrningen av det kompensatoriska uppdraget utgörs främst genom myndighetens kommunikationer gentemot skolväsendet. Detta sker dels utifrån en mer formell normativ kompetens genom föreskrifter och bidrag vid utarbetande av läroplaner, dels genom mer subtil kommunikation i form av vägledning och uttalanden i olika sakfrågor.

Huvudsakligen tar såväl föreskrifter som vägledning sikte på utbildningen som helhet och adresserar således den pedagogiska professionen utifrån kollektiva aspekter: hur skolväsendets olika aktörer kan agera för att på aggregerad nivå bidra till en bättre skola beaktat det övergripande ändamålet kopplat till måluppfyllelse. Även i de allmänna råd och kommentarer som behandlar arbetet med åtgärdsprogram och särskilt stöd,

vilket är en individualiserad del av det kompensatoriska uppdraget, anges att:

Bestämmelserna om ledning och stimulans innebär att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag. Utbildningen ska ta hänsyn till alla elevers olika behov, där en strävan ska vara att uppväga skillnader i deras förutsättningar. Detta innebär att organisera verksamheten på individ-, grupp- och skolnivå så att eleverna får förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.⁶¹⁹

Instruktionen tar sikte främst på rektor som utifrån bestämmelsen i 2 kap. 10 § skollagen ansvarar för sin enhets inre organisation och självständigt beslutar hur den ska organiseras. Perspektivet att individens behov ska tillgodoses främst inom kollektivet, vilket inte minst skolnivån antyder, är återkommande i Skolverkets kommunikationer som kan sägas beakta inkludering i en utsträckning som inte framgår av lagstiftningen.

Även Skolinspektionens verksamhet beaktar såväl individ som kollektiv. Den regelbundna tillsynen syftar likt Skolverkets verksamhet till att främja undervisningen på aggregerad nivå. På organisatorisk nivå innehar Skolinspektionen även en harmoniserande roll som tillståndsmyndighet vid etablering av nya skolenheter med fristående huvudmän.

Möjligheten för enskilda individer att anmäla brister i lagefterlevnaden vid den skolenhet de är knutna till är dock starkt knuten till det individualistiska normativa grundmönstret, i vilket individen är rättighetsbärare. Att myndigheten kan besluta om sanktioner för att förändra en skolas stödåtgärder riktade mot en enskild elev innebär att staten intar

⁶¹⁹ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) och kommentarer *om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 10. Bestämmelsen om ledning och stimulans är en övergripande bestämmelse om skolans ansvar att anpassa undervisningen för alla elever i 3 kap. 2 § skollagen (2010:800).

positionen av garant för att rättigheterna uppfylls. Att styrningen är konstruerad så att det i normalfallet fordras att den enskilde initierar ett tillsynsärende separerar tydligt individens ställning gentemot kollektivet, varför Skolinspektionen tydligare än Skolverket kan sägas beakta det individualistiska värdeklustret.⁶²⁰

Skolväsendets överklagandenämnd beaktar i sin tur endast överklaganden av individuella beslut och är därför en myndighet som helt och håller kan hänföras till den individualistiska sidan av det normativa fältet.

Nedläggningen av Myndigheten för skolutveckling och inrättandet av Skolinspektionen 2008 innebar en förskjutning i det normativa fältet som kom att bli än tydligare i och med skollagen (2010:800). Genom den förändrade myndighetsstyrningen menar jag att fokus försköts från kvalitetsutveckling mot tillsyn, parallellt med att individen fick en förstärkt position på bekostnad av kollektiva intressen. Detta gjorde sig gällande inte minst i den rättsliga styrningen av en annan organisationsaspekt, styrkedjan, vilken redogörs för nedan.

De normkollisioner som föreligger inom och mellan de statliga skolmyndigheterna gör sig främst gällande på ett abstrakt plan. I och med att de båda normativa grundmönstren avseende individ och kollektiv ska beaktas simultant har såväl Skolverket som Skolinspektionen fått uppdrag med dubbla hänsyn. Myndigheternas respektive verksamheter ger dock även upphov till mer konkreta normkollisioner vilka kommer till uttryck genom motstridig normgivning eller motstridiga ställningstaganden i konkreta ärenden. Det finns således inte en harmoniserad myndighetsstruktur som beaktar det ena eller det andra värdeklustret, utan de olika myndigheterna påverkar genom sina respektive verksamheter hela tiden balansen i det normativa fältet i ena eller andra riktningen vid olika tidpunkter.

⁶²⁰ Likt andra förvaltningsärenden kan myndigheten även initiera enskilda tillsynsärenden ex officio, t.ex. efter att brister i ett elevärende uppmärksammats i den regelbundna tillsynen och lämnas över till enheten för anmälningsärenden.

5.6 Styrkedjan – Den vertikala organisationen

Rättsreglerna ger på flera punkter uttryck för att skolan ska kompensera för elevernas respektive svårigheter och likvärdighetsprincipen är starkt kopplad till individens rätt att få lika förutsättningar att nå de nationella kunskapskraven.⁶²¹ Objektet för den rättsliga regleringen är i slutändan eleverna, men deras rätt till utbildning liksom det kompensatoriska uppdraget ska enligt styrningslogiken och de konkreta rättsreglerna ombesörjas av såväl huvudmän som rektorer och lärare. Organisationen av skolväsendet omfattar därför inte bara de ovan angivna statliga myndigheterna, utan även den så kallade styrkedjan.⁶²²

På en övergripande nivå träffar regleringen huvudmännen som enligt 2 kap. 2–5 §§ skollagen (2010:800) kan omfatta stat, landsting, kommun eller enskilda. Huvudmännen ansvarar för att aktörerna längre ner i styrkedjan lever upp till det kompensatoriska uppdraget.⁶²³

Det kompensatoriska uppdraget ligger som ett raster över hela skolväsendet, men för att konkretisera vad det omfattar i rättsligt hänseende behöver man också se förbi de övergripande principerna i skollagens första kapitel och skärskåda vilka rättsregler som mer konkret verkar på de olika nivåerna av styrkedjan.⁶²⁴ I det följande avsnittet redogörs för huvudmannens specifika ansvar för det kompensatoriska uppdraget vilket i högre grad än övriga aktörer omfattar ett kollektivistiskt perspektiv.

⁶²¹ Se bl.a. 1 kap. 4 § och 3 kap. 2 § skollagen (2010:800) och Scheutz, Sverker [red.] (2017) *En likvärdig skola för alla* i vilken olika aspekter av likvärdighet behandlas.

⁶²² Se Figur 2 ovan.

⁶²³ 2 kap. 8 § skollagen (2010:800).

⁶²⁴ Med ”styrkedja” avses relationen mellan, och den utpekade kompetensen för, stat-huvudman-reaktor-lärare. Se Skolinspektionen (2014) *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja för förbättrade kunskapsresultat*.

5.7 Huvudmannanivå

Av 2 kap. 8 § skollagen följer att huvudmannen har det yttersta ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med skolförfattningarna och ifråga om det kompensatoriska uppdraget görs det ingen skillnad på om huvudmannen utgörs av en kommun eller en enskild juridisk person.⁶²⁵ I vissa avseenden är det dock kommunen – även ifråga om skolor med enskilda huvudmän – som har det yttersta ansvaret, vilket ligger i linje med övriga välfärdssektorer.⁶²⁶

Som exempel kan nämnas elever som av någon anledning inte kommer till skolan, ett scenario som över tid normalt aktiverar de kompensatoriska reglerna eftersom en frånvarande elev inte kommer att nå kunskapskraven. Som grundregel ligger ansvaret för skolpliktens fullgörande i sådana fall hos den enskilda huvudmannen, i vart fall i ett första skede.⁶²⁷ Om frånvaron anses betydande och det inte finns en godtagbar förklaring ska den enskilda huvudmannen meddela elevens hemkommun, som sedan ska vidta de åtgärder som behövs för att tillgodose elevens rätt till utbildning.⁶²⁸ Hemkommunen har därmed det yttersta ansvaret och bedöms med sina mer omfattande resurser ha bäst förutsättningar att få eleven tillbaka till skolan. Att bara se till det formella huvudmannaskapet i styrkedjan är därför inte alltid funktionellt. I vissa fall utgör kommun och fristående huvudman två olika länkar i styrkedjan där kommunen intar en något överordnad position.

⁶²⁵ Jfr 2 kap. 2–5 §§ skollagen (2010:800) avseende vilka aktörer som kan vara huvudmän för skolverksamhet.

⁶²⁶ T.ex. kan en jämförelse göras med LSS-området där staten i förekommande fall utger assistansersättning och där den enskilde själv kan välja utförare, både kommunala och privata. I händelse av att en privat aktör inte levererar adekvata insatser, avvecklar sin verksamhet eller assistansersättning inte beviljas, faller ansvaret för den enskildes insatser på kommunen.

⁶²⁷ 7 kap. 22 § första stycket skollagen (2010:800).

⁶²⁸ Se 7 kap. 21 § jämte 7 kap. 22 § andra stycket skollagen (2010:800).

5.7.1 Kommunalt huvudmannaskap

2 kap. 2 § skollagen anger i första ledet att det är kommunen som är huvudman för skolan och i andra ledet att kommunens uppgifter ska fullgöras av en eller flera nämnder. Detta kan leda till märkliga tolkningar avseende vad som avses med ”kommunalt ansvar” för de fall då olika nämnder handhar uppgifter som överlappar varandra. Tolkningar som skiljer mellan nämnd och kommun. Två sådana exempel har visat sig i Högsta förvaltningsdomstolens domar avseende transport till skolan där det inte stått klart om en elev har rätt till ledsagning enligt LSS eller inte.⁶²⁹ Transport till skolan kan för vissa elever utgöra en kompensatorisk åtgärd såtillvida att de annars inte skulle kunna komma till skolan och tillgodogöra sig undervisningen.

Ärendet rörde i det ena fallet vilken nämnd som skulle tillse att eleven kom till skolan då hen inte ansågs uppfylla kriterierna för skolskjuts och inte heller till ledsagarservice.⁶³⁰ I det andra fallet var rättsfrågan huruvida assistansersättning skulle användas för att skolplikten skulle kunna fullgöras.⁶³¹

Frågan i de båda fallen var inte huruvida kommunen hade en skyldighet att tillgodose att eleven kom till skolan eller inte, utan frågan var vems ansvaret var mer specifikt. Även om ledsagarservice enligt 9 § LSS inte var aktuellt med hänvisning till redan beviljad personlig assistans följer implicit av domarna att det ändå åligger kommunen som helhet att tillse att eleven kan ta sig till skolan. Därför är det kommunens samlade resurser som kan tas i anspråk vid mer komplexa fall, vilket inbegriper till exempel socialtjänst och transportverksamhet. Denna ansvarsfördelning är

⁶²⁹ HFD 2011 ref. 62 och HFD 2013 ref. 82

⁶³⁰ Även om rättsfallet rör relationen mellan kommun och enskild är det i rättsfallet HFD 2011 ref. 62 närmast de olika nämnderna som strider med varandra.

⁶³¹ I rättsfallet HFD 2013 ref. 82 hade eleven beviljats skolskjuts med taxi och rättsfrågan var huruvida eleven därutöver skulle medges utökning av den personliga assistansen för ledsagning av assistent i taxin.

logisk, givet att det är staten som är garant för att rätten till utbildning tillgodoses, vilket genom delegeringen i skollagen fullgörs av kommunerna.⁶³²

Ett annat scenario där kommunen står som yttersta garant för såväl undervisning i allmänhet som för det kompensatoriska uppdragets genomförande är i de fall då en enskild huvudman av en eller annan anledning avvecklar sin verksamhet på kort tid. Så var till exempel fallet med JB-gymnasiet, som över en natt sattes i konkurs och lade ned sin verksamhet 2013, varför de berörda kommunerna där eleverna var hemmahörande snabbt var tvungna att hitta adekvata alternativ med beaktande av elevernas individuella behov.⁶³³

För merparten av alla uppgifter som åläggs huvudmannen i skolförfattningarna görs dock ingen skillnad på om huvudmannen är offentlig eller enskild. Eftersom enskilda huvudmän verkar inom en kommun som i sin tur är huvudman för den kommunala skolan finns dock situationer när det görs viss åtskillnad. Ifråga om den ekonomiska resursfördelningen är det kommunen som genom tillämpning av regelverket i skollagen ska säkerställa *likabehandling* mellan kommunens egna skolenheter och de skolenheter som drivs av enskilda huvudmän.⁶³⁴

5.7.2 Ekonomisk resursfördelning

Vad gäller den ekonomiska resursfördelningen, vilken utgör en av flera grunder för att efterleva det kompensatoriska uppdraget, är det kommunen som fördelar ekonomiska medel mellan olika skolenheter oavsett vem som är huvudman.⁶³⁵ I första ledet kan även staten sägas vara en

⁶³² 2 kap. 18 § regeringsformen (1974: 152) och 7 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁶³³ Se bl.a. artikeln ”JB-konkursen: Hundratals elever utan sina journaler” i Dagens Arena, 3 december 2013.

⁶³⁴ SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*, s. 42.

⁶³⁵ 2 kap. 8 b § och 10 kap. 37–39 §§ skollagen (2010:800).

aktör då stor del av skolväsendet finansieras av såväl allmänna som riktade statsbidrag samt att regleringen för hur likabehandling ska uppnås mellan de olika aktörerna följer genom lag och förordning vilka instiftats av staten i egenskap av lagstiftare. Även om den ekonomiska fördelningen inte utgör fokus för avhandlingen är det viktigt att poängtera att den rättsliga reglering som sätter ramarna för resursfördelningen anger att kommunen ska fördela medlen *olika* mellan de skolenheter som finns i kommunen utifrån elevernas förutsättningar och behov.⁶³⁶ Fördelningen till de skolenheter i kommunen som drivs av enskilda huvudmän är dock strikt reglerad för att garantera likabehandling mellan olika skolenheter då de anses konkurrera på en gemensam marknad. Allmänt gäller för enskilda huvudmän att de erhåller ett *grundbelopp* per elev, vilket bestäms utifrån de fördelningsmodeller som kommunen tillämpar för eleverna i den kommunala skolan.⁶³⁷ Särskilt stöd ingår som en del i undervisningsposten i 10 kap. 38 § första punkten skollagen (2010:800), men då alla elever inte har behov av särskilda stödåtgärder är det frågan om en pulvrisering av kostnaderna på samma sätt som vad gäller till exempel försäkringar.⁶³⁸

I särskilda fall, för elever som bedöms ha ett *omfattande* behov av särskilt stöd och där de åtgärder som skolan bedömer mest lämpliga är att anses som *extraordinära*, kan den enskilda huvudmannen även erhålla

⁶³⁶ 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800), samt prop. 2013/14:148 s. 19, där det anges "Att resurser viktas och fördelas [...] är, enligt regeringen, ett mycket viktigt instrument för att kunna uppnå *likvärdighet* i utbildningen." (författarens kursivering). Observera att den princip som tillämpas utgår från likabehandling, men syftar till att uppnå likvärdighet.

⁶³⁷ 10 kap. 37–38 §§ skollagen (2010:800). Eftersom kommunerna ska fördela medlen olika utifrån behov i termer av socioekonomisk viktning så är det inte en strikt likabehandling mellan alla elever som det är frågan om, utan likabehandling i termer av att samma fördelningsnycklar tillämpas mellan kommunala och fristående skolenheter.

⁶³⁸ Se lagrådsremiss från den 21 januari 2016 *Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever*, s. 12.

ett *tilläggsbelopp* från kommunen.⁶³⁹ Vad som utgör omfattande behov anges varken i lag eller förarbeten, utan måste bedömas från fall till fall. Med extraordinära åtgärder ska förstås sådana åtgärder som går utöver vad som normalt faller inom ramen för det särskilda stödet och som exempel nämns i förarbetena tekniska hjälpmedel, assistenthjälp och anpassning av skollocalerna.⁶⁴⁰ Åtgärderna ska vara individuella och tilläggsbeloppet får endast användas till den specifika elev som den fristående skolan har ansökt för. Inte heller får beloppen schabloniseras, utan tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.⁶⁴¹

Ett grundläggande problem vad gäller tilläggsbelopp är att de elever som har omfattande behov av särskilt stöd inte kan medges kostnads-täckning för kvalificerade pedagogiska insatser i form av till exempel tid hos speciallärare eller extra lärarstöd, eftersom sådana insatser svårigen kan definieras som extraordinära.⁶⁴² De elever som har de mest omfattande behoven av pedagogiskt stöd blir därmed hänvisade till elevassistenter, vilka i regel saknar pedagogisk utbildning och därmed inte får undervisa eleven på grund av legitimationskravet.⁶⁴³ Detta kan ses som en paradox eftersom grundprincipen avseende särskilt stöd i allmänhet är att den åtgärd som bäst bedöms svara mot elevens behov också är den som skolan ska företa. Genom de begränsningar som följer av tilläggsbeloppet, ifråga om vad medlen kan användas till, hamnar det rättsliga regelverket avseende tilläggsbelopp i kollision med reglerna för det kompensatoriska uppdraget. Kollektiva åtgärder medges inte och inte heller

⁶³⁹ Se 10 kap. 38 § skollagen (2010:800).

⁶⁴⁰ Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor*, s. 34 ff och prop. 2015/16:134 *Tilläggsbelopp för särskilt stöd till elever*, s. 9 f.

⁶⁴¹ 10 kap. 39 § andra stycket skollagen (2010:800).

⁶⁴² Se HFD 2012 ref. 46 där domstolen konstaterar att egen lärare inte kan ses som en extraordinär insats.

⁶⁴³ 2 kap. 13 § första stycket skollagen (2010:800).

vissa individuella åtgärder som pedagogiskt kan anses svara bäst mot elevens behov.

En annan problematisk aspekt avseende tilläggsbelopp är den flytande avgränsningen mellan sådana behov som föranleder särskilt stöd i allmänhet och de fall då behoven anses extraordinära. Eftersom gränsen är godtycklig finns en uppenbar risk att olika huvudmän gör olika bedömningar och därmed hotar såväl likabehandlingsprincipen över riket som likvärdigheten i det särskilda stödet. Den öppna definitionen av när behoven ska anses som omfattande öppnar upp för i vart fall två tänkbara tillämpningar av bestämmelserna om tilläggsbelopp.⁶⁴⁴

I det första fallet är det kommunens egen praxis som styr, det vill säga att kommunens bedömningar även appliceras gentemot de fristående huvudmännen. Med detta menas att bedömningen avseende om tilläggsbelopp ska utgå och i vilken storlek följer av hur kommunen hanterar resursfördelningen till motsvarande elev i kommunal skola. Reglerna om tilläggsbelopp gäller dock enbart för just de fristående huvudmännen, varför en sådan bedömning egentligen inte låter sig göras. I praktiken har det dock visat sig att merparten av landets 290 kommuner, inom ramen för friutrymmet i 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800), skapat ett system med ”kommunala tilläggsbelopp”. Detta skapar dock inte reell likabehandling eftersom den kommunala rektorn inte kan överklaga ett avslag på en sådan ansökan, medan den möjligheten finns för den fristående dito.⁶⁴⁵ Inte heller föreligger likabehandling mellan kommuner eller fristående huvudmän hemmahörande i kommuner med olika ”elevpeng”.

⁶⁴⁴ I regeringens prop. 2015/16:134 anges på s. 13 ff att bestämmelserna måste förtydligas på grund av den stora mängden domstolsavgöranden som dessutom inte är enhetliga eller ger någon vidare vägledning för tillämparna. Trots detta följer inget förtydligande av varken den aktuella propositionen eller efterföljande förarbeten, varför det alljämt är oklart hur regleringen är tänkt att fungera.

⁶⁴⁵ Se 28 kap. 5 § andra punkten skollagen (2010:800), som medger att beslut av kommunen avseende tilläggsbelopp överklagas till allmän förvaltningsdomstol. För en kommunal rektor som ansöker ”internt” finns inget förvaltningsbeslut att överklaga.

I det andra fallet skulle bestämningen av om behoven av särskilt stöd är att anse som omfattande vara avhängigt att processen avseende särskilt stöd prövats upprepade gånger, men utan att ge önskvärda resultat. Om de ordinarie formerna för särskilt stöd var ”uttömda” utan att någon progression kan påvisas skulle behoven rimligen vara att anse som omfattande. Eleven skulle i sådana fall ha misslyckats i skolan under en längre tid innan kostnadstäckning var möjlig, vilket knappast kan anses ligga i linje med det kompensatoriska uppdraget eller gynna den enskilda eleven i behov av särskilda åtgärder.

Den rättsliga logik som lägger grunden för den ekonomiska resursfördelningen skiljer således mellan offentlig och privat verksamhet i så måtto att den fungerar flexibelt för kommunala skolor medan skolor med enskild huvudman som grundprincip ska hanteras lika. Detta påverkar förutsättningarna för att (resursmässigt) kunna uppfylla det kompensatoriska uppdraget på lika villkor. Andra rättsliga principer än rent kompensatoriska hänsyn gör sig därmed gällande när det är frågan om ”rättslig reglering av ekonomiska styrningsprinciper”.⁶⁴⁶

Huvudmannens ansvar för hur den ekonomiska resursfördelningen tillämpas styrs alltså av rättsliga ramar och har en direkt påverkan på vilka skolor som kommer att få kostnadstäckning för att ge de mest behövande eleverna adekvat stöd och i vilka former. Då åtgärder inom ramen för tilläggsbelopp ska vara individuella, alltså att det ekonomiska tillskottet får användas endast för den enskilda eleven, är de vidare ett ställningstagande för ett individualistiskt stöd utan möjlighet till kollektiva lösningar.

⁶⁴⁶ Gustafsson, H. (2002), s. 438. Gustafsson menar att en viss grad av inkoherens måste tolereras för att undvika att ”andra rättsområdets specifika rationaliteter skapar ideologisk påverkan i andra områden”. I det aktuella fallet är den specifika regleringen enligt min mening överdrivet detaljreglerad i och med att den strikta koherensen ger upphov till oönskade bieffekter.

5.7.3 Huvudmannens organisation av det kompensatoriska uppdraget

De kommunala huvudmännens roll ifråga om det kompensatoriska uppdraget är vid sidan av den ekonomiska resursfördelningen även att anta mer av ett helikopterperspektiv vad gäller att tillförsäkra att elevernas olika behov tillgodoses. Samma sak gäller för fristående huvudmän som fungerar som koncerner och som ansvarar för flera skolenheter. Detta följer inte direkt genom någon specifikt rättsregel, utan utifrån en mängd olika regler och uttalanden i förarbeten avseende skolans presumerade vertikala organisation.⁶⁴⁷ Mer konkret kan detta förstås som att huvudmannens primära uppgifter är att skapa *förutsättningar* för rektorernas ledningsuppdrag.⁶⁴⁸

Utifrån den hushållningsprincip som följer av 11 kap. 1 § kommunalagen (2017:725) bör kommunen dra nytta av potentiella stordriftsfördelar, vilket kan innebära att mer resurser allokeras till särskilda skolenheter och grupper eftersom det blir mer effektivt. Samtidigt har dock kommunen att beakta integreringsnormen och grundregeln om att varje kommunal skolenhet ska vara ”öppen för alla”, vilket innebär att en elev i normalfallet ska placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare

⁶⁴⁷ I 2 kap. 8 § skollagen (2010:800) anges något vagt att ”Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.” Således anges det rättsliga ansvaret, men inte hur det ska konkretiseras.

⁶⁴⁸ Se bl.a. Skolinspektionen (2014) *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*, s. 34 ff. Se även SOU 2004:116, s. 51 där det avseende huvudmannens relation till rektor anges att ”Ledningen måste utöva ledarskap. Annars fungerar inte styrningen. Om huvudmannen inte ser till att det finns en ledning som kan utöva ledarskap kan styrningen inte fungera. Det är huvudmannens ansvar att ledningen kan utöva ledarskapet. Huvudmannen kan inte genom andra styråtgärder kompensera för ett bristande ledarskap.”

önskar att eleven ska gå.⁶⁴⁹ Även för fristående skolenheter är öppenhetskravet grundregel, men det finns dock en möjlighet att begränsa antagningen till elever i behov av särskilt stöd eller elever ”som utbildningen är speciellt anpassad för”.⁶⁵⁰ Detta omfattar såväl profilskolor som de så kallade ”resursskolor” som avhandlas i avsnitt 6.2.4 nedan och som alltså saknar legaldefinition. Motsvarande möjlighet att anpassa hela skolenheter vad gäller den kommunala grundskolan finns inte inskriven i skollagen, vilket kan sägas ligga i linje med förhärskande kollektivistiska värden om en skola för alla. I praktiken finns dock en lång rad kommunala resursskolor som inte är öppna för alla, vilket tillsynsmyndigheterna tidigare blundat för av pragmatiska skäl.⁶⁵¹ Detta skiljer sig från den annars

⁶⁴⁹ 10 kap. 30 § skollagen (2010:800). Observera dock att det enligt andra stycket samma paragraf finns möjlighet att begränsa valfriheten utifrån betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter, eller utifrån andra elevers trygghet och studiero. För den som blivit antagne vid en viss skolenhet är vidare grundprincipen att eleven ska få gå kvar på den skolenheten, 10 kap. 31 §, såvida inte eleven över tid utgör just ett hot mot andra elevers trygghet eller studiero. Om den senare regeln är avsedd att legitimera möjligheten till avstängning eller tillfälligt omplacering enl. 5 kap. 12–14 §§, eller om det de facto öppnar upp för att permanent tvinga en elev till ett skolbyte, framgår inte.

⁶⁵⁰ 10 kap. 35 § första stycket andra punkten skollagen (2010:800).

⁶⁵¹ Under min egen tid vid Skolinspektionen inkom ett ärende avseende mottagande till ”Kannebäcksskolan döv och hörsel”, en kommunal skolenhet i Göteborg avsedd för elever med språkstörning, hörselnedsättning eller dövhet. Anmälares barn hade trots rätt diagnoskod inte tagits emot vid skolan. Undertecknad fick då i uppgift att pröva om skolan uppfyllde öppenhetskravet, vilket den naturligtvis inte gjorde. Rent rättsligt fick skolan därför inte finnas och skulle inte tillåtas bedriva sin verksamhet. Den fyrkantiga rättsliga logiken anger att de barn som går på skolan inte kan få ämnet musik i enlighet med grundskolans kursplan, varför de istället skulle placeras vid en statlig specialskola, som har en kursplan anpassad efter funktionsvariationen. Den närmaste specialskolan är Vänerskolan i Vänersborg, ca nio mil enkel resa från Göteborg. Efter dragning hos Skolinspektionens ledning beslutades att inga krav skulle riktas avseende att ”Kannebäcksskolan döv och hörsel” skulle stängas – dock utan närmare motivering, varför det inte går att utläsa om det var hänsyn om eleverna eller politiska skäl som låg bakom beslutet att göra ett avsteg från lagstiftningen. I och med Högsta förvaltningsdomstolens dom 28 juni 2017 i mål 3086–16 har möjligheten öppnats upp för kommunala resursskolor. Skolinspektionen argumenterade i målet dock mot ett sådant utfall.

positivistiska syn som gäller för den rättsliga logik som tillsynen är en del av i och med att Skolinspektionen tar i beaktande en form av realism. Varför möjligheten finns för skolor i enskild regi framgår inte av förarbetena, men kan inte sägas följa den rättsliga logiken i övrigt, vilket gör resursskolor till något av en anomali. Då kommunen inte kan hänvisa en elev till en viss skolenhet ska det kompensatoriska uppdraget uppfyllas på den skolenhet där en elev med en viss behovsbild *väljer* att gå, oavsett om skolan är anpassad för det eller inte. Huvudmannen kan dock lägga grunden för att det finns skolenheter som bättre kan svara mot elevernas olika behovsbilder.

På huvudmannen ankommer att tillse att alla elevernas behov kan täckas inom den egna organisationen i stort och med beaktande av vårdnadshavarens rätt att fritt välja skolenhet för sina barn ska resurser allokeras dit där de behövs bäst. Det finns inga rättsliga regler som möjliggör att det kompensatoriska uppdraget sätts åt sidan på grund av resursbrist eller bristfällig organisation. En konkret organisatorisk åtgärd från en huvudman med flera skolenheter är att få till stånd samverkan mellan skolenheterna så att kompetens och resurser används mer effektivt. För en fristående huvudman saknas i regel möjligheten till stordriftsfördelar eller organisatoriska åtgärder utanför en viss skolenhet som kan gagna det kompensatoriska uppdraget. Istället ankommer det i sådana fall på rektor att organisera skolenheten internt för att på bästa sätt kunna möta elevernas olika behov, vilket också gäller för rektorer inom den kommunala verksamheten.⁶⁵²

En form av samverkan mellan olika kommunala skolenheter som berör det kompensatoriska uppdraget sker i praktiken ofta genom att skolenheterna fått dela på viss specialkompetens, till exempel utredande specialpedagoger, skolpsykologer eller logopedier, samt genom så kallade

⁶⁵² 2 kap. 10 § skollagen (2010:800) anger att rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov.

kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper.⁶⁵³ Det senare är ur rättslig synvinkel inte helt oproblematiskt och illustrerar hur de olika rättskällorna inte alltid samspelar, samt hur olika myndigheter ser olika på förekomsten av sådana undervisningsgrupper.⁶⁵⁴

5.7.4 Huvudmannens egenkontroll

För att säkerställa att huvudmannen vidtar de åtgärder som fordras för att bland annat tillförsäkra att det kompensatoriska uppdraget uppfylls finns i 4 kap. 3 § skollagen (2010:800) ett krav på att varje huvudman systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen, vilket betecknas som systematiskt kvalitetsarbete. I den föregående skollagen (1985:1100) fanns ett krav på att det i varje kommun skulle finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visade hur kommunens skolväsende gestaltades och skulle utvecklas. Huvudmannen hade en skyldighet att kontinuerligt följa upp och utvärdera skolplanen.⁶⁵⁵ I praktiken skulle skolplanen tydliggöra vilka prioriteringar som gjordes av läroplanens övergripande mål. På skolenhetsnivå gällde regleringen om kvalitetsredovisning i enlighet med förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet.

När den nya skollagen (2010:800) trädde i kraft infördes regler som enligt propositionen omfattade ”allmänna regler” avseende systematiskt kvalitetsarbete, vilket avsåg minska graden av statlig styrning utan att för

⁶⁵³ Flera kommuner tillämpar en idé om en central elevhälsa som verkar övergripande med skolutveckling och stärker upp elevhälsan på de olika skolenheterna. Se Skolinspektionen (2016) *Elevhälsa – Elevers behov av skolans insatser*. Vidare visade Skolinspektionens första femårscykel, inom vilken alla Sveriges grundskolor tillsynades, att kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper var vanligt förekommande.

⁶⁵⁴ För en fördjupad analys av de kommungemensamma särskilda undervisningsgrupperna, se avsnitt 6.2.4 nedan.

⁶⁵⁵ 2 kap. 8 § skollagen (1985:1100).

den delen sänka kravnivån.⁶⁵⁶ Samtidigt angavs att ”nationell likvärdighet i ett decentraliserat system förutsätter att staten fastställer nationella mål och systematiskt följer upp och granskar att målen nås och att ett systematiskt kvalitetsarbete utvecklas på lokal nivå”.⁶⁵⁷ Därför måste det systematiska kvalitetsarbetet bedrivas hos såväl huvudmannen som på skolenheten parallellt.⁶⁵⁸

Kopplingen mellan det systematiska kvalitetsarbetet och det kompensatoriska uppdraget ligger i att utvecklingen av verksamheten ska ses som en *process* där en analys och utvärdering av skolans resultat och redan vidtagna åtgärder ska ligga till grund för nya beslut om åtgärder på överordnad nivå.⁶⁵⁹ Vilka resultat som avses har inte angetts i skolförfattningarna, men Skolverket har i sina allmänna råd och kommentarer uttryckt att det är frågan om resultat i termer av måluppfyllelse i relation till de nationella kunskapskraven, vilket kan synliggöras genom till exempel betyg.⁶⁶⁰

Detta är relevant i sammanhanget eftersom de nationella kunskapskraven utgör en miniminivå, för vilket det kompensatoriska uppdraget innebär att extra anpassningar eller särskilt stöd ska sättas in i de fall då en elev befaras att inte nå kunskapskraven. Därmed finns en direkt koppling mellan de båda stödformerna och systematiskt kvalitetsarbete, samt att kvalitetsarbetet direkt eller indirekt mäter hur väl huvudman och skolenheter lever upp till det kompensatoriska uppdraget.⁶⁶¹ I realiteten innebär regleringen alltså att det inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet ankommer på såväl huvudmannen som på rektorn att

⁶⁵⁶ Prop. 2009/10:165, s. 620.

⁶⁵⁷ Prop. 2009/10:165, s. 303.

⁶⁵⁸ Se 4 kap. 3–4 §§ skollagen (2010:800).

⁶⁵⁹ Prop. 2009/10:165, s. 304.

⁶⁶⁰ Skolverket allmänna råd och kommentarer (SKOLFS 2012:98) *Om systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*, s. 12 f.

⁶⁶¹ Direkt om det tas upp som en specifik punkt i det systematiska kvalitetsarbetet och indirekt till följd av att mål- och resultatuppfyllelsen utvärderas.

kontinuerligt utvärdera hur deras respektive ansvarsområden fungerar kompensatoriskt för att identifiera eventuella brister eller förbättringsområden. På sätt och vis är det alltså frågan om en form av intern granskning av den egna verksamheten, vilket ligger väl i linje med den mål- och resultatstyrning som präglar skolan och den rättsliga regleringen, som en naturlig följd av att styrningen alltmer kommit att präglas av new public management.⁶⁶² Vidare anges att arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras, vilket i sig är en förutsättning för att tillsynsmyndigheterna ska kunna övervaka att den systematiska kvalitetsgranskningen är ändamålsenlig givet dess syfte och att den täcker upp de områden som följer av skolförfattningarna.⁶⁶³ Extern tillsyn av intern tillsyn, eller självreglering.

Med beaktande av att regleringen i lag vad gäller det kompensatoriska uppdraget i form av extra anpassningar och särskilt stöd har blivit allt mer omfattande och detaljerad finns dock en överhängande risk för att både huvudmän och rektorer upplever att de inte alls har de friare tyglar som anges i förarbetena, utan att den nya reglering som infördes snarare verkar begränsande i relation till den tidigare skolplanen med tillhörande kvalitetsredovisning.⁶⁶⁴ Risken är att det systematiska kvalitetsarbetet i hög grad fokuserar på lag- och processefterlevnad, snarare än till vad som ur ett pedagogiskt perspektiv anses som kvalitetsutvecklande. En stark koppling föreligger således mellan den rättsliga principen om kvalitet, så som den definierats i KAPITEL 4 ovan, och den pedagogiska praktiken vad gäller systematiskt kvalitetsarbete.

⁶⁶² Se t.ex. Öberg, Shirin Ahlbäck (2014) *Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningsamhället*, s. 174 ff.

⁶⁶³ 4 kap. 6 § skollagen (2010:800).

⁶⁶⁴ Stora delar av det särskilda stödet följde innan den nya skollagen (2010:800) av skolformsförordningarna och hade inte lika utförliga förarbeten eller allmänna råd som preciserade hur stödet skulle utformas. Extra anpassningar var överhuvudtaget inte rättsligt reglerat i författningarna före prop. 2013/14:160.

5.7.5 Styrningslogik(er)

Sammanfattningsvis ger den rättsliga logiken uttryck för utifrån vilka faktorer huvudmannen måste organisera sin verksamhet, hur de ekonomiska medlen bör och ska fördelas samt för att en del av den löpande tillsynen utlokaliseras till lokal nivå. Hur likvärdig självutvärderingen genom det systematiska kvalitetsarbetet är med beaktande av att Sverige har 290 kommuner är dock oklart.

Rättsreglerna på huvudmannanivå antar ramlagskaraktär och anger mål och gränser, vilket ligger i linje med den uttalade mål- och resultatstyrningen. I de flesta fall anges inte *hur* huvudmannen behöver agera för att uppnå de legala kraven. Undantaget är hanteringen av den ekonomiska resursfördelningen mellan kommunala och fristående skolenheter där än mer reglering genom lag förslagits i och med skolkostnadsutredningen.⁶⁶⁵

Eftersom ekonomisk styrning utgör ett såväl statligt som kommunalt komplement till den rättsliga styrningen är det viktigt att de båda styrsystemens respektive logiker beaktas och inte motverkar varandra. Den rationalitet ifråga om likabehandling som följer av den ekonomiska, skenbart marknadsanpassade, styrningslogiken ger inte per definition upphov till ökad likvärdighet.⁶⁶⁶

Konstruktionen avseende tilläggsbelopp omfattar värden som är starkt förankrade i det individualistiska normativa grundmönstret i och med att resurser enbart får användas till den enskilda eleven även i de fall då det kan påvisas att den aktuella elevens behov bättre skulle tillgodoses genom till exempel åtgärder på gruppnivå. Den mer omfattande detaljregleringen och den positivistiska utgångspunkten är enligt min mening

⁶⁶⁵ Se SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*.

⁶⁶⁶ Jfr. avsnitt 4.2.1 ovan.

inte ändamålsenlig och ger upphov till oönskade bieffekter som att de mest behövande eleverna ges den minst kvalificerade undervisningen.⁶⁶⁷

Decentraliseringen av huvudmannaskapet och det utökade kommunala självstyret gav sken av att kommunerna fick mer bestämmanderätt över hur skolverksamhet skulle bedrivas utifrån lokala förutsättningar och behov.⁶⁶⁸ Huvudmännens självbestämmande syns i 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800) vad gäller den ekonomiska tilldelningen, i den relativt oreglerade vertikala organisationen och i tanken om självreglering genom systematiskt kvalitetsarbete lokalt. Samtidigt innebär kravet på likvärdighet och det differentierade huvudmannaskap som även inbegriper stat, landsting och fristående huvudmän att lagreglerna kommit att öka i antal och detaljrikedom för att tillse att alla aktörer drar åt samma håll och når upp till viss kvalitet att staten har ett starkt grepp om den svenska skolan. Inte minst genom tillsynen av huvudmännens respektive verksamheter blir det tydligt att staten aldrig släppte det primära ansvaret för skolan i början av 1990-talet och, menar jag, att kommunalisering i ordets egentliga mening snarast är en fiktion.⁶⁶⁹

Vad som däremot är slående är att flera rättsliga styrningslogiker tillämpas parallellt och att det därför inte är frågan om renodlad mål- och resultatstyrning. Som nämnts ovan tillämpas både regelstyrning och ramlagstiftning för olika nivåer i styrkedjan och i det följande kapitlet kommer även att redogöras för tydliga inslag av professionsstyrning. Att den rättsliga styrningen skiljer sig åt och att det ibland tillämpas olika styrningslogiker för att reglera samma situation menar jag skapar ytterligare en dimension av förvirring hos den pedagogiska disciplinen, eftersom olika logiker ibland beaktar motstående värden ifråga om individ och kollektiv.

⁶⁶⁷ Detta är något tillspetsat och i vissa fall finansieras elevassistenter av tilläggsbelopp, vilka handleds väl av lärare och specialpedagoger eller enbart fungerar som elevens ”överjag” och därmed inte antar en pedagogisk funktion.

⁶⁶⁸ SOU 2014:5, s. 74.

⁶⁶⁹ Ibid.

5.7.6 *Förhållandet mellan organisation och normkollisioner*

Ifråga om huvudmannens förhållande till det kollektivistiska respektive individualistiska värdekluster som kan identifieras bakom rättsprinciperna och rättsreglerna kan sammanfattningsvis sägas att huvudmannens uppgift ifråga om det kompensatoriska uppdraget, så som den kommer till uttryck i lagstiftningen, är att genom *beslut om kollektivet skapa förutsättningar för* individerna. I detta ligger egentligen ingen motsättning mellan kollektiv och individ, men då huvudmannens roll och ansvar ligger på en övergripande nivå, relativt långt från den pedagogiska praktiken i klassrummen, kan huvudmannen inte ensam säkerställa en balans mellan de båda värdemässiga utgångspunkterna oaktat vad rektorer och lärare gör. Huvudmannen är vidare den aktör som har bäst förutsättningar att på organisatorisk väg lägga grunden för ett kompenserande förhållningssätt gentemot kollektivet, vilket inte i någon mer omfattande mening beaktas specifikt i rättsreglerna.

Genom att till exempel etablera resursskolor, allokera medel resurseffektivt efter behov och kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamhet och resultat på aggregerad nivå kan dock huvudmannen lägga en god grund för att aktörerna längre ned i styrkedjan kan fullgöra det kompensatoriska uppdraget i realiteten.

Den tredje forskningsfrågan behandlar vilka relationer som finns mellan skolväsendets organisation ifråga om det kompensatoriska uppdraget och de normkollisioner som gör sig gällande i rättsordningen. Utifrån vad som angetts i det förevarande kapitlet syns slitningarna i det normativa fältet även på myndighetsnivå likväl som i huvudmannens tilldelade uppgifter i styrkedjan. Grundskolans kollektivistiska utgångspunkt avspeglas dock hos de aktörer som på övergripande nivå verkar för att stärka skolväsendet som helhet, medan de uppgifter som rör ingripande i enskilda fall går att härleda till de individualistiska värden som präglar det ena normativa grundmönstret. Det senare syns inte minst i Skolinspektionens tillsyn efter anmälan och i Skolväsendets överklagandenumnds uppgifter.

Som påtalats ovan i avsnitt 5.5 gör sig normkollisionerna främst gällande på ett abstrakt plan när det gäller den övergripande organisationsstrukturen, vilket sannolikt beror på att huvudmannens uppgifter är sparsamt reglerade i skollagen och därmed lämnar ett tämligen omfattande friutrymme. Ramlagskaraktären fungerar därmed väl vad gäller att säkerställa lokal anpassning till gagn för kollektivet.

Merparten av de rättsregler som rör det kompensatoriska uppdraget träffar dock skolledare och lärare, aktörer längre ned i styrkedjan, och är utformade gentemot individen. Inte sällan kommer de till uttryck i rättighetsliknande termer och är mer detaljerade. Den övergripande kollektivistiska strukturen och integreringsnormen kolliderar därför primärt med motstående normer på ett mer verksamhetsnära plan, vilket avhandlas i kapitlet nedan. Samtidigt kolliderar även de olika formerna för styrning när ramar ställs mot regler.

KAPITEL 6

6 Kompensatoriska åtgärder

Innan en fortsatt redogörelse för de rättsregler som styr relationen mellan pedagog eller rektor vis-à-vis en viss elev, alltså nivåerna under huvudmannen, behövs ytterligare konkretion av vad det kompensatoriska uppdraget egentligen avser. Att skriva eller tala om skolans ”kompensatoriska uppdrag” fordrar att definiera den begreppsmässiga innebörden, vad det är en elev ska kompenseras för och hur ska det gå till? Den frågan kan dock endast besvaras i relation till vad det är eleverna förväntas tillgodogöra sig i skolan.

En elevs eventuella svårigheter behöver inte innebära att eleven misslyckas i skolan, varför behovet av stöd uppstår i relation till någonting annat, som mål, krav eller förväntningar på eleven. Den allmänna bilden av vad skolans uppdrag omfattar kan i vissa avseenden skilja sig från vad som följer av den rättsliga regleringen, men givet det rättsliga systemets sammanflätning med det politiska systemet får rättskällorna på området anses ge uttryck för vad som normativt, från en auktoritär position, bedöms som skolans kompensatoriska uppdrag.⁶⁷⁰

⁶⁷⁰ Vid sidan av mål och kunskapskrav menar jag att det finns förväntningar från inte minst vårdnadshavare avseende fostrande inslag i skolan, vilka traditionellt legat på

För att på rättslig väg beskriva det kompensatoriska uppdraget i de delar som direkt berör eleven är bestämmelsen i 3 kap. 2 § skollagen (2010:800), rubriksatt som ”Barnens och elevernas lärande och personliga utveckling”, en lämplig utgångspunkt där det anges att:

Alla barn och elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav eller kravnivåer som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling.

Första ledet utgår från utbildningens mål och ställer höga krav på skolväsendet utifrån att varje elev ska utvecklas så långt som möjligt. Elevens kapacitet utgör riktmärket snarare än skolans kompetens. De mål som avses ska enligt 1 kap. 11 § första stycket skollagen anges i den läroplan som ska upprättas för varje skolform. I läroplanen för grundskolan (Lgr 11) anges målen för skolformen i förordningens andra kapitel och kompletteras därtill med ”riktlinjer”. De uttryckliga målen kan sägas omfatta styckena 2.1–2.3 och fokuserar på vad eleverna i grundskolan ska tillgodogöra sig, eller snarare vad skolan ska *se till* att eleverna ges bästa möjlighet att tillgodogöra sig.⁶⁷¹ Målen relaterar i hög grad till det ovan

hemmen. Om skolan försöker svara upp mot de externa förväntningarna finns en risk att det sker på bekostnad av skolans kunskapsförmedlande uppdrag.

⁶⁷¹ I läroplanen anges att ”skolan ska...”, vilket indikerar att läroplanen främst gäller skolan och inte eleverna. Ett annat perspektiv som inte kommer till uttryck i läroplanen är att eleverna *ska* lära sig, med *hjälp* av skolan. Det kan tyckas som ett onödigt påpekande,

nämnda syftet med skolväsendet som anges i portalparagrafen 1 kap. 4 § skollagen. Som en del i läroplanen finns även de kursplaner som mer konkret anger vilka mål i form av ”kunskapskrav” som gäller för varje enskilt ämne i grundskolan. Kunskapskraven definieras i form av lärandemål för de olika betygen i den aktuella betygsstegen. Motsvarande gradering saknas vad gäller normer, värden och graden av ansvarstagande, varför det är lättare att utvärdera kunskapsutvecklingen än personlig utveckling i allmänhet.⁶⁷²

Den rättsliga logiken lägger därmed sitt huvudsakliga fokus på skolans uppdrag som kunskapsförmedlare, vilket får till följd att även det kompensatoriska uppdraget främst kommer till uttryck i det hänseendet. Ett tydligt uttryck för detta är att andra ledet i 3 kap. 2 § skollagen uttryckligen tar sikte på skolans skyldighet att inom ramen för det kompensatoriska uppdraget tillse att funktionsnedsättningar i så liten utsträckning som möjligt inverkar negativt på elevens utveckling mot kunskapsmålen. Någon motsvarande bestämmelse som konkret uttrycker vikten av sådana kompensatoriska åtgärder avseende utvecklingen mot de övriga målen finns inte.

Värt att notera är att skolförfattningarna mer eller mindre genomgående ser till konstaterade *behov* i pedagogiskt hänseende och bortser från medicinska diagnoser, men att den förevarande regeln specifikt lyfter upp funktionsnedsättningar. Eftersom begreppet funktionsnedsättning i praktiken har en nära koppling till den medicinska och den psykologiska vetenskapsdisciplinen görs här ett avsteg, vilket definitionsmässigt även inrymmer neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som i regel är svårare att uppmärksamma än fysiska.⁶⁷³

men skillnaderna mellan perspektiven är högst relevant för att utröna vad som är skolans egentliga uppdrag och när skolan lyckas respektive misslyckas i det uppdraget.

⁶⁷² Jämför de mjuka värden avseende personlig utveckling, demokrati och samhällsansvar som anges i 1 kap. 4 § skollagen (2010:800). Se även avsnitt 4.3 ovan om kvalitet.

⁶⁷³ Anekdotiskt kan sägas att ett vanligt scenario i praktiken, som författaren stött på många gånger, är att en elev efter att ha fått en diagnos bedöms vara i behov av särskilt

En annan väsentlig fråga, som bara avhandlas översiktligt här, är hur skolväsendet utifrån lydelsen i 3 kap. 2 § skollagen, sista meningen, uppfyller kraven på att tillse att även de elever som lätt når målen *stimuleras att nå längre*. En farhåga som uppmärksammats de senaste åren är att ”de bästa” eleverna blir allt färre, vilket tyder på att stort fokus läggs vid de elever som inte når målen.⁶⁷⁴ I styrningshänseende har allt fler regler, krav och rättigheter tillkommit för de elever som befaras att inte nå kunskapskraven, medan det inte skett någon motsvarande reglering för att stärka situationen för de elever som enkelt når målen, men som inte får tillräcklig stimulans i skolan i relation till sin kapacitet.⁶⁷⁵ Beroende på hur man betraktar det kompensatoriska uppdraget och vem som ska kompenseras för vad, kan även gruppen högpresterande elever vara i behov av individuella åtgärder för att de ska nå så långt som möjligt utifrån sina egna förutsättningar.

Den fortsatta redogörelsen kommer inte att på samma sätt följa styrkedjan vertikalt och avhandla rektor och lärare separat, utan kommer istället att utgå från de olika grader av individualiserat stöd som följer av lagstiftningen och som ankommer på endera professionen. Det är dock endast rektor som utifrån skolförfattningarna har möjligheten att i organisatoriskt hänseende påverka skolenheten vad gäller det kompensatoriska uppdraget, medan lärare, speciallärare, specialpedagoger och andra funktioner som arbetar direkt mot elever är att betrakta som de egentliga utförarna.

stöd. Funktionsnedsättningen är då konstaterad, men sett till behoven hade eleven samma behov innan diagnosen fastställdes som efter, vilket innebär att skolan då brustit med att tillgodose dessa behov.

⁶⁷⁴ Se bl.a. Gustafsson, J-E. m.fl. (2016) *Policyidéer för svensk skola*, s. 65 och Skolverket (2016) *PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik*, s. 26. Se även Skolinspektionen (2018) *Utmanande undervisning för högpresterande elever. Kvalitetsgranskning på gymnasieskolans naturvetenskapliga program*.

⁶⁷⁵ 3 kap. skollagen (2010:800) har sedan ikraftträdandet 2011 förändrats succesivt, bland annat genom införandet av extra anpassningar (prop. 2013/14:160) och nu senast genom den så kallade ”läsa, skriva, räkna-garantin” i 3 kap. 4 § skollagen och prop. 2017/18:195.

6.1 Stöd och anpassningar

6.1.1 Individuella åtgärder

Stöd är i sig inte ett rättsligt begrepp, utan kan sägas omfatta all verksamhet i relationen skola–elev som verkar för att eleverna ska tillägna sig kunskap och uppfylla de övriga målen med skolväsendet.⁶⁷⁶ Ordinarie undervisning utan några inslag av individuell anpassning kan därför sägas utgöra den mest basala formen av stöd i så måtto att även gängse undervisning per se är ett stöd för elevens kunskapsinläring och personliga utveckling. I 3 kap. 2 § skollagen (2010:800) uttrycks detta gängse stöd i termer av ”ledning och stimulans”, vilket alltså gäller lika för alla elever oavsett behov.

I de fall då eleven uppvisar svårigheter med att nå de nationella kunskapskraven kan det som ett första steg av mer individualiserat stöd bli frågan om *extra anpassningar*.⁶⁷⁷ Begreppet infördes i skollagen 1 juli 2014, men i förarbetena angavs att detta enbart var ett förtydligande avseende vad som redan tidigare – om än icke kodifierat – gällde för undervisningen i det svenska skolväsendet.⁶⁷⁸ I de fall då extra anpassningar inte kan anses tillräckligt ska skolan genom beslut av rektor sätta in åtgärder i form av *särskilt stöd*, vilka tydligare följer av lagens bokstav.⁶⁷⁹

Som nämnts ovan finns det i fråga om ekonomisk resurstilldelning vidare olika grader av särskilt stöd, där det anges att om eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd kan utgå ett högre belopp för att täcka kostnaderna för till exempel elevassistent, lokalanpassning eller särskilt

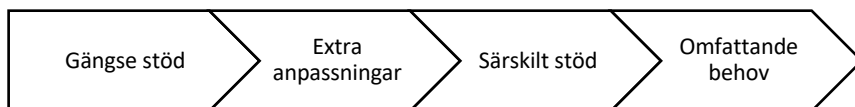
⁶⁷⁶ Se t.ex. 1 kap. 4 § andra stycket skollagen (2010:800). ”Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt”.

⁶⁷⁷ 3 kap. 5 § skollagen (2010:800).

⁶⁷⁸ Prop. 2013/14:160, s. 21.

⁶⁷⁹ 3 kap. 7 § skollagen (2010:800).

anpassade lärverktyg. Ur ett rättsligt perspektiv kan behovens omfattning därför resultera i åtgärder enligt en glidande skala.



Figur 3: Stödåtgärderna i relation till behovsgrad.

Gränsdragningen mellan de olika ”graderna” av stöd är inte i alla avseende tydlig, utan grundar sig främst på pedagogiska bedömningar av elevens behov. I ett styrningsperspektiv är det dock viktigt att graden av stödbehov kategoriseras, eftersom det rättsliga ansvaret för det kompensatoriska uppdraget faller olika mellan huvudman, rektor och pedagog beroende på den behovsbedömning som görs.

I det följande redogörs för de individuella åtgärder som regleras i skolförfattningarna, samtidigt som dessa hela tiden vägs mot de kollektiva hänsyns om skolan har att beakta samtidigt som varje elevs specifika behov ska tillgodoses. Som visas nedan innebär inte individuella åtgärder alltid att det är individen som primärt gynnas, utan kollektivet.

6.1.2 Extra anpassningar och rättens ”responsivitet”

Med utgångspunkten i att all form av pedagogisk verksamhet är ett stöd i elevernas lärande per se, inträder det första stadiet i det kompensatoriska uppdraget i form av mindre anpassningar av elevens studiemiljö, materiel och tilltal. Det kan argumenteras för att sådana mindre anpassningar av den gängse undervisningen, inom ramen för elevens ordinarie grupp- eller klasstillhörighet, är att anses som en naturlig del av pedagogens gängse undervisningsmetoder och att det därför saknas behov av rättslig styrning i det avseendet. Till stöd för en sådan argumentation angavs i prop. 2013/14:160, som låg till grund för införandet av det rättsliga begreppet extra anpassningar, att:

”...uppmärksamma elevers stödbehov och tillhandahålla stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen faller redan i dag inom lärarnas kompetensområde. Regeringen anser således att förslaget inte ålägger lärarna något som inte redan ingår i professionen. Som huvudregel bör elevers behov av stöd alltså kunna hanteras inom ramen för de resurser som lärare eller t.ex. lärarlaget har tilldelats.”⁶⁸⁰

I sammanhanget bör förtydligas att lagstiftaren inte tagit någon hänsyn till eventuell kostnadsökning till följd av införandet av extra anpassningar. ”Rätt” åtgärder ska vidtas, oaktat vad de ekonomiska konsekvenserna blir, varför ekonomi aldrig får vara ett argument *mot* en viss åtgärd.⁶⁸¹

Den grundläggande idén om att det är upp till den pedagogiska professionen på lärarnivå att hela tiden individanpassa undervisningen lyftes fram redan i SIA-utredningen och har gällt sedan dess.⁶⁸² Med 1990-talets ökande detaljreglering avseende stödformerna och den nya skollag som började tillämpas 2011 följde dock en omfattande osäkerhet inom den pedagogiska professionen vilket fick till följd att de mer ingående stödåtgärderna och den tillhörande dokumentationen i praktiken överarbetades, vilket i sin tur gav upphov till en känsla av tidsbrist hos flertalet

⁶⁸⁰ Prop. 2013/14:160 s. 18.

⁶⁸¹ Även om lagstiftaren inte någonstans nämner att ekonomiska förutsättningar får spela in i besluten om vilket stöd som ska sättas in för en viss elev är lagstiftaren medveten om att ekonomin i realiteten har viss påverkan på vilka beslut som fattas: ”Det är elevens behov av stöd som ska vara vägledande för besluten. För rektorn är därför varje beslut om en stödåtgärd något som måste föregås av noggranna pedagogiska överväganden, samtidigt som det också finns ekonomiska realiteter att beakta.” (prop. 2009/10:165, s. 289).

⁶⁸² Prop. 1975/76:39 *Om skolans inre arbete m.m.* Se även avsnitt 3.2 ovan.

pedagoger.⁶⁸³ Den rättsliga kommunikation som följde bestod i fler och mer detaljerade rättsregler, vilket indikerar hur den rättsliga och den politiska logiken samverkar ifråga om responsivitet till upplevda samhällsproblem. I propositionen som lade grunden för införandet av extra anpassningar föreslogs ”ändringar i skollagen (2010:800) i syfte att *förtydliga* reglerna om stöd och särskilt stöd.”⁶⁸⁴ Det var således inte frågan om någon ny reglering, utan om ett förtydligande av befintliga regler, uttryckt som en ny paragraf i skollagen. Det egentliga syftet bakom införandet av extra anpassningar var dock att avlasta rektorerna från utredningar och beslut gällande särskilt stöd samt avlasta lärarna från deras dokumentationsbörda.⁶⁸⁵ Således var den politiska ambitionen att förenkla kommunikationen mellan det rättsliga och det pedagogiska.

Pedagogens ansvar att anpassa undervisningen utifrån olika elevers behov var tidigare inte föremål för en specifik lagregel, utan följde istället av den pedagogiska praktiken och av mjukare former för styrning.⁶⁸⁶ När den nya skollagen trädde ikraft 2011 specificerades det i förarbeten och i allmänna råd hur det särskilda stödet var tänkt att fungera och stor vikt lades vid dokumentation av stödet, bland annat i syfte att bättre kunna följa upp och utvärdera åtgärderna.⁶⁸⁷ Den mer specifika regleringen skapade osäkerhet bland pedagoger avseende vad som var att betrakta som särskilt stöd och inte. Konsekvensen blev att åtgärdsprogram blev norm även i de fall då det var frågan om mindre ingripande åtgärder vilka

⁶⁸³ Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

⁶⁸⁴ *Ibid.*, s. 1. (Författarens kursivering).

⁶⁸⁵ *Ibid.*, s. 18 f.

⁶⁸⁶ Exempel på sådan styrning var elevernas individuella utvecklingsplaner, i vilka anpassningar i undervisningen regelmässigt togs upp.

⁶⁸⁷ Se bl.a. Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2013:8) och kommentarer *Om arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd* och prop. 2009/10:165, s. 289 f. Notera att det inte var frågan om sådan systematisk utvärdering som det följde av det systematiska kvalitetsarbetet, utan utvärdering av åtgärderna för den enskilda eleven.

i egentlig mening inte kunde kategoriseras som särskilt stöd.⁶⁸⁸ Den rättsliga logiken var att lagstifta om den pedagogiska praktik som redan existerade och som nu benämns extra anpassningar.

En grundläggande orsak bakom den pedagogiska missuppfattning som ledde fram till att extra anpassningar blev en konkret lagregel var alltså Skolverkets förtydligande genom allmän råd och Skolinspektionens konstaterade brister gällande utredning och dokumentation av det särskilda stödet. Att mer av den faktiska styrningen landar hos myndigheter och att beslutsfattande i stor utsträckning flyttats från domstolarna till olika myndigheter betecknas som ett inslag av *responsiv rätt*.⁶⁸⁹ När den responsiva rätten genom myndigheternas rättstillämpning inte svarar mot det politiska systemets ”förväntningar” resulterar det emellertid i ny lagstiftning, vilket paradoxalt nog inskränker den responsiva rätten. På övergripande nivå vidmakthåller rätten däremot sin legitimitet i förhållande till skolväsendet och blir därmed på sätt och vis ”immun” även mot politisk påverkan.⁶⁹⁰

Stöd i form av extra anpassningar definieras i 3 kap. 5 § skollagen. Av rättsregeln framgår att om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, 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, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Vidare följer ett undantag som anger att i vissa fall kan det omedelbart bli frågan om att sätta in åtgärder av mer omfattande karaktär, definierade som särskilt

⁶⁸⁸ Skolinspektionen (2014) *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*, s. 52 och prop. 2013/14:160, s. 21.

⁶⁸⁹ Westerhäll, Lotta (1990) *Lagstiftning och Normgivning*, SvJT 1990, s. 134 f och Bjerstedt, Daniel (2009) *Tryggheten inför rätta – Om rätten till förtidspension enligt förvaltningsdomstolarna under tre decennier*, s. 40 f.

⁶⁹⁰ Nobles, Richard & Schiff, David i förordet till Luhmann, Niklas (2009) *Law as a Social System*, s. 48.

stöd, för en elev enligt vad som anges i 3 kap. 8 § skollagen. Tanken är dock att extra anpassningar ska vara den initiala åtgärden i normalfallet.⁶⁹¹ Av ordvalet ”elev” och den tydliga kopplingen till kunskapskraven framgår indirekt att förskolan inte omfattas av regleringen om extra anpassningar.

Rekvisiten för att de extra anpassningarna ska komma ifråga för att möta en elevs behov, och därmed kompensera för elevens svårigheter, kan brytas ned i två delar: å ena sidan kännedom, å andra sidan att det kan befaras att eleven inte når kunskapskraven. Helt naturligt kan inte pedagogerna agera om de inte vet att en viss elev har svårigheter i skolan. Inte sällan används i myndighetsbeslut formuleringen ”uppvisar svårigheter”, vilket skulle antyda att det är så uppenbart att skolan helt enkelt inte kan missa elevens prekära situation. Så är dock knappast fallet i realiteten, men myndigheternas språkbruk indikerar dock att det åligger skolans personal att själva observera den förevarande situationen, vilket flyttar ansvaret från den enskilde eleven till den enskilda pedagogen, helt i enlighet med den responsiva rättens logik. Beaktat att de aktuella myndigheterna ska beakta barnets bästa och inta ett barnperspektiv är detta rimligen positivt.⁶⁹²

I syfte att säkerställa att pedagogerna inte missar att en elev har svårigheter att nå kunskapskraven följer den långa redogörelsen i stycket ovan av tänkbara indikatorer som pedagogen ska vara vaksam på. För att gardera sig har lagstiftaren även infört en slasktratt formulerad som ”...eller på annat sätt”, varför de föregående exemplen på hur informationen om elevens svårigheter kan komma att nå pedagogerna ska ses som just illustrerande exempel. Implicit ankommer det på den enskilda läraren att vara uppmärksam på varje elevs kunskapsutveckling i relation till kunskapskraven, liksom det ankommer på rektor att organisera och ge sin personal rätt förutsättningar. Eftersom beslut om att initiera en

⁶⁹¹ Prop. 2013/14:160 s. 22.

⁶⁹² Se 1 kap. 10 § skollagen (2010:800) i relation till Art 3 i Barnkonventionen om ”barnets bästa”.

utredning avseende särskilt stöd enligt 3 kap. 7 § skollagen fattas av rektor, är det även viktigt att rektor ges möjlighet till återkoppling från ansvariga pedagoger om hur det går för de elever som ges extra anpassningar. Även om extra anpassningar alltså tar plats på lärarnivå i styrkedjan finns en ständig koppling till den ovanliggande nivån som avser rektors ansvar.

Det andra rekvisitet för att extra anpassningar ska komma ifråga är som nämnts ovan att det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Kunskapskraven är i sig inte årskursbundna, varför skolorna har en viss flexibilitet i hur de vill fördela undervisningstimmarna, utan kraven är uppställda mot nivåer för slutet av årskurserna 3, 6 och 9.⁶⁹³ Läraren måste därför göra en bedömning av om en elev som inte befinner sig i de aktuella årskurserna tros kunna nå de nästkommande definierade kunskapskraven. Indirekt innebär detta att kunskapskraven måste brytas ned i mindre delar, årskurs för årskurs, för att läraren ska kunna avgöra om eleven ligger efter eller inte och i förlängningen riskerar att i inte nå kunskapskraven. Gällande en elev som till exempel precis har nått målen för årskurs 3 kan detta i realiteten bli en svår uppgift för en lärare under inledningen av nästkommande årskurs där kunskapskraven avser årskurs 6 som ligger tre år bort i tiden. Det finns således en överhängande risk för att de extra anpassningarna i praktiken sätts in (för) sent. Sannolikt är det av den anledningen som lagstiftaren uttryckt det aktuella rekvisitet just med termen *befaras*, eftersom det lämnar en viss marginal för den enskilda läraren att sätta in stöd i form av extra anpassningar även om det inte är *säkert* att eleven även med gängse undervisning skulle kunna nå målen.⁶⁹⁴

I enlighet med integreringsnormen och tanken om enhetsskolan, att elever med olika förutsättningar ska gå i gemensamma klasser, ska extra

⁶⁹³ Se bl.a. 10 kap. 15–16 §§ skollagen (2010:800), samt kursplan för respektive ämne. Även för åk 1 finns kunskapskrav vad gäller läsförståelse i svenska och svenska som andraspråk.

⁶⁹⁴ Prop. 2013/14:160, s. 18 f.

anpassningar ske *inom den ordinarie undervisningen*. Till skillnad från det särskilda stödet, vilket jag återkommer till nedan, som ofta bygger på att eleven tillfälligt lyfts ut från sitt ordinarie sammanhang eller sin klass, ska de extra anpassningarna ske inom den egna klassens ram.⁶⁹⁵ Elevens schema ska således inte avvika från den övriga klassens och eleven ska befinna sig i samma kontext. Här finns en koppling tillbaka till distinktionen mellan formell integrering och upplevd inkludering. Vid fungerande extra anpassningar kommer eleven att vara såväl fysiskt integrerad, som ges möjlighet till delaktighet i undervisningen. I sådana fall ger den individuella åtgärden effekten av att kollektivet bibehålls intakt, varför extra anpassningar kan anses tillgodose båda de värdekluster som präglar det kompensatoriska uppdraget i stort.

Extra anpassningar öppnar upp för ett omfattande pedagogiskt friutrymme avseende vari åtgärder ska bestå i. Till stöd för vilken sorts åtgärder som kan avses med extra anpassningar har lagstiftaren valt att i förarbetena lyfta fram exempel på vari sådana anpassningar kan bestå.⁶⁹⁶ Bland annat rör det sig om att hjälpa en elev att strukturera sin skoldag genom särskilt utformat schema, hjälp med tidhållning eller tydligare instruktioner. Även hjälp med texttolkning och viss färdighetsträning inom klassens ram är att betrakta som extra anpassningar.⁶⁹⁷

Skolväsendets överklagandenämnd påpekade i sitt remissutlåtande över prop. 2013/14:160 att de åtgärdsprogram som existerade innan de nya reglerna om extra anpassningar trädde i kraft den 1 juli 2014, vilka endast ska upprättas när det är frågan om särskilt stöd och inte ifråga om extra anpassningar, i regel inbegriper en blandning av åtgärder som både

⁶⁹⁵ 3 kap. 5 § skollagen (2010:800).

⁶⁹⁶ I samtal med ett flertal specialpedagoger inom ramen för rektorsutbildningen har det framkommit att förarbetenas olika exempel ofta inverkar hämmande på det kompensatoriska uppdragets individualisering. Istället för att tjäna som förtydliganden eller förslag – vilket helt uppenbart är avsikten – ses exemplen som en utförlig verktygslåda vilket därmed också sätter ramarna för hur extra anpassningar tar sig uttryck i praktiken.

⁶⁹⁷ Prop. 2013/14:160, s. 21.

är att karaktärisera som extra anpassningar och som särskilt stöd.⁶⁹⁸ Regeringens kommentarer på remissutlåtandet var, i enlighet med uppfattningen att den nya lagregeln är ett klargörande av befintlig reglering, att införandet av extra anpassningar i skollagen bara var ”ett förtydligande av gällande rätt”.⁶⁹⁹ Vad som avses med *gällande rätt* ifråga om det kompensatoriska uppdraget, där det saknas möjlighet till domstolsprövning i vanlig bemärkelse, är i sig inte tydligt, men borde rimligen syfta till den ”gällande” lagstiftningen utifrån lagstiftarens eget perspektiv, alltså konkreta rättsregler som alltjämt anses som giltiga. Uttalandet är dock tvetydigt eftersom det kan tolkas både som att den *gällande rättsliga praktiken* som sådan följer lagstiftarens intentioner och som att ett outtalat problem kvarstår men nu ska åtgärdas till följd av lagstiftarens förtydligande.

Att regeringen inte svarar på överklagandenämndens konkreta fråga är en del i ett mönster som går igen i den rättsliga logiken. Den kodifierade rätten sätter upp mål och ramar, ofta på detaljerad nivå, men anger sällan *hur* pedagogerna ska agera i klassrummet för att de rättsliga målen och kraven ska anses uppfyllda. Tillsynsmyndigheten och överklagandenämnden kan därför i efterhand bedöma om de löst hållna rekvisiten ska anses täckta, vilket ligger som en del i den responsiva rätten, nämligen vidmakthållandet av ett stort tolkningsutrymme *ex post*. Staten antar i egenskap av lagstiftare mer av ett uttalat mål- och resultatperspektiv, medan staten genom myndigheterna styr rättsutvecklingen på mer konkret nivå. Ur pedagogisk synvinkel torde detta ge upphov till en omfattande osäkerhet bland pedagoger och rektorer avseende vilka krav rättskällorna ställer upp och vilket mandat professionen har att fatta egna beslut.⁷⁰⁰

⁶⁹⁸ Ibid., s. 19.

⁶⁹⁹ Ibid., s. 21.

⁷⁰⁰ Se t.ex. Hydén, Håkan (2002b) *Rättssociologi som rättsvetenskap*, s. 122 f där författaren anger att den responsiva rätten brukar kritiseras för att det blir svårt att förutse beslutsfattarens (myndighetens) ställningstagande och att den öppnar upp för godtyckliga beslut där det offentligas intressen kan överordnas den enskildes intressen. Responsiv rätt

Osäkerhet till följd av bristande rättslig koherens eller bristande rättslig kommunikation påverkar effektiviteten i utbildningsorganisationen negativt.⁷⁰¹ Mönstret blir tydligt just i tillsynen av skolan där brister konstateras utifrån författningarnas lydelse men utan att någon närmare vägledning ges om *vad* skolan ska göra för att bristen ska betraktas som åtgärdad. Tillräckligt i såväl rättsligt som pedagogiskt hänseende beslutas entydigt av Skolinspektionen, vars beslut inte kan överklagas.

En annan osäkerhet rör att det i förarbetena anges att ”enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid kan [...] vara att betrakta som stöd i form av extra anpassningar medan mer omfattande eller regelbundna specialpedagogiska insatser utgör särskilt stöd”.⁷⁰² Vad som mer handgripligen avses med termen *specialpedagogiska insatser* framgår nämligen inte, vilket utgör ett kommunikativt problem då det ifråga om specialpedagogik saknas konsensus kring termens begreppsmässiga innebörd.⁷⁰³ Rättsreglerna ger därmed, trots exemplifiering i förarbetena, väldigt vag vägledning avseende vilka åtgärder som i praktiken kan betraktas som extra anpassningar. Återigen framgår att den rättsliga logiken lägger tonvikt på att skolan ska agera under vissa omständigheter, men inte närmare anger *hur* författningarnas krav ska uppnås.

För att åter knyta an till den förhärskande integreringsnormen uppstår i detta hänseende ett problem. Eftersom det uttryckligen i lagregeln anges att eleven ”skyndsamt [ska] ges stöd i form av extra anpassningar *inom ramen för den ordinarie undervisningen*”, borde det definitionsmässigt inte vara möjligt att lyfta ut eleven ur klassen och alltjämt

kan i sådana fall ses som ett verktyg i det kollektivias intresse snarare än utifrån individens dito.

⁷⁰¹ Se bl.a. avsnitt 2.2.3 ovan.

⁷⁰² Se prop. 2013/14:160, s. 36 där det anges att sådana insatser kan fortgå i upp till ”t.ex.” två månader utan att de ska kategoriseras som särskilt stöd. Någon faktisk tidsgräns anges dock inte, varför det i realiteten blir upp till Skolinspektionen eller ÖKN att bedöma i varje enskilt fall.

⁷⁰³ Detta avhandlas särskilt i kapitel 7 nedan.

kategorisera åtgärden som en extra anpassning.⁷⁰⁴ Möjligheten till vissa mindre omfattande inslag av specialpedagogisk karaktär innebär dock ofta att eleven ges enskild undervisning, enstaka timmar, av en speciallärare eller specialpedagog, vilket i praktiken kan ske både inom och utom klassrummets väggar. Undervisning utanför den egna klassen står i direkt strid med en lexikalisk tolkning av bestämmelsen och därför torde det inte råda något tvivel om att sådana specialpedagogiska åtgärder, för att anses som extra anpassningar, ska ske just inom ramen för den ordinarie undervisningen.⁷⁰⁵ I samma stycke i propositionen anges dock att även så kallade ”mattestugor” är att betrakta som extra anpassningar, vilket regelmässigt betyder att en mindre grupp elever ges särskild undervisningen i matematik i en annan lokal.⁷⁰⁶ Samstämmigheten mellan förarbete och lagtext är oklar, varför det är svårt att utläsa om det föreligger ett implicit förbud avseende att ge enstaka inslag av extra anpassningar utanför klassrummet. En sådan mer extensiv tolkning skulle innebära att integreringsnormen inte beaktas i samma utsträckning och att individualistiska värden tillåts på bekostnad av de kollektiva dito.

Som nämnts ovan ska extra anpassningar fungera som en första insats om eleven inte redan från början bedöms vara i behov av mer ingripande åtgärder i form av särskilt stöd för att nå kunskapskraven.⁷⁰⁷ Transitionen från extra anpassningar till särskilt stöd ska även ske när anpassningarna inte har önskad effekt.⁷⁰⁸ Lagstiftaren har dock angivit att det inte går att sätta upp en allmän tidsgräns för hur länge extra anpassningar ska fortgå innan en anmälan ska göras till rektorn om att en utredning avseende

⁷⁰⁴ Författarens kursivering. Betänk också skyndsamhetskravet i relation till vad som ovan nämnts om risken till följd av regelns utformning att extra anpassningar sätts in för sent.

⁷⁰⁵ Samtidigt bör påpekas att det saknas en definition av vad som avses med den ”ordinarie undervisningen”. Enligt min mening är en rimlig tolkning att den ordinarie undervisningen syftar till den undervisning som ges merparten av kollektivet i en grupp eller klass.

⁷⁰⁶ Prop. 2013/14:160 s. 21.

⁷⁰⁷ 3 kap. 5 § skollagen (2010:800).

⁷⁰⁸ 3 kap. 7 § första stycket skollagen (2010:800).

särskilt stöd bör initieras. Däremot anges att om de extra anpassningarna inte bedöms ha önskad effekt ska de vidtagna åtgärderna intensifieras och anpassas ytterligare.⁷⁰⁹ Bedömningen avseende om de extra anpassningarna har önskad effekt, görs av den enskilde läraren och inte nödvändigtvis i samråd med rektorn.⁷¹⁰ Att i efterhand konstatera att mer drastiska åtgärder borde ha vidtagits i ett tidigare skede, till exempel i samband med Skolinspektionens granskning, innebär att den enskilda läraren har brustit i att fullgöra sitt uppdrag enligt 3 kap. 5 § skollagen. Då Skolinspektionen inte håller enskilda lärare ansvariga är det dock i praktiken rektor, eller i yttersta fall huvudmannen, som brustit i sitt ledningsansvar. Implicit följer alltså ett krav på nära samarbete mellan rektor och lärare ifråga om extra anpassningar. Det ska dock påpekas att eftersom det inte är frågan om ett formellt beslut i förvaltningsrättslig mening saknas grund för talan om till exempel tjänstefel och därtill kopplade skadeståndsanspråk, vilka i annat fall prövas i domstol.⁷¹¹ Eftersom extra anpassning inte utgör ett beslut i förvaltningsrättslig mening kan sådana ärenden inte heller överprövas av Skolväsendets överklagandenämnd. Rätten att få sin sak prövad blir därigenom inskränkt, men regeringen menade ändå i propositionen att en tydligare gränsdragning mellan extra anpassningar och särskilt stöd i sig självt innebar att rättssäkerheten stärktes.⁷¹² Enligt min uppfattning var gränsdragningen snarare en avvägning till förmån för ett ökat pedagogiskt friutrymme men på bekostnad av just vissa rättssäkerhetsaspekter.

⁷⁰⁹ Prop. 2013/14:160, s. 24, 37.

⁷¹⁰ I propositionen (2013/14:160, s. 24 f.) anges dock att regeringen ”utgår från att det kontinuerligt förs en dialog mellan rektorn och skolans personal, så att rektorn får den information som han eller hon behöver för att kunna ta sitt ansvar.”

⁷¹¹ Eftersom beslutet fattas av en enskild lärare och inte av sådant organ som avses i 13 kap. 2 § kommunallagen (2017:725) varför inte heller laglighetsprövning är möjlig.

⁷¹² Prop. 2013/14:160, s. 35. Samtidigt ska påpekas att det inte heller innan de extra anpassningarna fördes in i skollagen fanns någon möjlighet att pröva ärenden som enbart kategoriserades som ”stöd”. Därför har det inte heller skett någon materiell försämring av rättssäkerheten.

Att det inte är frågan om ett formellt myndighetsbeslut innebär dock inte att det helt saknas dokumentationskrav avseende vilka åtgärder som vidtagit, när, varför och av vem. Ett syfte med införandet av lagreglering avseende extra anpassningar, vilken lagstiftaren som sagt motiverat som ett förtydligande av redan gällande lagstiftning, var att minska dokumentationsbördan för lärare och rektorer.⁷¹³ För de fall då en elev i grundskolans årskurser 1–5 ges extra anpassningar ska stödet dokumenteras i elevens individuella utvecklingsplan.⁷¹⁴ För övriga årskurser i grundskolan gäller att informationen delges muntligt vid det årliga utvecklingssamtalet, men det finns inga hinder för att även i dessa fall även upprätta en individuell utvecklingsplan.⁷¹⁵

Det faktum att en elev ska ges extra anpassningar om hen befaras att inte nå kunskapskraven kan i vissa fall innebära att det är oklart hur länge anpassningarna ska fortgå. I vissa fall, så som avseende de specialpedagogiska insatserna, finns en mer eller mindre tydlig tidsangivelse för vad som kan anses rimligt, men detsamma gäller inte för anpassningar i övrigt. Rimligen finns det ett stort antal elever som har ett konstant behov av sådana anpassningar i den ordinarie gruppen för att nå godkända betyg, varför det vore förödande med en specificerad tidsgräns inom vilken anpassningarna ska avvecklas enbart för att eftersträva någon form av normalitet.

Ur ett likvärdighetsperspektiv kan det också uppfattas som problematiskt att det saknas reglering avseende uppföljning och utvärdering på samma sätt som för det särskilda stödet.⁷¹⁶ Sannolikt kommer merparten

⁷¹³ Redan i den inledande meningen i prop. 2013/14:160 (s. 1) anges att. ”I propositionen föreslås ändringar i skollagen (2010:800) i syfte att [...], samt förenkla lärarnas arbete med åtgärdsprogram och dokumentation”.

⁷¹⁴ 10 kap. 13 § första stycket andra punkten skollagen (2010:800). Den individuella utvecklingsplanen ska ”sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen”. Se även prop. 2013/14:160, s. 29.

⁷¹⁵ 10 kap. 12 § skollagen (2010:800).

⁷¹⁶ Se nedan avsnitt 6.2.5 nedan.

av landets pedagoger vilka har vidtagit extra anpassningar kontinuerligt att följa upp att dessa ger önskad effekt, men då såväl regler som möjlighet till överprövning saknas är det svårare för den enskilde eleven att komma tillrätta med de fall då pedagogen inte fullgör sitt ansvar i det hänseendet. Utvecklingen mot målen, och särskilt mot uppfyllande av kunskapskraven, beaktas inom det systematiska kvalitetsarbetet på skolenhetsnivå vilket i termer av styrkedjan är kopplat till rektor. I det systematiska kvalitetsarbetet tas dock ingen särskild hänsyn till specifika elevvänder, utan beaktar kollektivet på aggregerad nivå, varför effekterna av extra anpassningar för en viss elev är en ”blind fläck” ifråga om den rättsliga regleringen. Även i det hänseendet är det frågan om en avvägning, men mellan formalism (rättssäkerhet) och effektivitet enligt Webers modell.⁷¹⁷ Att det saknas regler avseende mer formaliserad uppföljning förstärker även de extra anpassningarnas tillhörighet till lärnivån i styrkedjan.

Sammanfattningsvis är det upp till den enskilda läraren att göra bedömningen om en elev har behov av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Syftet med de kompensatoriska åtgärderna är i det här hänseendet att eleven ska nå kunskapskraven, varför övriga mål inte beaktas. Anpassningarna sker formlöst och de ska inte vara av allt för ingripande karaktär. I de fall då de extra anpassningarna inte förslår, ska de först intensifieras och i ett senare skede, om svårigheterna att nå kunskapskraven befaras kvarstå, ska en anmälan göras till rektor avseende att behovet av särskilt stöd behöver utredas.

Som synes är den rättsliga regleringen avseende extra anpassningar inte särskilt formalistisk. Förvisso föreskrivs ett krav på den pedagogiska professionen att agera, men mycket lite anges om *hur* det faktiskt ska ske. För att pedagogerna ska få utnyttja den relativa friheten – att genomföra de anpassningar de på pedagogisk grund själva finner lämpligast, givet

⁷¹⁷ Beakta att det var effektivitetshänsyn som främst drev på införandet av extra anpassningar som ett mindre formbundet alternativ till särskilt stöd. Se även avsnitt 4.4 ovan.

den aktuella situationen – fordras dock att de håller sig inom vissa angivna ramar. Anpassningarna får enligt 3 kap. 5 § skollagen inte omfatta sådana åtgärder som innebär att eleven segregeras från den ordinarie gruppen eller klassen och får inte heller omfatta sådana särskilda åtgärder som uttryckligen faller inom ramen för det särskilda stödet.⁷¹⁸ Därutöver sätter bara fantasin gränserna för vad som kan betecknas som en extra anpassning. Som redogjorts för ovan innebär det mer omfattande pedagogiska friutrymmet att såväl den formella som den materiella rättssäkerheten får stå tillbaka jämfört med övriga kompensatoriska åtgärder på individnivå. Att klagorätten utgår från individen, men i princip saknas gällande extra anpassningar, styrker ytterligare vad som ovan anförts om att extra anpassningar är en åtgärdsform som är mer kollektivt hänsynstagande än vad som först låter påskinas.⁷¹⁹

6.2 Särskilt stöd

Vad som i egentlig mening utgör särskilt stöd är inte alldeles enkelt att definiera. Det kan ses antingen som en process som pedagogerna ska tillämpa för att säkerställa att eleven får det stöd hen är i behov av, som en uppsättning åtgärder som skolan kan sätta in för att kompensera för elevens svårigheter i skolan eller som en kombination av de båda.⁷²⁰ Den senare beskrivningen behandlar det särskilda stödet som ett koncept om

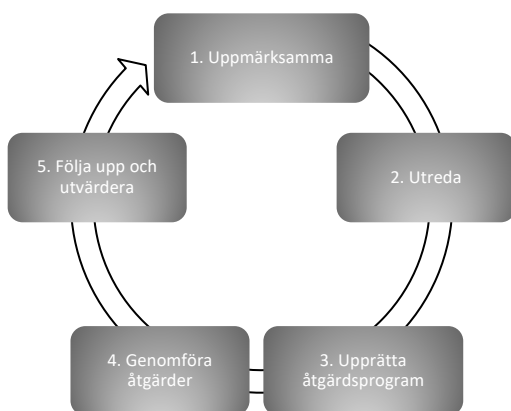
⁷¹⁸ Att det anges att ”enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid, t.ex. två månader” kan dock innebära vissa segregeringar beroende på hur specialpedagogiska insatser definieras (prop. 2013/14:160, s. 21).

⁷¹⁹ I vissa fall kan extra anpassningar komma att prövas av ÖKN då det är frågan om överklagande av ett beslut som rör någonting annat, men där extra anpassningar förekommer som en del i ärendet. Se t.ex. de vägledande besluten från Skolväsendets överklagandenämnd med dnr 2015:296 och 2015:560.

⁷²⁰ Jfr t.ex. prop. 2009/10:165, s. 289 f och med reglerna i 3 kap. 11–12 §§ skollagen (2010:800).

en särskild ordning vilken skolan har att följa för att garantera att alla elever ges likvärdiga möjligheter att nå de nationella kunskapskraven. Det är också utifrån den senare definitionen som jag nedan analyserar det särskilda stödet.

I processuellt hänseende delas särskilt stöd in i fem olika steg vilka lägger grunden för den följande dispositionen. De olika stegen omfattar att: uppmärksamma, utreda, upprätta åtgärdsprogram, genomföra åtgärder, samt följa upp och utvärdera.⁷²¹ Som synes utgör genomförandet av själva åtgärderna endast ett enda steg, vilket ligger sent i processen. Att beteckna särskilt stöd enbart i termer av de åtgärder som vidtas svarar därför inte mot den rättsliga definitionen av särskilt stöd, även om valet av åtgärder kan vara avgörande för om stödet ska betecknas som ”särskilt” eller som till exempel extra anpassningar.



Figur 4: Processen särskilt stöd

Det som i materiellrättsligt hänseende är att beteckna som särskilt stöd anges i 3 kap. 6–12 §§ skollagen (2010:800), vilket omfattar såväl tillvägagångssätt (process) som vissa åtgärder. Vid första påseende kan reglerna tyckas tämligen enkla, men bakom ordalydelsen döljer sig en

⁷²¹ 3 kap. 7–9 §§ skollagen (2010:800) och förtydliganden i prop. 2009/10:165, s. 289 f.

komplexitet som i mångt och mycket hänger samman med försöken att anpassa rättsreglerna efter skolans mångfasetterade verklighet där eleverna har vitt skilda behov. Vidare är rättsreglerna i flera avseenden direkt motsägelsefulla, vilket gör att den rättsliga logiken bakom bestämmelserna bitvis är svår att identifiera. Till exempel anges i 3 kap. 8 § skollagen att ”särskilt stöd får ges *i stället* för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som *komplement* till denna. Det särskilda stödet ska ges *inom den elevgrupp* som eleven tillhör om inte annat följer av denna lag eller annan författning.”⁷²²

En lexikalisk tolkning av bestämmelsens andra led ger vid handen att det särskilda stödet, liksom de extra anpassningarna, primärt ska ges inom klassens ram varför särskilt stöd i normalfallet ska förstås som en del i undervisningen.⁷²³ I detta ställningstagande från lagstiftarens sida beaktas integreringsnormen. Samtidigt anges i första ledet att det särskilda stödet även får ges i stället för vad eleven annars skulle ha gjort med övriga klassen. Detta ”i stället” syftar således till någonting annat än vad övriga elever i klassen eller gruppen gör, vilket förvisso kan handla om åtgärder som vidtas i klassrummet, men ofta vidtas på annan plats och genom att eleven segregeras från den övriga gruppen.⁷²⁴ Vidare kan det särskilda stödet ges som ett komplement till den befintliga undervisningen, vilket innebär att åtgärden sträcker sig utöver den ordinarie undervisningen. Om detta tolkas i termer av resurser kan åtgärderna vidtas inom klassens ram, i form av till exempel särskilda hjälpmedel eller en elevassistent. Tolkas komplement däremot i termer av tid innebär det

⁷²² Författarens kursiveringar.

⁷²³ Undervisningsbegreppet ska här förstås i enlighet med definitionen i 1 kap. 3 § skollagen (2010:800). Med ”klassens ram” ska utifrån integreringsperspektivet förstås att eleven inte lyfts ut ur den ordinarie gruppen, utan att det särskilda stödet ges i klassrummet.

⁷²⁴ De åtgärder i 3 kap. 11–12 §§ skollagen (2010:800) som specifikt pekas ut som särskilt stöd är alla av segregande karaktär.

att eleven får undervisning som övriga klassen eller gruppen inte får och fungerar då segregande.⁷²⁵

Av förarbetena likväl som ur lagtexten går att utläsa att åtgärder som typiskt sätt är att betrakta som särskilt stöd är placering i en särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning eller att eleven ges anpassad studiegång.⁷²⁶ Dess åtgärder förklaras vara ”av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare inom ramen för den ordinarie undervisningen”.⁷²⁷ Motsägelsen ligger således i att den uttryckta grundregeln är integrering även vad gäller det särskilda stödet, medan de exempel och konkreta regler som lyfts fram (som undantag), vid sidan av elevassistent, fungerar åtskiljande. Exemplet visar därmed tydligt på de värdemässiga motsättningar som finns inbäddade i rättsreglerna där individuellt stöd i flera fall förutsätter att stödet ges utanför kollektivet.

En annan utbildningsrättslig fråga av vikt, kopplad till bestämmelsen i 3 kap. 8 § skollagen, är hur den rättsliga logiken förhåller sig till att det särskilda stödet också kan vara ett *komplement* till den ordinarie undervisningen. Med komplement avses som sagt vanligen någonting som går utöver det gängse, varför det ifråga om särskilt stöd borde vara frågan om åtgärder som sker på annan tid än den ordinarie undervisningen. Om det sker samtidigt är det snarast att ses som det andra rekvisitet ”i stället”. Detta väcker till att börja med frågan om hur omfattande skolplikten är

⁷²⁵ I och med bestämmelsens avslutande meningen om att segregande åtgärder endast får vidtas med stöd i författning fordras att även sådan extra undervisning kategoriseras i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. 11–12 §§ skollagen (2010:800). Extra undervisning kan alltså inte vara en särskild stödåtgärd i sig själv, då den är segregande och inte omnämns särskilt som en åtgärd i skollagen.

⁷²⁶ 3 kap. 11–12 §§ skollagen (2010:800), prop. 2009/10:165, s. 289–292, samt prop. 2013/14:160, s. 37.

⁷²⁷ Prop. 2013/14:160, s. 21, 37. Syftande till de åtgärder som omnämns i lagtexten, vilket i sig inte är en uttömmande definition av åtgärder inom ramen för särskilt stöd, men alltså betraktas som typiska.

för en elev i de obligatoriska skolformerna. Av 7 kap. 17 § skollagen följer bland annat att:

En elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar.

Av första stycket går indirekt att utläsa att en elev måste delta i den undervisning som anordnas, även ifråga om särskilda stödåtgärder eftersom dessa utgör en del i undervisningen. Snarast anger åtgärderna *formerna för* undervisningen vad gäller den enskilda eleven. Det går därför inte att beteckna det särskilda stödet som en service, utan som en del i den obligatoriska undervisningen för eleven vilken på pedagogisk grund anpassas efter elevens behov.⁷²⁸ Av andra stycket följer dock de ramar som skolan har att förlägga undervisningen inom, i kvantitativt hänseende.⁷²⁹ För varje ämne i de obligatoriska skolformerna finns en timplan som anger minsta antalet garanterade undervisningstimmar.⁷³⁰ Timplanen ger dock uttryck för en miniminivå och reglerar snarast vad som kan

⁷²⁸ Jfr med resonemanget om obligatorium även vad gäller lovskola, vilket lagstiftaren i ett första skede ännu inte beslutat om, prop. 2016/17:156, s. 33 *En skyldighet att erbjuda lovskola*.

⁷²⁹ Observera att de helgdagar som avses i bestämmelsens andra stycke är reglerade i lag (1989:253) om allmänna helgdagar och enbart beaktar kristna högtidsdagar, varför elever med annan tros-/livsåskådning får ansöka om ledighet enligt 7 kap. 18 § skollagen (2010:800) för att skolplikten inte ska gälla under deras högtider.

⁷³⁰ 9 kap. 3 § skolförordningen (2011:185) och därtill hörande bilaga 1 med timplaner för grundskolan.

anses inrymmas inom ramen för rätten till utbildning, vilken korrelerar med elevernas skolplikt. En skola kan således vidta särskilda stödåtgärder som förläggs till exempel efter den ordinarie skoldagens slut och kategorisera dessa som ett komplement till den gängse undervisning eleven får.⁷³¹ Ett argument mot detta skulle vara att sådana åtgärder är såväl segregering som exkluderande gentemot eleven som då inte kan delta i den sociala gemenskap som vidtar efter skoldagens slut.

I sådana fall då åtgärderna för en viss elev består i mer undervisning och den extra undervisningen inte sker tillsammans med den egna gruppen står intresset av elevens kunskapsutveckling mot intresset av social delaktighet och utveckling. Annorlunda uttryckt står det individuella mot det kollektiva. Särskilt stöd ska enligt 3 kap. 7 § skollagen beakta såväl kunskapsutvecklingen som elevens övriga svårigheter i skolan och de allmänna målen för skolväsendet i 1 kap. 4 § skollagen omfattar såväl kunskapsinläring som social utveckling.

Det anges inte i skolförfattningarna hur en sådan viktning ska ske eller vilken princip som ska vinna företräde, men utifrån det omfattande fokus som finns på att eleverna ska nå de nationella kunskapskraven, vilket är det kompensatoriska uppdragets huvudsakliga ändamål, är det sannolikt att segregering åtgärder vidtas på bekostnad av social samhörighet och inkludering. Skolans olika uppdrag hamnar därmed på kontrakurs och fordrar ett ställningstagande i varje enskilt fall, vilket indirekt beaktar de motstående värdeklustren avseende individ och kollektiv, integrering och segregering.

⁷³¹ Prop. 2013/14:160, s. 30. I de fall som skolan och eleven kommer överens om åtgärder *utanför skoltid* ska dessa inte dokumenteras i åtgärdsprogrammet eftersom det är skolan som är ansvarig för särskilda stödet. Vad som avses är alltså åtgärder som inte primärt skolan är ansvarig för.

6.2.1 Ett ärende om särskilt stöd initieras

Förutsättningarna för att en elev ska ges särskilt stöd är enligt 3 kap. 7 § skollagen (2010:800) kopplade till de *behov* eleven har. Observera att det ifråga om särskilt stöd inte finns någon rättslig koppling till medicinska eller psykologiska diagnoser, vilket innebär att skollagen i det hänseendet skiljer sig från annan välfärdsrelaterad lagstiftning som till exempel regleringen om aktivitetsersättning i socialförsäkringsbalken och åtgärder inom ramen för LSS, där diagnos tvärtom är en förutsättning för att rättsreglerna ska ”aktiveras”.⁷³² Även inom skolförfattningarna finns reglering med koppling till det kompensatoriska uppdraget där det fordras diagnos, så som i fallen med särskola och specialskola.⁷³³

Liksom när det är frågan om extra anpassningar är det primärt skolpersonalens observationer och upplevelser av elevens kunskapsutveckling som är startpunkten för vidare aktivitet i form av en utredning. Om en elev befaras att inte nå kunskapskraven och extra anpassningar inte bedöms vara en framkomlig väg, antingen därför att elevens svårigheter är omfattande och uppenbara eller därför att vidtagna extra anpassningar inte haft avsedd effekt, ska detta enligt 3 kap. 7 § första stycket skollagen anmälas till rektorn. Rektorn är därefter ansvarig för att elevens behov utreds skyndsamt, vilket kan delegeras.⁷³⁴ Hur lång tid som får förflyta och om skyndsamhet syftar till att initiera eller genomföra utredningen anges inte i skollagen eller dess förarbeten. Av Skolinspektionens tillsynsbeslut framgår dock att en återkommande brist ifråga om skyndsamhets-

⁷³² Se 33 kap. 7–8 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110) där termen ”funktionshindrad” används, vilket till följd av praxis likställts med diagnos eller omfattande fysiskt funktionshinder. Diagnoskravet enligt LSS (1993:387) följer av 1 § avseende den personkrets som har rätt till insatser för särskilt stöd och särskild service enligt samma lag.

⁷³³ 7 kap. 5–6 §§ skollagen (2010:800). Termen diagnos nämns inte specifikt i de båda paragraferna, men rekvisiten innebär att eleven måste ha diagnosticerats av en annan profession än den pedagogiska för att de båda skolformerna ska komma ifråga.

⁷³⁴ Skyndsamhetsrekvisitet är medvetet otydligt, eftersom olika former av svårigheter och behov kräver olika lång tid för utredning (se bl.a. prop. 2009/10:165, s. 291).

rekvisitet är att uppgifterna om att en elev befaras att inte kunna nå kunskapskraven inte vidareförmedlas till rektor, som därför inte kan besluta om en pedagogisk utredning, eller att nödvändig kompetens för vidare utredning inte finns tillgänglig.⁷³⁵

Det särskilda stödet har, till skillnad från vad som anges i författningarna om extra anpassningar, ett bredare syfte än enbart kunskapsutveckling vilket innebär att även andra situationer med koppling till skolan kan föranleda att en utredning initieras. 3 kap. 7 § skollagen anger i sista meningen första stycket att behovet av särskilt stöd även ska utredas om ”eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation”. Exempel på detta är bland annat elever med fysisk funktionsnedsättning, psykosocial problematik eller ohälsa, samt svårigheter i det sociala samspelet. I vissa fall är det utskrivet i lagtext eller i de allmänna råden att skolan ska pröva förutsättningarna för särskilt stöd, till exempel när det gäller elever som utsatts, eller utsätter andra, för kränkande behandling och elever som på grund av ordningsstörande beteende tillrättavisats med disciplinära åtgärder.⁷³⁶ Inte sällan har dessa elever problem som kan komma att ha en indirekt effekt på elevens kunskapsinläring. En elev som är psykiskt eller fysiskt utsatt på skolan, eller som mår dåligt på grund av omständigheter utanför skolan, kommer med stor sannolikhet att över tid också uppvisa svårigheter med att nå kunskapskraven, även i sådana fall då eleven inte har några konstaterade kognitiva svårigheter. Detsamma gäller för elever som överhuvudtaget inte kommer till skolan, så kallade ”hemmasittare”, eller som har en hög ströfrånvaro. I första hand blir det i dessa fall frågan om att vidta omedelbara åtgärder för att få eleven åter till skolan och kompensera för den undervisning eleverna går miste om, men även en pedagogisk utredning avseende elevens behov i ett större

⁷³⁵ Se t.ex. Skolinspektionens beslut i ärendena 43–2014:7573, 43–2015:4065 och 43–2015:4302.

⁷³⁶ Se 5 kap. 9 § andra stycket skollagen (2010:800), samt Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:10) och kommentarer *om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling*, s. 37.

perspektiv kan komma ifråga. Detta gäller även i de fall då eleven innan sin bortavaro visat goda studieresultat, eftersom frånvaron på sikt kommer att påverka hur väl eleven når upp till kunskapskraven.⁷³⁷

Lydelsen i 3 kap. 7 § skollagen om att behovet av särskilt stöd även ska utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation kan gesken av att i princip alla svårigheter ska beaktas. Skolans ansvar för att uppmärksamma och utreda är kopplat till elevens *svårigheter* – även om de inte har direkt bäring på kunskapsinläring – medan kravet på åtgärder och åtgärdsprogram är kopplat till kunskapsresultaten.⁷³⁸ Normen, även för det särskilda stödet, är alltså stödåtgärder i syfte att klara de mer mätbara kunskapskraven. Ett tydligt uttryck för detta är att det ytterst sällan, om ens någonsin, har upprättats ett åtgärdsprogram som fokuserat på de mål för skolväsendet som är mer svåra att mäta, som elevens demokratiutveckling eller respekt för mänskliga rättigheter.⁷³⁹ Det särskilda stödet är således, trots skrivningen om att även andra svårigheter i skolan ska beaktas, primärt koncentrerat till elevens kunskapsutveckling snarare än som ett redskap för en social intervention i offentlig regi. Skolan kan dock ha en skyldighet att tillse att elevens andra svårigheter tas om hand, till exempel genom kontakt med andra samhällsorgan och med elevens vårdnadshavare. Detta sker dock inte inom ramen för det särskilda stödet.

⁷³⁷ Detta följer av ren logik som en konsekvens av lydelsen i 3 kap. 7 § skollagen, men anges också i Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:34) och kommentarer *om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan*, s. 22.

⁷³⁸ Se Skolverkets juridiska vägledning, *Mer om... Elevers rätt till kunskap, extra anpassningar och särskilt stöd*, maj 2015, s. 4 där det anges att ”Svårigheterna kanske inte innebär en omedelbar risk för att eleven inte ska uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås, men skolan ska ändå utreda om särskilt stöd behövs för att komma till rätta med svårigheterna. Beslut om särskilt stöd och åtgärdsprogram ska dock bara utarbetas om eleven riskerar att inte nå kunskapskraven.”

⁷³⁹ Jämför skolväsendets mål och syften i 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

6.2.2 Att utreda behoven

Skyldigheten för rektorn, eller den rektorn satt i sitt ställe, att skyndsamt utreda elevens behov av särskilt stöd anges förvisso av 3 kap. 7 § första stycket skollagen (2010:800), men inte heller här anges *hur* själva utredningen ska gå till eller vad den ska omfatta.⁷⁴⁰ Av andra stycket följer dock att samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt. Detta ska inte tolkas som att ärendet ska lämnas i händerna på andra professioner än den pedagogiska, utan att andra perspektiv, kunskaper och erfarenheter kan hjälpa till att skapa en så fullständig bild över problematiken som möjligt. Att det är frågan om en pedagogisk utredning anges inte specifikt i författningen, men följer av att det är rektor som fattar beslutet, samt att det är i relation till kunskapskraven som bedömningen görs. Utifrån förarbetena följer dock att det i vissa situationer kan vara nödvändigt att samverka även med aktörer utanför skolans sfär, till exempel med socialtjänst, habilitering eller BUP.⁷⁴¹

Frågan om utredningens karaktär beror på varje enskilt fall och orsakerna bakom elevens svårigheter.⁷⁴² En elev med till exempel neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som har svårt att hantera skolsituationen ska inte utredas med fokus på funktionsnedsättningen, utan med avseende på de behov eleven uppvisar i skolan. Det kan dock bli frågan om att låta eleven utredas av BUP, habilitering eller annan för att få hjälp att förstå vad behoven bottnar i och hur de bäst tas om hand i generella termer.

⁷⁴⁰ Prop. 2009/10:165, s. 290, 585 f. Möjligheten att delegera genomförandet av utredningen och beslut om åtgärdsprogram följer av förarbetena. Detta innebär dock inte att rektorn kan avhända sig det yttersta ansvaret för arbetet. Betänk även att det finns specifika åtgärder inom ramen för det särskilda stödet som inte får delegeras.

⁷⁴¹ Prop. 2009/10:165, s. 291. (BUP är en förkortning för *Barn- och ungdomspsykiatri*).

⁷⁴² Det kan t.ex. vara frågan om samtal, observationer, försöksverksamheter, tester eller diagnosverktyg där det sistnämnda inte primärt är till för att fastställa diagnos, utan för att skapa en bredare förståelse för elevens behov.

Att det är rektor som har det utpekade ansvaret för själva utredningen kan tolkas på två sätt. Antingen att efterföljande beslut utgör myndighetsutövning och därför bör ligga hos en person i ledande ställningen, eller för att poängtera att utredningen de facto ska fokusera på just *pedagogiska* ställningstaganden och att utredningen därför inte enkom kan göras av en extern part.⁷⁴³ Skolverket menar att bestämmelsen ska tolkas så att rektorn även i situationer som fordrar att utredningen kompletteras av externa aktörer har det yttersta ansvaret för att en pedagogisk utredning genomförs.⁷⁴⁴

På samma sätt som vad gällde att uppmärksamma elevens svårigheter ovan gäller att utredningen primärt är kopplad till hur eleven ska nå kunskapskraven. Om en högpresterande elev som lätt når kunskapskraven upplevs ha svårigheter i till exempel det sociala samspelet, vilket omfattas av det ovan diskuterade rekvisitet ”andra svårigheter i sin skolsituation”, är det dock inte direkt hänförligt till elevens kunskapsutveckling i första ledet. Eleven når enkelt målen och frågan är då i vilken grad utredningen kan ha ett i grunden pedagogiskt perspektiv. Snarast fordras att elevens svårigheter utreds av expertis med en annan kompetens än rent pedagogisk.

Rektors utpekade ansvar bör dock ses som ett tecken på att en utredning ska beakta vad som pedagogiskt är det bästa för att tillgodose elevens behov, en kompetens som utredande psykologer, kuratorer och andra saknar. Expertis vid sidan av den pedagogiska kan alltså bidra med förklaringar och förslag, men ytterst ska beslut om åtgärdsprogram med

⁷⁴³ Begreppet ”myndighetsutövning” är förvisso uttraderat ur den nya förvaltningslagen (2017:900), men fyller alltså en beskrivande funktion, samt används fortfarande i t.ex. samband med skadeståndsansvar för det allmänna, 3 kap. 2 § andra stycket skadeståndslagen (1972:207). Rektor har det utpekade ansvaret i 2 kap. 9 § skollagen (2010:800) att leda och samordna det pedagogiska arbetet på en skolenhet.

⁷⁴⁴ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2013:8) och kommentarer *om arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 29.

tillhörande särskilda stödåtgärder utgå från pedagogiska ställningstaganden.⁷⁴⁵

Enligt Skolverkets tolkning av författningarna kan en skola inte heller avvakta med att sätta in stödåtgärder under förevärdningen att utredningen behöver kompletteras med delar från en extern aktör.⁷⁴⁶ Något stöd för en sådan tolkning föreligger inte i skollagen eller i dess förarbeten, även om barnperspektivet ska beaktas enligt den allmänna regeln i 1 kap. 10 § skollagen och det knappast kan anses gynnande att avvakta och därmed låta problemen fortgå. Tvärtom anger lagstiftaren att i vissa fall kan en utredning göras snabbt och enkelt, medan den i andra fall kan behöva ta tid eftersom det fordras en mer omfattande utredning.⁷⁴⁷

Inom den pedagogiska praktiken uppstår dock ofta ett dilemma vad gäller det utredande momentet i och med att andra professioner (och vårdnadshavare) på eget bevåg kommer med utfästelser om vilka åtgärder som bäst skulle svara mot elevens behov samt vilka behoven ”egentligen” är. Detta gäller inte minst för BUP, där utredande psykologer regelmässigt *anger hur* skolan bör agera för att eleven ska få en fungerande skolsituation.⁷⁴⁸ Om en pedagogiskt grundad slutsats skiljer sig från den bedömning som gjorts av psykolog, eller annan extern expertis, finns en uppenbar risk att det pedagogiska övervägandet får stå tillbaka, vilket inte

⁷⁴⁵ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2013:8) och kommentarer *om arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 28. Skolverkets tolkning är att rektorn kan utföra utredningen själv eller delegera den till sin egen personal.

⁷⁴⁶ *Ibid.*, s. 29. ”Även om många aktörer är inblandade är det dock alltid rektorn som ansvarar för att det görs en pedagogisk bedömning av elevens behov av stöd i skolsituationen.”

⁷⁴⁷ Prop. 2009/10:165, s. 291.

⁷⁴⁸ Se bl.a. Blomqvist, Camilla (2012) *Samarbete med förhinder – om samarbete mellan BUP, socialtjänst, skola och familj*, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet. Författaren menar bland annat att de olika myndigheternas och professionernas olika hierarkiska positioner riskerar att fungera kontraproduktivt ifråga om vad som faktiskt görs för enskilda elever i ärenden då skola och BUP samarbetar eller handhar samma problem fast från olika perspektiv (s. 156 ff).

alltid behöver vara det bästa för eleven i just pedagogiskt hänseende.⁷⁴⁹ Med detta avses att de åtgärder som en pedagogisk utredning kan komma att föreslå får stå tillbaka för åtgärder som föreslås i en psykologisk eller medicinsk utredning. Detta kan uppfattas som ett problem som inte primärt är av rättslig karaktär, men då den rättsliga styrningens otydlighet riskerar att påverka åtgärdernas effektivitet är det relevant i sammanhanget.

Ifråga om skolor med offentlig huvudman anger förvaltningslagens regler avseende utredningsansvar att ”en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver”.⁷⁵⁰ Att utredningsansvaret även anges i skollagen, vilken träffar skolväsendets olika aktörer, är en stark indikator för att det därmed är en *pedagogisk* utredning som är avsikten.

Utredningens syfte är primärt att utröna huruvida eleven har behov av särskilt stöd eller inte.⁷⁵¹ Detta måste dock ses som en rättslig omskrivning av de faktiska omständigheterna eftersom eleven i egentlig mening har vissa *behov* som skolan behöver tillgodose på ”något sätt”. Frågan blir istället om de behov som utredningen identifierar bör tillgodoses med sådana åtgärder som betecknas som särskilt stöd, eller på annat sätt. Distinktionen kan tyckas hårfin, men är ändå högst väsentlig då det inte är graden av svårigheter i skolan som aktualiserar det särskilda stödet, utan om de åtgärder som är bäst lämpade att tillgodose behoven har karaktären av särskilt stöd eller inte. Detta kan tydliggöras med ett exempel

⁷⁴⁹ Till skillnad från juridiken, där domstolarna ofta är direkt beroende av vad andra professioner har för åsikter – t.ex. ifråga om bedömningarna bakom rättspsykiatrisk vård, så saknas det för pedagogerna rena krav på att det pedagogiska perspektivet ska stå tillbaka. Således finns ett i det närmaste obegränsat utrymme för pedagogerna att bortse från externa aktörers inställning. Att det i praktiken ofta blir motsatt utfall, att pedagogerna faller till föga för de externa aktörernas åsikter, kan förklaras både genom att de värderar den egna disciplinen lägre och genom att det är tacksamt att någon annan kommer med konkreta förslag i komplexa situationer.

⁷⁵⁰ 23 § första stycket förvaltningslagen (2017:900).

⁷⁵¹ 3 kap. 7 § skollagen (2010:800).

från verkligheten, vilket rörde en elev som på grund av sina behov inte nådde upp till godkända betyg i något ämne. Bakom behoven dolde sig en diagnos i form av en autismspektrumstörning som skolan var väl medveten om, men inte visste hur de skulle hantera konsekvenserna av. Elevens situation var, beaktat skolans oförmåga att lösa situationen och de icke-existerande kunskapsresultaten, prekär så till den grad att den instinktiva reaktionen var att vidta omfattande åtgärder som ligger inom det yttersta spektret av särskilt stöd ifråga om exkludering, personella resurser och kostnader. Skolan prövade också en rad sådana åtgärder av mer ingripande karaktär utan resultat, till dess att en lärare framtvängde en förändring av undervisningen i alla ämnen utifrån elevens enda kända egentliga intresse, vilket var en viss artist. Trots visst motstånd från det övriga lärarkollegiet genomfördes förändringar av de uppgifter eleven arbetade med inom respektive ämne, vilket gav omedelbara resultat. Eleven hade således ett till synes omfattande behov, men skolan kunde tillgodose det inom ramen för mindre omfattande extra anpassningar, med utgångspunkt i elevens intresseområde och styrkor.

Rättsregelns ordalydelse – *behov av särskilt stöd* – är således vilseledande. Vad utredningen syftar till är att slå fast elevens behov och om de åtgärder skolan behöver vidta för att tillgodose behoven är av sådan karaktär att de kan betecknas som särskilt stöd eller inte. Rättsregelns ändamål är således att poängtera vikten av att elevens svårigheter (behov) i skolan utreds och att rektor därefter gör en bedömning av hur behoven bäst ska tillgodoses.⁷⁵² I kommunikativt hänseende är detta problematiskt eftersom paragrafens lydelse pekar pedagogerna mot den verktygslåda och den process som skollagen ger uttryck för i termer av särskilt stöd, snarare än att se till vad som egentligen vore det bästa för eleven. Vad som avses med behov måste därför förstås mer extensivt än just relaterat till processen och åtgärderna inom ramen för särskilt stöd.

⁷⁵² Se prop. 2013/14:160, s. 28.

I praktiken innebär ovanstående, oavsett hur elevens behov tar sig uttryck, att det redan i utredningsfasen tas hänsyn till det tredje steget i processen, nämligen dokumentationen i form av upprättande av ett åtgärdsprogram. Om ett åtgärdsprogram upprättas anses skolan per definition ha gjort bedömningen att eleven har ett behov av *särskilt stöd*, även om de vidtagna åtgärderna sedan inte är av sådan karaktär.⁷⁵³ Undantaget är de fall då bedömningen till följd av utredningen innebär att ett åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § tredje stycket skollagen *inte* ska upprättas. Skolverket anger att skolan *behöver* dokumentera sina utredningar skriftligt eftersom elevens vårdnadshavare, och eleven själv om hen är över 16 år, har möjlighet att överklaga ett sådant beslut.⁷⁵⁴ För skolor med offentlig huvudman gäller även 9 § förvaltningslagen (2017:900) som anger att handläggning ska vara skriftlig.⁷⁵⁵ Utredningen är i sig inte någon form av myndighetsutövning gentemot den enskilde, men ligger däremot till grund för sådana beslut vad gäller att upprätta eller inte upprätta ett åtgärdsprogram. Således är utredningen att betrakta som en del i ett ärende och ska därför dokumenteras skriftligt. De allmänna råden får därför i sammanhanget främst tolkas som en uppmaning till de enskilda huvudmännen att på frivillig grund praktisera skriftlighet gällande utredningar om elevernas behov.

⁷⁵³ Det var till stor del mot den bakgrunden som reglerna avseende extra anpassningar förtydligades i skollagen, efter att det konstaterats en stor mängd "överförskrivningar" av åtgärdsprogram, även i sådana fall då åtgärderna inte ansågs utgöra särskilt stöd. Se prop. 2013/14:160, s. 10.

⁷⁵⁴ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2013:8) och kommentarer *om arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 33. Jfr även 29 kap. 12 § skollagen (2010:800) angående att den som har fyllt 16 år har rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden som rör skollagen.

⁷⁵⁵ Se även 27 § förvaltningslagen (2017:900) om att en myndighet som får *uppgifter* på något annat sätt än genom en handling, t.ex. en klasrumsobservation, snarast ska dokumentera dem om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

Ur rättssäkerhetssynpunkt kan det betraktas som otillfredsställande att huvudmannaskapet leder till olika krav avseende utredningarnas skriftlighet. En elev på en skola med offentlig huvudman är att betrakta som part i ett ärende avseende särskilt stöd, eftersom det är fråga om myndighetsutövning.⁷⁵⁶ Eleven är då att betrakta som part och har partsinsyn i arbetet med utredningen.⁷⁵⁷ Genom insyn i ärendets handläggning kan eleven och elevens vårdnadshavare på ett bättre sätt underbygga ett överklagande av ett beslut om att inte upprätta åtgärdsprogram eller beslut om vissa stödinsatser. En elev på en skola med fristående huvudman kan inte räkna med att utredningen är skriftlig men omfattas dock av partsinsyn på samma sätt som i skolor med offentlig huvudman.⁷⁵⁸ Av läroplanen för grundskolan (Lgr 11) följer endast att rektor ansvarar för att kontakt upprättas mellan hem och skola om det uppstår problem och svårigheter för eleven.⁷⁵⁹ Möjligheten till påverkan från elevens eller vårdnadshavarens sida är därför mer begränsad i skolor med enskild huvudman, vilket svarar dåligt mot kravet på likvärdighet inom samma skolform i 1 kap. 9 § skollagen

Beslut om att inte upprätta åtgärdsprogram och därmed inte heller gå vidare med åtgärder inom ramen för det särskilda stödet är naturligtvis möjliga att överklaga utifrån premissen att det går den enskilda eleven emot. Att även åtgärdsprogrammet, som är ett beslut om att sätta in särskilt stöd, kan överklagas utifrån sin utformning är dock ett särdrag inom utbildningsrätten då beslutet och utformningen vilar på pedagogisk grund och knappast kan anses gå emot elevens behov. Istället blir det elevens och vårdnadshavarnas *upplevelse* av hur väl åtgärderna svarar mot elevens behov som i sådana fall blir grund för överklagande. (flytta ned)

⁷⁵⁶ Se lagrådsremiss den 13 feb 2014 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 14.

⁷⁵⁷ 10 § förvaltningslagen (2017:900).

⁷⁵⁸ 29 kap. 10 § skollagen (2010:800).

⁷⁵⁹ Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 – Reviderad 2018 (Lgr 11), s. 17.

6.2.3 Åtgärdsprogram – det ”centrala dokumentet” i processen

Om rektor efter en (pedagogisk) utredning gör bedömningen att en elev har behov av särskilt stöd, eller mer precist – behov som kan tillgodoses inom ramen för det särskilda stödets process och åtgärdspalett, ska ett åtgärdsprogram utarbetas. Det grundläggande formella kravet på ett åtgärdsprogram, liksom dess huvudsakliga syfte, är att åskådliggöra elevens behov och hur de ska tillgodoses.⁷⁶⁰ Åtgärdsprogrammet introducerades redan genom SIA-utredningen i mitten av 1970-talet och har över tid kommit att formaliseras och få ökad betydelse för arbetet med särskilt stöd, delvis utifrån devisen om ökad rättssäkerhet i skolan men också utifrån reglerna om partsinsyn och möjlighet till överklagande.⁷⁶¹

Lagstiftaren anger att åtgärdsprogrammet utgör *det centrala dokumentet* i processen särskilt stöd genom att fungera som pedagogiskt planeringsinstrument i syfte att synliggöra skolans beslutade åtgärder i relation till de konstaterade behoven hos eleven.⁷⁶² Genom åtgärdsprogrammet blir skolans syn på situationen, elevens behov och de tänkta åtgärderna tydliggjorda och möjliggör för samverkan mellan berörda pedagoger och annan skolpersonal, såväl som rektor, elev och vårdnadshavare.⁷⁶³ Att även *annan skolpersonal* nämns innebär rimligen att kunskapspridningen avseende att det existerar ett åtgärdsprogram, samt hur skolan avser möta elevens behov, i många fall är ett viktigt moment för att ett holistiskt stöd ska omsättas i praktiken. Detta kan innebära att yrkeskategorier som till exempel vaktmästare och skolmatsalspersonal ska informeras om hur eleven bör tas om hand och vilka situationer som kan

⁷⁶⁰ 3 kap. 9 § skollagen (2010:800). ”Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå.” (Författarens kursiveringar).

⁷⁶¹ Prop. 2009/10:165, s. 203, 247 och 586.

⁷⁶² Ibid., s. 289.

⁷⁶³ Ibid., s. 290.

vara problematiska för eleven. Givetvis inryms även elevhälsans yrkeskategorier i gruppen ”annan personal.”

De mer detaljerade, formella kraven på hur ett åtgärdsprogram ska vara utformat framgår i princip inte av bestämmelsen i 3 kap. 9 § skollagen (2010:800), utan anges istället i förarbetena som att ”arbetet med åtgärdsprogrammet ska utgå från elevens behov, elevens styrkor och svårigheter och en analys av vilka hinder och möjligheter som finns i elevens omgivning.”⁷⁶⁴ Det anges dock inte att detta uttryckligen ska nedtecknas i åtgärdsprogrammet, utan att åtgärdsprogrammet ska *utgå* från detta. Således kan det inte ses som ett formellt krav, beaktat att sådana ställningstaganden och reflektioner ”lyser igenom”.

Varför lagstiftaren valt att inte tydligare formalisera åtgärdsprogrammets struktur och innehåll i dessa avseenden framgår inte, men genomgående för den rättsliga regleringen avseende det särskilda stödet är att det omfattar ett visst mått av vaghet, vilket i sin tur möjliggör för en viss flexibilitet. En tänkbar motivering till det är att elevernas vitt skilda behov annars skulle schabloniseras vad gäller de åtgärder som vidtas, vilket i praktiken dock redan är ett problem. Samtidigt ska poängteras att ett åtgärdsprogram utgör ett förvaltningsrättsligt beslut, vilket ställer vissa krav på dess innehåll utifrån förvaltningslagens regler om till exempel beslutsmotivering, undertecknande, datum och besvärshänvisning. Av 29 kap. 10 § skollagen och av förarbetena följer att samma regler gäller även för skolor med fristående huvudman.⁷⁶⁵

Särskilt relevant i relation till den utredning som ligger till grund för åtgärdsprogrammet är just bestämmelsen om beslutsmotivering i 32 § förvaltningslagen. Där anges att ”[e]tt beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka

⁷⁶⁴ Prop. 2009/10:165, s. 290.

⁷⁶⁵ Ibid., s. 586.

omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.” Rent konkret innebär motiveringen att åtgärdsprogrammet måste ange vilka behoven är, hur specifika särskilt stödåtgärder anses kunna svara mot behoven och vilka lagrum som är relevanta. Detta aktualiserar i sin tur frågan om vilka känsliga uppgifter som får tas upp i åtgärdsprogrammet i relation till sekretess och tystnadsplikt. Enligt 23 kap. 2 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller nämligen inte sekretess beslut i ärenden inom utbildningsverksamhet, vilket innebär att åtgärdsprogram i skolor med offentlig huvudman ska vara offentliga allmänna handlingar i sin helhet.⁷⁶⁶ Detta ställer högra krav på de pedagoger som utarbetar ett åtgärdsprogram att å ena sidan fullt ut motivera beslutet enligt förvaltningslagens och skollagens regler och å andra sidan undgå att röja uppgifter som kan vara till skada eller men för den enskilda eleven.⁷⁶⁷ Konsekvenserna tycks inte följa någon given logik, utan är sannolikt en oönskad följd effekt av att de olika lagstiftningarna vuxit fram var för sig, ett problem som går igen även inom andra rättsområden som till exempel domar och beslut om tvångsomhändertagande eller bistånd inom socialtjänsten.

Även ifråga om skollagens uttryckliga krav avseende vad som ska finnas med i ett åtgärdsprogram har det skett förändringar. Till exempel angavs det ursprungligen i 3 kap. 9 § första stycket skollagen att det av åtgärdsprogrammet skulle framgå 1) vilka behoven är, 2) hur de ska tillgodoses och 3) hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Den tredje punkten upplevdes som särskilt otydlig och svår att omsätta i praktiken, vilket ledde till upprepad kritik från Skolinspektionen gentemot de rektorer och huvudmän som inte förmådde att i förhand beskriva ”hur” uppföljningen skulle gå till. Den nuvarande lydelsen omfattar därför istället krav på att det i åtgärdsprogrammet ska anges *när* åtgärderna ska

⁷⁶⁶ För verksamheter som lyder under enskild huvudman gäller inte offentlighets- och sekretesslagen, utan en generell tystnadsplikt enligt 29 kap. 14 § andra stycket skollagen (2010:800).

⁷⁶⁷ Prop. 2013/14:160, s. 29.

följas upp och utvärderas, samt *vem* som ansvarar för det.⁷⁶⁸ Att åtgärderna anges i pluralis skulle kunna tolkas som att såväl tidpunkt som ansvar gällde för samtliga åtgärder som tas upp i åtgärdsprogrammet. Rent logiskt är ett sådant förfarande dock en feltolkning, eftersom olika åtgärder kan behöva följas upp och utvärderas med olika tidsintervall samt att olika personal kan ansvara för olika åtgärder.⁷⁶⁹

Grundläggande för bestämmelsen om åtgärdsprogram i 3 kap. 9 § skollagen är alltså att elevens konstaterade behov ska anges i åtgärdsprogrammet. I syfte att tillgodose behoven och i möjligaste mån tillse att eleven når de nationella kunskapskraven ska åtgärdsprogrammet (om behövligt) omfatta elevens hela studiesituation, inte bara det eller de ämnen där eleven eventuellt befars att inte nå kunskapskraven.⁷⁷⁰ Vad som mer precist avses med termen ”studiesituation” anges inte närmare, men i förarbetena anges tydligt att ett holistiskt synsätt måste tillämpas och att fokus inte ska läggas vid elevens svårigheter.⁷⁷¹

Genom ett sådant perspektivval förvaltar lagstiftaren en sedan länge etablerad tradition som knyter an till hur det kompensatoriska uppdraget uppfattas utifrån den specialpedagogiska logiken, där eleven inte ska ses som bärare av problemet utan att problemet istället anses ligga i skolans eventuella oförmåga att anpassa verksamheten efter eleven.⁷⁷² Samtidigt

⁷⁶⁸ Lydelsen ändrades i och med prop. 2013/14:160 (se s. 30), SFS 2014:456 men innebörden förblev den samma då det uttalade syftet med propositionen var att förtydliga vad som redan gällde tidigare (s. 1). I den tidigare propositionen, 2009/10:165, s. 290, angavs att det *bör* framgå vem som är ansvarig för åtgärdernas genomförande, samt för uppföljning och utvärdering, vilket gjorde att det uppfattades som valfritt medan det nu är ett absolut krav.

⁷⁶⁹ Skolverket gör en liknande bedömning av hur bestämmelsen ska tolkas. Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2013:8) och kommentarer *om arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 40. Uppföljning och utvärdering utvecklas i avsnitt 6.2.5 nedan.

⁷⁷⁰ Detta följer av 3 kap. 7 § första stycket skollagen (2010:800).

⁷⁷¹ Prop. 2009/10:165, s. 290.

⁷⁷² Se en utveckling av detta resonemang i kapitel 7 nedan.

innebär ett sådant ställningstagande en hög grad av individualisering avseende det särskilda stödet i sin helhet, vilket i sin tur ställer mycket höga krav på den skolpersonal som har att omsätta rättsreglerna i praktiken.

Den höga graden av individualisering svarar i sin tur mot likvärdighetsprincipen, vilken ju bygger på att skolan kompenserar för varje elevs unika förutsättningar. En konsekvens av förarbetsuttalandet är att en elev rimligen endast kan ha *ett* sammanhängande åtgärdsprogram, även om utredningen av behoven skulle indikera att eleven har vitt skilda svårigheter i skolan. Detsamma gäller för de fall då nya svårigheter uppstår under tiden då en elev redan har ett åtgärdsprogram, det vill säga ett nytt och sammanhängande åtgärdsprogram ska i sådana fall upprättas som tar hänsyn till elevens hela skolsituation.

De åtgärder som lyfts fram i åtgärdsprogrammet för att svara mot behoven ska vara av både kortsiktig och långsiktig karaktär och ska relatera till de uppställda målen i läroplanen för den aktuella skolformen.⁷⁷³ Vad som motiverar det dubbla tidsperspektivet anges inte närmare. Det finns knappast något självändamål i att själva åtgärden har en kortsiktig karaktär om elevens svårigheter bedöms som omfattande, men däremot kan det finnas behov av åtgärder som strävar mot mer kortsiktiga mål eller delmål. Sedan förtydligandet avseende extra anpassningar och särskilt stöd i prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning* infördes även ett uttalat krav på att åtgärderna ska vara konkreta och möjliga att utvärdera.⁷⁷⁴

Kravet har införts efter att Skolinspektionen tidigare uppmärksammat att graden av konkretion i åtgärdsprogrammen i flera fall varit mycket låg.⁷⁷⁵ Skolverket menar att konkreta och utvärderingsbara åtgärder gör att åtgärdsprogrammet bättre kan fungera som ett praktiskt redskap i vardagen och att det samtidigt underlättar för eleven och elevens vårdnadshavare att ta ställning till om de upplever att åtgärderna är

⁷⁷³ Prop. 2009/10:165, s. 290.

⁷⁷⁴ Prop. 2013/14:160, s. 29.

⁷⁷⁵ Skolinspektionen (2014), s. 52.

relevanta.⁷⁷⁶ Det är också en förutsättning för att i ett senare skede i processen faktiskt utvärdera hur väl åtgärderna svarar mot mål och behov.

Som framgått ovan ställer den rättsliga regleringen krav på formalia och kan därmed ses som ett uttryck för regelstyrning. Samtidigt lämnas det pedagogiska innehållet i åtgärdsprogrammen relativt öppet för den pedagogiska professionen att själva besluta om utifrån behovens karaktär. Det pedagogiska friutrymmet är dock indirekt begränsat genom att åtgärderna inte får vara av sådan art att de kan kategoriseras som extra anpassningar, syfta till åtgärder för gruppen snarare än den enskilda eleven eller utifrån sett anses brista i adekvans. Detta indikerar på samma sätt som nämnts ovan avseende 3 kap. 7 § skollagen att den rättsliga styrningslogiken har sina gränser för vilken påverkan som rättsreglerna har på den pedagogiska praktiken, samtidigt som bedömningen av hur det pedagogiska innehållet svarar mot dessa krav bestäms av Skolinspektionen eller ÖKN vid en prövning ex post.

Medan de formalistiska inslagen ökar förutsättningarna för formell likvärdighet och även är en grundförutsättning för en snäv definitionen av rättssäkerhet i termer av till exempel partsinsyn, överklagbarhet och statlig tillsyn, skulle en alltför omfattande och detaljerad reglering komma att ”mekanisera” pedagogiken och frångå idén om individuell anpassning. I sitt kommunikativa uttryck tar sig därför de primära rättskällorna på området formen av en strikt uppmaning om aktivitet i form av en i lag reglerad process, som till sitt operativa innehåll dock ska fyllas med innehåll genom det pedagogiska systemets särskilda kunskaper och kompetenser. Även om det kan tyckas vara frågan om en relativt hög grad av detaljstyrning så lämnar alltså den rättsliga regleringen avseende särskilt stöd ett visst pedagogiskt friutrymme, förutsatt att de formella kraven är uppfyllda.⁷⁷⁷ Trots detta visar tidigare pedagogisk

⁷⁷⁶ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) och kommentarer om *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 34, 37.

⁷⁷⁷ Även i det hänseendet är det frågan om en form av dubbel styrningslogik ifråga om professionsstyrning kopplad till mål och resultat, samt detaljerad regelstyrning.

forskning på att de stödåtgärder som dokumenteras i åtgärdsprogram tenderar att vara samma sorts åtgärder oavsett om eleverna har liknande behovsbilder eller inte.⁷⁷⁸ I praktiken blir det därför frågan om en inofficiell katalog av åtgärder, vilken jag återkommer till i KAPITEL 7.

6.2.4 Åtgärder och genomförande

Det fjärde steget i processen särskilt stöd utgörs av att genomföra de åtgärder som tagits upp i åtgärdsprogrammet i syfte att svara mot elevens behov. Avseende själva genomförandet finns ingen egentlig rättslig reglering, utan de regler som finns träffar istället själva åtgärderna, alltså vilka mått och steg som får vidtas. Åtgärderna ligger i det yttersta gränslandet mellan rättslig idé och pedagogisk praktik, vilket bäddar för ett antal svårigheter, inte minst eftersom lagstiftaren upprepade gånger uttryckt vikten av att rättsreglerna i vissa avseenden måste hållas vaga för att tillförsäkra den flexibilitet som krävs för att kunna möta en stor mängd olika behov hos eleverna.⁷⁷⁹ Vilka åtgärder som i praktiken är att beteckna som särskilt stöd är alltså otydligt preciserat, vilket kan försvåra för den pedagogiska disciplinen att kategorisera de vidtagna åtgärderna rättsligt. Är det frågan om stöd, extra anpassningar, särskilt stöd eller någonting annat?

Som angetts tidigare följer det av 3 kap, 8 § skollagen (2010:800) att särskilt stöd får ges *istället för*, eller som *komplement till*, den undervisning som eleven annars skulle ha deltagit i.⁷⁸⁰ I förarbetena statueras en exempelkatalog, syftande till bland annat 11 och 12 §§, vilka omfattar åtgärderna enskild undervisning, placering i särskild undervisningsgrupp

⁷⁷⁸ Isaksson, Joakim (2009) *Spänningen mellan normalitet och avvikelse – Om skolans insatser för elever i behov av särskilt stöd*, s. 75 f.

⁷⁷⁹ Se bl.a. prop. 2013/14:160, s. 12 och prop. 2009/10:165, s. 287.

⁷⁸⁰ Se även prop. 2009/10:165, s. 292.

och anpassad studiegång.⁷⁸¹ De åtgärderna anses särskilt ingripande och är därför separat reglerade, vilket avhandlas nedan. Vid sidan av de i lag angivna åtgärderna anges även att elevassistent ska ses som en särskild stödåtgärd, vilket för skolor med fristående huvudman innebär en särskild parallellprocess i ekonomiskt hänseende för ansökan om ett så kallat tilläggsbelopp, vilket översiktligt behandlats i avsnitt 5.7.2 ovan.⁷⁸² Dessutom anges att mer omfattande eller regelbundna *specialpedagogiska insatser* också utgör särskilt stöd.⁷⁸³ Begreppet specialpedagogik är problematiskt och det går inte att utifrån rättskällorna utläsa vad som i rättsligt hänseende avses med en sådan terminologi. Utifrån det terminologiska skiftet på 1980-talet då termen specialundervisning ersattes med särskilt stöd i rättskällorna borde de ovan nämnda åtgärderna i 3 kap. 11–12 §§ skollagen vara att betrakta som en form av specialpedagogisk åtgärd, just genom det mindre sammanhanget och den exkluderande karaktären.⁷⁸⁴ Likhetstecken mellan särskilt stöd och specialpedagogik är även vanligt inom den pedagogiska forskningen, även om det inte kan anses allmängiltigt. Den rättsliga definitionen indikerar att särskilt stöd är ett vidare begrepp än specialpedagogik eftersom specialpedagogiska insatser nämns som en form av åtgärder bland flera, men då det saknas definitioner blir gränsdragningen som sagt otydlig.

Den oprecisa lagstiftningen avseende vilka åtgärder som åsyftas ifråga om särskilt stöd öppnar för i vart fall två olika tolkningar. För det första kan exemplen ovan anses vara uttömmande eftersom specialpedagogik utifrån vad som angivits ovan kan ses som liktydigt med särskilt stöd, varför de omfattar *de* åtgärder som i rättsligt hänseende utgör särskilt

⁷⁸¹ Prop. 2013/14:160, s. 37.

⁷⁸² Se 10 kap. 39 § skollagen (2010:800), samt prop. 2008/09:171 och prop. 2015/16:134.

⁷⁸³ Prop. 2013/14:160, s. 38.

⁷⁸⁴ Prop. 1981/82:167, s. 2 ff. Medan specialpedagogik utgör den vetenskapliga dimensionen så utgör specialundervisning det faktiska hantverket i termer av den pedagogiska interaktionen mellan lärare och elev.

stöd.⁷⁸⁵ Detta skulle innebära en form av rättslig logik för att uppnå likvärdighet i absoluta termer, det vill säga att lagstiftaren inte bara styr målsättningen i form av att eleven ska uppnå kunskapskraven, utan även reglerar vägen att nå dit. Rättsreglerna skulle då i hög grad definiera den pedagogiska verktygslådan. Ett sådant förhållningssätt saknas i övrigt i skolförfattningarna när det gäller den kunskapsmässiga utvecklingen, men gör sig däremot gällande i flera andra arbetsprocesser som skollagen reglerar.⁷⁸⁶ För det andra så kan lagstiftarens ändamål bakom regleringen vara det rakt motsatta, nämligen att lämna ett stort pedagogiskt friutrymme i syfte att inte inskränka den palett av åtgärder som vore möjliga i varje fall. I sådana fall skulle den särskilda regleringen avseende de tre preciserande åtgärderna motiveras utifrån att de är av så pass inskränkande karaktär och i regel bryter mot integreringsnormen. Utifrån den senare tolkningen, om ett stort pedagogiskt friutrymme, är det endast den osynliga gränsdragningen gentemot extra anpassningar som inskränker vilka åtgärder som kan komma ifråga när det handlar om särskilt stöd.

3 kap. 10 § skollagen anger att det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Av ordalydelsen går dock inte att uttolka huruvida ”det sätt” som avses tar sikte på ett urval utifrån de i författningarna angivna exemplen eller på alla tänkbara sätt som eleven kan ges stödinsatser, vilka inte är att beteckna som extra anpassningar.

⁷⁸⁵ Se t.ex. Gerrbo, I. (2012), s. 37 avseende att specialpedagogik ska ses som de åtgärder som sätts in för elever i behov av särskilt stöd. Då motsvarande definition av specialpedagogik saknas från ett rättsligt perspektiv uppstår ett cirkelresonemang där de båda begreppen specialpedagogik och särskilt stöd refererar till varandra.

⁷⁸⁶ I skollagen finns till exempel detaljerade regler för hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas, samt för hur huvudmannen och personalen ska arbeta för att förebygga och motverka kränkningar (4 och 6 kapitlet skollagen (2010:800)), medan skolan likt andra arbetsplatser har att arbeta med ett systematiskt arbetsmiljöarbete i enlighet med arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1).

Bestämmelsen om att placera en elev i en särskild undervisningsgrupp, eller ge en elev enskild undervisning, finns i 3 kap. 11 § skollagen. Syftet med en sådan åtgärd är att eleven ska få undervisning i ett mindre sammanhang med högre lärartäthet per elev och eventuellt också andra former för undervisning. Förutom inlärningsproblematik kan det handla om att eleven har funktionsnedsättningar, språkproblem, beteendestörningar med mera, som kan ligga till grund för bedömningen att elevens behov bättre kan tillgodoses i en annan undervisningsgrupp än den ordinarie. Åtgärden att placera en elev i en särskild undervisningsgrupp eller att en elev ska ges enskild undervisning omfattar ett särskilt beslut som fattas av rektorn då det enligt 3 kap. 9 § andra stycket skollagen omfattas av delegeringsförbud.⁷⁸⁷

Givet att placering i särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning enligt den definition av särskilt stöd som är den mest sannolika är två stödåtgärder bland flera andra, fordras att utredningen visar på att elevens behov *bäst kan tillgodoses* genom just de aktuella åtgärderna. Eftersom de är segregrande och potentiellt exkluderande till sin natur, i så måtto att eleven lyfts ur sitt ordinarie sammanhang, har lagstiftaren dessutom angett att sådana beslut ska fattas först efter att alternativet att låta eleven gå kvar i den ordinarie undervisningsgruppen har prövats.⁷⁸⁸ Vidare anges att det i det enskilda fallet måste visas att det föreligger sådana *särskilda skäl* som motiverar en åtgärd av sådan exkluderande karaktär. Vad som i praktiken avses med särskilda skäl anges varken i lag eller förarbeten, men har behandlats av Skolväsendets överklagandenämnd och publicerats som ett så kallat ”vägledande beslut”. I det aktuella fallet var det frågan om en elev i särskolan och där den problematik som primärt

⁷⁸⁷ Se även prop. 2009/10:165, s. 292. I styrningshänseende kan det tyckas märkligt att regleringen avseende placering i särskild undervisningsgrupp inte preciserats i den senare propositionen (2013/14:160), givet att den åtgärden är en vanligt förekommande källa för kritik från såväl Skolinspektionen som från Skolväsendets överklagandenämnd. Se t.ex. ÖKN:s vägledande beslut från 2017-02-09 med dnr 2016:622.

⁷⁸⁸ Prop. 2009/10:165, s. 293.

grundade att eleven gavs undervisning i en särskild undervisningsgrupp bestod i att eleven var utåtagerande.⁷⁸⁹ I sammanhanget ska beaktas att i särskolan är en stor del av ”det särskilda stödet” inbyggt i själva skolformen. I beslutet anges avseende de särskilda skälen att det inte var visat att åtgärden ”bäst skulle tillgodoses i en särskild undervisningsgrupp”, vilket således får anses utgöra kriteriet för om det föreligger särskilda skäl eller inte. Därmed fastslås en stark koppling mellan utredningen och den konkreta åtgärden, vilken vilar på adekvans i relation till behoven. Vidare ska nämnas att ÖKN i det aktuella fallet samtidig poängterar att särskilda stödåtgärder inte får tillämpas för att lösa problem, genom exkluderande åtgärder, som primärt rör det sociala samspelet.⁷⁹⁰ Liksom i övriga beslut från ÖKN där frågan om särskilda skäl tagits upp anges endast att det inte de aktuella ärendena inte visats att elevens ”bäst skulle tillgodoses” i och med den föreslagna åtgärden, varför särskilda skäl i praktiken får samma innebörd och inte fungerar som ett självständigt rekvisit.⁷⁹¹

Grundläggande frågor i samband med beslut om särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning är det *pedagogiska ändamålet* med placeringen, omfattningen i tid och vilka ämnen som avses. Ett sådant beslut innebär inte med nödvändighet att eleven till fullo ska lyftas ur sin ordinarie klass för att tillbringa all tid i skolan i en annan grupp. Det är istället direkt beroende av vilka behov som konstaterats i utredningen, men givet diskussionen ovan avseende om de i lag stadgade åtgärderna kan anses utgöra ”specialpedagogiska åtgärder” skulle placering i en mindre grupp vid enstaka tillfällen under en kortare tid också kunna falla inom ramen för extra anpassningar. Överklagandenämnden har dock i

⁷⁸⁹ Överklagandenämndens beslut från 2012-09-27 med dnr 2012:384.

⁷⁹⁰ I beslutet anges att ”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.”

⁷⁹¹ Jfr Överklagandenämndens beslut från 2014-10-03 med dnr 2014:403 avseende beslut om enskild undervisning.

ett vägledande beslut angett att: ”Undervisning i mindre grupp som pågår under en längre tid ska inte anses som extra anpassningar utan som särskilt stöd. Om särskilt stöd ges i en mindre grupp utanför den ordinarie klassen ska beslut fattas om särskild undervisningsgrupp. Överklagandenämnden finner således att åtgärderna ’Mindre elevgrupp’, beroende på omfattning och varaktighet, eventuellt kan anses utgöra särskilt stöd i form av särskild undervisningsgrupp.”⁷⁹²

Skolverket har angett att för de fall då en elev vid enstaka tillfällen får sin undervisning utanför den ordinarie gruppen inte är att betraktas som särskilt stöd.⁷⁹³ Detta uttalande finner stöd i förarbetena där det anges att mer omfattande eller regelbundna specialpedagogiska insatser utgör särskilt stöd.⁷⁹⁴ Återigen, likt vid det terminologiska skiftet i början av 1980-talet, är det en fråga om hur specialpedagogik ska kategoriseras. Lagstiftaren poängterar dock att det är frågan om en pedagogisk insats som ska gagna den enskilda eleven, varför det – i likhet med vad ÖKN angav i ärendet ovan – inte är tillåtet att flytta en elev till en annan elevgrupp enbart på grund av att eleven till exempel är svårhanterlig eller utagerande.⁷⁹⁵

Av ordalydelsen i 3 kap. 11 § skollagen kan det antas att åtgärdsprogrammet, som är ett myndighetsbeslut i sig självt, kan omfatta beslutet om att placera en elev i särskild undervisningsgrupp eller att en elev ges undervisning enskilt. Av förarbetena framgår dock att regeln ska tolkas som att ett eget separat beslut ska fattas avseende den specifika

⁷⁹² Överklagandenämndens beslut från 2017-02-09 med dnr 2016:622.

⁷⁹³ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2013:8) och kommentarer *om arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 40.

⁷⁹⁴ Se prop. 2013/14:160, s. 36.

⁷⁹⁵ Prop. 2009/10:165, s. 292 f. En sådan åtgärd vore då att betrakta som primärt disciplinär snarare än pedagogiskt gynnande för den elev som skulle flyttas, varför det måste finnas stöd för åtgärden i 5 kap. skollagen (2010:800) avseende Trygghet och studiero.

åtgärden.⁷⁹⁶ Eftersom det rör sig om ett överklagbart myndighetsbeslut är kraven på konkretion högt satta, vilket i likhet med åtgärdsprogrammet i allmänhet innebär krav på bland annat överklagandehänvisning, beslutsmotivering och beslutsinnebörd. Att beslut om sådana åtgärder fattats ska rimligen *framgå* av själva åtgärdsprogrammet då det är det centrala dokumentet i processen vilket ska visa på det samlade stödarbetet, men måste motiveras utifrån pedagogiska hänsyn i det enskilda beslutet. Beslutet att placera en elev utanför den egna elevgruppen ska regelbundet omprövas, vilket följer både av förarbetena och av de allmänna reglerna avseende särskilt stöd där det anges att åtgärden ska utvärderas för att en bedömning kan göras avseende om stödåtgärden ska avslutas eller om ändamålet med åtgärden har uppnåtts.⁷⁹⁷

En ytterligare fråga avseende beslut om placering i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning är var undervisningen rent fysiskt kan vara förlagd. I praktiken är det inte ovanligt att undervisningen sker i andra lokaler än i den skolenhet där eleven har sin klasstillhörighet.

Avskilda lokaler kan vara en fördel beaktat ändamålet med åtgärden, men från huvudmannens utgångspunkt kan det av ekonomiska intressen också vara relevant att samla kompetens inom en kommun i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp och på så vis dra stor-driftsfördelar. Här uppstår ett rättsligt dilemma som tydligt belyser Skolverkets faktiska normativa kapacitet, även när uttalanden i allmänna råd och kommentarer står i strid med rådande författning. Skolverket anger att:

Särskild undervisningsgrupp kan betyda undervisning i en annan gruppering inom skolenheten, eller undervisning i andra lokaler med annan personal i en grupp, ibland i så kallade

⁷⁹⁶ Prop. 2009/10:165, s. 292. ”Åtgärden att placera en elev i en särskild undervisningsgrupp ska enligt regeringens uppfattning vara ett särskilt beslut, som fattas av rektorn i samband med ett beslut om åtgärdsprogram.”

⁷⁹⁷ Ibid., s. 293.

skoldaghem eller resursskolor. Förutom inlärningsproblematik kan social problematik eller olika funktionsnedsättningar ligga till grund för bedömningen att en elevs behov bättre kan tillgodoses i en annan undervisningsgrupp än den ordinarie.⁷⁹⁸

Ovanstående utdrag ur kommentarerna till de allmänna råden omfattar flera rättsliga problem. I första stycket anges att särskild undervisningsgrupp ”kan betyda” att en elev placeras i en kommungemensam grupp i lokaler utanför den egna skolan. Om detta ska ses som en lägesbeskrivning utifrån verkligheten finns inget att anföra i frågan, men givet att det är frågan om ett stöd för uttolkning av skolförfattningarna får lydelsen rimligen ses som en normativ utsaga, att sådana kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper får utlokaliseras. Problemet är vid sidan av att integreringsnormen helt sätts ur spel dels att eleven har rätt till ett fritt skolval som i det aktuella fallet åsidosätts, dels att elevens rektor vid den ursprungliga skolenheten alltså har det faktiska ansvaret för eleven.⁷⁹⁹ Det ansvaret omfattar till exempel betygssättning, vidtagande av disciplinära åtgärder, utredande av kränkningar etc.⁸⁰⁰ Dessutom är det

⁷⁹⁸ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2013:8) och kommentarer *om arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 40. Detta utgör äldre allmänna råd än de nu gällande, men skollagen har inte ändrats ifråga om särskilda undervisningsgrupper sedan råden kom ut och principen tillämpas alltså i landets kommuner.

⁷⁹⁹ I sammanhanget ska beaktas att integreringsnormen är relativ så till vida att en elev kan vara mer eller mindre integrerad beroende på skola, klass- och gruppindelning. En elev är mer integrerad i en klass eller grupp anpassad för vissa elever än en elev som undervisas enskilt, i synnerhet om den anpassade gruppen inte omfattar elevens hela skolgång. Samtidigt aktualiseras elevens känsla av inkludering i relation till graden av integrering, vilket vidareutvecklas i kapitel 7 nedan.

⁸⁰⁰ Skolvalet följer av 10 kap. 30 § skollagen (2010:800) där det anges att ”en elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå.” Med skolenhet avses enligt definitionerna i 1 kap. 3 § skollagen ”av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som

den egna rektorn som ska tillse att åtgärden i form av placering i sådan grupp följs upp och utvärderas kontinuerligt, vilket inte är möjligt.⁸⁰¹ Om flera elever från olika skolor placeras i en gemensam grupp utanför de egna skolenheterna har deras respektive rektorer ingen insyn i deras skolvardag, kunskapsutveckling eller förändringar i deras behovsbilder. Eleven berövas i sådana fall möjligheter som annars skulle finnas till hands, som en komplettering av det särskilda stödet genom andra resurser som finns på den ursprungliga skolenheten. Om den kommungemensamma undervisningsgruppen är förlagd vid en annan skolenhet än den egna innebär placeringen ett byte av skola. En rektor på en skola utan sådan särskild undervisningsgrupp kan inte i sådana fall fatta beslut om en åtgärd som flyttar eleven, varför stödet istället måste ges i en särskild undervisningsgrupp vid den egna skolan. Ingen innehar den faktiska beslutskapaciteten att placera en elev vid en annan skolenhet än den egna, inte heller huvudmannen, varför åtgärden endast kan tas i bruk om alla parter är överens om det och den rättsliga regleringen sätts åt sidan.⁸⁰²

Vidare angavs alltså redan när de allmänna råden gavs ut 2014 att kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper var likställt med så kallade ”resursskolor”. Skolinspektionen har vid flera tillfällen poängterat att en skolenhet fordrar en rektor, medan en undervisningsgrupp inte får ha en rektor och dessutom inte får etableras utanför den egna skolenheten. Myndighetens ”praxis” har dock kommit att skifta något de

inte bedrivs i någon skolbyggnad”, samt att det för en sådan skolenhet ska finnas *en* rektor,

2 kap. 9 § skollagen. Vad gäller rektors övergripande ansvar för betygssättningen, se prop. 2009/10:165, s. 299. Vårdnadshavarens önskan kan frångås utifrån de kriterier som anges i 10 kap. 30 § andra stycket skollagen (2010:800), men tar inte sikte på sådana situationer som kan föranleda placering i särskild undervisningsgrupp.

⁸⁰¹ Skolinspektionen har i flera ärenden kritiserat huvudmän för att tillämpa kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper. Se t.ex. Skolinspektionens beslut i ärende 43–2014:8180.

⁸⁰² Detta är i formell mening lagstridigt, men så länge alla parter är överens kommer reglerna inte att aktualiseras i annat fall än genom regelbunden tillsyn.

senaste åren, men den ursprungliga hållningen kom åter till uttryck i och med den ovan avhandlade domen om resursskolor.⁸⁰³ Utifrån rättskällornas respektive lydelse är det svårt att se att det finns stöd för Skolverkets tolkning om att kommungemensamma resursskolor är tillåtet – även i fall då det skulle kunna anses lämpligt. Med beaktande av Högsta förvaltningsdomstolens hållning i den aktuella domen avseende resursskolor från 2017, att det i författningarna saknas ett konkret förbud även då annan reglering talar emot, finns en öppning för en liknande tolkning avseende kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper. Rättsläget i frågan är således mer oklart än på länge då resursskolor och kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper delvis betraktats som synonyma och Högsta förvaltningsdomstolen tillämpat en mer pragmatisk tolkning än tidigare. Vid tiden för de allmänna rådens upprättande fanns dock inte rättsligt stöd för en sådan tolkning.

Att Skolverket tenderar att rättsligt ta ut svängarna och lägga sig närmare den pedagogiska praktikens faktiska behov syns även i den andra meningen ovan om att social problematik eller olika funktionsnedsättningar kan föranleda ett beslut om särskild undervisningsgrupp. Social problematik ska generellt sett inte föranleda ett sådant beslut, utifrån ÖKN:s beslut ovan, i vart fall inte ifråga om utåtagerande elever, och funktionsnedsättningar ska beaktas endast i termer av behov och inte ifråga om att det finns en diagnostiserad funktionsnedsättning.⁸⁰⁴ Ur effektivitetshänseende ifråga om den rättsliga styrningen kan det vara problematiskt när olika myndigheter ger olika besked, eftersom den pedagogiska praktiken i sådana fall inte vet vems tolkning de ska agera efter.

⁸⁰³ Högsta förvaltningsdomstolens dom 28 juni 2017 i mål 3086–16 som avhandlats i avsnitt 5.7.2 ovan.

⁸⁰⁴ Se resonemanget om diagnostiserade funktionsnedsättningar kontra behov i avsnitt 4.5 ovan om likvärdighet ovan. I sammanhanget kan nämnas att det i praktiken inte alls är ovanligt att en diagnostiserad funktionsnedsättning ofta resulterar i att en elev ges särskilt stöd, även om de faktiska behoven som fanns redan innan diagnosen inte föranledde sådant stöd.

Ifråga om enskild undervisning finns en än mer problematisk relation till integreringsnormen då ”enskildhet” knappast kan ses som fysisk integrering i en grupp. Inte heller är det sannolikt att eleven känner sig inkluderad i termer av delaktighet. Precis som med särskilda undervisningsgrupper finns inget krav på att åtgärden ska omfatta en större del av elevens skoldag. Tvärtom föreligger alla möjligheter att ordna undervisningen så att eleven under vissa tider, eller i vissa ämnen, får enskild undervisning för att svara mot elevens behov av mindre sammanhang eller avseende pedagogiska former som skiljer sig från den övriga klassens. Genom att låta eleven arbeta enskilt i de ämnen eller situationer då eleven uppvisar problem, samtidigt som eleven har övrig undervisning med sin ordinarie klass, görs inte lika drastiska avsteg från integreringsnormen samtidigt som inkludering möjliggörs i viss mån. Beslut av sådan karaktär blir en avvägning mellan kollektiva och individualistiskt orienterade värden, vilka som konstaterats inte följer av någon särskild vägledning.

Ett mycket slående exempel i negativt hänseende, där ingendera av de ideologiska eller värdemässiga förtecknen beaktades, rör så kallade ”integrerade särskoleelever”. Sådana elever läser efter särskolans läroplan men befinner sig fysiskt i en grundskoleklass i syfte att även försöka nå grundskolans kunskapskrav i vissa ämnen, eller för att det gagnar den sociala utvecklingen.⁸⁰⁵ När integrerade särskoleelever ges undervisning enskilt hela skoldagen, inte sällan därför att en ensam lärare inte mår med att individanpassa undervisningen, bryts syftet själva med integreringen och blir istället en extrem form av exkludering.

Den tredje särskilda stödåtgärden som nämns direkt i skollagen är anpassad studiegång. En sådan anpassning innebär att skolan frångår elevens timplan och att eleven därmed riskerar att inte nå godkända betyg i de ämnen som eventuellt inskränks. Anpassningarna ska enligt 3 kap. 12

⁸⁰⁵ 7 kap. 9 § skollagen (2010:800).

§ skollagen vidtas om en elev ”inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar”.

Timplanen anger det minsta antal timmar en elev i normalfallet ska ges undervisning i ett visst ämne inom grundskolan.⁸⁰⁶ Genom anpassad studiegång kan en elev antingen få timmar ”flyttade” från ett ämne till ett annat eller få antalet timmar i vissa ämnen reducerade. I det första fallet kan det till exempel vara frågan om en elev som har svårigheter i svenska och som då på pedagogisk grund inte bedöms mogen att påbörja undervisning i engelska, utan istället får engelsktimmarna konverterade till extra undervisning i svenska. Ett sådant beslut påverkar timplanen men inte den totala undervisningstiden. I det senare fallet, då antalet timmar i vissa ämnen reduceras eller plockas bort helt, kan det vara frågan om elever som inte bedöms klara av skolan i dess ursprungliga form. Detta var också en uttalad avsikt när bestämmelsen infördes i 1980 års läroplan med en hänvisning till att elever i högstadiet kunde få delar av sin skoltid förlagd till arbetslivet istället för traditionell skola.⁸⁰⁷

Beslut om anpassad studiegång ska fattas på pedagogisk grund då anpassningen utgör en särskild stödåtgärd och utgör ett särskilt beslut som fattas av rektor. Elevens behov styr därför både vilka ämnens timplaner

⁸⁰⁶ 10 kap. 5 § skollagen (2010:800) med tillhörande bilaga 1, samt 9 kap. 3 § skolförordningen (2011:185). Indirekt tas även hänsyn till viss bortavaro till följd av t.ex. sjukdom eller beviljad ledighet, varför det är oklart när timplanen inte anses vara uppfylld, även om detta inte explicit anges i rättskällorna. Istället är det måluppfyllelsen som är den primära utgångspunkten.

⁸⁰⁷ Se Lgr 80 *Mål och riktlinjer för grundskolan*, s. 57 och prop. 2009/10:165, s. 293. I både Lgr 80 och i 5 kap. 20 § tredje stycket grundskoleförordningen (1994:1194) lyftes särskilt fram att för äldre elever kunde en anpassning av timplanen bestå i att en elev fick viss del av sin skoltid förlagd i yrkeslivet för att på så sätt skapa meningsfulla uppgifter för elever med ”svårigheter” i skolan. Det poängteras dock särskilt att de elever som ges anpassad studiegång hela tiden ska beredas undervisning i vissa grundläggande *färdigheter*. I den nuvarande lydelsen i 3 kap. 12 § skollagen (2010:800) anges utifrån samma innebörd att ”i grundskolan [...] ska den anpassade studiegången utformas så att eleven så långt som möjligt får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.” vilket tyder på att fokus flyttats från färdigheter till kunskapskrav.

som påverkas och i vilken omfattning. Således ska det utifrån beslutsmotivering också kunna gå att utläsa hur anpassningen gynnar elevens kunskapsutveckling eftersom beslutet enligt 28 kap. 16 § skollagen går att överklaga till Skolväsendets överklagandenämnd. Att minska ned antalet timmar som en elev får undervisning kan förefalla vara en märklig åtgärd att främja elevens kunskapsutveckling i det ämnet, men hänsyn får tas till elevens hela skolsituation. Av bestämmelsens andra stycke följer att anpassningarna ska ”utformas så att eleven så långt som möjligt får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program”, vilket lägger fokus på att de ämnen som anses centrala inte primärt ska reduceras. Detta kan tillsammans med att det i förarbetena anges att beslut om anpassad studiegång ska föregås av noggranna överväganden ses som en försiktighetsprincip, även om bestämmelsen saknar rekvisitet särskilda skäl vilket är en förutsättning för beslut om placering i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning.⁸⁰⁸

En inskränkning eller anpassning av en elevs timplan väcker en del frågor kopplade till skolplikt och elevens rätt till utbildning. I händelse av att skolan, så som en representant för det allmänna, väljer att besluta om en sådan inskränkande åtgärd är det naturligt att plikten gentemot det allmänna inskränks i samma utsträckning.⁸⁰⁹ Elevens rätt till utbildning uttrycks inte i kvantitativa termer ifråga om undervisningstid, utan följer allmänt av såväl 2 kap. 18 § regeringsformen (1974:152) som av Europakonventionens första tilläggsprotokoll, artikel 2.⁸¹⁰ För merparten av alla elever i den svenska grundskolan innebär dock rätten till utbildning i formellt hänseende att timplanerna anger minsta mängd undervisningstimmar och i relation till övriga elevers rätt har den elev som ges anpassad studiegång fått göra avkall på *sin* rättighets omfattning. Åtgärden skulle i sådana fall vara lagstridig eftersom den befintliga regeln i sådana fall

⁸⁰⁸ Prop. 2009/10:165, s. 293.

⁸⁰⁹ Även fristående huvudmän måste tillse att rätten till utbildning efterlevs och kan i det hänseendet ses som just en ”representant” för det allmänna.

⁸¹⁰ Se även 7 kap. 3 § skollagen (2010:800).

skulle bryta mot en regel högre upp i normhierarkin. Å andra sidan kan det anses rimligt att eleven efter att stödåtgärden avslutats får möjlighet till kompensation för den undervisningstid som hen har missat till följd av anpassning just i syfte att tillförsäkra elevens rätt till utbildning i kvantitativt hänseende. Detta följer logiskt av att en elev som avslutar en anpassning av studiegången kommer att ha svårt att nå kunskapskraven i de ämnen som reducerats och därmed alltså är i behov av särskilt stöd, om än i annan form.

Bestämmelsen om anpassad studiegång är ofta missanvänd så till vida att elever som uppvisar omfattande skoltrötthet eller bedöms vara deprimerade får antalet timmar i skolan nedkortade utan att eleven kompenseras för den förlorade undervisningstiden eller att andra åtgärder vidtas för att komma tillrätta med de grundproblem som föranleder symptomen.⁸¹¹ Anpassad studiegång blir då ett sätt för skolan att friskriva sig från ansvar eftersom beslutet innebär att skolan har att tillförsäkra en mindre omfattande rätt till utbildning för eleven.⁸¹² Den stora andelen elever som till följd av anpassad studiegång inte når fullständiga betyg för att läsa vidare vid gymnasiet har dock uppmärksammats med en revidering av bestämmelsen till följd.⁸¹³ Antalet elever som skolåret 2013/14 hade anpassad studiegång uppgick till nästan 10.700 stycken, vilket är en betydande grupp beaktat risken för bristande behörighet för vidare studier.⁸¹⁴ Den nya lydelsen anger att den anpassade studiegången i de obligatoriska skolformerna ska utformas så att eleven så långt som möjligt

⁸¹¹ Se t.ex. Skolinspektionens beslut i ärende 41–2013:5722.

⁸¹² I tidigare bestämmelser, 5 kap. 20 § grundskoleförordningen (1994:1194), fanns även möjligheten att i de högre årskurserna förlägga del av undervisningen vid en arbetsplats, en åtgärd som numer inte längre är möjlig inom ramen för det särskilda stödet. Åtgärden var ”alternativt kompensatorisk”, det vill säga att eleven gick miste om viss undervisning men gavs någonting annat istället.

⁸¹³ Den nya lydelsen av 3 kap. 12 § skollagen tillkom genom lag (2017:620) och grundar sig på prop. 2016/17:143. Syftet med förändringen är att anpassad studiegång ska utformas så att eleven så långt det är möjligt når behörighet till gymnasieskolan (s. 35 ff).

⁸¹⁴ Prop. 2016/17:143, s. 38.

får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program.⁸¹⁵ Därmed indikerar lagstiftaren återigen att de särskilda stödinsatserna i huvudsak syftar till att eleven ska nå kunskapskraven, snarare än att tillgodose de mjukare mål och värden som allttjämt tas upp i skollagens portalparagraf.

De i skollagen angivna åtgärderna som kan betecknas som särskilt stöd är alla segregeringar till sin karaktär.⁸¹⁶ Givet den rättsliga logiken avseende integreringsnormen och formell likvärdighet är det därför rimligt att de exkluderande inslag som ska anses tillåtna också preciseras i lagstiftningen, eftersom de utgör undantag.⁸¹⁷

Hur de olika åtgärderna ska tillämpas i praktiken, alltså hur undervisningen faktiskt ska gå till enskilt eller inom ramen för en mindre grupp, kan knappast anges utan att den nödvändiga flexibiliteten som följer av det pedagogiska friutrymmet helt går förlorat.⁸¹⁸ Däremot kan reglerna avseende de olika åtgärderna tyckas förvånande svagt reglerade på organisationsnivå. Ett exempel på detta är det ovan refererade ställningstagandet från Skolverket om kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper, även om det saknas uttryckligt stöd för någonting sådant i rättskällorna.

⁸¹⁵ 3 kap. 12 § första stycket skollagen (2010:800).

⁸¹⁶ Detta gäller i förhållande till den ordinarie elevgruppen (klassen) som utgör normen för integrering. I praktiken kan ett beslut som till sin form är exkluderande innebära att eleven i ett mindre sammanhang får lättare att knyta an till andra elever och därigenom fungera inkluderande. Segregering innebär i sammanhanget inte per definition att eleven exkluderas i högre utsträckning än innan åtgärden vidtogs.

⁸¹⁷ Detta preciseras bland annat genom att det för särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning ska föreligga särskilda skäl, samt att det i prop. 2016/17:143, s. 38 anges att anpassad studiegång endast får beslutas i *undantagsfall*.

⁸¹⁸ Se prop. 2009/10:165, s. 287 där det anges att det inte finns någon ”definition av begreppet ’behov av särskilt stöd’ i lagen. Det är heller inte möjligt att i lagtext närmare definiera vilka förutsättningar som ska finnas för att stöd ska ges i skolarbetet. Bestämmelserna måste därför bli allmänt hållna och knytas till ett ansvar för skolan att utreda elevens stödbehov.”

Ifråga om gemensamma särskilda undervisningsgrupper blottläggs en problematik som är inbyggd i systemet och som lagstiftaren valt att inte specificera i regleringen. Eftersom offentliga huvudmän, vilka främst utgörs av kommuner, inte med stöd av skollagen får ta emot elever till en viss skolenhet utifrån några på förhand bestämda kriterier uppstår reella problem avseende hur kommunerna praktiskt ska hantera vissa elevgrupper. Döva, språkstörda och hörselskadade elever är till exempel hänvisade till en egen skolform, specialskolan, även om de inte har någon nedsättning ifråga om begåvning.

Specialskolorna är få och saknas i anslutning till flera av landets större städer, varför kommunerna själva – i strid med 10 kap. 30 § skollagen – har inrättat skolor med samma urvalsgrunder.⁸¹⁹ I vissa fall har skolenheterna betecknats som särskilda undervisningsgrupper under ledning av en egen rektor, vilket i sig inte är möjligt enligt 2 kap. 9 § skollagen som anger att rektor per definition förestår *en* skolenhet. Vad en viss lösning kallas av kommunen innebär således inte att den är med rätten överensstämmande och är inte heller rättligt sett tillåtet. Högsta förvaltningsdomstolen har i fallet med resursskolorna i Linköpings kommun självständigt uppmärksammat bristerna i lagstiftningen och själv korrigerat för dem genom praxis, vilket i sig visar på hur det rättsliga systemet faktiskt *kan* verka pragmatiskt och självständigt från det politiska systemet. Rättsfallet visar även på hur den politiska obenägenheten att skapa flexibla normer lämnar över en stor del av ansvaret till normativt svagare rättsliga organ.⁸²⁰

⁸¹⁹ Detta kan inte jämföras med ovan nämnda rättsfall avseende resursskolor i allmänhet, då de skolor som är anpassade för döva, hörselskadade och språkstörda elever inte omfattas av grundskolans kursplaner.

⁸²⁰ Det var först efter frågan om vite skulle utdömas i ärendet som frågan behandlades av allmän förvaltningsdomstol. Om Skolinspektionens föreläggande inte hade förenats med hot om vite hade frågan istället enkom behandlats av just Skolinspektionen och rättsläget varit ett annat.

6.2.5 Uppföljning och utvärdering – den processuella cirkeln

Att åtgärdsprogrammet och de vidtagna åtgärderna ska följas upp och utvärderas följer av 3 kap. 9 § första stycket skollagen (2010:800), vilket delvis behandlats ovan. Uppföljning och utvärdering utgör det femte steget i processen särskilt stöd och utgör i ett linjärt perspektiv även det sista.⁸²¹ Emellertid ska det särskilda stödet inte ses som en linjär resa mellan *a* och *ö*, utan snarare som cirkulärt, vilket också motiverar just uppföljning och utvärdering. Processen avslutas i realiteten sällan i och med att uppföljning och utvärdering genomförs, utan startar om i ett senare led enligt processkartan (se FIGUR 4 ovan).

Författningarna anger att det ska ske *både* uppföljning och utvärdering, vilket indikerar att det ligger en begreppsmässig skillnad i dessa båda termer. Vari skillnaderna består framgår dock inte i skollag, vilket lämnar ett visst utrymme för rektor, eller den som har fått ansvaret delegerat till sig, att utforma uppföljning och utvärdering efter situation. I förarbetena anges dock att det är själva åtgärderna som ska följas upp och utvärderas, varför det inte är åtgärdsprogrammet i sig som ska stå i fokus.⁸²² Samtidig anses åtgärdsprogrammen vara det centrala verktyget i processen särskilt stöd och att brister i dess praktiska utformning är ett utbrett fenomen borde rimligen innebära att även åtgärdsprogrammen bör följas upp.⁸²³ Skolverkets syn på vad distinktionen mellan uppföljning och utvärdering innebär har förändrats över åren. Från att i de allmänna råden från 2008 helt anammat lagstiftarens lexikaliska lydelse i

⁸²¹ Prop. 2009/10:165, s. 289.

⁸²² Ibid.

⁸²³ Prop. 2013/14:160, s. 27. Under 2012 konstaterades att 65 procent av alla grundskolor uppvisade brister i sina åtgärdsprogram och att just frågan om uppföljning och utvärdering var en av de vanligaste bristerna. Den dåvarande lydelsen i 3 kap. 9 § skollagen (2010:800) ställde krav på att det i åtgärdsprogrammet skulle anges *hur* uppföljning och utvärdering skulle gå till, vilket efter lagändringen 1 juli 2014 ersattes av ett krav på att det ska anges *när* en åtgärd ska följas upp och utvärderas.

förarbetena, det vill säga att både uppföljning och utvärdering rör åtgärderna i sig, har Skolverket i de senaste allmänna råden från 2014 gjort en delvis annan bedömning. Skolverket menar att med *uppföljning* avses:

”...den ansvariga personalens kontinuerliga arbete med att följa upp åtgärderna i vardagen. Varje person som ansvarar för en åtgärd ser då till att det som är bestämt verkligen genomförs, och bedömer fortlöpande om det egna arbetssättet är effektivt eller om det måste förändras för att eleven ska ges förutsättningar att utvecklas i riktning mot kunskapsmålen i läroplanen eller mot att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.”⁸²⁴

Avseende *utvärdering* åsyftas en mer systematisk analys och helhetsbedömning avseende hur väl de aktuella åtgärderna har fungerat för att möta elevens konstaterade behov. Utvärderingen sker vid en på förhand bestämd tidpunkt och inbegriper enligt Skolverket också den aktuella eleven och dennes vårdnadshavare, samt tar sitt avstamp i själva åtgärdsprogrammet.⁸²⁵ Att vårdnadshavare och elev ska vara med vid utvärderingen framgår varken av lagtexten eller av förarbetena. Om utvärderingen av en viss åtgärd däremot leder till förändringar i åtgärdsprogrammet, ergo ett nytt åtgärdsprogram, ska vårdnadshavare och elev enligt 3 kap. 9 § första stycket skollagen ”ges möjlighet att delta”.⁸²⁶ Att lagstiftaren valt att uttryckligen ange i lagtexten att vårdnadshavarna ska ges möjlighet att delta vid utformningen av åtgärdsprogram men inte explicit vid utvärderingen av åtgärderna ser jag som en balansering mellan elevinflytande och effektivitet. Om utvärderingen visar att en viss åtgärd inte fungerar som planerat så kommer sannolikt åtgärdsprogrammet att

⁸²⁴ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) och kommentarer om *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 44.

⁸²⁵ Ibid.

⁸²⁶ Eftersom åtgärdsprogrammet utgör ett förvaltningsmässigt beslut innebär en förändring av åtgärdsprogrammet att ett nytt beslut – alltså ett nytt åtgärdsprogram – beslutas.

ändras och i den processen är eleven och vårdnadshavaren delaktiga och kan ge sin syn på vad de anser skulle fungera bättre eller sämre. Att inte inbegripa vårdnadshavarna i de löpande utvärderingarna av respektive åtgärd gör det däremot sannolikt lättare att få till stånd utvärderingar och innebär att bara rent pedagogisk hänsyn tas. Det blir därmed frågan om varierande grad av delaktighet.

Det saknas direkt stöd i skollagen för Skolverkets tolkning av den begreppsmässiga innebörden av uppföljning och utvärdering men en extensiv tolkning av läroplanen (Lgr 11) motiverar ändå Skolverkets råd om samverkan och informationsdelgivning mellan skolan och hemmet, samt regelbunden kommunikation mellan de lärare som arbetar med eleven.⁸²⁷ Det framgår dock inte hur Skolverket kommit att motivera den begreppsmässiga innebörden gällande uppföljning och utvärdering eller om lagstiftaren haft en medveten tanke med valet av två närliggande begrepp. Skolverkets tolkning har dock över tid kommit att bli allmänt accepterad och bryter inte mot någon annan bestämmelse i skollagen. Tvärtom ligger ett sådant synsätt i linje med ökad individualisering av stödåtgärderna vilket främjas av att olika åtgärder kan komma att behöva utvärderas vid olika tidpunkter samtidigt som en uppföljning av att åtgärdsprogrammet efterlevs är centralt för stödets genomförande. Dessutom innebär ökad delaktighet ifråga om elev och vårdnadshavare en starkare grad av individualisering.

Det krav som uttrycks tidigare i processen särskilt stöd, avseende att åtgärderna vid upprättandet av ett åtgärdsprogram ska vara konkreta och möjliga och utvärdera, tillsammans med kravet på att det ska anges när och av vem respektive åtgärd ska följas upp och utvärderas, är absolut och definierat som mycket viktigt i processen. Hur utvärdering och uppföljning ska gå till måste bestämmas med hänsyn till de vidtagna åtgärdernas karaktär, vilket i praktiken kan innebära att en åtgärd ska följas upp

⁸²⁷ Se Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (Lgr 11), avsnitt 2.2 och 2.4.

och utvärderas varje vecka medan en annan kan följas upp på terminsbasis. Rättsreglerna ger även i detta hänseende en möjlighet till flexibilitet inom de uppsatta ramarna.

Vidare saknas det formella krav på att utvärdering och/eller uppföljning ska dokumenteras, men i händelse av att en utvärdering eller uppföljning innebär att de vidtagna åtgärderna kommer att förändras ska detta tas upp i åtgärdsprogrammet. Eftersom en sådan ändring i förvaltningsrättsligt hänseende innebär en ändring av ett tidigare beslut, ska det nya beslutet motiveras och blir åter möjligt att överklaga. Följaktligen finns ett indirekt krav på dokumentation om de sedan tidigare vidtagna åtgärderna inte har önskad effekt i relation till behov och uppsatta mål och uppföljningen eller utvärderingen därmed leder till att åtgärdsprogrammet ändras.

Även i fall då uppföljning eller utvärdering inte leder till att åtgärderna förändras måste nya tider för uppföljning/utvärdering anges i åtgärdsprogrammet, som rent tekniskt då kommer att ses som ett nytt beslut. Ett sådant beslut ska rent formellt uppfylla alla formaliakrav på nytt, vilket i praktiken skapar en omfattande dokumentationscirkus i händelse av närliggande datum för utvärdering och uppföljning. Vid en strikt tolkning skulle ett nytt åtgärdsprogram fordra att elevens aktuella situation utreddes på nytt och att behoven eventuellt omdefinierades för att sedan resultera i nya åtgärder. De fyrkantiga förvaltningsrättsliga reglerna stämmer därmed dåligt överens med den pedagogiska praktiken och syftet med prop. 2013/14:160 om *Tid för undervisning*, som syftade just till att minska dokumentationsbördan och öka effektiviteten.

Eftersom det är överklagandenämnden och inte en domstol som vid överprövning bedömer åtgärdsprogrammen är det dock möjligt att nämnden gör en mindre strikt bedömning än vad en renodlad förvaltningsdomstol hade gjort gällande de formella kraven utifrån såväl skollagen som förvaltningslagen. Även i det hänseendet blir det frågan om att balansera mellan två värden, nämligen formalism/rättssäkerhet och effektivitet.

En uppföljning eller utvärdering kan alltså, beroende på utfall, bli startskottet på ett nytt varv i den processuella cirkeln där det kan fram-

komma nya behov, läggas grund för en förnyad eller fördjupad utredning eller endast innebär en smärre förändring i ett befintligt åtgärdsprogram. Genom uppföljning och utvärdering är tanken att det ska visa sig om skolan åtgärder har önskad effekt utifrån uppsatta mål eller om skolan behöver prova andra åtgärder. I förlängningen är syftet att de särskilda stödåtgärderna ska kunna trappas ned för att så småningom helt försvinna, även om det i praktiken inte är möjligt för elever med mer omfattande, bestående behov. Att det finns ett sådant bakomliggande ändamål framgår inte direkt av skolförfattningarna utan följer av att särskilt stöd endast kan ges till elever som befaras att inte nå kunskapskraven. Om det särskilda stödet fungerar kommer eleven i idealfallet inte längre att vara i behov av särskilda stödåtgärder.⁸²⁸

En fråga är om en elev som med särskilda stödåtgärder når de nationella kunskapskraven även fortsättningsvis ska ges särskilt stöd eftersom eleven annars riskerar att framgent inte nå kunskapskraven.⁸²⁹ Att så rimligen är fallet följer av rekvisitet ”befaras”, men strider i viss mån mot att elevens skolsituation över tid ska komma att ”normaliseras”. Särskilt viktigt bli det att medveten om dessa båda aspekter när det är frågan om elever som bedöms ha ett omfattande behov av särskilt stöd och där

⁸²⁸ Att så är fallet i praktiken styrks av statistiken som anger att ca 40 procent av alla elever *någon gång* har behov av särskilt stöd (prop. 2013/14:160, s. 17 och Giota, Joanna & Lundborg, Olof (2007) *Specialpedagogiskt stöd i grundskolan – omfattning, former och konsekvenser*, s. 4), medan antalet elever som vid varje givet tillfälle ges särskilt stöd vid undersökningar uppskattats till ca 17 procent (Giota, Joanna & Emanuelsson, Ingemar (2011) *Specialpedagogiskt stöd, till vem och hur?*, s. 31).

⁸²⁹ Jfr prop. 2009/10:165, s. 287 där det anges att ”i vissa fall kan en elev uppvisa svårigheter i skolsituationen, som inte omedelbart behöver innebära risk för att målen inte kommer att uppnås, men som skolan befarar kan leda till större problem på sikt om inte situationen utreds.” Samma resonemang gäller rimligen för fortsatt stöd efter att utredning vidtagits och behov konstaterats, men då kunskapskraven precis uppnås.

åtgärderna är av extraordinär karaktär och därmed kan generera ett ekonomiskt tilläggsbelopp.⁸³⁰

Den rättsliga logiken bakom en formaliserad process kan spåras tillbaka till den ständigt närvarande idén om likvärdighet mellan elever, men också till effektivitetshänsyn och formella rättssäkerhetsaspekter. Uppföljning och utvärdering utgör en form av egentillsyn av om elevens behov tas om hand på bästa sätt. I de allmänna råden och kommentarerna anges att uppföljning och utvärdering utgör ett led i det systematiska kvalitetsarbetet på skolenheten, genom vilket rektor och övrig personal på egen hand kan identifiera problemområden och åtgärda de samma utan att detta påtalas genom extern tillsyn.⁸³¹ Uppföljningen av en viss elevs åtgärder och åtgärdsprogram blir i det avseendet samtidigt en uppföljning av skolans arbete med särskilt stöd i allmänhet.

Skolinspektionen visade i en rapport från 2010 att arbetet med att lyfta resultaten från utvärdering av enskilda elevärenden till en mer systematisk nivå brister, varför goda exempel på vad som resulterar i att elever lyckas respektive misslyckas riskerar att gå förlorade.⁸³²

⁸³⁰ En fristående skola som beviljats tilläggsbelopp för t.ex. en elevassistent på heltid kan ha ett intresse av att åtgärden består eftersom det underlättar arbetet, även efter det att eleven bedömts nå kunskapskraven. Det blir i praktiken således viktigt för den förvaltning som beslutar om tilläggsbelopp att ifrågasätta om assistent på heltid verkligen är fortsatt motiverat, eller om åtgärden borde trappas ned. Till saken hör att det kan vara kontraproduktivt så till vida att eleven över tid utvecklar ett beroende av assistenthjälp i skolan, Takala, Marjatta (2007) *The Work of Classroom Assistants in Special and Mainstream Education in Finland*, *British Journal of Special Education*. Vol 34, No. 1, s. 52.

⁸³¹ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) och kommentarer om *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 19 f.

⁸³² Skolinspektionens kvalitetsgranskningsrapport dnr 2010:10 *Arbetar skolor systematiskt för att förbättra elevernas kunskapsutveckling?*, s. 21.

6.3 Värden och styrningslogiker

6.3.1 Kollektiv och individ i styrkedjan

Skolväsendets kompensatoriska uppdrag kommer till uttryck på flera ställen i författningarna och omfattar samtliga nivåer i styrkedjan. Den rättsliga styrningen av huvudmännens ansvarsuppgifter syftar i hög grad till att huvudmännen ska kunna garantera en likvärdig utbildning inom sitt ansvarsområde samt hur de ska ge det stöd och de resurser som rektorerna har behov av för att de i sin tur ska kunna ”genomföra” det kompensatoriska uppdraget. I detta ligger bland annat ekonomiska förutsättningar, övergripande organisation och kompetensförsörjning.

Vad som avses med likvärdighet är som avhandlats ovan vagt definierat i rättskällorna och får sin begreppsmässiga innebörd främst genom andra rättsregler.⁸³³ Å ena sidan är det frågan om en formell likvärdighet som ligger mycket nära den allmänt accepterade likabehandlingsprincipen, vilken har sitt politiska ursprung i en kollektivistisk tanke. Å andra sidan åsyftar likvärdighet möjligheten för alla elever att utifrån sina individuella behov nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, något som fordrar att varje elevs behov definieras separat och att eleverna ges olika förutsättningar.

Likvärdighet som en bärande princip för den svenska skolan skapar uppenbara svårigheter ifråga om koherens givet den omfattande rättsliga detaljregleringen, både vad gäller innebörden av de konkreta rättsreglerna och ifråga om den pedagogiska praktiken. Varje enskild rättsregel tycks ge uttryck för antingen den kollektiva eller den individuella definitionen av likvärdighet, vilket i förlängningen ger upphov till norm-

⁸³³ Varken lydelsen i 1 kap. 9 § skollagen (2010:800) eller rättsprincipens förarbeten klargör hur likvärdighetsbegreppet inom skolväsendet ska tolkas, varför de regler som används i praktiken, så som regleringen avseende extra anpassningar och särskilt stöd, definierar begreppet bakvägen.

kollisioner på såväl övergripande principiell nivå som mellan enskilda regler. Den pedagogiska verklighet som inte är svartvit, utan omfattar både individ och kollektiv, blir i rättskällorna en mer distinkt dikotomi.

Eftersom bestämmelserna i de flesta fall härrör från samma normhierarkiska nivå finns det inga hänsynsregler som kan vägleda den pedagogiska professionen, vilka har att försöka beakta två motstående normer eller principer samtidigt. Den bristande koherensen är i sin tur en faktor vad gäller bristande effektivitet vad gäller att uppnå det övergripande målet att ge bästa möjliga utbildning åt alla elever i grundskolan, utifrån var och ens förutsättningar. Detta ska inte misstolkas för *samma* utbildning, eller samma nivå av utbildning, för alla.

Huvudmännens ansvar för det kompensatoriska uppdraget är, vid sidan av att skapa förutsättningar för rektorerna, att organisera verksamheten på övergripande nivå och utvärdera den internt genom det systematiska kvalitetsarbetet.⁸³⁴ Huvudmännens uppgift rör därför primärt åtgärder på en kollektiv nivå, även om åtgärder kan vidtas för att göra avsteg från integreringsnormen genom att till exempel etablera resursskolor eller allokera medel och kompetenser till särskilda skolenheter eller undervisningsgrupper.

Integreringsnormen blir i relation till likvärdighetsnormen en själv-motsättning som skapar omfattande problem i den pedagogiska praktiken. Integreringen tar sin utgångspunkt i själva skolformen grundskola som bygger på att (i princip) alla elever ska ges lika utbildning och att det inte ska finnas särskiljande element i form av särskilda skolenheter eller grupper.⁸³⁵ Samtidigt är de åtgärder som rektor och pedagoger, längre ned i styrkedjan, har att tillgå när en elev visar sig ha särskilda behov ofta av rent segregering karaktär.

⁸³⁴ 2 kap. 8–8 b §§ och 4 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁸³⁵ Elever som fullgör sin obligatoriska skolgång i grundsärskola, specialskola eller sameskolan omfattas inte, men för de elever som inte uppfyller kriterierna för sådan ”alternativ” skolform är grundskolan enda alternativet att fullgöra skolplikten.

Rektor har ett omfattande friutrymme i relation till huvudmannen genom bestämmelsen i 2 kap. 10 § skollagen om att:

Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i denna lag eller andra författningar.

Inom ramen för den egna enheten är det alltså rektor som organiserar hur det kompensatoriska uppdraget ska utformas och som även fattar beslut om individuella särskilda stödåtgärder eller delegerar detta till övrig personal. De tre i skollagen angivna åtgärderna, vilka alla är av segregande art, kan endast rektor besluta om. Genom sin mellanposition i styrkedjan är det i hög utsträckning rektor som avgör huruvida det kompensatoriska åtgärder som vidtas ska vara kollektivt eller individuellt inriktade. Om rektor till exempel har en hög andel speciallärare och specialpedagoger finns bättre förutsättningar för anpassningar och individuellt stöd inom ramen för elevens egen klass.

Är organisationen redan från början anpassad för elevernas olika behov finns även en möjlighet att färre elever kommer att riskera att inte nå kunskapskraven och efter utredning ges individuellt särskilt stöd. I de fall då rektor genom delegation överlåter en stor del av det särskilda stödet åt övrig personal, vilken inte kan genomföra mer strukturella åtgärder, kommer sannolikt antalet individuella åtgärder att öka. Som en del i rektors organisation av skolenheten ingår även hur elevhälsan är strukturerad, vilket i sin tur kan vara beroende av huvudmannen i de fall då delar av elevhälsan har sin tjänst fördelad över flera skolenheter.⁸³⁶

⁸³⁶ Elevhälsans professionella sammansättning anges i 2 kap. 25 § skollagen (2010:800), men har inte avhandlats särskilt som en del i de förevarande kapitlen då deras uppgifter är allmänt reglerade. Vad gäller det kompensatoriska uppdraget är en primär funktion att

Den enskilda lärarens uppgift är dels att självständigt vidta extra anpassningar, dels att utföra de åtgärder som beslutats inom ramen för ett åtgärdsprogram och som formellt ankommer på rektor att säkerställa. Båda dessa åtgärder koncentrerar sig till enskilda elever, varför lärarens del i det kompensatoriska uppdraget främst sker med beaktande av individen. Det individualistiska normativa grundmönstret har således starkast genomslag längre ner i styrkedjan.

Högt upp i styrkedjan är åtgärderna motsatsvis främst av kollektiv karaktär. Samtidigt är den enskilda läraren ofta ansvarig för undervisningen av en hel grupp av elever med vitt skilda behov och ska enligt 3 kap. 2 § skollagen (2010:800) ge samtliga elever den ledning och stimulans som de behöver för att nå så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. Även om ledning och stimulans inte nödvändigtvis behöver ses som en del i det kompensatoriska uppdraget, utan kan betraktas som själva grunden i all skolverksamhet, innebär det att läraren även har att beakta det kollektiv som utgörs av en klass eller en grupp. Lärarens uppdrag är därför värdemässigt tudelat, vilket utvecklas i KAPITEL 7 nedan.

6.3.2 Parallella rättsliga styrningslogiker

Den rättsliga styrningslogiken ska förstås i termer av *hur* det politiska systemet använder sig av rätten för att styrningen ska bli ändamålsenlig. Detta ska skiljas från den rättsliga logiken, vilken är rättens interna logik och delvis frikopplad från politisk påverkan. Exempel på styrningslogiker är mål- och resultatstyrning, regelstyrning och professionsstyrning, vilka samtliga fordrar att rättsnormerna och den organisation som har i uppgift att säkerställa rättens genomslag i praktiken ordnas på ett visst sätt.

fungera utredande och vägledande vid utarbetande av särskilt stöd, om det inte anses uppenbart obehövligt (se 3 kap. 7 § andra stycket skollagen).

Exempel på sådan ordning är ramlagstiftning i motsats till detaljlagstiftning, samt kvalitetsutveckling som motpol till tillsyn av lagefterlevnad.⁸³⁷ Parallell tillämpning behöver inte innebära att de olika styrningslogikerna motverkar varandra, även om det finns sådana risker.

För att den rättsliga styrningslogik som tillämpas ska ge upphov till just ändamålsenlig styrning måste dock det rättsliga systemets interna logik beaktas. För stora spänningsfält i det normativa fältet är därför inte önskvärda.

Det rättsliga, det politiska och det pedagogiska systemet samexisterar även om de följer delvis olika logiker. Eftersom det politiska systemet ”kommunicerar” främst *genom* rätten, i form av författningar och myndighetsbeslut, blir den logiska följderna i de fall då det pedagogiska systemet inte responderar i enlighet med rätten fler rättsregler och fler korrigerande myndighetsbeslut. Tydliga exempel på det är införandet av extra anpassningar i 3 kap. 5 § skollagen (2010:800), att antalet anmälningssak ärenden till Skolinspektionen kontinuerligt ökat, samt att Skolverket gett ut allt fler allmänna råd till stöd för tolkning av rättsreglerna.⁸³⁸

Eftersom de motstående värdeklustren avseende individ och kollektiv beaktas i själva lagstiftningsprocessen sker genom rätten en politisk påverkan av det pedagogiska systemet. De politiska ideal som historiskt präglat rättsreglernas tillkomst kan dessutom inte helt kastas över ända, utan finns kvar i form av bland annat rättsprinciper, vilket är fallet med bland annat likvärdighet, kvalitet och rättssäkerhet och inte minst idén om omfattande integrering. Det samma gäller för de nya ideal som det politiska systemet lagt på det rättsliga systemet, så som mål- och resultatstyrning.

Mål- och resultatstyrning är generellt ett uttryck för en responsiv eller reflexiv rättsordning, men när responsiviteten *från lagstiftarens sida* blir

⁸³⁷ Montin, Stig (2015) *Från tilltro baserad till misstro baserad styrning*, s. 60 ff.

⁸³⁸ Skolinspektionens officiella statistik anger att antalet anmälningar (alla skolformer) gällande särskilt stöd ökat kontinuerligt från 747 st år 2011 när den nya skollagen infördes till 1120 st år 2017.

omfattande ökar rättsreglernas omfattning och indirekt även detaljregleringen.⁸³⁹ Ett av syftena med mål- och resultatstyrning i allmänhet är att de lärare som verkar för att elevernas ska uppnå målen kan göra det på olika sätt beroende på lokala förutsättningar, vilket ligger i linje med den uttalade decentraliseringen och demokratiseringen av skolan till följd av reformerna på början av 1990-talet.⁸⁴⁰ Då den rättsliga regleringen avseende det kompensatoriska uppdraget sedan reformerna infördes successivt kommit att skärpas upp tillämpas två rättsliga styrningslogiker parallellt, där den uttalade mål- och resultatstyrningen kompletteras med en mer traditionell regelstyrning.⁸⁴¹

Ett tydligt exempel på sammanblandningen av styrningslogiker syns i regleringen av åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd. Processen kring åtgärdsprogrammets framväxt är formaliserad, men hur en utredning genomförs eller vilka åtgärder som tas upp i åtgärdsprogrammet bestäms huvudsakligen av den pedagogiska professionen. Som en motvikt till det finns gränser för vilka åtgärder som de facto kan betraktas som särskilt stöd och de element som måste finnas med i ett åtgärdsprogram är i hög grad formaliserade.

Medan den rättsliga styrningen avseende det kompensatoriska uppdraget vid tiden för SIA-utredningen kom till uttryck mer i form av ramlag har framförallt de individuella åtgärderna kommit att specificeras direkt i lagstiftningen med omfattande detaljering genom såväl reglernas karaktär som uttalanden i förarbeten och förordning. Därigenom går det att rättsligt åskådliggöra en värdemässig förskjutning från en kollektiv

⁸³⁹ Se bl.a. Ringarp, Johanna m.fl. (2017) *Styrning och tillit i kommunal skolpolitik 1950–2000. Några noteringar från ett pågående forskningsprojekt* och Westerhäll, Lotta (2000), samt Teubner, Gunther (1983) *Substantive and Reflexive Elements in Modern Law*.

⁸⁴⁰ Hydén menar att ”en kommunikativ uppbyggnad av den reflexiva rätten kännetecknas av en strävan efter att återspegla samhällsproblemen utifrån individernas perspektiv, dvs att genom konstituerande och procedurregler garantera att lösningen av målkonflikterna äger rum i en kommunikativ process där lämpliga lösningar diskuteras fram av de som i varje särskilt fall berörs av konflikten.” Se Hydén, H. (2002b), s. 203.

⁸⁴¹ Jfr Hydén, Håkan (1984) *Ram eller lag?: om ramlagstiftning och samhällsorganisation*.

övervikt till mer av ett individuellt fokus. Likvärdighet blir då ett argument för den enskilda eleven att driva på individuella åtgärder snarare än som ett kollektivt strävansmål. Rättssäkerheten vilar på den enskildes kapacitet att genom överklagande och anmälan bevaka sina egna intressen och i grunden den internationellt erkända rätten till utbildning.

Historiskt har man från politiskt håll litat till att det inom det pedagogiska systemet funnits tillräcklig kompetens för att fullgöra de målsättningar som kommit till uttryck i skollag och läroplan uttryck för. Det ökade kravet på likvärdighet, kvalitet, mätbarhet och där till hörande rättssäkerhet som följer av ett differentierat huvudmannaskap har dock svängt utvecklingen. Med differentierat huvudmannaskap menas dels möjligheten att etablera fristående skolor med enskilda huvudmän, dels att landets 290 kommuner också är huvudmän för grundskolan. Styrningslogiken är dock ännu inte ett argument som förts fram i den pågående debatten om att åter förstärka skolan.

6.4 Normkollisioner till följd av det individualiserade stödets rättsliga utformning

Vid sidan, eller till följd, av de abstrakta normkollisioner som manifesteras i rätten uppstår situationer när tillämpningen av konkreta rättsregler hamnar i konflikt med andra rättsregler, rättsprinciper eller andra normer som är etablerade i det pedagogiska landskapet. Den fjärde forskningsfrågan behandlade vilka typer av normkollisioner som uppkommer till följd av det individualiserade stödets rättsliga utformning och besvaras i det förevarande avsnittet.

De normkollisioner som är av intresse för avhandlingen är utifrån temat sådana som emanerar ur ett motsatsförhållande mellan kollektiva och individuella värden ifråga om det kompensatoriska uppdraget. Dessa värden är återkommande och utgör normativa grundmönster som kan åskådliggöras i rätten. De konkreta rättsregler som rör den enskilda eleven tar per se individuell hänsyn, men måste samtidigt förhålla sig till

regler och principer som har till syfte att främja det kollektiva intresset. Ju mer värdeimpregnerad en konkret rättsregel är, ju större är sannolikheten att regeln vid dess tillämpning hamnar i konflikt med en annan regel. Som exempel kan nämnas att rättsreglerna i 3 kap. 11–12 §§ skollagen, vilka behandlar de segregeringande åtgärder ifråga om särskilt stöd som fordrar separat beslut av rektor, till sin natur strider mot integreringsnormen och mot bakomliggande kollektivistiska värden. Samtidigt är reglerna i hög grad pragmatiska så till vida att de ger pedagogerna möjlighet att vidta mer drastiska åtgärder i särskilt komplexa situationer. Det är också av den anledningen som det i de respektive paragraferna anges att sådana åtgärder bara får tillämpas om det föreligger särskilda skäl eller om andra åtgärder inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar.⁸⁴²

Alla sådana särskilda stödåtgärder innebär potentiella normkollisioner med till exempel åtgärder inom ramen för extra anpassningar, vilka i sin tur beaktar integreringsnormen i och med att stödet i sådana fall ska ges inom klassens ram. Vidare får segregeringen inte ske på vilket sätt som helst, vilket visat sig bland annat ifråga om de tidigare avhandlade kammungemensamma särskilda undervisningsgrupperna.⁸⁴³ Hur avvägningen går till ifråga om segregeringande åtgärder eller extra anpassningar är beroende av pedagogernas egna ställningstagande och av den interna organisation som finns på den aktuella skolenheten.⁸⁴⁴ Normkollisionerna till följd av de individuella kompensatoriska rättsreglerna handlar på abstrakt nivå om kollektiv vis-à-vis individ, men på konkret nivå om att segregera enskilda elever eller ge dem anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen tillsammans med övriga elever.

Pedagogernas ställningstagande är tänkt att grunda sig enbart i elevens behov och tar inte hänsyn till de tillgängliga resurserna. Utifrån den

⁸⁴² Se 3 kap. 11–12 §§ skollagen (2010:800) om särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning och anpassad studiegång.

⁸⁴³ Se avsnitt 6.2.4 ovan.

⁸⁴⁴ Rektor ansvarar för sin enhets inre organisation, 2 kap. 10 § skollagen (2010:800).

allmänpedagogiska rationalitet som är resultatet av en tämligen enhetlig organisation skolenheter emellan är det inte osannolikt att en elev som upplevs mer krävande kommer att segregeras utifrån pragmatiska hänsyn snarare än ideologiska. Att upprätthålla kollektivet genom att ge eleven stödåtgärder inom klassens ram, vilket även kan omfatta olika former av särskilt stöd, kräver ofta mer av såväl pedagogerna som av organisationen, medan segregering är en enklare lösning även om det kräver ytterligare personella resurser.

Det ska dock påpekas att det i egentlig mening inte är frågan om att bibehålla kollektivet eller segregera den enskilda eleven, utan om olika former av kollektiv och olika grader av segregering. En elev som inom ramen för det särskilda stödet ges delar av undervisningen vid sidan av klassen är mer integrerad än eleven som flyttas till en resursskola, vilken är segregering per se, och där ges till exempel enskild undervisning. Således är det inte frågan om en egentlig dikotomi mellan individ och kollektiv, utan om normkollisioner som uppkommer på en glidande skala.

Utöver att värdepräglade rättsregler potentiellt hamnar i kollision med andra normer spelar även reglernas detaljgrad stor roll. För att pedagoger och myndigheter ska kunna balansera mellan kollektiva och individuella värden fordras ett visst friutrymme för att i rimlighetshänseende kunna avgöra den specifika situationen. Om regleringen är precis och omfattande är möjligheten till undantag mindre och sannolikheten att en viss norm kolliderar med andra normer större. Till exempel var Skolinspektionens hållning ifråga om kommunala resursskolor rättsligt korrekt, men stred mot såväl faktiska behov som mot likabehandlingsprincipen ifråga om det allmänna och det enskilda.⁸⁴⁵ Skolinspektionen slog genom sin tolkning fast integreringsnormens betydelse men Högsta förvaltningsdomstolen löste den komplexa situationen genom att beakta de värden som kan uttolkas genom *avsaknaden av regler* på området och att det därför inte fanns ett uttryckligt förbud. Konsekvensen blev en

⁸⁴⁵ Se avsnitt 4.7 ovan.

pragmatisk lösning som i viss mån urholkade integreringsnormen ytterligare och bidrog till att starkare befästa det individualistiska normativa grundmönstret.

En ytterligare faktor avseende en regels ”benägenhet” att kollidera med andra normer är dess öppna eller slutna karaktär i termer av ”skallkrav” snarare än anmodan. I de fall då en regel har tydliga rekvisit som om de är uppfyllda fordrar en viss rättsföljd i form av ett visst agerande från skolans sida saknas avvägningsmöjligheter i relation till omständigheterna i det enskilda fallet. Ett sådant exempel är de byråkratiserade krav som följer på hur ett åtgärdsprogram ska utformas och som inte tar hänsyn till vilken form av svårigheter som föranleder att det upprättas.⁸⁴⁶ Även om det materiella (pedagogiska) innehållet i åtgärdsprogrammet i hög grad omfattas av det pedagogiska friutrymmet är skolan bunden vid såväl den föreskrivna processen som dokumentationskraven.

Sammanfattningsvis är det tre typer av rättsregler som ger upphov till normkollisioner. De är tydligt värdemässigt förankrade, har hög detaljeringsgrad och är att beteckna som ”faktiska” då det är otydligt vilken rättsföljden blir utifrån den interna rättsliga logiken. Sådana regler kan uppfattas som tydliga och konkreta var för sig, men passar inte in i en styrningslogik som omfamnar tanken på ett omfattande pedagogiskt friutrymme och ramlagstiftning. Konkretionsgraden ökar möjligheten till rättslig prövning, men minskar samtidigt flexibiliteten hos pedagogerna ifråga om avvägningar och hos myndigheterna vad gäller bedömning i relation till omständigheterna i det enskilda fallet.

⁸⁴⁶ 3 kap. 9 § skollagen (2010:800).

KAPITEL 7

7 Rätten i det pedagogiska landskapet

I det följande kapitlet undersöks genom tre rättsliga illustrationer i vilken utsträckning rätten samspelar eller kolliderar med de normer som emanerar ur det pedagogiska landskapet. Annorlunda uttryckt är syftet med kapitlet att från ett rättsvetenskapligt perspektiv undersöka huruvida rätt och pedagogik samspelar mot gemensamma mål.⁸⁴⁷ Genom att pröva och analysera olika rättsliga och pedagogiska hänsyn på olika dilemman läggs även grunden för den sammanfattande och avslutande analysen i KAPITEL 8. Det inte självklart att rättsnormerna intar en hierarkiskt överordnad roll i den pedagogiska praktiken, utan den rättsliga korrigeringen kan även ske i efterhand genom överprövning eller tillsyn.

Utifrån de teoretiska utgångspunkterna i KAPITEL 2 framgår att det är när rätten omsätts i pedagogisk praktik som rätten i reell mening ”blir till” och möjlig att utvärdera i termer av ändamålsenlighet. Hur det ”pedagogiska landskapet” ser ut är därför avgörande för hur den rättsliga konstruktionen *bör* utformas för att uppnå ändamålsenlighet, inte minst

⁸⁴⁷ Betänk att rättsregler är formaliserade och hierarkiskt överordnade normer som aktualiseras i ett komplex med andra samhällsliga normer. Rätten är därför relationellt beroende av sin kontext ifråga om sin genomslagskraft eller effektivitet, se Hydén, Håkan (2002a) *Normvetenskap*, s. 86 f.

ifråga om att bibehålla sin utåt sett normhierarkiskt överordnade position och legitimitet gentemot de övriga samhälleliga normer som följer av den pedagogiska logiken.⁸⁴⁸

Det finns i egentlig mening inte *ett* förhärskande pedagogiskt perspektiv, men utifrån de premisser som hittills skisserats är en uppdelning i allmän pedagogik och specialpedagogik funktionell då de olika perspektiven i viss utsträckning kan kategoriseras inom dikotomin kollektiv/individ. Uppdelningen och definitionen av de båda begreppen, som redogörs för nedan, är en fiktion och en tankekonstruktion i syfte att tydliggöra när olika perspektiv och tillhörande praktiker krockar. I realiteten saknas såväl en tydlig definition av begreppen som en tydlig gränsdragning. Dessutom tillämpas de båda perspektiven simultant inom den pedagogiska praktiken, vilket också är en del i det dilemma som illustrationerna tar sikte på.

Som följer av den historiska redogörelsen i KAPITEL 3 har en politisk-pedagogisk diskussion sedan lång tid tillbaka förts avseende hur skolan ska hantera elevers behov av särskilt stöd. Idealen avseende integrering och inkludering har i dessa avseendet stått mot det upplevda behovet av att i praktiken tillämpa segregrande och exkluderande åtgärder.⁸⁴⁹ De värden och strävansmål som från pedagogisk synvinkel är viktiga för den svenska skolan saknar ofta en given innebörd och även bland pedagoger saknas konsensus avseende den begreppsmässiga (pedagogiska) innebörden hos en rad rättsliga termer. Ändå visar det sig att skolväsendet som

⁸⁴⁸ Jfr avsnitt 2.2.3 ovan.

⁸⁴⁹ Se bl.a. Bladini, Ulla-Britt (1990) *Från hjälpskolelärare till förändringsagent: svensk speciallärarutbildning 1921–1981 relaterad till specialundervisningens utveckling och förändring i speciallärarens yrkesuppgifter*. Författaren visar att olika former av segregrande åtgärder förekommit allt sedan folkskolans införande, men att själva idén om ”en skola för alla” slog igenom redan i och med 1946 års skolkommision och har kommit att verka parallellt med det exkluderande förhållningssättet. Strävan har utifrån detta synsätt varit att alla elever ska såväl integreras som inkluderas i skolan, men att det realistiskt inte alltid varit möjligt med en och samma skola för elever med vitt skilda behov, varför avsteg från den förhärskande normen måste vara möjliga.

system, alltså oaktat de individer och institutioner som samfällt utgör den pedagogiska professionen, tenderar att agera likartat i vissa givna situationer och därmed ge upphov till återkommande brister i förhållande till skolförfattningarna.⁸⁵⁰

7.1 En fråga om perspektivval

7.1.1 *Tre perspektiv på specialpedagogik*

Den värdemässiga tudelning som kan observeras inom den rättsliga konstruktionen avseende det kompensatoriska uppdraget gör sig även gällande inom det pedagogiska landskapet. Utifrån specialpedagogikens nära koppling till det kompensatoriska uppdraget på individuell nivå utvecklas i det följande några olika specialpedagogiska perspektiv i syfte att skapa förståelse för pedagogernas dilemman och val av åtgärder i olika situationer.

Enligt Nilholm är svaret på frågan om vad specialpedagogiken egentligen *är* beroende av vilket perspektiv man anlägger. Perspektivet kan sägas utgöra såväl den värdemässiga grundvalen till varför man tillgriper en speciell form av pedagogik, som hur den tar sig uttryck i praktiken. Specialpedagogik som vetenskap kan definieras genom en treenighet bestående av ideologi, ämneskunskap och metodik.

De pedagogiska värdena präglas till stor del av attityder och förhållningssätt som inte primärt tar hänsyn till ”normalitet”, utan utifrån individuella svårigheter och förutsättningar strävar mot inkludering och

⁸⁵⁰ Skolinspektionen (2014) *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*, s. 52.

personlig utveckling.⁸⁵¹ Med ämneskunskaper avses att specialpedagogik blivit en egen vetenskapsdisciplin, vilken till sin natur är tvärvetenskaplig och omfattar en rad olika traditionella vetenskaper, med deras respektive förhållningssätt och perspektiv.⁸⁵²

Ett *kompensatoriskt perspektiv*, vilket rimmar väl med skolans uttalade likvärdighetsuppdrag att tillse att alla elever ges lika förutsättningar att nå kunskapskraven, bygger på att identifiera grupper av elever med svårigheter i skolan, att söka förklaringar till svårigheterna och därefter skapa metoder för att kompensera för dessa.⁸⁵³

Ett mer *kritiskt perspektiv* avseende specialpedagogik utgår från skolans misslyckande vad gäller ambitionen att faktiskt utgöra ”en skola för alla” och använder främst strukturella och socioekonomiska förklaringsgrunder för att beskriva såväl misslyckandet i skolan som specialpedagogikens existens. En skola för alla innebär både integrering, inkludering och en hög grad av individualiserat stöd, varför kritiken mot den pedagogiska praktiken riktas mot oförmågan att leva upp till alla dessa ideal.⁸⁵⁴

Utifrån ett sådant kritiskt perspektiv är det snarast de olika professionella diskurserna och intressen inom den pedagogiska disciplinen i stort som definierar vad specialpedagogiken och dess syfte är.⁸⁵⁵ Samtidigt ska inte underskattas att det specialpedagogiska perspektiv som helt lyfter problematiken från eleven för att istället lägga det hos skolan, indirekt lägger ”skulden” på den pedagogiska professionen i allmänhet, likväl som på skolväsendets relativt stelbenta organisation.⁸⁵⁶ Detta kan vara en

⁸⁵¹ Avståndstagandet från normalitetsbegreppet kan även ses som det omvända, alltså att visa på att även avvikelser är normala givet att alla lever (människor/elever) är olika och därmed per definition alltid har olika förutsättningar.

⁸⁵² Atterström, Hans & Persson, Roland (2000) *Brister eller olikheter? Specialpedagogik på alternativa grundvalar*, s. 13 ff.

⁸⁵³ Se 1 kap. 9 § skollagen (2010:800) och Nilholm, C. (2007), s. 25.

⁸⁵⁴ Tinglev, Inger (2014) *Elevhälsan. En specialpedagogisk överblick*, s. 8.

⁸⁵⁵ Nilholm, C. (2007), s. 37 f, 50.

⁸⁵⁶ Jämför med vad som ovan angetts avseende det allmänpedagogiska perspektivets förhållande till integrering och normalitet i avsnitt 7.1.1 ovan.

av anledningarna till att specialpedagogik ibland ses med viss skepsis hos den bredare pedagogprofessionen.⁸⁵⁷ I sin studie av hur diskurser bildas inom det pedagogiska systemet, med avseende på hur elever definieras som varandes i behov av särskilt stöd, visar Ekström att det inom en och samma organisation ryms flera olika, till viss del konkurrerande, diskurser.⁸⁵⁸ De olika diskurserna ryms inom en och samma *diskursordning* och kan i sammanhanget förstås som både det allmänpedagogiska och det specialpedagogiska perspektivet.⁸⁵⁹

7.1.2 Allmänpedagogik som specialpedagogikens motpol

Allmänpedagogik, som hypotetisk tankekonstruktion, är allmängiltig och tar i mindre utsträckning hänsyn till regleringen avseende det kompensatoriska uppdraget. Utgångspunkten kan sägas vara grundskolan som skolform och att elever inte ska indelas i specifika klasser utifrån särskilda behov – *one size fits all*. Det allmänpedagogiska knyter därmed an till det kollektivistiska värdekluster som utgör ett starkt normativt grundmönster ifråga om skolan i stort. Över tid har de politiska idealen kommit att bli ”pedagogiska principer” i lika hög utsträckning som de

⁸⁵⁷ En vanligt återkommande kritik mot specialpedagoger och specialpedagogik, vilken jag stött på i samband med undervisning för rektorer och pedagoger som själva inte har specialpedagogisk utbildning, är att de upplever att specialpedagogiken utifrån ses som en ”bättre vetenskap”, utan att det finns saklig grund för det. Vidare ses specialpedagogens roll, som numer är primärt handledande och utredande (till skillnad från specialläraren vars arbetsuppgift är att arbeta konkret med vissa elever), som provocerande eftersom specialpedagoger i många fall därmed inte själva behöver omsätta sina teorier i praktik.

⁸⁵⁸ Ekström, Pija (2004) *Makten att definiera – En studie av hur beslutsfattare formulerar villkor för specialpedagogisk forskning*. Se även Gerrbo, I. (2013), s. 41.

⁸⁵⁹ Diskursordning är enligt Fairclough de diskurser som samfällt ryms inom en och samma praktik och därmed utövar olika inflytande över – i det här fallet – skolans praktik. (Se Fairclough, Norman (1995) *Critical discourse analysis: the critical study of language*).

blivit rättsliga principer.⁸⁶⁰ De överensstämmer dock inte i alla hänseenden eller i sin begreppsmässiga innebörd.⁸⁶¹

Nedärvda normer och traditioner i en skolas kultur har stor betydelse för hur väl en elev kommer att lyckas i skolan, såväl kunskapsmässigt som socialt. Kulturen och de materiella förutsättningarna påverkas i sin tur av den rådande skolpolitiken och de villkor som omvärlden ställer upp för skolan, varför styrningen av verksamheten ifråga om kompensatoriska åtgärder är komplex och sker parallellt i flera dimensioner.⁸⁶² Den rättsliga styrningen är därför bara en av flera påverkansfaktorer.

Ett exempel på traditioner med starkt genomslag i den svenska skolan är indelningen av elever i fasta klasser med en ansvarig lärare. Det saknas rättsliga regler som ställer krav på en sådan indelning och därmed också indirekt på sådan pedagogik som följer utifrån ett dylikt organisatoriskt ställningstagande. Istället är det rektor som enligt 2 kap. 10 § skollagen (2010:800) beslutar om sin enhets inre organisation.

⁸⁶⁰ Såväl Durkheim som Bourdieu har visat på skolväsendets sociala reproduktion och utvecklingen av ett kollektivt medvetande som präglar såväl utbildningsväsendet som eleverna. Även teorierna om ”den dolda läroplanen” som introducerades av den amerikanska forskaren Philip Jackson speglar en utbildningsmiljö som präglas av förutbestämda, samhälleliga normer i högre grad än de rättsliga normer som följer av t.ex. läroplanen (Broady, Donald (2007) *Den dolda läroplanen*).

⁸⁶¹ Likvärdighetsbegreppet härstammar t.ex. från tiden före grundskolereformen 1962 och var en politisk idé om ett skolväsende som primärt suddade ut gränser mellan samhällsklasser och gav mer lika förutsättningar till framgång i yrkeslivet. Dess successiva förrättsligande, via undertecknandet av Salamancadeklarationen 1994, till skolans förarbeten och vidare in i själva skollagen (2010:800) har inte inneburit samstämmighet vad gäller innebörden av begreppet likvärdighet, men har fört den rättsliga och den pedagogiska uppfattningen närmare varandra. Se avsnitt 4.2 ovan.

⁸⁶² Se t.ex. Giota, Joanna (2011) *Förlorare på flera nivåer* i Pedagogiska magasinet, 9 nov 2011.

7.1.3 Tillämpningen av ett dilemmaperspektiv

Både det kompensatoriska och det kritiska perspektivet på specialpedagogik går att kritisera utifrån det Nilholm benämner *dilemmaperspektivet*. Dilemman är motsättningar som inte går att lösa med hänsyn till alla intressen, men som fordrar att det görs ställningstaganden till förmån för någonting på bekostnad av någonting annat. Det kritiska perspektivet på specialpedagogik utgår som nämnts ovan från strukturellt och socioekonomiskt förtryck, men eftersom skolväsendet måste anta konkret form kommer olika värden alltid att framhävas på bekostnad av andra som står i motsatsförhållande. Att inte göra specialpedagogiska och i vissa fall exkluderande anpassningar för en grupp elever som annars inte kan få sina behov tillgodosedda på grund av bristande resurser, kompetenser eller särskilda föreställningar, skulle likaledes ha kritiserats.⁸⁶³ Dilemmaperspektivet föreslår således inte någon lösning på problemet, utan synliggör att oavsett ställningstagande finns det alltid utrymme för kritik. Enligt min mening är dilemmaperspektivet inte enbart en syn på specialpedagogik, utan även på specialpedagogik i relation till mer gängse pedagogik eftersom det är i relationen de båda perspektiven emellan som dilemman ofta uppstår.

Även det kompensatoriska perspektivet kan kritiseras utifrån ett dilemmaperspektiv. En svårighet inom alla utbildningssystem är att avgöra vilka kategorier som ska användas för att definiera vilka elever som har ett särskilt stödbehov och därmed kompensatoriska insatser. Ett ideal är att undvika kategorisering av elever eller behovstyper, samtidigt som det i realiteten sker kategoriseringar hela tiden inom såväl skolan som andra sociala sfärer. En risk som framhålls med att inte tillämpa någon form av kategorisering eller avskiljande metoder är att skolan inte upptäcker

⁸⁶³ Clark, Catherine m.fl. (1998) *Theorising: special education – Time to move on?*, s. 154 ff och Nilholm, C. (2007) s. 64.

elever som har särskilda stödbehov och därmed låta dem misslyckas inom ramen för den ”vanliga undervisningen”.⁸⁶⁴

Sammantaget innebär dilemmaperspektivet en kritik mot de andra perspektiven utifrån att de allt för starkt betonar *en enskild aspekt av ett dilemma*. Ytterst blir det en fråga om val på bekostnad av någonting annat, vilket gestaltas i de rättsliga illustrationerna nedan. Skolan har därför genom politiska beslut tagit ställning för en inriktning med insatser av specialpedagogisk natur, inte sällan underbyggda genom rättsliggörande. Genom att framhärda att alla elever på individuell basis har en rätt till särskilt stöd genom specialpedagogiska insatser och motsatsvis lägga en skyldighet på skolväsendet att tillgodose denna rättighet har de pedagogiska ställningstagandena juridifierats. Samtidigt konstateras att skolan utifrån sin syn på normalitet inte förmår ta tillvara den naturliga variationen av olikheter hos eleverna i undervisningen. ”Specialpedagogiken får då i uppgift att lösa de svåraste differentieringsproblemen genom att ’ta hand om’ de i relation till övriga elever svagaste i klassen och får därmed en organisatoriskt differentierande funktion som komplement till den pedagogiska differentieringen (eller individualiseringen).”⁸⁶⁵

Vad specialpedagogik är råder det således inte någon konsensus kring ens inom den egna disciplinen, men den relevanta frågan för den här studien är snarast vilken funktion specialpedagogiken har och bör ha, inte minst i relation till den rättsliga regleringen avseende särskilt stöd. Stridigheterna inom den egna disciplinen har framförallt kommit att handla om hur specialpedagogiken – och pedagogiken i allmänhet – förhåller sig till individualisering, differentiering, integrering och normalisering.⁸⁶⁶ Dessa avvägningar tangerar de dikotomier som utgör en del av avhandlingens teoretiska fundament, vilka är av stor betydelse för den avvägningsproblematik som presenteras i illustrationerna nedan.

⁸⁶⁴ Nilholm, C. (2007) s. 68 f.

⁸⁶⁵ Tinglev, I. (2014), s. 12. Syftande till Bengt Perssons forskning från 1998.

⁸⁶⁶ Atterström, H. & Persson, R. (2000), s. 17.

I de följande rättsliga illustrationerna anläggs ett dilemmaperspektiv, inte bara på det förenklade specialpedagogiska perspektiv som angavs inledningsvis i detta kapitel, utan även på tillämpningen av olika rättsregler utifrån det allmänpedagogiska perspektivet. De pedagogiska vägval som rätten möjliggör öppnar upp för hänsynstagande av både det kollektivistiska och det individualistiska värdeklustret, vilket i sin tur beror av vilket pedagogiskt perspektiv som anläggs i olika situationer. I vissa fall visar sig rätten i dessa fall otillräcklig som pedagogisk vägvisare och i andra som ett hinder för pedagogisk rationalitet.

7.2 Illustration 1

7.2.1 *Den integrerade särskoleeleven*

En elev i årskurs 2 har efter vederbörlig utredning konstaterats ha en lindrig utvecklingsstörning och har därför mottagits i grundsärskolan.⁸⁶⁷ Eftersom det funnits en önskan från elevens vårdnadshavare om att eleven ska få fortsätta i sin gamla klass har huvudmannen efter samråd med rektorn fattat beslut om att eleven även fortsättningsvis ska undervisas i grundskoleklass, men läsa efter grundsärskolans kursplan.

Skolsituationen och undervisningen fungerar inledningsvis bra, men vårdnadshavarna uppmärksammar skolan på att eleven får annat material och andra uppgifter än de övriga eleverna, vilket skolan förklarar beror på att eleven läser i en annan skolform även om eleven går kvar i en byggnad

⁸⁶⁷ För mottagande i särskola fordras att eleven efter fyra delutredningar bedöms ha en utvecklingsstörning och att eleven inte bedöms klara av grundskolan, samt det inte finns några medicinska eller sociala faktorer som kan förklara varför eleven uppvisar tecken på utvecklingsstörning utan att det egentligen finns en sådan problematik i botten.

(skolenhet) och i en klass som omfattar grundskolan. Eftersom framförallt elevens sociala utveckling fungerar bra för eleven anser rektorn och elevens lärare att utbildningen kan fortgå i den nuvarande formen.

När den aktuella eleven läser i årskurs 5 märker skolpersonalen att eleven får allt svårare i det sociala samspelet och att situationen i klassen innebär att lärarna inte i samma grad kan anpassa undervisningen utifrån elevens behov. Eleven blir allt mer ensam i skolan och kunskapsutvecklingen stagnerar. Rektorn bedömer i ett första skede att eleven ska ges undervisning enskilt och fattar därför ett sådant beslut mot bakgrund av den utredning som företogs tre år tidigare avseende tillhörighet till särskolans personkrets.

Elevens vårdnadshavare anser att det är dåligt av skolan att inte kunna anpassa utbildningen för eleven i klassrummet så att den sociala samvaron kan fortgå och att eleven nu blir isolerad. Rektorn bedömer dock att det inte är möjligt att ge eleven fortsatt undervisning i den tidigare klassen samt att den enskilda undervisningen är för kostnadskrävande och anser att det vore bättre för eleven att fortsättningsvis läsa i en renodlad grundsärskola. Huvudmannen fattar därför beslut om att integreringen ska upphöra. Vårdnadshavarna uppskattar inte alls detta och gör en helt annan bedömning, varför de skriver ut eleven ur grundsärskolan för att eleven ska kunna fortsätta att läsa i sin ursprungliga klass, men då inom ramen för grundskolan och dess högre ställda kunskapskrav.

7.2.2 Integreringsfasen

Tre förutsättningar måste vara uppfyllda för att *integrering* av en grundsärskoleelev ska vara möjlig. Dels fordras att eleven omfattas av personkretsen, vilket säkerställs genom fyra olika delutredningar, dels måste vårdnadshavarna godkänna att eleven tas emot i grundsärskolan som

skolform.⁸⁶⁸ Därefter är det upp till huvudmännen att besluta om eleven kan integreras eller inte om inte vårdnadshavarna motsätter sig detta.⁸⁶⁹ Att det är frågan om flera huvudmän beror på att eleven vid mottagande i särskolan ska ha en placering vid en särskoleenhet och därmed har en huvudman för den verksamheten, samt att huvudmannen för mottagande skolenhet inom grundskolan ska bedöma att det är det bästa för barnet och indirekt även för den övriga verksamheten. Båda huvudmännen måste vara överens om integreringen. Det finns dock inga *krav* på integrering i rättskällorna.

På ett överordnat plan finns däremot starka *incitament för* integrering. De kollektivistiska värdena avseende integrering manifesteras bland annat genom grundskolan som skolform, medan individuella värden fordrar anpassning efter var och ens specifika behov och förutsättningar. Om eleven integreras upptas eleven i det större kollektivet som fysiskt omfattar grundskolan, samtidigt som en individuell anpassning sker i form av särskolans kurs- och läroplaner. Integrering innebär alltså inget motsatsförhållande vad gäller värdeklustren, utan utgör tvärtom en sammansmältning av olika hänsyn. Den senare frågan blir dock vilket värdemässigt perspektiv som vinner företräde om integreringen inte anses fungera, samt för vem den inte fungerar. Individens väl kan mycket väl komma att hamna i konflikt med det som anses bäst för kollektivet i form av gruppen eller klassen.

När en elev inom särskolan tas emot som integrerad elev i en grundskola sker inget särskiljande i fysisk bemärkelse, även om eleven ges andra uppgifter och strävar mot andra mål. Eleven ges undervisning inom ramen för en klass i grundskolan. Mot detta går att argumentera att undervisningens anpassning sannolikt är bättre anpassad inom en särskoleenhet än i en ordinarie klass där en lärare utan särskild

⁸⁶⁸ 7 kap. 5 § skollagen (2010:800). Enligt tredje stycket ges en möjlighet att mot vårdnadshavarnas vilja ”placera” en elev i särskolan om det föreligger synnerliga skäl.

⁸⁶⁹ 7 kap. 9 § skollagen (2010:800).

kompetens att möta särskoleelever ska kompensera för elevens svårigheter.⁸⁷⁰ Det blir då en avvägning mellan potentiellt sämre undervisningen i kunskapshänseende och de sociala vinster det kan innebära att ingå i ett ”normaliserat sammanhang.”⁸⁷¹

Om eleven omfattas av särskolans personkrets har huvudmannen en skyldighet att säkerställa att eleven *får möjlighet* att läsa efter särskolans kursplan, oavsett om det är frågan om undervisning i en renodlad särskolenhet eller integrerad i en grundskoleklass.⁸⁷² Huvudmannens val avseende var undervisningen ska ske är primärt av organisatorisk natur. Om en elev integreras kommer huvudmannen sannolikt även att behöva skjuta till extra resurser för handledning eller särskild personell kompetens, varför det också finns en ekonomisk dimension att beakta. Skolinspektionens utredningar visar dock att huvudmännen snarare är måna om att gå vårdnadshavarnas önskemål till mötes än att fatta självständiga beslut på pedagogiska grund avseende om integrering är det bästa för eleven eller inte.⁸⁷³

⁸⁷⁰ Skolinspektionen (2016) *Integrerade elever – Undervisningssituationen för elever som är mottagna i grundsärskolan och får sin undervisning i grundskolan*, s. 14 f. Skolinspektionens undersökningar visar på flera exempel på att särskoleelever som integrerats i grundskolan överhuvudtaget inte får någon anpassning gentemot särskolans mål eller utifrån sina egna förutsättningar. Se även 7 kap. 9 § andra stycket skollagen (2010:800) som medger att rektor beslutar om vissa undantag från de krav som följer av den ursprungliga skolformen för att en rimlig anpassning i integrerad form ska komma till stånd.

⁸⁷¹ Annorlunda uttryckt kan frågan om inkludering, alltså upplevelsen av delaktighet, vara den faktor som talar för eller mot integrering. I de fall då integrering innebär ökad inkludering kan det därför vara önskvärt ur såväl ett allmänpedagogiskt som ett specialpedagogiskt perspektiv, men det går inte att sätta likhetstecken mellan integrering och inkludering i termer av att det ena per definition ger det andra.

⁸⁷² Detta följer av 7 kap. 9 § skollagen (2010:800) i relation till bestämmelsen om utbildningens syfte i grundsärskolan, 11 kap. 2 § eftersom eleven de facto läser i en annan skolform.

⁸⁷³ Skolinspektionen (2016) *Integrerade elever – Undervisningssituationen för elever som är mottagna i grundsärskolan och får sin undervisning i grundskolan*, s. 29 f.

Vare sig beslutet att motta eleven i integrerad form är pedagogiskt motiverat eller inte ankommer det efter ett sådant beslut på rektor att tillgodose att eleven ges de förutsättningar som krävs för att eleven ska nå de uppsatta målen.⁸⁷⁴ Eftersom även en elev i särskolan strävar mot konkreta kunskapskrav har eleven rätt till extra anpassningar eller särskilt stöd om eleven befaras att inte nå de aktuella kunskapskraven.⁸⁷⁵ För att sådana kompensatoriska åtgärder ska sättas in för en elev fordras att undervisande lärare är medvetna om grundsärskolans kunskapskrav eftersom läraren i annat fall svårligen kan bedöma om eleven befaras att inte nå de aktuella kunskapskraven.

Då det alltså saknas rättsliga krav på integrering avgörs frågan utifrån andra hänsyn. Som angetts ovan är vårdnadshavarnas önskemål en sådan faktor, men det tyngst vägande argumentet för eller emot integrering av en elev i grundsärskolan borde rimligen vara de pedagogiska förutsättningarna utifrån den allmänna regeln i 1 kap. 10 § skollagen (2010:800) avseende barnets bästa. Hur barnets bästa ska förstås beror på vilket pedagogiskt perspektiv som antas av de olika aktörerna i styrkedjan.

Eftersom särskolan per se är segregande i och med den starka kopplingen mellan integreringsnormen och grundskolan är blandade skolor som omfattar en renodlad särskoleverksamhet parallellt med grundskolan mindre segregande eftersom det sker en interaktion mellan grundskolans och särskolans elever i den fysiska miljön på skolan. Att integrera särskoleelever i grundskoleklasser är att bibehålla integreringsnormen än mer och anpassa utbildningen och undervisningen utifrån elevens förutsättningar, men det ställer samtidigt höga krav på undervisande lärare och skolans organisation. Samtidigt kan för vissa elever en integrering i grundskolan innebära en miljöanpassning som är exkluderande snarare än inkluderande i de fall då den sociala interaktionen inte fungerar.

⁸⁷⁴ Kunskapskraven i grundsärskolan följer av kursplanerna i Läroplanen för grundsärskolan (Gsär 11) och de allmänna målen följer direkt ur läroplanen.

⁸⁷⁵ 3 kap. 6 § skollagen (2010:800) anger att regleringen avseende särskilt stöd även omfattar särskolan.

Huvudmannen innehar beslutskapaciteten avseende integreringen och vårdnadshavarna måste i normalfallet medge integrering efter mottagande i sarskolan som skolform.⁸⁷⁶ Rektors och lärarens roll blir därför att utföra vad andra har önskat och beslutat. Då besluten i sådana fall inte sker i nära anslutning till den pedagogiska verksamheten är det inte säkert att de fattas primärt på pedagogisk grund, utan inbegriper andra hänsyn. Det kan till exempel vara frågan om att gå vårdnadshavarna till mötes för att slippa problem i relationen mellan hemmet och skolan eller att om möjligt ge eleven förutsättningar att nå kunskapskraven för något eller några ämnen i grundskolan. I sådana fall är det tveksamt om det går att tala om beslut som utgår från barnets bästa. Snarare är det då frågan om vad som skapar minst friktion för skolan.

7.2.3 Dilemmafasen

När en elev väl tagits emot som integrerad sarskoleelev ska undervisningen anpassas så att eleven strävar mot grundsarskolans mål och kunskapskrav, vilket i praktiken faller på undervisande lärare. Rektors uppgift blir att säkerställa att det finns resurser och kompetens som svarar mot elevens behov, samt mot övriga elevers behov. I annat fall finns en risk att undervisande lärare lägger tid och resurser på den enskilda eleven på bekostnad av kollektivet i form av den övriga klassen. Så länge anpassningarna kan göras med relativt små medel och den integrerade eleven både trivs och utvecklas i enlighet med uppsatta mål följer av den allmänpedagogiska logiken att integrering är eftersträvansvärd då den beaktar både individ och kollektiv samt upprätthåller den mest långtgående

⁸⁷⁶ Ifråga om mottagandet i skolformen finns ett undantag i 7 kap. 5 § fjärde stycket skollagen (2010:800) som innebär att eleven "placeras" i grundsarskolan mot vårdnadshavarnas vilja om det föreligger synnerliga skäl. Det finns dock ingen motsvarande bestämmelse avseende integreringen, varför sådan inte kan ske mot vårdnadshavarnas vilja.

formen av fysisk integrering. I likhet med den allmänpedagogiska logiken finns därmed en stark koppling i praktiken mellan fungerande integrering och normalitet. Om eleven däremot uppvisar svårigheter i den aktuella konstellationen och befaras att inte nå kunskapskraven, ska skolan kompensera för elevens svårigheter i form av extra anpassningar och särskilt stöd. Beroende på graden av ingripande kan detta allttjämt anses utgöra en relativ vinst gentemot att låta eleven läsa segregerat i en renodlad grundsärskoleklass på en annan skolenhet, men vid en viss brytpunkt kommer allmänpedagogiken inte att anses tillräcklig varvid segregering åtgärder föreslås vilket också är fallet i den förevarande situationen.

Att segregera en integrerad elev låter som en oxymoron, men kan motiveras på mer verksamhetsnära nivå utifrån att det ursprungliga beslutet att integrera eleven fattades högre upp i styrkedjan, av huvudmannen, och med beaktande av vårdnadshavarnas strävan efter normalitet snarare än utifrån rent pedagogiska hänsyn. Även om det i beslutet och i verksamheten funnits en social dimension avseende elevens utveckling mot de ”mjukare” målen i 1 kap. 4 § skollagen, finns det en icke angiven brytpunkt när brister i kunskapsinläringen inte längre går att blunda för. Samtidigt som författningarna anger att skolan ska kompensera för elevens svårigheter ska detta ske inom ramen för den skolform som eleven tillhör, alltså grundsärskolan som redan i sig själv är en form av kompensatorisk anpassning. Rätten öppnar upp för ett par olika alternativ, vilket gör beslutsfattandet till en primärt pedagogisk fråga. Antingen kan huvudmannen besluta att integreringen ska upphöra, vilket eventuellt skulle underminera samarbetet med hemmet, eller så kan integreringen fortgå med kompensatoriska åtgärder riktade direkt mot eleven. Det senare kan antingen beslutas av rektor efter det att en pedagogisk utredning företagits, medan eventuella extra anpassningar sätts in av läraren utan föregående utredning. Sannolikt har integreringen i sig själv redan tidigare inneburit en lång rad anpassningar, varför det senare alternativet i sådana fall inte är funktionellt i pedagogiskt hänseende även om den rättsliga regleringen i normalfallet ställer krav på extra anpassningar innan särskilt stöd kan sättas in.

Som följer av redogörelserna i KAPITEL 5 och 6 innebär det kompensatoriska uppdraget att elever som svårligen klarar av skolan ska kompenseras för sina svårigheter. Åtgärderna kan vidtas på ett mer övergripande plan, varvid huvudman och rektor är de primära aktörerna, eller direkt riktade mot eleven i en klass, mindre grupp eller enskilt där läraren exekverar de faktiska åtgärderna. I det aktuella fallet har åtgärder vidtagits på ett övergripande plan i och med att huvudmannen efter vårdnadshavarnas godkännande tagit emot eleven i grundsärskolan. För att möta vårdnadshavarnas önskemål och eventuellt förstärka den sociala utvecklingen har eleven även integrerats i en grundskoleklass. Så länge undervisande lärare upplever att de kan möta elevens behov under de aktuella förutsättningarna svarar agerandet mot allmänpedagogiska logiken där eleven kan undervisas inom klassens gemenskap utan allt för stora anpassningar som tar tid och resurser från övriga elever.

När eleven inte längre anses nå upp till de kunskapskrav som eleven strävar mot uppstår dock ett dilemma med såväl rättsliga som pedagogiska förtecken. Hur situationen ska lösas ”på rätt sätt” följer dessutom inte direkt av den rättsliga processregleringen, men om elevens behov i efterhand inte bedöms ha tillgodosetts på rätt sätt kan skolans agerande komma att mötas av kritik från Skolinspektionen eller ÖKN.

I det aktuella fallet har det visat sig att den integrerade eleven efter flera välfungerande år i en grundskoleklass inte längre har samma utbyte med sina klasskamrater och att skolan dessutom får allt svårare att anpassa undervisningen efter elevens behov och grundsärskolans kurs- och läroplaner. Både kunskapsutvecklingen och den sociala utvecklingen hålltar därför i den rådande ordningen och skolan måste på något sätt agera eftersom passivitet leder till att eleven inte kommer att nå grundskolans kunskapskrav.

7.2.4 Segregationsfasen

I enlighet med den allmänpedagogiska logiken valde rektorn i det aktuella fallet att ge eleven enskild undervisning utanför den klass där eleven

integrerats. Det framgår inte av illustrationen huruvida beslutet fattats mot bakgrund av elevens faktiska behov eller om eleven upplevts utgöra ett problem i relation till kollektivet (eller andra enskilda elever). Eftersom segregering endast får beslutas utifrån den enskilda elevens behov är det naturligt att beslutet motiveras på ett sådant sätt och därmed svarar mot de legala kraven. De motstående pedagogiska logikerna innebär dock att eleven i och med den enskilda undervisningen faller inom det specialpedagogiska perspektiv som ytterst strävar efter att få eleven tillbaka till sin ordinarie klass, vilket kan verka kontraproduktivt i det fall då det var den allmänpedagogiska logikens brister som föranledde beslutet om att segregera eleven.

Eftersom eleven ursprungligen integrerats på främst sociala grunder är det naturligt att beslutet att segregera eleven ifrågasätts av elevens vårdnadshavare. Om inte heller elevens vårdnadshavare är tillfreds med den då aktuella situationen är det även svårt att från huvudmannens sida försvara en ekonomiskt krävande åtgärd som segregerar eleven från den sociala gemenskapen i klassen. Den naturliga följderna blir då att besluta om att integreringen ska upphöra och låta eleven börja vid en renodlad grundsärskoleenhet.

Beslutet att låta integreringen upphöra låter eleven ingå i ett större sammanhang och kan således ses som integrerande, men innebär samtidigt ett steg bort från grundskolan och är därför även segregering.⁸⁷⁷ Utifrån att eleven innan beslutet gavs undervisning enskilt och därmed inte heller var inkluderad och delaktig i någon grupp sammansättning kan beslutet även ur den aspekten ses som en rörelse i rätt riktning. Att vårdnadshavarna värjer sig mot ett sådant beslut och önskar att eleven ska fortsätta i enlighet med de omständigheter som rådde i årskurs 2 vittnar om en strävan efter normalitet snarare än ett rationellt ställnings-

⁸⁷⁷ Se OECD:s tidigare kritik av den svensk grundsärskolan som allt för segregering i relation till grundskolan i *Integrating Students with Special Needs into Mainstream Schools* (1995).

tagande utifrån barnets bästa, varken ur socialt eller kunskapsmässigt hänseende.

När huvudmännen beslutar om att integreringen ska upphöra finns en rad olika intressen att beakta. Det är ekonomiskt krävande med integrerade elever och än mer krävande med undervisning en-till-en då det låser upp personella resurser på en enda elev. Eftersom det särskilda stödet inte innebär någon extra ekonomisk tilldelning från huvudmannen tas resurser även från de övriga eleverna, vilket svårligen kan ses som ett beaktande av kollektivistiska värden.⁸⁷⁸ Samtidigt har eleven bedömts tillhöra särskolans personkrets och hela skolformen har tillkommit för att på både pedagogisk och social grund säkerställa grundläggande utbildning med rätt förutsättningar för eleverna. Således är beslutet även pedagogiskt motiverat då kunskapsutvecklingen inte kan säkerställas inom ramen för en grundskoleklass. Inte heller fordras någon avvägning mellan kunskapsmässiga och sociala intressen, eftersom eleven inte längre bedöms vinna på integreringen.

Konsekvensen av att vårdnadshavarna beslutar skriva ut eleven ur särskolan är att eleven fortsättningsvis ska sträva mot långt högre satta mål inom ramen för den ordinarie grundskolan, vilket eleven svårligen kan klara av. Den pedagogiska delutredning som företogs i samband med mottagandet i särskolan i årskurs 2 hade till syfte att besvara frågan om eleven med särskilt stöd hade förutsättningar att nå målen i grundskolan och måste besvarats nekande för att ett mottagande i särskolan kunde komma till stånd.

Att eleven framledes ändå ska undervisas i grundskolan innebär att skolan är skyldig att vidta de kompensatoriska åtgärder som står till buds, även om eleven inte kommer att nå målen ens med sådana stödåtgärder. Sannolikt skulle rektorns beslut återigen bli att ge eleven enskild under

⁸⁷⁸ Bara tilläggsbelopp för fristående huvudmän ger ett extra ekonomiskt tillskott och eftersom det i det aktuella fallet är frågan om särskilt stöd ska åtgärderna bekostas genom pulvrisering av alla elevers elevpeng. Se avsnitt 5.7.2 ovan.

visning för att inte ”störa” den befintliga klassen, varvid elevens integrering skulle resulterat i en permanent segregering. Möjligheten att undvika ett sådant scenario är att mot vårdnadshavarnas vilja besluta om att eleven ska undervisas i grundsärskolan med beaktande av synnerliga skäl, vilket i sådana fall skulle prövas av ÖKN.⁸⁷⁹

7.2.5 Olika intressesfärer

I den förevarande illustrationen finns det vid sidan av eleven själv två olika intressenter i form av skolan och vårdnadshavarna. Skolan representeras i sin tur av tre olika led i styrkedjan i och med att det är huvudmannen som fattar beslutet om integrering och upplösning av det samma, rektor som ansvarar för att det kompensatoriska uppdraget i form av särskilt stöd kommer till stånd och läraren vars uppgift är att undervisa eleven utifrån vad övriga parter överenskommit. Inom styrkedjan finns en potentiell problematik inbäddad i och med att aktörerna längre ned hela tiden har att praktiskt svara upp mot vad överordnade aktörer beslutat, samtidigt som besluten högre upp tenderar att fattas på mer ideologisk grund.⁸⁸⁰

⁸⁷⁹ Mot bakgrund av beslut i överklagandenämndens ärende med dnr 2012:130 från den 17 augusti 2012 är det sannolikt att det i det förevarande fallet skulle anses föreligga sådana skäl, då nämnden angav att: ”I förarbetena (prop. 2009/10:165 del I s 389) anges att det är viktigt att barnets vårdnadshavare ska kunna välja skolform för sina barn. Det kan dock förekomma att vårdnadshavarnas vilja uppenbart inte överensstämmer med barnets behov och förutsättningar utifrån föreskriven utredning. Därför införs en ventil som innebär att barnet kan placeras i grundsärskola utan medgivande från vårdnadshavarna med hänsyn till barnets bästa om det finns synnerliga skäl till det. Att det ska krävas synnerliga skäl för en sådan placering innebär att ventilen bara ska användas i undantagsfall när det är uppenbart att eleven inte har förutsättningar att klara en utbildning i grundskolan och hänsyn till barnets bästa inte är förenligt med vårdnadshavarnas val av skolform.”

⁸⁸⁰ Se avsnitt 5.7 (huvudmannen) i relation till 6.2 (rektor och lärare) ovan.

När huvudmannen i den aktuella illustrationen fattar beslut om integrering är det inte i första hand ett pedagogiskt beslut utifrån elevens kunskapsinläring, utan ett beslut som svarar mot vårdnadshavarnas vilja och som därmed inledningsvis undviker en eventuell konflikt mellan hemmet och skolan. Skolans motivering till beslutet är förvisso att det gynnar elevens sociala utveckling, men givet hur kvalitet och kompensering ska förstås utifrån vad som angetts i KAPITEL 4 och 5 är det en underordnad faktor utifrån lagstiftningens konstruktion.

Tvärtom innebär integrering i en annan skolform än den som eleven redan inledningsvis har rätt till att eleven behöver kompenseras på ett annat sätt än vad som sannolikt hade varit fallet inom ramen för en renodlad grundsärskoleklass där en stor del av det särskilda stödet är inbyggt i såväl skolform som undervisningsmetodik. Huvudmannens beslut har stor påverkan på rektor och lärare i och med att de i hög grad måste anpassa undervisningen efter en enda elev, vilket i sin tur innebär att resurser tas från den övriga klassen. Individens får därmed i just det fallet företräde framför kollektivet, just därför att individen ska *upptas i* kollektivet. Även att bibehålla eller utöka kollektivet medför därför en tillökning av personella och ekonomiska resurser.

Så länge det inte föreligger något problem är situationen gynnande för såväl den enskilda eleven som för den värdemässiga harmonin i så måtto att det inte föreligger några *faktiska* normkollisioner.⁸⁸¹ När det senare uppstår svårigheter för eleven och läraren inte kan hantera den aktuella situationen faller det på rektor att inom ramen för integreringen vidta särskilda stödåtgärder.

Besluten, som fattats mot bakgrund av en tre år gammal utredning med ett delvis annat syfte än att utreda elevens behov, är sannolikt lagstridiga, inte minst eftersom behoven efter tre år i en annan skolform kan se

⁸⁸¹ Med ”faktiska” avses att de krockar till följd av den pedagogiska praktiken och därmed ger upphov till en valsituation avseende vilken rättsnorm som ska ha företräde. Alltjämt kan det dock föreligga normkollisioner i den kodifierade rätten som dock inte aktualiseras i det aktuella fallet.

väldigt annorlunda ut. Att då besluta om en av de mest segregerade åtgärderna som står till buds, enskild undervisning, är att direkt motverka syftet med huvudmannens beslut även om integreringen formellt kvarstår i och med att den enskilda undervisningen ges i grundskolans lokaler.

Rektor har genom beslutet om enskild undervisning frigjort klassläraren från ansvaret att undervisa eleven och läraren kan då lägga hela sitt fokus på den ursprungliga klassen. Det har dock skett på bekostnad av att en annan i personalen måste lägga hela sin tid på en elev som ursprungligen hör hemma i en annan skolform. Ett alternativ hade varit att flytta den extra personalen till klassen där eleven redan var integrerad och där lägga del av sin tid på den aktuella eleven samtidigt som viss tid kunde användas för att förstärka lärartätheten gentemot klassen. Detta är egentligen inte en rättslig fråga, utan en organisatorisk-pedagogisk, varför rätten endast implicit ger upphov till de aktuella konsekvenserna.

Även om det är rätten som möjliggör integrering av särskoleelever, är det den allmänpedagogiska logiken som resulterar i att eleven sedermera kommer att segregeras, vilket dock motiveras genom regleringen avseende särskilt stöd. Redan i det läge där det framkommer att eleven har svårigheter i den aktuella klassen finns dock möjligheten för rektor att lyfta detta till huvudmannen och anmoda att integreringen ska upphöra. Detta för oss tillbaka till den ursprungliga ”intressekonflikten” mellan skola och vårdnadshavare, eftersom de senare efter tre års integrering kommit att vänja sig vid att eleven går i en grundskoleklass och därmed kan betraktas som mer normaliserad utifrån deras perspektiv. Att då plötsligt flytta eleven till en grundsärskola ligger sannolikt inte i linje med vårdnadshavarnas förhoppningar, som då lyfter eleven ur den skolform som utgör den ursprungliga formen av kompensation i exemplet ovan. De olika möjligheter som rättsreglerna medför för de olika aktörerna resulterar då i en situation med flera upplevda förlorare.

Dilemman består dels i att olika aktörer har olika intressen, dels i att beslutanderätten avseende de olika stegen i processen till viss del fördelats mellan dessa aktörer. När flera delar av styrkedjan involveras i beslutet parallellt med vårdnadshavarna finns en överhängande risk att beslut

kommer att fattas som gynnar den egna aktören snarare än eleven. Även om det ovan är visat att skolan till slut har möjlighet att placera eleven vid en särskoleenhet mot vårdnadshavarnas vilja får det konsekvenserna att kommunikationen och samarbetet mellan hem och skola riskerar att undermineras. Eftersom det är en avgörande faktor för elevens skolsituation innebär den rättsliga lösningen inte att utfallet blir det bästa för eleven.

Då det är rektor som genom beslutanderätten ansvarar för merparten av de kompensatoriska åtgärderna är det rimligt att det också är rektorn som har mandat att inleda eller avsluta eventuell integrering. Vidare borde det ställas krav på regelbunden kommunikation med hemmet varvid det påtalas att integreringen sannolikt kan komma att upphöra längre upp i årskurserna, vid sidan av det allmänna påbudet avseende kommunikation som följer av läroplanerna. Alternativt att medgivandet av vårdnadshavare för integrering slopas helt. Rektorn får i båda fallen större ansvar för det värdemässiga utfallet ifråga om graden av integration, vilket bättre svarar mot det kompensatoriska uppdragets övriga ansvarsfördelning.

Den aktuella illustrationen påvisar dels de värdemotsättningar som finns såväl inom rätten som inom det pedagogiska landskapet, dels hur normkollisioner uppstår i det praktiska handhavandet av en enskild elev i relation till det större kollektivet. Lagstiftarens ambition, om det alls finns en tydlig tanke med den rådande ordningen, tycks vara att alla inblandade parter i viss mån ska komma till tals och ha visst inflytande över processen och besluten. Genom vårdnadshavarens skenbara beslutanderätt avseende integrering och faktiska beslutanderätt avseende mottagande i grundsärskolan som skolform träder individualistiska värden fram, förutsatt att vårdnadshavaren är kapabel att tillvarata elevens (eller sina) intressen. I realiteten har dock skolan genom huvudmannen möjligheten att såväl upplösa integreringen som, om det föreligger synnerliga skäl, placera eleven i särskolan mot vårdnadshavarnas vilja. Den relativa balansen mellan kollektiva och individuella värden som finns i rätten får därför stå tillbaka för pragmatiska hänsyn. Dessa hänsyn kan komma att beaktas olika i olika fall, varför reell likvärdighet är svårt att uppnå.

7.3 Illustration 2

7.3.1 *Kompensation som ekonomisk realitet*

En elev i en fristående grundskola uppvisar utåtagerande tendenser och har svårt att båda vara stilla och att följa skolans ordningsregler. På lektionerna rör sig eleven hela tiden runt i klassrummet och stör de andra eleverna samt har vid flera tillfällen hamnat i slagsmål med lärare och andra elever. Undervisningssituationen är ohållbar för både eleven och för klasskamraterna. Till följd av elevens svårigheter att koncentrera sig på skolarbetet befaras eleven inte nå kunskapskraven i flera ämnen och skolpersonalen misstänker även att eleven har kognitiva svårigheter.

Eleven stör de andra eleverna så pass mycket att det är svårt att bedriva undervisning i klassrummet och såväl rektor som lärare bedömer att eleven behöver minst en vuxen person vid sin sida hela skoldagen. Skolans önskan är att det ska finnas både pedagogisk personal dedikerad till elevens lärande och annan personal som har till uppgift att agera ”över-jag” och förekomma elevens impulser. Alternativet som skolan ser är att segregera eleven från den övriga klassen, men eleven har vid tidigare tillfällen motsatt sig det så kraftigt att det överhuvudtaget inte varit möjligt att bedriva varken undervisning i mindre grupp eller enskild undervisning.

Vid ansökan om tilläggsbelopp för att bekosta extra personalresurser meddelar kommunen avslag på grund av att situationen bedöms kunna hanteras inom ramen för den befintliga tilldelningen av medel.

Bakom en tillsynes endimensionell situationsbeskrivning på ett par rader döljer sig en komplex avvägningssituationen utifrån olika intressen och värden. Situationen ovan påminner mycket om de omständigheter som den *fristående skolan beskrev* i sin ansökan om tilläggsbelopp för att

kunna sätta in extraordinära, mer kostnadskrävande, åtgärder för en elev, vilken prövades i rättsfallet HFD 2012 ref. 46. I det aktuella fallet nekade kommunen sedermera tilläggsbelopp med motiveringen att en liknande situation rörande en elev i en kommunal skolenhet inte skulle resultera i tilläggsbelopp och att det därför skulle strida mot likabehandlingsprincipen att göra annorlunda ifråga om en skola med enskild huvudman. Högsta domstolen gick i det aktuella fallet på kommunens linje, varför tilläggsbelopp inte betalades ut.

I och med att domen i efterföljande förarbeten kom att kritiserats och nya bestämmelser infördes finns ingen aktuell rättspraxis som anger hur rektor, huvudman och kommun ska agera i ett liknande fall. Situationen lämpar sig därför väl för en rättslig illustration med hänsynstagande till de pedagogiska förutsättningarna och perspektiven.⁸⁸² I den förevarande illustrationen är det främst skolans olika pedagogiska perspektiv och syn på rätten som lyfts fram, varför redogörelsen inte ska ses som uttolkning av någon form av ”gällande rätt”.

7.3.2 Skolans utgångspunkter för stödåtgärder

Det kompensatoriska uppdraget vilar på rättsprinciperna avseende likvärdighet, kvalitet och rättssäkerhet.⁸⁸³ I praktiken innebär det att alla elever ska beredas resurser för att nå godkända betyg i alla ämnen, oavsett var i landet de bor eller vem som är huvudman för skolenheten där eleven går. Det ska därför inte spela någon roll om huvudmannen är kommunal eller enskild.⁸⁸⁴ Rättsprinciperna ovan tilldelar eleven en rättighetslik position vilket innebär att skolan utifrån integreringsnormen ska sträva efter att compensationen ska ske inom den ordinarie gruppen. Åtgärderna har dock även en implicit påverkan på den övriga gruppen i de fall då en

⁸⁸² Se bl.a. prop. 2015/16:134, s. 13 f, 17.

⁸⁸³ Se kapitel 4.

⁸⁸⁴ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

enskild elevs beteende i skolan har negativ inverkan på gruppens förutsättningar till studiero.⁸⁸⁵ Att rättsreglerna medger undantag som innebär segregering åtgärder är en balansering av såväl praktiska hänsyn som av de bakomliggande rättsprinciperna och värdena. Frågan är dock om rättsreglernas konstruktion och dess förhållande till andra normer i realiteten leder till att det ena eller andra värdeklustret ges företräde vad gäller det kompensatoriska uppdraget, alltså om rättsreglerna primärt är individualistiska eller kollektivistiska.

Eleven i exemplet ovan bedöms av skolans personal svårligen kunna ges stödåtgärder inom ramen för den ordinarie ekonomiska tilldelningen, utan fordrar mer kostnadskrävande åtgärder. Alternativet i händelse av att tilläggsbelopp inte beviljas för att finansiera sådana lösningar bedöms vara att segregera eleven, men då detta inte fungerat tidigare kan en sådan åtgärd snarare ses som ett beaktande av kollektiva intressen ur ett mer utilitaristiskt perspektiv – att avskärma eleven utan nytta för kunskapsutvecklingen, men för att gagna klassen i stort. Det kompensatoriska uppdraget är i legalt hänseende inte uppbyggt på det sättet eller med det syftet, men åtgärder kan i praktiken ändå vidtas i syfte att gagna kollektivet snarare än eleven och sedan förtäckas som individuella i utredning och eventuellt åtgärdsprogram.

I exemplet anges inte direkt om skolan tänkt nyttja de efterfrågade resurserna i integrerande eller segregering syfte. Det som efterfrågas är medel för att finansiera personella resurser i syfte att dels undervisa eleven, vilket antyder att undervisningen sker isolerat från övriga klassen men även kan ske parallellt i klassrummet, dels en mer ”stödande vuxen”

⁸⁸⁵ 5 kap. skollagen (2010:800) behandlar elevernas rätt till trygghet och studiero. Även om kapitlet främst omfattar disciplinära åtgärder i syfte att uppnå dessa värden har kapitlet av Skolinspektionen regelmässigt tillämpats som uttryck för ett mer allmänt värde som ställer krav på skolan att agera för att åstadkomma trygghet och studiero även i frågor som inte främst rör disciplinära ärenden för enskilda elever. Att vidta stödåtgärder för en enskild elev som stör ordningen kan genom en sådan logik motiveras med att övriga elevers studiero måste säkerställas.

som hanterar skolsituationen snarare än undervisningen. Eftersom det anges att skolan tidigare prövat att ge eleven särskilt stöd i mindre grupp, vilket ska tolkas som en särskild undervisningsgrupp, och enskilt finns det sannolikt åtgärdsprogram för eleven samt utredningar till grund för dessa. Eftersom skolan prövat olika åtgärder inom ramen för det som rättsligt kategoriseras som särskilt stöd utan önskat resultat, eller ens möjlighet att bedriva undervisning, är det logiskt att skolan bedömer att eleven har ett mer omfattande behov som fordrar extraordinära åtgärder, vilket är de rekvisit som ska vara uppfyllda för att tilläggsbelopp ska beviljas.⁸⁸⁶

En annan aspekt i skolans tillämpning av de kompensatoriska reglerna är vilket pedagogiskt perspektiv som anlagts. Upplevelsemässigt har skolan uttryckt både att eleven inte når kunskapskraven och att det inte går att bedriva undervisning i klassen om eleven är där. Som nämnts ovan innebär detta dubbla hänsyn vilket inbegriper såväl individen som det övriga kollektivet. Att eleven segregeras genom de särskilda stödåtgärder som vidtagits behöver inte innebära att vissa specifika värden vunnit företräde framför andra eftersom eleven potentiellt kunde ha fått bättre förutsättningar att nå kunskapskraven genom undervisning i mindre grupp eller enskilt. Det är dock sannolikt att segregering åtgärder, givet beskrivningen ovan, varit till gagn för gruppen. Från ett allmänpedagogiskt perspektiv är segregering av elever som i hög grad avviker från normen en rationell åtgärd eftersom fokus ligger på kollektivet, medan ett specialpedagogiskt fokus innebär anpassning utifrån den enskilda elevens behov.

Om eleven utifrån det senare perspektivet segregeras innebär det i pedagogiskt hänseende en strävan efter att eleven ska återgå till sitt ordinarie sammanhang – inte utifrån integrering som egenvärde, utan därför att eleven ska känna sig inkluderad. Det specialpedagogiska perspektivet beaktar integreringsnormen, inte därför att det utgör en överordnad

⁸⁸⁶ 10 kap. 39 § skollagen (2010:800) och prop. 2015/16:134, s. 13.

rättsprincip utan därför att integrering kan leda till inkludering och att eleven därmed ges förutsättningar att nå även de mjukare mål av ”social karaktär” som följer av 1 kap. 4 § skollagen (2010:800) och av läroplanen.⁸⁸⁷ Medan integrering rättsligt är ett strävansmål är det i specialpedagogiskt hänseende snarast ett verktyg bland andra att uppnå inkludering.

I det aktuella fallet har skolan ännu inte lyckats etablera en fungerande undervisningssituation för eleven, varför segregering åtgärder alltjämt ses som logiska både utifrån lagstiftningens utformning och utifrån det allmänpedagogiska perspektivet. Detta även om särskilt stöd inte måste innebära segregering per se och det inte framgår att sådana åtgärder prövats inom klassens ram. Lagstiftningen anger i 3 kap. 11–12 §§ endast de åtgärder som är segregering och fordrar ett särskilt beslut av rektor, men samtidigt anges i förarbetena att detta ska ses om exempel på åtgärder vilka kan kategoriseras som särskilt stöd samt att utgångspunkten i alla hänseenden är att det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör.⁸⁸⁸

Eftersom det inte framgår att några sådana särskilda stödåtgärder har prövats inom klassens ram är det svårt att säga att skolan uttömt möjligheterna inom det ”ordinarie särskilda stödet” och även om elevens agerande i skolan rent allmänt kan anses antyda att behoven är omfattande är detta inte klarlagt. Att i sådana fall frångå integreringsnormen är en pedagogisk avvägning som inte hindras genom lagstiftningen, men där en överprövning i ett senare skede kan underkänna det pedagogiska ställningstagandet, vilket visas nedan.⁸⁸⁹

⁸⁸⁷ Se vid sidan av lagstiftningen även Lgr 11 s. 5–11 för en utveckling av de ”sociala målen” med utbildningen.

⁸⁸⁸ Prop. 2009/10:165, s. 292 och 3 kap. 8 § skollagen (2010:800).

⁸⁸⁹ Valet av segregering eller integrering åtgärder ifråga om särskilt stöd utgår från en pedagogisk bedömning av elevens behov. Såväl Skolinspektionen som ÖKN kan dock i ett senare skede komma till slutsatsen att bedömningen var felaktig och att andra åtgärder borde vidtagits, vilket är en omfattande inskränkning av det pedagogiska friutrymmet.

7.3.3 *Pedagogisk rationalitet och kommunal likabehandling*

I de fall då en elev i en skola med enskild huvudman uppvisar ett omfattande behov av särskilt stöd och de efterfrågade stödåtgärderna är att beteckna som extraordinära har den fristående skolan i regel rätt till ett tilläggsbelopp för att täcka de merkostnader som uppstår till följd av elevens särpräglade behov.⁸⁹⁰

Om elevens hemkommun inte medger tilläggsbelopp finns en överhängande risk för att de mer kostnadskrävande åtgärder som skolan anser nödvändiga för att eleven ska kunna etablera en fungerande skolsituation aldrig vidtas eftersom skolan i sådana fall skulle kunna hamna på obestånd och på sikt behöva lägga ned sin verksamhet.⁸⁹¹ Samtidigt ankommer det på elevens hemkommun att göra bedömningen avseende tilläggsbelopp utifrån likabehandlingsprincipen. Om en elev med motsvarande behovsbild i den kommunala skolan inte medger extra tilldelning, även om det rättsligt i sådana fall inte kategoriseras som ett tilläggsbelopp, ska inte heller en skola med enskild huvudman tilldelas ett tilläggsbelopp eftersom det annars vore ett brott mot en grundläggande förvaltningsrättslig princip. Samma bedömning gäller mellan olika skolor med enskilda huvudmän, det vill säga att om en skola har fått tilläggsbelopp så ska även en annan skola få det i motsvarande situation. I domen från Högsta förvaltningsdomstolen angavs dock att:

”Även om utgångspunkten är att elever ska behandlas lika oavsett om den skolenhet där de går är en kommunal skola eller en fristående skola förutsätter regelverket att en individuell bedömning görs av varje elevs unika situation och

⁸⁹⁰ 10 kap. 37, 39 §§ skollagen (2010:800).

⁸⁹¹ Sannolikt inte om det rör sig om en enda elev som inte medges tilläggsbelopp, men om kommunen återkommande lämnar avslag på vad skolan anser välmotiverade ansökningar. Vid avslag finns även möjlighet till överklagande vid allmän förvaltningsdomstol, 28 kap. 5 § andra punkten skollagen (2010:800).

behov. Om utredningen visar att en viss elev har ett stödbehov som är av det slaget att det kan anses kvalificera som omfattande behov av särskilt stöd, saknar det betydelse att andra elever med motsvarande diagnos inte har bedömts ge rätt till tilläggsbelopp.⁸⁹²

Domen resulterade sedermera i en ändrad skrivning i lagen som poängterar en *individuell bedömning*, i enlighet med vad HFD anförde i domen. Konsekvensen blev att principen om likabehandling nedprioriterats eftersom det svårligen går att definiera vad som utgör lika fall ifråga om elever med komplexa behov. Den individuella prövningen i varje enskilt fall innebär därför att en skola kan tillerkännas tilläggsbelopp, medan en annan skola i en snarlik situation som inte bedöms ”lika” inte tillerkänns tilläggsbelopp just därför att den individuella bedömningen innebär att det inte är frågan om *lika fall*.⁸⁹³ Det görs dock inte på grundval av skol enheterna eller deras huvudmän i egenskap av sökande, utan utifrån elevens individuella behov i egenskap av ”slutkonsument” av tilläggsbeloppet. Kommunens motargument ifråga om att en elev med motsvarande problematik i kommunal skola skulle tas om hand inom ramen för befintliga resurser är därför inte relevant och kan föranleda en grund för överklagande.

Konstruktionen avseende den ekonomiska resursfördelningen innebär till det yttre att det är skolan och inte eleven som tillerkänns ett tilläggsbelopp. Elevens behov och de tänkta åtgärderna utgör i sammanhanget endast rättsliga rekvisit, men samtidigt svarar konstruktionen mot en rättighet som tillerkänns barnet.⁸⁹⁴ Om man sätter likhetstecken

⁸⁹² Citatet är hämtat från Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 4314–11 från den 7 juni 2012, s. 6, vilken återges i det för illustrationen aktuella referatet HFD 2012 ref. 46.

⁸⁹³ Se 10 kap. 39 § andra stycket skollagen (2010:800) och prop. 2015/16:134, s. 16 f.

⁸⁹⁴ Beakta att 1 kap. 10 § skollagen (2010:800) anger att ”I all utbildning och annan verksamhet enligt denna lag som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt.” (författarens kursivering). Eftersom regleringen avseende tilläggsbelopp är uttryckt i skollagen kan

mellan ekonomisk tilldelning och kvalitén på det stöd som eleven får så innebär det en komparativ nackdel för elever i fristående skolor eftersom mindre skolenheter inte på samma sätt kan dra stordriftsfördelar av att allokera om befintliga resurser mellan skolenheter eller grupper och därigenom tillse att det finns ekonomiska medel att täcka elevernas behov. Även om detta till det yttre är frågan om likabehandling vid tilldelningen av medel får det konsekvensen att skolorna inte blir likvärdiga i praktiken eftersom eleverna inte ges lika förutsättningar. Detsamma gäller ifråga om den individuella prövningen som innebär att olika fall kan komma att behandlas olika eftersom det saknas en enhetlig definition av omfattande behov, vilket HFD menade var den avgörande faktorn för att få tilläggsbelopp.

Ifråga om integrering kontra segregering innebär den ekonomisk-rättsliga rationalitet som rättskällorna ger uttryck för en slagsida gentemot de individualiserande värdena. Tilläggsbelopp får nämligen endast användas till åtgärder vigda för den enskilda eleven och inte till ett kollektiv av elever, även om det senare bäst skulle anses gagna även den elev som utgjorde förutsättning för tilläggsbelopp. Ett tydligt exempel på detta är att skolan i det aktuella fallet inte skulle kunna få ersättning för att bekosta den efterfrågade pedagogen som skulle ge eleven under-visning, eftersom en lärare inte kan ses som extraordinär i förhållande till ett undervisningsmoment, utan snarare som en förutsättning för detsamma.⁸⁹⁵ Tilläggsbeloppet kan enligt en sådan rationalitet därför endast bekosta en elevassistent, som svårligen har kompetensen att bedriva undervisning för en elev med sådana behov och beteendemönster som exemplet ovan skisserar.

beslut rörande sådan ekonomisk resursfördelning kategoriseras just som annan verksamhet, vilket i sin tur motiverar individuell prövning i varje enskilt fall utifrån barnets bästa.⁸⁹⁵ Jfr prop. 2008/09:171, s. 35 där det avseende rekvisitet extraordinära åtgärder anges att ”Stödet bör då väsentligen avvika från vad som har samband med de resurser som normalt kan hänföras till det generella stöd som skolan är skyldig att tillhandahålla. Det kan vara fråga om anpassning av lokaler, hjälpmedel, särskilda läromedel eller assistans.”

Att skolan endast kan beviljas medel för elevassistent och inte för undervisande lärare får en av två konsekvenser. Antingen innebär det att skolan tvingas integrera eleven i den befintliga klassen och att elevassistenten där fungerar som stöd i form av ett ”över-jag” medan undervisningen tas om hand av ordinarie lärare, eller så väljer skolan att återigen segregera eleven och överlåta åt en utbildad elevassistent som saknar legitimation att undervisa en av de elever som har de allra största behoven. Beslutet fattas inte genom någon förutbestämd rättslig logik, utan valet mellan integrerande eller segregering åtgärder beror i det fallet enkom på vilket pedagogiskt perspektiv som anläggs.

7.3.4 Mot en ny ekonomisk-rättslig reglering

Det aktuella fallet ovan har inga givna pedagogiska lösningar. Inte heller anger rättskällorna hur skolans olika professioner ska agera eller vilka värdemässiga hänsyn som har företräde framför andra. Den ekonomisk-rättsliga regleringen tar sin utgångspunkt i individen och anger att det tilläggsbelopp som eventuellt utbetalas till skolan ska användas enkom för den enskilda eleven, samtidigt som situationen i stort berör alla elever i klassen.⁸⁹⁶ Samtidigt innebär de allmänna reglerna avseende särskilt stöd att skolan inte kan åberopa ekonomiska faktorer för att underlåta att ge eleven adekvat stöd, eftersom några sådana hänsynsregler inte existerar.

Konsekvensen av ett avslag ifråga om tilläggsbelopp innebär att en situation som den förevarande ska behandlas utifrån gängse regler och inom de ekonomiska ramarna för grundbeloppet. Det innebär att eleven ska ges särskilt stöd, vilket inte visat sig framgångsrikt i de former som

⁸⁹⁶ Ibid., s. 42. ”Kostnaderna för stödet ska vara omedelbart kopplade till en enskild elev och ha samband med dennes särskilda behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång.”

hittills prövats. I den pedagogiska avvägningen mellan den övriga klassens behov och den enskilda elevens behov landar beslutet i segregering åtgärder, även om 3 kap. 7 § tredje stycket skollagen anger att ”Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.” Den enskildes behov ersätts då i realiteten av det kollektivs behov, vilket inte erkänns av de rättsregler som är kopplade till det kompensatoriska uppdraget och som är närmare förknippade med det specialpedagogiska perspektivet avseende var och ens behov.

Medan det allmänpedagogiska perspektivet representerar integrering för de flesta, men erkänner segregering åtgärder med exkluderande följder, syftar det specialpedagogiska perspektivet till att ge stöd åt var och en efter behov och på sikt även mot inkludering och eventuell integrering. Det allmänpedagogiska perspektivet kan därför ses som mer kategoriskt och pragmatiskt i relation till de personella och ekonomiska resurserna, medan det specialpedagogiska dito är mer ideologiskt förankrat och syftar till ”återintegrering”. De båda perspektiven och därtill kopplade praktikerna som tillämpas av lärare respektive specialpedagoger och speciallärare kan därmed komma att arbeta mot varandra.

Eftersom rätten som sagt inte fungerar fullt ut vägledande, utan bara stakar ut ramarna inom vilka de pedagogiska besluten ska fattas får de ekonomiska förutsättningarna stort inflytande. Beslutsfattandet sker då mot bakgrund av olika intresse- eller kompetensfärer inom styrkedjan. Statens intresse ligger formellt i regelefterlevnad, kommunens i att ekonomin beaktas och skolenheten – genom rektor och pedagoger – i de åtgärder som faktiskt vidtas för att tillse både kollektivets och individens behov. Eftersom den nuvarande ordningen ställer krav på att tilläggsbelegg används enkom för den enskilda eleven blir rätten ett hinder ifråga om att tillämpa de kompensatoriska åtgärder som enligt båda de pedagogiska perspektiven anses bäst för eleven.

HFD angav i domskälen i den relaterade domen att den avgörande frågan var om behovet av särskilt stöd kunde kategoriseras som ”omfattande”. Eftersom det saknas vägledning avseende ett sådant rekvisit i både de kodifierade rättskällorna och i praxis öppnar sådana bedömningar för såväl bristande likvärdighet som för haltande rättssäkerhet.

Genom att ge rekvisitet ”extraordinära åtgärder” en vidare betydelse än idag, bland annat genom att anse att extra lärarresurser och mer extensiva specialpedagogiska insatser av för ändamålet kvalificerad personal är att kategorisera som extraordinära, skulle skolorna kunna organisera undervisningen på helt andra sätt och därmed i högre utsträckning kunna ta såväl kollektiva som individuella värden i beaktande. Om tilläggsbelopp fick användas till att bekosta en del av till exempel en lärartjänst eller en speciallärare/specialpedagog som kom hela gruppen till gagn, men som primärt fokuserade på den enskilda eleven, skulle sannolikt situationen kunna tas om hand bättre än genom att elevens behov skulle tillgodoses av en elevassistent – oavsett om det senare skedde inom eller utom klassens ram.

7.4 Illustration 3

7.4.1 *Hemmasittare*

En elev som tidigare gick regelbundet i grundskolan och inte uppvisade några problem med inläringen har plötsligt slutat komma till skolan. Efter kontakt med elevens vårdnadshavare framkommer att de inte vet varför eleven vägrar att gå till skolan och att de trots omfattande försök inte lyckats få eleven att fullgöra skolplikten. Enligt vårdnadshavarna framstår eleven som deprimerad och håglös.

Skolan har efter kännedom om situationen försökt etablera kontakt med eleven genom att skicka hem skolpersonal till eleven för att utreda orsakerna bakom skolvägran, samt undersöka förutsättningarna för annan undervisning än sådan som bedrivs i skolans lokaler.

Att inte komma till skolan, oavsett anledning, utgör den yttersta formen av segregering ifråga om svensk grundskoleutbildning. Även om det kan argumenteras för att det är elevens val att inte utnyttja sin rätt till

utbildning ligger orsaken bakom elevens frånvaro nästan alltid i områden som skolan har att hantera enligt andra bestämmelser i skollagen. Exempel på sådana situationer är att eleven kan vara utsatt för kränkande behandling, känna ett omfattande utanförskap gentemot gruppen eller att det är frågan om en social problematik rörande eleven eller anhöriga vilka skolan har till uppdrag att anmäla vid kännedom.⁸⁹⁷ Upplevelsen av exkludering, att inte känna sig delaktig i skolans sammanhang, kan därmed resultera i självpåtagen segregering. Omvänt ligger sannolikt inte lösningen på problemet att genom integrerande åtgärder få eleven att känna sig inkluderad, utan att genom inkludering lägga grunden för en återintegrering.⁸⁹⁸

När en elev inte kommer till skolan, vare sig det beror på sjukdom, ledighet eller otillåten frånvaro som i det förevarande fallet, har skolan i uppdrag att säkerställa elevens rätt till utbildning.⁸⁹⁹ I kvantitativt hänseende definieras rätten till utbildning i form av de undervisningstimmar som följer av timplanerna. Ifråga om det kompensatoriska uppdraget är det dock viktigast att eleven ges förutsättningar att nå de nationella kunskapskraven och därmed ”klara av skolan”. Om eleven når kunskapskraven i alla ämnen är det samtidigt svårt att argumentera för att eleven inte skulle ha fått sin rätt till utbildning tillgodosedd, varför ett sådant förhållningssätt är såväl funktionellt som ändamålsenligt.

Inom den pedagogiska praktiken innebär inte kompensation ett beaktande av ett visst antal timmar, utan det är de moment, den färdighets-
träning och den kunskapsförmedling som eleverna missat som skolan

⁸⁹⁷ Även dessa situationer kan omfattas av rekvisitet ”andra svårigheter i sin skolsituation”, 3 kap. 7 § skollagen (2010:800), som därmed föranleder kompensatoriska åtgärder i form av särskilt stöd. Se även Wall, G. (2018), s. 63 f.

⁸⁹⁸ Se t.ex. Gladh, Marie & Sjödin, Krusmynta (2012) *Hemmasittare hamnar mellan stolarna*, Pedagogiska magasinet, feb 2012 där vikten av att möta elever som inte kommer till skolan på deras egna villkor.

⁸⁹⁹ 2 kap. 18 § regeringsformen (1974:152) och 7 kap. 3 § skollagen (2010:800).

kompenenserar för.⁹⁰⁰ Detta innebär att en elev efter en tids frånvaro till exempel kan ges viss undervisning en-till-en för att eleven på kortare tid ska ta igen vad eleven missat.⁹⁰¹ För en elev som är borta en längre period och själv valt att inte komma till skolan, en så kallad ”hemmasittare”, är sådan kompensation inte alltid tillräcklig och utgör dessutom ett senare steg i processen.

7.4.2 Ansvarsfördelning

Under lång tid fanns ingen särskild reglering avseende elever som inte kom till skolan, utan reglerna avseende skolplikt inom det obligatoriska skolväsendet ansågs tillräckliga.⁹⁰² Skolplikten innebär i praktiken en närvaroplikt för eleven och kommunen kan rikta sanktioner mot elevens vårdnadshavare om eleven inte infinner sig.⁹⁰³ Samtidigt innebär elevens rätt till utbildning att det ankommer på huvudmannen, och ytterst på elevens hemkommun, att säkerställa faktiska möjligheter för eleven att fullgöra sin skolplikt.⁹⁰⁴ Huvudmannen behöver inte vara offentlig och det är inte klarlagt om ett privaträttsligt subjekt på skolans område kan åläggas att fullgöra sådana fundamentala rättigheter som staten tagit på

⁹⁰⁰ Den logik som följer av regleringen avseende särskilt stöd, alltså att kompensationen ska resultera i ”godkända” betyg, är därför överordnad en strikt kvantitativ tolkning av rätten till utbildning i förhållande till timplanen.

⁹⁰¹ Om detta är frågan om en specialpedagogisk insats som kan klassas som extra anpassningar eller om det är frågan om en särskild stödåtgärd enligt 3 kap. 11 § skollagen (2010:800) beror på omfattning och tidsperiod. Jfr kapitel 6.

⁹⁰² 7 kap. 2 § skollagen (2010:800) och prop. 2009/10:165, s. 333 f.

⁹⁰³ Av 7 kap. 23 § skollagen (2010:800) följer att om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra ifråga om att förmå eleven att ta sig till skolan, får hemkommunen förelägga vårdnadshavarna att fullgöra sina skyldigheter. Föreläggandet kan enligt andra stycket förenas med vite.

⁹⁰⁴ 7 kap. 21–22 §§ skollagen (2010:800).

sig gentemot sina medborgare.⁹⁰⁵ Därför är det naturligt att regleringen anger att det yttersta ansvaret ifråga om att garantera rätten till utbildning ligger hos det allmänna i form av elevens hemkommun.

I praktiken torde det innebära att om den huvudman som ansvarar för utbildningen vid den skolenhet där eleven är inskriven av någon anledning inte klarar av att fullgöra sitt uppdrag måste hemkommunen vidta åtgärder för att garantera elevens rättigheter.⁹⁰⁶

Även om det anges att det är huvudmannen som har det formella övergripande ansvaret är det i praktiken rektorn för skolenheten som i realiteten har i uppdrag att lösa situationen, bland annat genom det utredningsansvar som följer av 7 kap. 19 a § skollagen (2010:800) och innebär att rektorn ska se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövt.⁹⁰⁷ En sådan utredning ska enligt samma bestämmelse genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare, samt med elevhälsan. Vidare är det rektor som har det operativa ansvaret för att kompensatoriska åtgärder ifråga om särskilt stöd kommer till stånd, vilket kan komma att aktualiseras i situationer som rör ”hemmasittare”.

Ansvaret för att eleven får sin rätt till utbildning tillgodosedd i praktiken är således delat mellan flera olika aktörer, vilka var och en har olika skyldigheter. Styrkedjan har i sammanhanget vuxit ifråga om huvud-

⁹⁰⁵ Jfr. vad som anges i 2 kap. 8 § skollagen (2010:800) ifråga om att ”Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.”

⁹⁰⁶ Samma sorts regleringslogik ifråga om ansvar syns även inom andra välfärdsområden, t.ex. vad gäller assistans enligt LSS där kommunen kan behöva gå in och ta över uppdraget om en privat utförare inte bedöms tillgodose den enskildes behov. Även i andra skolsituationer, som vid plötslig nedläggning av en fristående skola eller då en elev inte medges tilläggsbelopp på grund av undantaget i 10 kap. 39 § tredje stycket skollagen (2010:800), är det upp till hemkommunen att tillförsäkra elevens rätt till utbildning.

⁹⁰⁷ Detta följer av 2 kap. 10 § skollagen (2010:800) samt utifrån realiteten att huvudmannen i regel inte har särskilt avdelad personal för dylika åtaganden vid sidan av skolpersonalen.

mannaledet så till vida att hemkommun och utförande huvudman kan vara olika aktörer med olika ansvar. Dessutom ingår vårdnadshavarna i styrkedjan så till vida att de har ett utpekat ansvar i lag för skolpliktens fullgörande.⁹⁰⁸

Ett problem med ansvarsfördelningen är att i de fall då huvudmannen brister i sina åtaganden och det kommer till hemkommunens kännedom kan sanktioner i form av föreläggande och vite inte riktas mot huvudmannen utan endast mot vårdnadshavarna. Hemkommunen, som bär det yttersta ansvaret, kan därmed inte agera för att åstadkomma en förändring ifråga om en huvudman som inte fullgör sitt ansvar. Istället är det upp till vårdnadshavarna att nyttja det fria skolvalet och ansöka om att byta skola för sitt barn eller att anmäla huvudmannens oförmåga till Skolinspektionen och därmed "tvinga" fram en förändring om huvudmannens agerande av myndigheten anses vara i strid med författningskraven.

Ansvaret för skolpliktens fullgörande, alternativt att rätten till utbildning tillgodoses, innebär i ideologiskt hänseende att "självpåtagen segregering" ska brytas till förmån för integrerande åtgärder. Det ska i det förevarande fallet med en elev som vägrar att komma till skolan poängteras att segregeringen inte är ett ideologiskt uttryck utan en följd av elevens upplevelse av exkludering. Det föreligger därför på den övergripande nivån inte någon värdemässig motsättning mellan integrering och segregering, men om de ansvariga inte inser att den bakomliggande problematiken i regel rör den närbesläktade dikotomin avseende inkludering och exkludering är sannolikheten att nå framgång med att få eleven tillbaka till skolan liten.⁹⁰⁹

⁹⁰⁸ I 7 kap. 20 § skollagen (2010:800) anges att det är den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn som ska se till att barnet fullgör sin skolplikt. I praktiken innebär det att skolplikten är en angelägenhet för vårdnadshavaren snarare än för eleven, även om båda parter omfattas.

⁹⁰⁹ Jfr Skolverkets allmänna råd (SKOLF 2012:34) och kommentarer om *Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan*, s. 12 f.

7.4.3 *Kravet på parallella åtgärder*

Likt stora delar av den övriga lagstiftningen avseende det kompensatoriska uppdraget saknas bestämmelser avseende hur skolan ska agera. Istället är det frågan om en skyldighet för skolan (och vårdnadshavarna) att agera, men med ett omfattande friutrymme att vidta de åtgärder som fordras i det konkreta fallet.

En elev som stannar hemma från skolan under en längre tid kommer per definition att inom kort riskera att inte nå de nationella kunskapskraven. Även de mer socialt orienterade målen i 1 kap. 4 § skollagen går om intet eftersom eleven genom att stanna hemma inte interagerar med andra elever och därmed inte heller utvecklar de färdigheter och förmågor som krävs för att vara en aktiv, kreativ, kompetent och ansvars-kännande individ och medborgare.⁹¹⁰ Eleven är därför på goda grunder i behov av kompensatoriska åtgärder, vilka skolan inte kan ge eleven om det saknas någon form av interaktion mellan skolan och hemmet.

Skolan måste dels arbeta aktivt för att få eleven tillbaka till skolan, vilket följer av såväl skolplikten som av rätten till utbildning, dels kompensera eleven för den undervisning som eleven går miste om. I teorin skulle eleven kunna kompenseras i efterhand, det vill säga efter det att skolan (förhoppningsvis) lyckats få eleven tillbaka till någon form av undervisning, men samtidigt kan rätten till utbildning ses som en konstant som fordrar undervisning i alternativa former även då eleven inte är i skolan.⁹¹¹ Eftersom sådana former av undervisning inte sker i skolan kan de i sig själva ses som en form av kompensation för den undervisning eleven missar. Sådan undervisning kan tillfälligt bedrivas i form av till exempel distansundervisning via Internet eller i form av hemskickade uppgifter.

⁹¹⁰ Se 1 kap. 4 § tredje stycket skollagen (2010:800).

⁹¹¹ Ytterst regleras elevens rätt till utbildning i kvantitativt hänseende genom timplanerna, vilket skulle kunna motivera senare kompensation. Å andra sidan är sådan undervisning vid sidan av den ordinarie ytterligare en form av segregation för en elev som under längre tid befunnit sig vid sidan av kollektivet genom sin bortavaro från skolan.

Åtgärder för att få eleven tillbaka till skolan, eller i ett eventuellt första steg undervisning på annan plats, kan ses som integrerande åtgärder även om de sker vid sidan av den ordinarie klassen då den *strävar* mot framtida integrering. Samtidigt ska skolan, som nämnts ovan, se till att eleven missar så få undervisningsmoment som möjligt. Vid sidan av dessa två mer akuta åtgärder innebär regeln i 7 kap. 19 a § skollagen att rektorn ska utreda orsakerna till elevens bortavaro. Utifrån regleringen i 3 kap. skollagen kan detta, beroende på omfattningen av de moment eleven missat och elevens samlade kunskapsutveckling, behöva utreda elevens eventuella behov av särskilt stöd.⁹¹² Behovet behöver alltså inte grunda sig i kognitiva svårigheter, utan i det faktum att eleven gått miste om undervisning.

I de fall då det inte går att etablera kontakt och tillsammans med eleven utreda orsakerna till bortavaron kan det vara svårt att komma till rätta med de faktiska problem som orsakat att eleven stannar hemma från skolan. Av naturliga skäl är detta inte en primärt rättslig problematik, utan en svårighet som rektor och pedagoger ställs inför. Författningarna anger att skolan har en skyldighet att agera i olika avseenden som rör närvaro och kunskapsutveckling, men anger inte hur. Eftersom orsakerna kan härröra från faktorer utanför skolans sfär kan det vara viktigt att beakta skollagens reglering avseende samverkan med socialtjänst, 29 kap. 13 § skollagen (2010:800), för att med hjälp av andra professioner skapa så goda förutsättningar som möjligt för en återintegrering.⁹¹³

⁹¹² Extra anpassningar enligt 3 kap. 5 § skollagen (2010:800) är i detta skede inte möjliga att tillgå eftersom de fordrar att eleven är i skolan. Om eleven skulle återgå till skolan och eleven bedöms kunna nå kunskapskraven endast med mindre ingripande åtgärder kan dock läraren på eget bevåg sätta in sådana åtgärder och därmed fullgöra det kompensatoriska uppdraget i det enskilda fallet.

⁹¹³ Bestämmelsen anger att samverkan ska ske efter initiativ från socialnämnden, vilket innebär att bestämmelsens andra stycke, syftande till anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), ska tas i beaktande och att huvudmannen ska anmäla sin oro till socialnämnden för att därefter få till stånd ett samarbete. Därmed kan dock skolan komma att lägga över svårigheterna på en annan aktör, d.v.s. ”externalisera” problemen.

7.4.4 Särskild undervisning i hemmet

Vid sidan av möjligheten att ge eleven vissa skoluppgifter på distans tillämpas inte sällan regleringen om särskild undervisning i hemmet, ofta refererat till som ”hemundervisning”, för elever som under en längre tid inte kommer till skolan.⁹¹⁴ Bestämmelserna finns i 24 kap. 20–22 §§ skollagen och har inte inplacerats bland de individuella kompensatoriska åtgärderna i 3 kap. skollagen. Valet att placera bestämmelsen på aktuell plats i skollagen är en indikation på att det inte är frågan om en kompensatorisk stödåtgärd, vilket dock beror på hur man tolkar ett avgörande rekvisit. I 24 kap. 20 § anges att:

För sådana elever i grundskolan [...] som på grund av sjukdom eller liknande skäl inte *kan* delta i vanligt skolarbete under längre tid men som inte vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus ska särskild undervisning anordnas i hemmet eller på annan lämplig plats. Sådan undervisning ska så långt det är möjligt motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i.⁹¹⁵

Eftersom den principiella grundtanken, som ett utflöde ur det kollektivistiska värdeklustret, är integrering ska alla åtgärder sträva mot att eleven ges undervisning tillsammans med sin ordinarie klass. Om eleven de facto inte *kan* komma till skolan, till exempel på grund av konvalescens efter sjukdom eller operation ska huvudmannen, för den undervisning eleven skulle deltagit i, bistå med undervisning i hemmet, eller på annan lämplig plats.⁹¹⁶ Av förarbetena framgår att distinktionen mellan särskild

⁹¹⁴ Se även avsnitt 3.3 avseende särskild undervisning.

⁹¹⁵ Författarens kursivering.

⁹¹⁶ 24 kap. 22 § skollagen (2010:800).

undervisning på sjukhus och i hemmet har gjorts för att det är olika huvudmän som ansvarar för utbildningen beroende på var den ges.⁹¹⁷

I de fall, likt i det förevarande exemplet, då eleven till följd av psykisk påverkan som depression, håglöshet, skoltrötthet eller mer allmän aversion inte kommer till skolan, är det alltjämt *möjligt* att fysiskt ta sig till skolans lokaler. En mer begränsad tolkningen av rekvisitet *kan* innebär då att omständigheterna för särskild undervisning i hemmet inte är uppfyllda och att skolplikten ska uppfyllas på vanligt sätt.⁹¹⁸ En mer generös tolkning av rekvisitet inrymmer även de fall då det är osannolikt att skolan inom en rimlig framtid kan förmå eleven att komma tillbaka till undervisning vid en skolenhet, medger däremot särskild undervisning i hemmet. Ytterligare rekvisit som måste vara uppfyllda, vilka följer av 24 kap. 21 § skollagen, är att särskild undervisning inte får ges om behandlande läkare avråder från det eller om eleven eller dennes vårdnadshavare inte medger en sådan lösning.

Varken bestämmelsens utformning eller förarbetena ger någon konkret vägledning avseende hur rekvisitet *kan* ska tolkas och de rättsprinciper som potentiellt kan fungera som vägledning anger å ena sidan att elevens utbildningen ska vara likvärdig och å andra sidan att eleven ska integreras. I det förevarande fallet står dessa principer i motsatsförhållande till varandra om valet är att antingen arbeta för att få eleven tillbaka till skolan men utan att eleven ges undervisning under det arbetets gång, eller att ge eleven hemundervisning och därmed acceptera en situation inom vilken eleven är segregerad. Om eleven trots åtgärder från skola,

⁹¹⁷ Prop. 2009/10:165, s. 522. Jfr 24 kap. 17 § skollagen (2010:800).

⁹¹⁸ En sådan tolkning innebär en högre grad av abstraktion då det inte på samma sätt som med fysiska förhinder går att mäta i vilken grad psykosomatiska problem faktiskt innebär att en elev inte kan komma till skolan. Eftersom skolplikten innebär närvaroplikt snarare än krav på faktiskt deltagande är läroplikt *kan* teoretiskt även elever som mår väldigt dåligt infinna sig i skolan. Ur ett nyttoperspektiv är det sannolikt inte eftersträvsvärt att tvinga elever som mår dåligt till skolan, utan istället bör skolan i samverkan med övriga instanser verka för att komma till rätta med de omständigheter som ger upphov till elevens problematik.

huvudman och vårdnadshavare inte kommer till skolan står valet mellan att tillförsäkra elevens rätt till utbildning genom särskild undervisning i hemmet, vilket är en potentiellt felaktig åtgärd, eller att inte tillgodose elevens rätt med hänvisning till att det saknas rättslig grund för hemundervisning. Oavsett val kommer eleven i det första skedet inte att integreras, vilket innebär att den komplexa situationen tycks medge undantag på samma sätt som vad gäller de kompensatoriska åtgärderna i form av särskilt stöd.

Ett argument mot en extensiv tolkning av rekvisitet är Högsta förvaltningsdomstolens bedömning i ett mål om hemskolning, alltså att barn undervisas regelmässigt i hemmet av föräldrar eller annan som har erforderlig behörighet.⁹¹⁹ Ärendet rörde ett antal barn som vårdnadshavarna på ortodoxt religiösa grunder inte ansåg kunde ges undervisning i vanlig grundskola eftersom deras säkerhet inte kunde garanteras med beaktande av deras tro. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att det trots att frågan rörde religionsutövning, vilken omfattas av starka individuella rättigheter, inte förelåg sådana synnerliga skäl som fordras för att medge alternativa sätt att medge skolplikten enligt 24 kap. 23 § skollagen.⁹²⁰

Vidare anfördes att: ”det vid utformningen av utbildningen för syskonen N. finns anledning att ta särskild hänsyn till deras speciella förutsättningar. Skollagen bygger emellertid på principen att sådana situationer ska hanteras inom ramen för den allmänna skola”. Skillnaden gentemot regleringen avseende särskild undervisning i hemmet är dock att beslut enligt 24 kap. 20 § skollagen inte är tänkt att innebära en permanent insats.

⁹¹⁹ Se HFD 2013 ref. 49.

⁹²⁰ Religionsfriheten har i Sverige en starkt ställning utifrån grundlagsskyddet i 2 kap. 1 § regeringsformen (1974:152) och Europakonventionens Art 9. Samtidigt har Sverige just ifråga om rätten till utbildning i första tilläggsprotokollet Art 2 anfört begränsningar ifråga om religionsfrihetens tillämpning inom skolväsendet. Frågan är infekterad och relationen mellan de båda rättigheterna är inte fullt ut klarlagd.

Vid sidan av de värdekonflikter som uppstår ifråga om valet av åtgärder när en elev inte kommer till skolan finns en annan aspekt att ta hänsyn till med beaktande av barnets bästa.⁹²¹ Eftersom barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbildningsverksamhet och barnets egen inställning ska tas i beaktande utifrån ålder och mognad är det knappast lämpligt att påtvinga eleven hemundervisning om det inte finns en reell önskan från barnet självt.⁹²² Att hemmet, vilket kan vara elevens enda frizon, ska bli en arena för sådan utbildning som kan väcka negativa associationer till en komplicerad eller utsatt situation i skolan är inte alltid förenligt med barnets bästa även om elevens rätt till utbildning kan få stå tillbaka. Att bestämmelsen avseende särskild undervisning även anger att motsvarande utbildning kan ges ”på annan plats” kan i sådana fall överbrygga problematiken i och med att eleven ges viss undervisning samtidigt som hemmet förblir avskilt från skolverksamhet.

Ytterligare en avvägningsaspekt som får konsekvenser för det individuella i relation till det kollektiva är i vilken omfattning eleven ska ges särskild undervisning i hemmet eller på annan plats för den händelse att huvudmannen beslutar om en sådan insats.

Sista momentet i 24 kap. 17 § första stycket skollagen anger att sådan undervisning så långt det är möjligt ska motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i. Om ”så långt det är möjligt” syftar till elevens kapacitet att utifrån den förevarande situationen tillgodogöra sig undervisning eller om det är skolans resurser som åsyftas framgår inte av varken lag eller förarbeten. Ifråga om de kompensatoriska åtgärder som anges i 3 kap. skollagen saknar de tillgängliga resurserna relevans – skolan ska tillse att elevens behov tillgodoses. I det förevarande fallet är dock frågan om det är rimligt att skolan ska avsätta resurser i form av legitimerade lärare motsvarande hela skoldagar i elevens hem, insatser som även kan

⁹²¹ Värdekonflikterna rör främst hur långt integreringsnormen ska dras i dylika fall när självpatagen segregering ska brytas. Behoven kan fordra individuella åtgärder enskilt, även om syftet är integrering likväl som inkludering senare i processen.

⁹²² Avseende barnets bästa, se 1 kap. 10 § skollagen (2010:800).

bli problematiska arbetsrättsligt utifrån lärarnas arbetsbeskrivning. En sådan omfattande insats skulle dessutom dränera skolans resurser vad gäller att tillgodose kollektivets behov av adekvat undervisning i skolan. Om skolan självständigt får ange vad som är möjligt finns motsvarande problematik eftersom skolan då kan komma fram till att möjlighet inte finns, eller att det rör sig om så ringa omfattning att elevens rätt till utbildning inte kan tillgodoses. Det saknas vägledning även ifråga om den avvägningen.

7.4.5 Avsaknaden av principiell vägledning

Hemmasittare utgör ett av de mest komplexa problem som förekommer inom skolväsendet. Rätten till utbildning, vilken är fundamentet för skolväsendets överordnade syfte avseende bästa möjliga utbildning åt så många elever som möjligt, ställs mot underliggande rättsprinciper om likvärdighet och integrering. Idealet är att huvudmannen, eventuellt i samarbete med andra aktörer, ska få eleven tillbaka till sin ordinarie kontext och kompensera för den undervisning eleven gått miste om.

Huruvida den rättsliga reglering som finns att tillgå i sammanhanget är ändamålsenlig eller inte beror på dess kapacitet att tillförsäkra den enskilda elevens rätt till utbildning utan att det drabbar övriga elever till följd av en allt för omfattande re-allokering av resurser. Som redogörelsen ovan visar ligger lösningen på varje enskilt elevärende inte primärt i den rättsliga konstruktionen, utan i det pedagogiska hantverket. Rätten är därmed oförmögen att lösa det grundläggande problemet med att eleven inte kommer till skolan. Rättsreglerna sätter upp ramar, ställer krav på aktivitet och fordrar viss processefterlevnad, men det är ändå pedagogernas val inom de aktuella ramarna som är avgörande för utfallet. Om rättsreglerna stipulerat hur olika avvägningar ska göras utifrån olika värden och intressen hade de måhända varit ändamålsenliga, men den nuvarande regleringen består av så många olika rättsregler, rättsprinciper och hänsyn att rätten knappast kan anses vägledande. Indirekt följer dock ett krav på att den pedagogiska praktiken ska kunna komma till rätta med

situationen, eftersom rektor och huvudman annars kan föreläggas till följd av att de inte lyckats tillgodose elevens rätt till utbildning. Om rättigheten tillgodoses med ”otillåtna” medel, vilket beroende på hur rekvisitet *kan* ska tolkas kan innefatta särskild undervisning i hemmet, kommer även det sannolikt att föranleda kritik från de granskande myndigheterna. Normkollisioner till följd av pedagogernas val i praktiken är därmed sannolika.

Situationer med elever som inte kommer till skolan omfattar en rad olika rättsliga avvägningar. Om dessa inte görs lika i likartade fall är det frågan om bristande likvärdighet i rättstillämpningen, men om eleverna inte ges någon kompenserande form av utbildning under sin bortavaro, inbegripet särskild undervisning i hemmet eller på annan plats, brister likvärdigheten ifråga om utbildning i relation till övriga elever. Då det saknas vägledning ifråga om dessa avvägningar går det inte att förutse vilken värden som får störst genomslag, vilket betyder att det föreligger ett normativt inkohärensproblem. Som nämnts inledningsvis i avhandlingen finns en stark korrelation mellan rättskonstruktionens koherens och rättens ändamålsenlighet.⁹²³

Lösningen på varje situation ligger i det pedagogiska hantverket i extensiv betydelse, inte i rätten. Den existerande rättsordningen är i det hänseendet oförmögen att lösa vissa mänskliga problem. Inte heller kan rätten föreskriva inkludering, eftersom känslan av delaktighet ligger hos varje individ. Rätten kan uppmana till aktivitet men inte garantera resultat. Av den anledningen är inte varje elev som inte når kunskapskraven ett misslyckande för pedagogiken, utan ett eventuellt misslyckande för skolans organisation, kultur och prioriteringar. Om de olika aktörerna i styrkedjan företar de åtgärder som skolförfattningarna föreskriver och prövar nya åtgärder om de ursprungliga inte visar sig fungera är de också fria från ansvar. Detta förutsätt dock att de inte samtidigt bryter mot andra regler, vilket är fallet i och med de aktuella normkollisionerna.

⁹²³ Se avsnitt 2.2.3 ovan.

7.5 Avslutande reflektioner

Samtliga tre illustrationer påvisar en rad olika dilemman där huvudmännens, rektorernas och pedagogernas val avseende vilka rättsregler och rättsprinciper som ska få företräde framför andra påverkar utfallet för eleverna. I viss utsträckning involveras även vårdnadshavare och elever i processerna, varför det är frågan om ett flertal aktörer inom ramen för styrkedjan. I de fall då valen och avvägningarna inte ligger i linje med varandra uppstår normkollisioner som påverkar rättsreglernas ändamålsenlighet i de konkreta fallen, likväl som den rättsliga styrningens ändamålsenlighet vad gäller att skapa bästa möjliga förutsättningar för såväl individ som för kollektiv.

Den integrerande utgångspunkten, som är ett utflöde ur kollektivistiska värden, får i flera avseenden stå tillbaka för segregering och särlösning för den enskilda eleven. I de fall då viss del av beslutanderätten ligger hos vårdnadshavare och elev vore det i det närmaste märkligt med ett annat utfall, det vill säga att göra avkall på sina egna upplevda behov till förmån för kollektivet.

Vad som blir än mer tydligt genom illustrationerna är relationerna mellan integrering/inkludering och segregering/exkludering. Att vidta direkt integrerande åtgärder mot bakgrund av en rättsprincip innebär inte att eleven kommer att inkluderas, vilket stämmer överens med det kompensatoriska perspektivet.⁹²⁴ Integrering kan innebära en mer omfattande exkludering för eleven i de fall då skolan inte förmår skapa en miljö inom vilka elevens behov kan tas om hand utan att eleven differentieras.

Grundskolans verksamhet omfattar så många olika situationer, behov och dilemman att den rättsliga regleringen i flera avseenden måste vara generell. Ifråga om det kompensatoriska uppdraget ställs omfattande krav på aktivitet, utredning och åtgärder i enlighet med en viss process,

⁹²⁴ Jfr avsnitt 7.1.1 ovan.

men valen av åtgärd ligger helt inom det pedagogiska friutrymmet. Eftersom systemet inrymmer en omfattande mängd normkollisioner som kan hänföras till motstående värden blir det i det närmaste omöjligt att inte bryta med en rättsregel eller rättsprincip i samma stund som man väljer att tillämpa en annan. Om det var frågan om ett *reellt friutrymme* skulle endast formella felsteg leda till omprövning och anmälningar, inte pedagogernas val och bedömningar baserade på professionell erfarenhet.

Att det är frågan om ett inkoherent regelsystem vägs till viss del upp av den pedagogiska anpassningen till den rättsliga styrningen, alternativt till den pedagogiska realiteten. När rättssystemet förespråkar integrerande åtgärder responderar det pedagogiska systemet med att i första skedet acceptera undantag, såväl rättsliga som pedagogiska, i form av segregerande åtgärder. Utifrån elevens nya position beaktas de individuella intressen som följer av elevens behov och lägger grunden för återintegrering. Samspelet mellan den allmänna pedagogiken och specialpedagogiken är på det sättet mer dynamiskt än den rättsliga konstruktionen avseende särskilt stöd, eftersom segregerande åtgärder ur ett rättsligt perspektiv alltid är undantag och uttryck för ett ”misslyckande” att efterleva integreringsnormen.

En viktig aspekt som blir tydlig genom de tre illustrationerna är avsaknaden av avvägningsregler inom det kompensatoriska uppdraget. Flertalet regler är konstruerade så att det inom ramen för regeln finns ett utrymme för pedagogiska överväganden. Om det pedagogiska utfallet i efterhand inte överensstämmer med det önskade eller förväntade utfallet finns dock en risk för att de pedagogiska överväganden som gjordes i enlighet med det friutrymme som den rättsliga regleringen stipulerar också kritiserar rättsligt. Ett beslut om att till exempel inte upprätta ett åtgärdsprogram kan enligt den logiken, även om det var rätt vid tiden, kritiserar vid en senare tidpunkt när eleven bedöms vara i behov av särskilt stöd.

Utifrån premissen att rättsreglerna är ett utslag av politisk vilja har politiken avhändert sig ansvaret för svåra avvägningar mellan individ och kollektiv, inkludering och exkludering och istället lagt dem på pedagogerna.

KAPITEL 8

8 Mot en mer ändamålsenlig styrning?

I detta avslutande kapitel utvecklas analysen avseende svaren på de fyra forskningsfrågorna mot bakgrund av avhandlingens syfte, vilket är att identifiera hur normkollisioner uppstår till följd av att kollektivistiska respektive individualistiska värden gör sig gällande i den rättsliga styrningen av det kompensatoriska uppdraget.

Inledningsvis sammanfattar jag studiens olika delresultat. Den bild och det problem som framträder avseende den rättsliga styrningen av det kompensatoriska uppdraget analyseras därefter för att påvisa brister i den rådande ordningen och föreslå vissa åtgärder för en *mer* ändamålsenlig styrning.

8.1 Början på slutet...

8.1.1 Sammanfattning

Den rättsliga styrningen avseende den svenska skolan präglas av olika värden. I rättskonstruktionen kan dessa värden åskådliggöras i termer av

normativa grundmönster eller olika värdekluster.⁹²⁵ De värden som beaktar individ respektive kollektiv är starkt polariserade i den politiska dimensionen och kommer i rätten till uttryck i form av olika värdekluster som ska beaktas simultant. Att dessa värden inryms i både rättsregler, rättsprinciper och i själva organisationen av skolväsendet ger upphov till olika former av normkollisioner som försvårar pedagogernas arbete med att säkerställa det kompensatoriska uppdraget.

Eftersom det inte i alla avseenden går att tillgodose både den enskilda eleven och kollektivet fordras avvägningsregler i rätten. Sådana avvägningsregler saknas i hög utsträckning och då det föreligger normkollisioner såväl mellan som inom de rättsprinciper som annars kan fungera vägledande är det i hög grad upp till pedagogerna att självständigt göra adekvata avvägningar *på pedagogisk grund*. Då den rättsliga logik som tillämpas ifråga om det kompensatoriska uppdraget i hög grad bygger på tillsyn av hur väl eleverna når kunskapskraven och hur väl skolväsendets aktörer lever upp till författningarnas krav tas dock liten hänsyn till pedagogiska avvägningar. En rättslig rationalitet tar därmed över även i det pedagogiska landskap där rättsliga värden kan hamna i konflikt med redan etablerade pedagogiska värden, vilket utgör en annan form av normkollisioner.⁹²⁶

Alla former av normkollisioner där det saknas avvägningsregler har potentiellt negativ inverkan på styrningens ändamålsenlighet. Då det inte går att förutse hur eller varför vissa val kommer att göras i den pedagogiska verksamheten är det svårare att uppnå likvärdighet ifråga om såväl tillvägagångssätt som studieprestationer.

Grundskolan tillkom som ett utflöde av en ideologisk strömning som var starkt kollektivistisk, varvid kollektiva värden som integrering kom att genomsyra den rättsliga regleringen.⁹²⁷ Successivt har dock motstående individualistiska värden kommit att vinna insteg i rätten, inte minst

⁹²⁵ Stendahl, S. (2008), s. 176 och avsnitt 2.1.2 ovan.

⁹²⁶ Se avsnitt 2.2.1 ovan.

⁹²⁷ Se avsnitt 3.1 ovan.

ifråga om det kompensatoriska uppdraget som omfattas av detaljerade regler av rättighetsliknande karaktär.⁹²⁸ Likvärdig utbildning har kommit att bli ett centralt (egen)värde kopplat till både individualistiska och kollektivistiska värden. Alla elever ska ges möjlighet att nå kunskapskraven oavsett utgångsposition, vilket fordrar individuella åtgärder. Som utgångspunkt ska dessa ges inom ramen för det större kollektivet – i den egna klassen – men om detta inte anses funktionellt finns möjligheter att segregera eleven för att ge stöd enskilt eller i mindre grupp. I de situationerna uppstår en värdemässig normkollision där elevens individuella behov ställs mot den integreringsnorm som tillämpas för att hålla samman kollektivet.

8.1.2 Den överordnade värdekonflikten

På ett överordnat plan behandlar avhandlingen ett spänningsfält mellan individ och kollektiv som sträcker sig bortom det avgränsade temat och som är relevant för hela samhällsbildningen. Det är en konflikt som i den politiska dimensionen rör olika ideologiska utgångspunkter för hur samhällets resurser ska viktas och i vems intresse. I rätten gör sig den ideologiska motsättningen gällande i termer av motstående värden eller kluster av värden. Christensens teori om normativa grundmönster lägger stor vikt vid ett funktionellt förhållande mellan rätten och samhället, där rättsnormer är ett uttryck för samhällsliga normer vilka kan skifta över tid med förändringar i det normativa fältet som följd. Enligt Christensen är rättsreglernas funktion att skydda och utveckla det dagliga samspelet mellan människor.⁹²⁹

Hur individ och kollektiv ska tillgodoses inom ramen för skolväsendet är egentligen inte ett val avseende antingen det ena eller det andra, utan

⁹²⁸ Dessa regler finns i 3 kap. skollagen (2010:800), se avsnitt 6.2 ovan.

⁹²⁹ Christensen, A. (1996), s. 525 ff.

en fråga om avvägningar mellan olika värden. Likvärdigheten eller integreringsnormen får i viss utsträckning ge vika beroende på vilket värdekluster som anses förhärskande. Samtidigt är *själva syftet* med skolväsendet att säkerställa att så många elever som möjligt når så goda kunskapsresultat som möjligt, vilket innebär att de båda värdeklustren är sekundära i förhållande till nämnda syfte. Eller är det i realiteten så att de underliggande värdena om likvärdighet och integrering kommit att bli självändamål med en likaledes framskjuten placering på den politiska agendan? Det vill säga, är det värt att i någon utsträckning offra goda kunskapsresultat för att säkerställa att utbildningen är likvärdig och/eller bedrivs integrerat inom ramen för ett större kollektiv?

Den värdemässiga obalans som föreligger är en följd av förändringar i det normativa fältet som speglar samhällets syn på förhållandet mellan individ och kollektiv i den sociala dimensionen och som rättskonstruktionen har att beakta för att fungera ändamålsenligt.⁹³⁰

8.2 Från kollektiv till individ

8.2.1 Ökad rättighetifiering

Att grundskolan som skolform tog sin utgångspunkt i kollektivistiska värden för att successivt komma att kompletteras med allt fler individualistiska hänsyn berodde bland annat på kollektivets omfattning, det vill säga den naturliga variationen av olikheter som eleverna uppvisade när kollektivet bestod av *alla* elever. Utifrån realiteten att många elever helt enkelt inte klarade av grundskolans krav i dess mer standardiserade form kom skollagen att omfatta fler och mer detaljerade regler som möjliggjorde avsteg från den kollektiva utgångspunkten.⁹³¹

⁹³⁰ Christensen, A. (1996), s. 525 ff.

⁹³¹ Se avsnitt 3.1 ovan.

Den rättsliga utvecklingen speglar en allmän utvecklingen inom välfärdsområdet i termer av *rättighetifiering*. Gustafsson med flera pekar på att rättighetsbegreppet kommit att individualiseras vilket i sin tur har resulterat i en rättslig styrningslogik där det är viktigare att trygga själva rättigheten än att säkerställa att de behov som ligger bakom rättighetens tillkomst tillgodoses.⁹³² Detta kan liknas vid att behandla symptomen snarare än att bota åkomman.

De rättsregler som efter grundskolereformen kom till uttryck i skolstadgan (1962:439) och som möjliggjorde segregering hade sannolikt dubbla motiv. Dels var det frågan om att ge eleverna möjlighet att nå utbildningens krav och givet den starka integreringsnormen gjordes detta primärt i form av mindre kollektiv i termer av undervisningsgrupper anpassade utifrån elevernas funktionsnedsättningar.⁹³³ Dels innebar avskiljandet av de elever som upplevdes mer komplicerade att de elever som blev kvar i det större kollektivet gavs bättre möjligheter eftersom de inte behövde dela de personella resurserna med elever som tog mycket uppmärksamhet.⁹³⁴ Konsekvensen blev att det större kollektivet inom ”normalspannet” blev mer homogent, vilket strider mot själva syftet med grundskolan vars huvudsakliga paroll varit *en skola för alla* och vilken beaktat de naturliga variationerna av olikheter mellan elever.⁹³⁵

Lagstiftningens funktioner ifråga om att beakta individ och kollektiv var vid införandet av skolstadgan i princip de samma som idag, även om de konkreta åtgärderna skiljer sig åt. De mer framträdande skillnaderna

⁹³² Avseende ”rättighetifiering”, se Gustafsson, H. (2018), s. 54–57. Se även Vahlne Westerhäll, Lotta (2002), s. 644 f och Fridström Montoya, Therése (2015) *Leva som andra genom ställföreträdare: en rättslig och faktisk paradox*, s. 109, 184 ff.

⁹³³ Se avsnitt 3.1.1 ovan. Eleverna delades in i klasser eller grupper utifrån funktionsnedsättningens karaktär och inte utifrån behov.

⁹³⁴ Detta kan ses som ett ”trubbigt” försök att genom segregering tillgodose både kollektiva och individuella intressen genom att minska kollektivets storlek.

⁹³⁵ Ahlberg, A. (1999), s. 51. Ahlberg påvisar paradoxen i grundskolans vision och uppdrag om att varje elev ska utvecklas i sin egen takt samtidigt som undervisningen utformas för att sortera eleverna.

är i huvudsak två. Dels är detaljgraden ifråga om process och dokumentation avsevärt högre i dagens författningar, dels kan individuella stödåtgärder sättas in på fler grunder än vad som tidigare varit fallet. Särskilt stöd kan till exempel sättas in för såväl ”andra svårigheter” i elevens skolsituation än rent kunskapsmässiga, som en konsekvens av disciplinära svårigheter och som ett resultat av kränkningar i skolan.⁹³⁶ Den individuella sidan av det kompensatoriska uppdraget har därmed ökat i termer av elevens *rätt* till särskilt stöd, men utan att paletten av faktiska åtgärderna ändrats avsevärt. Syftet bakom att införa fler och mer detaljerade regler har varit att säkerställa såväl likvärdighet som rättssäkerhet.

Utifrån den observationen ansluter jag mig till Gustafssons slutsatser avseende en formell rättighetifiering som inte per automatik innebär att det substantiella stödet till följd av rättigheten svarar mot de bakomliggande behoven. Lagstiftaren har förvisso försökt att genom krav på process, dokumentation och möjligheten till överklagande och tillsyn efter anmälan skapa en sorts aktivitetsplikt hos skolans olika professioner, men det går knappast att genom lagstiftning ställa krav på att skolorna också ska lyckas i sitt värv. Skollagens regler avseende särskilt stöd ställer krav på att skolan efter utvärdering ska ompröva stödåtgärderna om och om igen fram till dess att eleven förhoppningsvis ges en fungerande lösning, men om skolan följer den föreskrivna processen och trots det misslyckas med att få eleven att nå de nationella kunskapskraven är de rättsliga kraven ändå uppfyllda.⁹³⁷ Att ge eleven rättigheter och förstärka dessa utifrån olika rättssäkerhetsaspekter är således inte lösningen på ett kvalitativt problem. Av detta kan man dra slutsatsen att det inte går att direkt lagstifta fram kvalitet.

⁹³⁶ Se avsnitt 6.2.1 ovan.

⁹³⁷ Se avsnitt 6.2.5 ovan.

8.2.2 Individuell rättssäkerhet

Vid sidan av de konkreta stödåtgärderna på individuell basis har även andra uttryck för individualism manifesterats i författningarna, med en värderingsmässig ändamålsförskjutning som följd. Ett tydligt sådant exempel är hur rättssäkerhet uppfattas och implementeras i den nuvarande rättsordningen och organisationen. Från att elever och vårdnadshavare tidigare haft mycket begränsade möjligheter att rättsligt ifrågasätta skolans tillvägagångssätt har elever och vårdnadshavare sedan 1990-talet fått allt fler verktyg för att överklaga beslut och initiera tillsyn.⁹³⁸

Konsekvensen av den rådande ordningen är att den formella rättssäkerheten kan anses mycket god, medan den reella rättssäkerheten i likvärdighetshänseende kommit att bli lidande då det inte är alla elever som har faktisk möjlighet att ta tillvara sin rätt. Marcusson har insiktsfullt skrivit om relationen mellan rättigheter och rättssäkerhet att:

När sociala förmåner konstrueras som rättigheter, innebär det att förmånen måste vara rimligt preciserad och kunna utkrävas, i sista hand genom domstolsutslag. Härigenom krymper förvaltningens frihet, och det bör vara möjligt att i rättssäkerhetens intresse konstatera om besluten är riktiga i ett rättsligt perspektiv. För att mäta rättssäkerheten på området för sociala rättigheter [...] borde man alltså på något sätt kunna konstatera vad som är ”rätt” beslut i de enskilda fallen. Detta i sin tur borde kunna göra det möjligt att ”mäta” rättssäkerheten.⁹³⁹

Huruvida kompensation i skolan ska ses som en förmån eller inte låter jag vara osagt, men att mäta huruvida de åtgärder som vidtagits inom ramen för särskilt stöd eller extra anpassningar var ”rätt” eller inte låter sig svårligen göras. Istället blir det en fråga om att i rättssäkerhets-

⁹³⁸ Jfr avsnitt 4.4 ovan.

⁹³⁹ Marcusson, L. (2010), s. 247.

hänseende främst utvärdera huruvida den föreskrivna processen följts och om dokumentationen är tillfyllest. Rättssäkerhet blir i sådana fall inte en avspegling av om eleverna når kunskapskraven eller inte, utan om rättsreglerna efterlevts. Då det saknas kausalsamband mellan lagefterlevnad och måluppfyllelse är rättighetskonstruktionen enligt mitt förmenande inte en framgångsrik väg för ökad måluppfyllelse.

Utvecklingen mot tydligare och mer utkrävbara rättigheter för elever med särskilda behov kan uppfattas som mer rättvis och jämlik än vad som tidigare varit fallet, men innebär samtidigt att skolan i effektivitets-hänseende får lägga mer personella resurser på formalia och på att omfördela ekonomiska resurser från kollektiv till enskilda individer.⁹⁴⁰ Då den ekonomiska resursfördelningen inte reformerats i takt med den övriga lagstiftningen, utan utvecklats parallellt utifrån andra hänsyn och delvis andra logiker, har konsekvensen blivit att de pulvrisingseffekter som det ekonomiska systemet förutsätter inte längre existerar i samma omfattning.⁹⁴¹ Detta blir tydligt inte minst ifråga om regleringen avseende tilläggsbelopp som inte möjliggör åtgärder på gruppnivå, utan enkom för individen.⁹⁴²

Glidningen mot ökad individualism i skolans kompensatoriska uppdrag syns inte bara i författningarna ifråga om stödåtgärdernas utformning och detaljgrad, utan alltså även ifråga om de rättssäkerhetsaspekter som ska garantera att elevernas rättigheter tillförsäkras. Att den kollektivistiska utgångspunkten kom att utmanas av individualistiska värden tog sig i rätten uttryck av en rättighetifiering vilken i sin tur resulterade i en styrningslogik baserad på möjligheten att i ökad grad överpröva de beslut som avsåg tillförsäkra att rättigheterna infriades.

⁹⁴⁰ Det var den utvecklingen som drev fram bestämmelsen om extra anpassningar, vilken inte kan ses som en krävbar rättighet eftersom det saknas beslut till grund för sådana anpassningar och därför även möjlighet till överprövning. Se prop. 2013/14:160, s. 1 ff.

⁹⁴¹ Se avsnitt 5.7.2 ovan.

⁹⁴² Ibid.

8.2.3 Enhetsskolan som premiss för rättslig styrning

En av de mest fundamentala utgångspunkterna för slitningen mellan kollektiv och individ följer av grundskolan som skolform och i de politiska idéerna om en sammanhållen enhetsskola vilka låg till grund för dess tillkomst. Grundskolan är avsedd att vara en utbildningsform för alla och omfattas av ett öppenhetskrav som innebär att ingen elev kan stängas ute.⁹⁴³ En (grund)skola för alla i rent fysisk bemärkelse, utan någon form av åtskillnad eller segregering åtgärder, betraktar jag som en utopi och därmed inte som ett funktionellt mått att mäta ändamålsenlighet mot. Den naturliga variationen av olikheter mellan eleverna fordrar ett visst mått av individuell anpassning, vilket utifrån den rådande skolstrukturen och befintliga resurser inte alltid kan genomföras i klassen eller ens på den aktuella skolan. Det blir ytterst en fråga om avvägningar mellan att leva upp till de ideal som följer av de motstående värdena och att uppnå det övergripande ändamålet om bästa möjliga utbildning åt så många elever som möjligt. Segregerande stödåtgärder för en viss elev får inte vidtas med utgångspunkt i kollektivet, utan enbart med beaktande av den enskilda elevens behov, vilket är ett tydligt utslag av ovan nämnda rättighetifiering och enbart beaktar det individualistiska värdeklustret.⁹⁴⁴ Till skillnad från stödåtgärder kan disciplinära åtgärder vidtas *mot* den enskilda eleven i behov av särskilt stöd för att tillförsäkra kollektivets behov genom segregering åtgärder. Vad gäller segregering åtgärder inom ramen för särskilt stöd följer det av 3 kap. 7 § tredje stycket skollagen

⁹⁴³ Det finns förvisso en möjlighet enligt 7 kap. 5 § fjärde stycket skollagen (2010:800) att mot vårdnadshavarnas vilja *placera* en elev i grundsärskola om det finns ”synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa”.

⁹⁴⁴ Se 5 kap. 9 § andra stycket skollagen (2010:800). Till skillnad från stödåtgärder kan disciplinära åtgärder vidtas *mot* den enskilda eleven i behov av särskilt stöd för att tillförsäkra kollektivets behov genom segregering åtgärder. Vad gäller segregering åtgärder inom ramen för särskilt stöd följer det av 3 kap. 7 § tredje stycket att det är den enskilda elevens behov som är avgörande för om segregering åtgärder får vidtas.

(2010:800) att det är den enskilda elevens behov som är avgörande för om segregering får vidtas.

Om en elev till exempel står de andra eleverna i hög utsträckning och därmed riskerar att ha negativ inverkan på kollektivets studieresultat ska ändå integrerade stödåtgärder vidtas om dessa anses bäst för den elev som anses vara i behov av stöd. Integrering ligger således inte alltid i det kollektivets intresse, även om integrering är ett uttryck för kollektivism.⁹⁴⁵

Införandet av grundskolan utgjorde på ytan en omfattande social reform, men det finns flera underliggande särskiljande element vilka beror på en annan form av integrering eller segregering. Några av dessa aspekter, som dock inte behandlats mer djuplodande här men vilka avspeglar sig i de aktuella rättsprinciperna, är det fria skolvalet, det kommunala huvudmannskapet, friskolereformen och inte minst bostadssegregationen kopplad till vilken skola som är belägen var. Vad gäller dessa aspekters påverkan på det kompensatoriska uppdraget finns ännu ett stort behov av fortsatt rättsvetenskaplig forskning.

Om man ponerar att grundskolan anpassas till elevernas spektrum av förutsättningar genom till exempel en nedbrytning i olika svårighetsnivåer, men med bibehållna kunskapskrav, skulle behovet av rättslig detaljreglering och pedagogiska särlösningar eventuellt förändras.⁹⁴⁶ De grupper som inrymmer de ”begåvade barnen” och de ”medelpresterande barnen” skulle i mycket liten utsträckning vara i behov av kompensatoriska åtgärder, varför resurser skulle kunna allokeras till den svagare gruppen. Utifrån ett rent ideologiskt perspektiv vore det förvisso en uppluckring av den kollektivistiska grundskolan, men alltjämt med stora grupper av kollektiv som i liten utsträckning skulle behöva individanpassas genom

⁹⁴⁵ Se 3 kap. 8 § skollagen (2010:800) om att särskilda stödåtgärder primärt ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. Avsteg från den utgångspunkten ska göras med beaktande av elevens behov, inte utifrån hänsyn till kollektivet.

⁹⁴⁶ Bibehållna kunskapskrav och betygsgradering skulle innebära att det alltjämt var frågan om samma skolform.

segregerande åtgärder.⁹⁴⁷ Problemet är att i en sådan lösning blir alla elever förlorare, eftersom den pedagogiska forskningen visar att gruppen gynnas av diversifiering. Om alla högpresterande elever försvinner, så som i viss utsträckning är fallet till följd av det fria skolvalet i vissa utsatta områden, så sjunker medelresultaten hos den kvarvarande gruppen mer än väntat. De högpresterande eleverna drar med sig gruppen uppåt.⁹⁴⁸

På motsvarande sätt förhåller det sig med de högpresterande eleverna, vilka missgynnas av att placeras i en gemensam grupp. I varje grupp, även om den består av högpresterande elever, hamnar hälften av eleverna på den svagare sidan med resultatet att dessa elever presterar sämre än väntat utifrån den nya positionen.⁹⁴⁹

Grundskolan blir därmed, utifrån det övergripande ändamålet, inte bara ett ideologiskt ställningstagande, utan även en faktisk premis för goda studieresultat på aggregerad nivå. Den rättsliga styrningen har därför, i ändamålsenlighetens namn, att även fortsättningsvis som utgångspunkt beakta det kollektiva intresset av en sammanhållen grundskola.⁹⁵⁰

Den kvarvarade frågan är hur kollektivets intressen ska balanseras mot individens.

⁹⁴⁷ Jfr 3 kap. 2 § skollagen (2010:800) om att alla elever ska ges förutsättningar att nå så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar.

⁹⁴⁸ Se bl.a. Skolverket (2012) *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*, s. 61 f och Englund, Thomas (2014) *Det fria skolvalet är den främsta orsaken till skolans kris*, Skola & Samhälle, 6 mars 2014.

⁹⁴⁹ Se bl.a. Göllner, Richard m.fl. (2018) *It's Not Only Who You Are but Who You Are With: High School Composition and Individuals' Attainment Over the Life Course*, Journal of Psychological Science, s. 1785 ff. och Marsh, Herbert W. m.fl. (2007) *The Big-Fish-Little-Pond Effect: Persistent Negative Effects of Selective High Schools on Self-Concept After Graduation*, American Educational Research Journal, s. 631-669. Varje lärare på en juristutbildning har sannolikt upplevt samma sak, d.v.s. att en grupp studenter är förskräckta över att plötsligt tillhöra det nedre skiktet efter att ha varit vana vid att prestera i toppen av den tidigare gruppen i gymnasieskolan, vilket påverkar deras självbild och deras resultat negativt.

⁹⁵⁰ Betänk även det statliga (allmänna) intresset av en kollektiv utgångspunkt för skolan, så som det beskrevs i den inledande problemformuleringen, avsnitt 1.6.1 ovan.

8.2.4 *Individualistiska värden i rätten och pedagogiken*

Den ideologiska tudelningen ifråga om det kompensatoriska uppdraget syns inte bara i den formella rättsordningen, utan även i det pedagogiska landskap inom vilket rätten ska verka. Den grova indelningen i allmänpedagogik och specialpedagogik, vilken tillämpas i de rättsliga illustrationerna i KAPITEL 7, är förvisso en förenkling av verkligheten, men är samtidigt tillräckligt reell för att visa på att samma form av kollision mellan individuella och kollektiva värden föreligger såväl inom rätten som inom den pedagogiska sfären.

I enlighet med Christensens teori avspeglas samma ideologiska konflikter i olika delar av samhället. De normativa grundmönstren är varken systematiskt eller hierarkiskt ordnade och det finns ingen enskild aktör, grupp eller överordnad princip som styr över dem. Normativa grundmönster etableras för att tillgodose särskilda behov på ett visst område, men de sprids också till nya områden där andra mönster redan är etablerade, vilket påvisas i speglingen mellan rätten och det pedagogiska landskapet.⁹⁵¹

Det kritiska perspektiv som Nilholm åskådliggjort differentierar pedagogiken i en praktik som orsakat svårigheter för eleven genom systemets utformning och en praktik som har till uppgift att rätta till svårigheterna genom faktiskt handlande.⁹⁵² Specialpedagogik kan utifrån en sådan utgångspunkt anses stå i motsatsförhållande till pedagogik i allmänhet, men inte därför att hantverket eller vetenskapen är så olik, utan på ideologisk grund. Medan pedagogik i allmänhet syftar till att upprätthålla kollektivet genom mer standardiserad undervisning och avskiljande av de elever som inte passar in, är specialpedagogikens syfte att genom individuella anpassningar se till att eleven kan (åter)upptas i kollektivet på

⁹⁵¹ Christensen, A. (1996), s. 529 ff.

⁹⁵² Se avsnitt 7.1.1 ovan och Nilholm, C. (2007), s. 37 f, 50. Annorlunda uttryckt kan de kollektivistiska värdena som ligger till grund för skolväsendets organisation anses utgöra grunden för individens svårigheter.

sina egna villkor. Beaktat skolväsendets utformning är det sannolikt att båda perspektiven behövs för att svara mot den rättsliga regleringen och tillförsäkra en hög grad av ändamålsenlighet, men inkludering för den enskilde beaktas varken i lagstiftningen eller i det allmänpedagogiska perspektivet. Det finns därför en logisk grund utifrån faktiska realiteter, i termer av den naturliga variationen av olikheter, att säkerställa att individuella hänsyn kommer till uttryck i rättsordningen. Huruvida dessa behövs vara av segregrande natur är beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och som påtalats ovan kan det ligga även i kollektivets intresse att en elev får sina behov tillgodosedda utanför klassens ram.

Utifrån ett de lege ferenda-perspektiv borde principen om barnets bästa i 1 kap. 10 § skollagen innefatta elevens upplevelse av inkludering som en faktor i en sådan bedömning, vilket saknas idag.⁹⁵³ Hur inkludering, vilket bygger på en enskild upplevelse, kan definieras och konkretiseras i författning är dock en svåröverstiglig uppgift med omfattande implikationer på valet av organisation.

Även om den rättsliga regleringen utgår från ett normaltillstånd eller en huvudregel i form av ordinarie undervisning i en klass och undantag ifråga om elever som segregeras för att stödbehoven ska tillgodoses, visar utvecklingen i det pedagogiska landskapet att det även finns en ideologisk påverkan som inte tar sig uttryck direkt i rätten. Samhälleliga normer avseende individ och kollektiv manifesteras även direkt i det pedagogiska landskapet, varför rättslig styrning bara är ett av flera verktyg. Den normativa polycentrin finns inte bara *inom* rätten. Vad rätten primärt kan tillföra är enligt min mening fler och bättre verktyg för *avvägningar* ifråga om olika hänsyn, vilket saknas idag. Bristen på rättsligt förankrade avvägningsregler och en regeluppbyggnad som i hög grad lägger avvägningen i händerna på den pedagogiska professionen ger upphov till ett

⁹⁵³ Merparten av de pedagogiska överväganden som ska göras inför att stödåtgärder vidtas utgår från elevens utveckling mot målen (kunskapskraven) och tar inte hänsyn till elevens upplevelse av delaktighet annat än om bristande delaktighet resulterar i att eleven presterar sämre.

styrningsproblem som också påverkar rättens legitimitet. När pedagogernas val kritiseras rättsligt i efterhand, efter anmälan eller överklagande, granskas de pedagogiska avvägningarna utifrån en rent rättslig logik. I de fall då prövningen ex post kommer fram till att avvägningen var felaktig, även om det saknades avvägningsregler, påvisas att rättskonstruktionen gett upphov till en för pedagogerna omöjlig situation.⁹⁵⁴

Ifråga om den rättsliga styrningens komparabilitet gentemot det pedagogiska landskapet syns även en viss diskrepans mellan vad de olika systemen uppfattar som förhärskande. Medan rättsordningen är fylld av individuellt präglade regler utgår den pedagogiska praktiken huvudsakligen alltjämt från det allmänpedagogiska perspektiv som tillämpar de segregerande reglerna för att säkerställa det kvarvarande kollektivets relativa homogenitet. Detta åskådliggörs inte minst genom att indelning i blandade klasser är den grundläggande normen, även om det saknas rättsliga krav på en sådan organisering av skolan.⁹⁵⁵

I det avseendet föreligger inte optimala förutsättningar för ändamålsenlig styrning eftersom rätten inte är anpassad efter det sociala landskap inom vilket den ska verka. Den ökande mängden individuella rättsregler har (ännu) inte resulterat i en likaledes individualiserad undervisning, men däremot till en rad normkollisioner mellan konkreta rättsregler och mer abstrakta principer, ändamål eller pedagogiska normer. Hur rätten konstrueras för att undvika såväl reella som abstrakta normkollisioner är därför avgörande för rättens ändamålsenlighet.

⁹⁵⁴ Jfr avsnitt 7.5 ovan.

⁹⁵⁵ Enligt 2 kap. 10 § skollagen (2010:800) ansvarar rektor självständigt för sin enhets inre organisation, vilket bland annat innebär att rektor kan välja att helt frångå indelningen i klasser. Att den existerande ordningen med ”statiska” klasser alltjämt är förhärskande inom grundskolan kan ses som ett utslag för det tredje, konservativa värdeklustret vilket inte beaktar varken kollektiv eller individ utan förespråkar status quo. Jfr avsnitt 2.1.1 ovan.

8.3 Ram eller lag?

8.3.1 Valet av styrningslogik

Vid sidan av den värdemässiga delning som genomsyrar rättsordningen avseende skolväsendet i allmänhet och det kompensatoriska uppdraget i synnerhet visar den förevarande studiens resultat på att det föreligger en parallell tillämpning av styrningslogiker. Å ena sidan eftersträvas effektivitet och flexibilitet i statens intresse, men å andra sidan har rättigheter, rättssäkerhet och likvärdighet varit viktiga mål för den enskilda medborgaren (eleven) vilka därför även beaktats av staten.⁹⁵⁶ Den statliga styrningslogik där individens rättigheter tillgodoses primärt genom myndigheternas försorg är ett utslag av responsiv rätt.⁹⁵⁷

För att rättigheter ska kunna tillgodoses fordras en viss grad av konkretion avseende vad rättigheterna innebär. Skolväsendet har omväxlande kategoriserats som ett uttryck för detaljlagstiftning och för ramlagstiftning, vilket är två sätt att reglera skolväsendet men med olika förutsättningar att säkerställa att rättigheterna tillgodoses av det allmänna. Den nuvarande skollagen (2010:800) är ett utslag av *både* ramlag och detaljreglering, vilket inte i alla avseenden är förenligt beaktat det övergripande ändamålet.

⁹⁵⁶ Jfr vad som anges i kapitel 4 avseende de båda rättsprinciperna och deras kontextuella innebörd. De kan även ses som utslag för den rättighetifiering som avhandlats i avsnitt 8.2.1 ovan. Statens avvägningar mellan effektivitet och rättssäkerhet i den offentliga förvaltningen kommer till uttryck inte minst genom bestämmelsen i 9 § förvaltningslagen (2017:9800) om utgångspunkterna för handläggning.

⁹⁵⁷ Hydén, H. (2002b), s. 116 f. Beakta att de enskilda huvudmännen inte utgör myndigheter, men att de utifrån den rådande konstruktionen agerar som myndigheternas ställföreträdare och är underkastade samma reglering avseende det kompensatoriska uppdraget.

8.3.2 Mål, resultat och ram

Kännetecknande för en ramlag är att den endast omfattar grundregler vilka kan fyllas ut av föreskrifter från de myndigheter som opererar mer verksamhetsnära än lagstiftaren. De så kallade ”ramnormerna” ställer upp mål för den verksamhet som ska regleras och anger en rad riktlinjer.⁹⁵⁸ Sådana ramnormer kan omfatta vissa specifika värden.

Ramlagstiftning är nära förbundet med mål- och resultatstyrning, där lagstiftaren agerar beställare och inte är intresserad av *hur*målen uppfylls av utförarna, vilka i det förekommande fallet primärt är kommuner och fristående huvudmän.⁹⁵⁹ Stor del av den nuvarande skollagstiftningen avseende det kompensatoriska uppdraget är konstruerad på ett sätt som inte anger hur pedagogerna ska hantera olika situationer, utan endast *att* de ska agera givet vissa förutsättningar, samt vilka processer de ska följa.

Såväl Weber som Lipsky har påpekat att sådan styrning ger förutsättningar för en hög grad av effektivitet genom lokal anpassning, men på eventuell bekostnad av rättssäkerhet och likabehandling.⁹⁶⁰ Om effektivitet i sammanhanget är likställt med det överordnade syftet med skolväsendet avseende att säkerställa bästa möjliga utbildning åt så många elever som möjligt står syftet i motsatsförhållande till den värdeladdade ”rättsprincipen” avseende rättssäkerhet. Valet av att tillämpa ramlag får därmed konsekvenser i avvägningen mellan vilka ändamål eller värden som ska vinna företräde.

För skolväsendets del har ramlagens funktion sedan huvudmannaskapet för skolans flyttades till kommunerna bland annat varit att ålägga kommunerna förpliktelser som de annars inte varit skyldiga att full-

⁹⁵⁸ Sundberg, Jacob (1982) *Om prejudikatens betydelse på förvaltningsområdet*, Förvaltningsrättslig Tidskrift, Häfte nr 1-2 1982.

⁹⁵⁹ Grimlund, Bengt E. m.fl. (1993) *Förvaltning i stat, kommun och landsting*, s. 26 f.

⁹⁶⁰ Se avsnitt 4.4 och 6.1.2 ovan. Det ska påpekas att likabehandling inte är synonymt med likvärdighet, utan just ett mått på i vilken grad offentliga tjänstemän, i detta fall pedagogisk personal, behandlar lika fall lika.

göra.⁹⁶¹ En del i en sådan styrningslogik inrymmer också en hög grad av tillit till såväl professionen som till systemet och tillåter ett visst mått av avvikelser olika aktörer emellan. Ramlagstiftning innebär i praktiken en form av professionsstyrning, där mjukare styrmedel än lagstiftning tillämpas, så som bland annat Skolverkets olika former av vägledning och allmänna råd.⁹⁶²

Några av fördelarna med ramlagstiftning har av Hydén kategoriserats som flexibilitet utifrån resurser och lokala förutsättningar samt en kanalisering av förekommande problem – det vill säga att man bara åtgärdar de problem som faktiskt behöver lösas.⁹⁶³

Ramlagstiftning och tillhörande mål- och resultatstyrning är en logisk följd av ett decentraliserat skolväsende med flera olika huvudmän. Ett av huvudargumenten i samband med den så kallade kommunaliseringen var att genom decentralisering öka den lokala demokratin.⁹⁶⁴ För att de lokala beslutsfattarna ska kunna svara mot kommuninvånarnas krav och önskemål fordras att de har ett visst friutrymme. Sådant friutrymme blir en konsekvens av mål- och resultatstyrning baserad på ramlag, eftersom antalet regler är få och anger riktlinjer snarare än procedurregler och förbud.

Detta kan låta som en konsistent ordning utifrån skolväsendets syfte, men ramlag ger relativt sett dåliga förutsättningar vad gäller att säkerställa den enskildes rättigheter med beaktande av rättssäkerhet och likvärdighet om det finns flera aktörer som ansvarar för utbildningens genomförande. Eftersom såväl effektivitet som rättssäkerhet är eftersträvanvärt från ett rättsstatligt välfärdsperspektiv har olika styrningslogiker kommit att tillämpas parallellt i syfte att uppnå dessa värden.

⁹⁶¹ Riberdahl, Curt (1986) *Målstyrning och ramlag*, s. 42.

⁹⁶² Se avsnitt 5.2.3 ovan.

⁹⁶³ Hydén, H. (1984), s. 8 ff.

⁹⁶⁴ SOU 2014:5, s. 405.

8.3.3 Detaljstyrning

Motsatsen till ramlag är detaljstyrning. Ju mer detaljerade reglerna är desto längre bort från ramlagstiftning kommer lagstiftaren, vilket indikerar en glidande skala ifråga om ram eller lag.⁹⁶⁵ Reglerna kan förvisso ta sig olika auktoritära uttryck, men i och med legalitetsprincipen är de normerande aktörerna bundna av att nyttja lag, förordning och föreskrifter när det kommer till att skapa (rätts)regler. Allt sedan grundskolereformen genomfördes har antalet lagregler successivt kommit att öka, men bilden av skollagen som en ramlag har trots det varit mer eller mindre beständig, inte minst eftersom ramlag korrelerar med mål- och resultatstyrning.⁹⁶⁶

I linje med detta menar jag att det inte går att kategorisera den rättsliga styrningens utformning i termer av ”antingen-eller”, utan att det istället handlar om ”både-och”. Skollagen har delvis ramlagskaraktär, men vad gäller det kompensatoriska uppdraget är det även frågan om detaljerad regelstyrning.⁹⁶⁷ Ett potentiellt problem med en sådan parallell tillämpning av styrningslogiker är att ambitionen att lämna ett omfattande professionellt friutrymme till pedagogerna kringkärs på bekostnad av effektivitet och flexibilitet, men i syfte att garantera likvärdighet och rättssäkerhet i högre utsträckning.⁹⁶⁸ Syftet med de båda styrningslogikerna tar därmed i någon grad ut varandra, snarare än att säkerställa att de olika ändamålen uppnås. Eftersom de olika värden som beaktas i de olika styrningslogikerna inte är förenliga innebär parallell tillämpning ytterligare en dimension av polycentri i så måtto att olika underliggande

⁹⁶⁵ I de fall då jag i avhandlingen hänvisat till en ökad detaljgrad i den rättsliga regleringen är det i relation till ramlagstiftning.

⁹⁶⁶ Se bl.a. SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*, s. 88 och SOU 2007:11, s. 171 f.

⁹⁶⁷ Även andra delområden är detaljreglerade i skollagen, så som arbetet mot kränkande behandling och vidtagande av disciplinära åtgärder mot elever. Se 5–6 kap. skollagen (2010:800).

⁹⁶⁸ Bendz, A. (2010), s. 6 och Lipsky, M. (2010), s. 161 ff

ändamål ska beaktas i både den normerande och den tillämpande verksamheten.

Som angetts tidigare innebar införandet av den nya skollagen (2010:800) att en stor del av tidigare förordningar och föreskrifter lyftes in i lagen.⁹⁶⁹ Lagen kom därmed att bli mer omfattande, mer detaljerad och förlora stora delar av sin ramlagskaraktär. Alltjämt är dock stora delar av skollagen utformad så att olika delmål anges, utan att det preciseras hur pedagoger och skolledare ska agera för att uppnå målen. Ifråga om det särskilda stödet är den rättsliga utformningen en hybrid av de båda styrningslogikerna, där processen anges men utan att valet av åtgärd specificeras i det enskilda fallet.⁹⁷⁰

Med ”den moderna formen” av statlig tillsyn minskar ramarna även till följd av att staten i efterhand träder in i för att avgöra om skolorna agerat ”rätt” i såväl enskilda ärenden som avseende skolverksamhet i stort. Det är således inte enkom målet och ramnormerna som ligger i statens intresse, varför det inte längre går att resonera om skollagen i termer av ramlag.

En fördel med detaljstyrning är att tydlighet i regleringen också specificerar de rättigheter för den enskilde som följer av lagstiftningen.

8.3.4 Kolliderande styrningslogiker

Den mål- och resultatstyrning som började praktiseras i och med införandet av läroplanen Lpo 94 har i praktiken ackompanjerats av en ökad grad av detaljreglering. Mål- och resultatstyrning är i hög grad beroende av vida ramar för att säkerställa att det finns olika sätt att nå de angivna

⁹⁶⁹ Se avsnitt 3.6 ovan.

⁹⁷⁰ I skollagens förarbeten, prop. 2009/10:16, s. 287, anges att det utifrån den stora variationen av behov och förutsättningar inte är möjligt att specificera hur särskilt stöd ska förstås heltäckande.

målen utifrån lokala förutsättningar, varför detaljreglering strider mot själva syftet med en sådan styrningsform. Även om anledningen till att mängden rättsregler ökade, och ifråga om det kompensatoriska uppdraget även antog en mer detaljerad form, var att säkerställa att den stora mängden huvudmän som delade på ansvaret efter ”kommunaliseringen” och friskolereformen agerade mer likvärdigt sammanföll alltså detaljregleringen med den uttalade mål- och resultatstyrningen.⁹⁷¹

Vid sidan av att en sådan parallell tillämpning av styrningslogiker är ologisk per se och riskerar att bli kontraproduktiv ger ökad detaljreglering upphov till en oönskad effekt ifråga om styrningens ändamålsenlighet, nämligen ökad risk för inkohärenser i regleringen och därmed också för normkollisioner.⁹⁷² Detta blir särskilt påtagligt när detaljregleringen avser ett rättsområde med såväl stark polycentri som polariserande värdekluster, så som i fallet med det kompensatoriska uppdraget.

Normkollisioner till följd av en hög detaljeringsgrad uppstår även ifråga om de rättsliga normernas relation till de normer som är centrala inom det pedagogiska landskapet, men som inte kan definieras som primärt rättsliga. Ett exempel på en sådan norm är inkludering. När dessa båda normsystem inte verkar mot samma mål eller representerar samma grundläggande värden minskar rättens påverkan på det pedagogiska landskapet med följderna att rättsreglerna inte efterlevs i samma utsträckning, eftersom rätten inte bedöms svara mot den pedagogiska realiteten. Jag menar att även motsatt utfall, att rättsreglerna efterlevs i strid med den interna uppfattningen om vad som i pedagogiskt hänseende vore rätt förfarande, leder till ett ängsligt skolväsende där pedagoger och skollärare är mer måna om att göra det rättsligt korrekta än det som gagnar eleverna – oaktat om man tar en individuell eller kollektiv utgångspunkt.

En slutsats är att konkurrerande normativa grundmönster kan samsas i rättsordningen förutsatt att rättsordningen inte omfattar alltför många

⁹⁷¹ Prop. 2009/10:165, s. 206.

⁹⁷² För en närmare förklaring av kopplingen mellan koherens, normkollisioner och ändamålsenlig styrning, se avsnitt 2.3 ovan och det följande avsnittet nedan.

eller detaljerade normer, eftersom detta ökar risken för normkollisioner. Fler normer som kan hänföras till olika värdekluster innebär fler normer som kan kollidera, såväl abstrakt som reellt.

Som påpekats upprepade gånger genom studien blir styrningen i dessa fall inte ändamålsenlig. Istället blir detaljerade regler, inte minst avseende processuella tillvägagångssätt, en inskränkning i det pedagogiska friutrymme som utbildningen är beroende av.

8.3.5 Kolliderande ändamål

De värdeladdade ändamål som finns inbäddade i rättsprinciperna är motsägelsefulla och riskerar att motverka själva syftet med skolväsendet om bästa möjliga utbildning åt så många elever som möjligt om de ges för stort inflytande i styrningen. Rättssäkerhetsaspekter, strävan efter likvärdighet och integrering sker delvis på bekostnad av effektivitet i termer av hur väl eleverna svarar mot kunskapskraven, vilket jag menar är en indikation på att det finns en påtaglig politisk-ideologisk dimension avseende styrningen som inte enbart beaktar skolresultat, även om det framstår så i den politiska retoriken. Om man leker med tanken om att avveckla likvärdighet eller integrering som ett grundläggande värde för den svenska skolan uppstår en rad möjligheter till förändring som skulle gagna kunskapsresultaten på aggregerad nivå, men på bekostnad av sådana demokratiska värden som präglar såväl samhället i stort som välfärdsinstitutionerna. Likvärdighet kan ses som ett glastak innebärande att elever ska nå *lika resultat*, vilket håller en grupp elever tillbaka. Integrering kan ses som hämmande för den enskilda elevens kunskapsutveckling utifrån en lärmiljö som inte är anpassad efter de specifika behoven. Det är i grunden frågan om perspektivval och avvägningar.

De politiska ”kraven” på skolväsendets många aktörer är att skolan i sin strävan efter bästa möjliga utbildning även måste beakta de underliggande ändamål rättsprinciperna ger uttryck för som *premiss*. Statens uppmaning till huvudmännen kan i talspråk översättas i uppmaningen: ”Gör jobbet, men bara förutsatt att ni säkerställer att alla elever integreras

i samma skolform, att ni ger samma förutsättningar oavsett vem av er som är utförare och att ni följer den rättsliga reglering som finns till punkt och pricka”.

I samtliga dessa imperativ ligger en motsägelse. Alla elever kan bara integreras i samma skolform om det finns möjlighet till individuell anpassning, varför integrering aldrig kan ske fullt ut även om inkludering beaktas i mesta möjliga mån. 290 kommunala huvudmän och över 1000 fristående huvudmän kommer de facto inte att kunna agera likvärdigt givet de olika förutsättningarna huvudmännen emellan.⁹⁷³ Lagefterlevnad är såväl en av de rådande kvalitetsaspekterna som en rättssäkerhetsfaktor, men fordrar utifrån skolans komplexa uppdrag att det varken finns för många eller motsägelsefulla regler att beakta.

Den rättsliga aspekten av rättsprinciperna är att de ger upphov till abstrakta normkollisioner sinsemellan, men omfattar även faktiska normkollisioner genom de konkreta rättsregler som är ett utflöde ur rättsprinciperna. På det politiska planet är det dock inte frågan om rättsprinciper, utan om ändamål, vilket ger begreppen en svårbestämd position i gränssnittet mellan rätt och politik.⁹⁷⁴

Rombach har i sin kritik av mål- och resultatstyrning angett att hierarkiskt överordnade mål kan brytas ned i underliggande mål förutsatt att de korrelerar och inte ger oönskade bieffekter.⁹⁷⁵ I det aktuella fallet med styrningen av det kompensatoriska uppdraget tycks det uppstå oönskade bieffekter genom att de underliggande ändamålen representerar polariserande värden som drar åt olika håll. Att de politiska ändamålen bakom den pedagogiska verksamheten samtidigt utgör rättsliga

⁹⁷³ De skilda förutsättningarna ska främst förstås i termer av elevunderlag och stordriftsfördelar, vilket beror delvis på utnyttjandet av det fria skolvalet men också på antalet friskolor och kommunernas storlek, samt relationen dessa båda emellan.

⁹⁷⁴ Jämför med Dworkins distinktion mellan policies och rättsprinciper, men utifrån att det i det förekommande fallet är frågan om begrepp som utgör båda delarna samtidigt. Se avsnitt 2.4 ovan.

⁹⁷⁵ Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål*, s. 96 ff.

principer, med en annan funktion inom den rättsliga logiken, skapar problem i styrningshänseende. Det ligger inte i den rättsliga logiken att tillse att de politiska ändamålen uppfylls, utan i att säkerställa att rättsordningen tillämpas. I ett fall då en regel ska tolkas mot bakgrund av en av de förevarande rättsprinciperna och detta kan resultera i att det överordnade ändamålet åsidosätts är detta rättsligt korrekt, men sannolikt inte politiskt eftersträvansvärt. I det hänseendet är rätten på grund av sin självständiga karaktär ett svårtyglat verktyg för styrning.

Myndigheternas och domstolarnas tillämpning av rättsprinciperna behöver inte beakta det övergripande ändamålet, varför de gentemot det pedagogiska landskapet agerar som om alla ändamål vore hierarkiskt likställda. Ett sådant teoretiskt exempel är att likvärdighet, om man lyfter bort kvalitetsaspekten, i realiteten kan betyda ”lika dåligt” även om detta inte svarar mot det övergripande ändamålet.

Vid sidan av att olika normativa grundmönster ger upphov till normkollisioner som grundar sig i ideologiska motsättningar på det politiska planet ger alltså den parallella tillämpningen av motstående styrningslogiker liknande effekter avseende styrningens ändamålsenlighet.

8.4 Normkollisioner på flera nivåer

8.4.1 Faktiska och abstrakta normkollisioner

Olika former av normkollisioner har påvisats i studien, såväl mellan de olika rättsliga nivåerna som mellan rättsliga och pedagogiska normer.⁹⁷⁶ Även i myndigheternas tillämpning av rätten har olika normkollisioner framträtt. Det går att göra en funktionell distinktion mellan *faktiska*

⁹⁷⁶ Med ”rättsliga nivåer” avses en ideologisk (värdemässig), en principiell och en regelnivå vilka har vissa likheter med den inomrättsliga indelning Tuori gör i *Critical Legal Positivism*. Tuori beskriver då rätten i termer av djupstruktur, rättskultur och ytnivå.

normkollisioner, där den pedagogiska professionen ställs inför val som beaktar motstående rättsregler vilka härrör från den ideologiska tudelningen, och *abstrakta normkollisioner* som kan observeras som inkoherenser i rättsstrukturen.⁹⁷⁷ Medan de förra har en reell påverkan på den pedagogiska praktiken är de senare mer av sådan karaktär att de stör den logiska ordningen.

De abstrakta normkollisionerna kan vid första påseende primärt anses vara av akademiskt intresse då de rör systematiken av rätten. Exempel på sådana abstrakta normkollisioner kan identifieras på principnivån där framförallt likvärdighet och integrering är två normer som inte i alla avseende är förenliga eftersom de ger uttryck för olika ideologier.⁹⁷⁸ Strikt integrering i en ordinarie klass i grundskolan, utan möjligheter till segregeringande åtgärder, skulle innebära mycket stora krav på pedagogerna att garantera likvärdig utbildning i termer av att alla elever ska nå kunskapskraven. Individanpassningen skulle i sådana fall bli lidande och elevens rättigheter ifråga om stödåtgärder i viss mån åsidosatt.

Abstrakta normkollisioner kan ha en kommunikativ påverkan på det pedagogiska landskapet så till vida att oförenliga värden som uttrycks genom rätten, till exempel ifråga om rättsprinciper, beaktas som grundläggande strävansmål av pedagogerna.⁹⁷⁹ Att elever som utgångspunkt ska

⁹⁷⁷ Med rättsstrukturen åsyftas här både den formella rättsordningen som omfattar konkreta rättsregler, men även de övriga nivåerna i rätten som inbegriper rättsprinciper och bakomliggande värdekluster. Se avsnitt 4.7 ovan.

⁹⁷⁸ Om undervisningen ska vara likvärdig ifråga om förutsättningar att nå kunskapskraven kan det fordras att eleven inte ges undervisning integrerat. Även om eleven blir kvar i den integrerade skolformen innebär segregeringande åtgärder att eleven i viss utsträckning separeras från det större kollektivet till ett mindre kollektiv i t.ex. en särskild undervisningsgrupp eller en resursskola.

⁹⁷⁹ Se bl.a. van Hoecke, M. (2002), s. 8. En kommunikativ utgångspunkt till rätten öppnar för ett dubbelt förhållningssätt eftersom kommunikation per se bygger på dialektik, en avsändares *avsikt* kontra en mottagares *uppfattning* och tolkning. Om det observeras att det finns motsättningar i den rättsliga konstruktionen, om än på ett abstrakt plan, kan observationen i termer av kommunikation uppfattas (tolkas) som att vissa värden ska vinna företräde framför andra.

integreras, men samtidigt *kan* segregeras om de har särskilda behov, avspeglar sig till exempel i den pedagogiska delningen i allmän- och specialpedagogik, även om en sådan delning endast följer implicit av rättsordningen.⁹⁸⁰

De faktiska normkollisionerna kan i sin tur delas in i sådana motsättningar som enbart inbegriper konkreta rättsregler och sådana som även omfattar andra normer, även vid sidan av rättsordningen. I de fall då det är frågan om en normkollision mellan en rättsregel och till exempel en rättsprincip, eller en mer pedagogiskt förankrad norm som är väletablerad i det pedagogiska landskapet, kommer rättsregeln med beaktande av legalitetsprincipen alltid att vinna företräde vid prövning av myndighet eller domstol.⁹⁸¹ Detta förutsätter dock att det är frågan om en rättsregel som är tillräckligt konkret för att inte tillåta undantag, vilket är vanligt förekommande på grund av den ökade detaljregleringen.⁹⁸² Rättsreglernas mer precisa lydelse slår därmed ut en del av det pedagogiska fri- och tolkningsutrymmet och möjligheten till lokal anpassning av det kompensatoriska uppdragets utformning.⁹⁸³

⁹⁸⁰ Skollagens förarbeten förutsätter att det finns specialpedagogisk kompetens på alla skolor, 2 kap. 25 § skollagen (2010:800), och att det även finns en specialpedagogisk praktik som fungerar som stödåtgärder avseende både extra anpassningar och särskilt stöd. Prop. 2009/10:165, s. 278 och prop. 2013/14:160, s. 29 och 38. Det finns dock ingenting som anger att inte *all undervisning* kan ske utifrån ett specialpedagogiskt perspektiv.

⁹⁸¹ Med "företräde" avses den rättsliga tolkningen av valsituationen, t.ex. ifråga om överprövning eller tillsyn. I praktisk bemärkelse är det dock inte säkert att rättsnormen betraktas som överordnad i den pedagogiska praktiken.

⁹⁸² Ett exempel på hur Högsta förvaltningsdomstolen utnyttjat bristande konkretion i den rättsliga regleringen är i den ovan redovisade domen HFD 2017 ref. 50 i vilken kommunala resursskolor tillåts även om det inte explicit anges i skollagen.

⁹⁸³ Den responsiva rätten som förordas av bl.a. Luhmann och Teubner blir därmed svårare att applicera i praktiken med ett mer inflexibelt skolväsende till följd. Jfr även Sand, I-J, s. 79, 111 ifråga om styrning av komplex verksamhet.

8.4.2 *Pedagogisk bedömning som avvägningsregel*

Som påtalats ovan i detta kapitel omfattar flera av de rättsregler som reglerar det särskilda stödet rekvisit kopplade till pedagogisk bedömning, vilket öppnar upp för vid tolkning av hur stödet ska ges. Som exempel kan nämnas att en pedagogisk utredning enligt 3 kap. 8 § skollagen (2010:800) är beroende av att eleven *befaras* att inte nå kunskapskraven. En sådan bedömning är inte absolut. Om ansvarig pedagog eller rektor anser att det är frågan om ett gränsfall där ett konstaterat behov av särskilt stöd sannolikt skulle leda till segregering åtgärder finns viss möjlighet att med beaktande av integreringsnormen eller rent pedagogiskt förankrade perspektiv och normer välja att avvakta med utredning och efterföljande åtgärder. Efterföljande tillsyn kan knappast konstatera att avvägningen var felaktig vid det givna tillfället, annat än om det förlupit lång tid utan att eleven nått kunskapskraven.⁹⁸⁴ Pedagogiken fyller i sammanhanget ut rätten, vilket visar på att den tämligen detaljerade regleringen även innefattar element av ramlagstiftning.

Om det är frågan om två regler som kan kollidera med varandra, såsom avseende extra anpassningar och särskilt stöd, finns dock ingen given princip att beakta ifråga om avvägning eller ”vägval”. Således är det en faktisk normkollision. Å ena sidan bör extra anpassningar inom klassens ram föredras mot bakgrund av integreringsnormen, men utifrån ett likvärdighetsperspektiv kopplat till regleringen i 3 kap. 2 § skollagen om att alla elever ska stimuleras att nå så långt som möjligt kan segregering åtgärder inom ramen för särskilt stöd vara att föredra. Då rättsreglerna inte är specifika nog att peka ut vilken regel som ska tillämpas i vilket fall, utan lämnar detta till en pedagogisk bedömning, kommer den faktiska normkollisionen att avgöras mot bakgrund av en bakomliggande abstraktion som beaktar de nämnda rättsprinciperna men också kan beakta

⁹⁸⁴ Jfr vad som anges avseende extra anpassningar och särskilt stöd i kapitel 6 och den otydliga regleringen avseende tidsutdräkt.

andra normer förankrade i det pedagogiska landskapet.⁹⁸⁵ Även om extra anpassningar och särskilt stöd rent rättsligt *inte är alternativa åtgärder* är båda åtgärderna avhängiga en pedagogisk bedömning avseende graden av behov hos den aktuella eleven. Således är reglerna alternativa utifrån ett pedagogiskt perspektiv eftersom bedömningen i hög grad är subjektiv. Olika pedagoger kan avseende samma elev komma till olika slutsatser, vilket får olika rättsföljd. Eftersom rätten i egentlig mening inte tar hänsyn till hur behoven fastställs får pedagoger och skolledare ett omfattande friutrymme ifråga om hur de *väljer* åtgärder.

Flera av de normkollisioner som omfattar konkreta rättsregler rör dock formalistiska hänsyn i relation till pragmatiska dito, vilka inte enbart beaktar de båda bakomliggande värdena avseende kollektiv och individ. Att åtgärdsprogram ska vara det holistiska dokument som visar hur skolan arbetar för att eleven ska nå kunskapskraven ställs mot de statliga skolmyndigheternas tolkning om att till exempel extra anpassningar eller organisatoriska åtgärder inte ska tas upp i samma dokument, baserat på paragrafens lexikaliska utformning.⁹⁸⁶

I de fall då rättsregler mot bakgrund av legalitetsprincipen ”trumfar ut” normer som inte har samma rättsliga tyngd finns en risk för att utfallet svarar dåligt mot rationaliteten inom det pedagogiska landskapet.⁹⁸⁷ Det blir även i det fallet frågan om en faktisk normkollision.

Att pedagoger föreskrivs vidta åtgärder eller följa processer som i det enskilda fallet inte upplevs som pedagogiskt rationella, eller som är allt för tidsödande eller svårförståeliga, kan skapa en motvilja mot att följa den föreskrivna regeln. I sådana fall kan motstående normer vilka är förankrade i ett annat värdekluster komma att få det faktiska genomslaget i

⁹⁸⁵ En stark sådan norm inom det pedagogiska landskapet är inkludering, vilken i sin tur i hög grad förknippas med det specialpedagogiska perspektivet om återintegrering. Se t.ex. Nilholm, C. & Göransson, K. (2013).

⁹⁸⁶ Se avsnitt 6.2.3 ovan.

⁹⁸⁷ Jfr Fullers förutsättningar för ändamålsenlig styrning i avsnitt 2.2.3 ovan.

praktiken.⁹⁸⁸ Om lagstiftningen till exempel (implicit) föreskriver att rektor i en viss situation ska avsätta personella resurser för att tillgodose en elevs behov, vilka pedagogerna bedömer som mindre omfattande, och om re-allokeringen av resurser får inte obetydliga negativa konsekvenser för övriga elever (kollektivet), finns en bristande ändamålsenlighet i resursanvändningen som kan upplevas som dålig anpassning mellan teorin bakom rättsregeln och de faktiska pedagogiska omständigheterna.⁹⁸⁹ I värsta fall resulterar det i att regler eller hela regelkomplex förkastas därför att de upplevs irrationella och inte svarar mot det övergripande ändamålet om att ge bästa möjliga utbildning åt så många elever som möjligt. I sådana fall hämtar pedagogerna den normativa grunden för sitt handlande utanför rätten, vilket minskar rättsreglernas styrningskapacitet.⁹⁹⁰ Detta ska inte tolkas som att jag förordar att helt förkasta ett sammanhållet regelverk för hur pedagogerna ska fullgöra det kompensatoriska uppdraget, utan att reglerna måste förankras i det pedagogiska landskapet för att fungera ändamålsenligt.

De rättsregler rörande det kompensatoriska uppdraget som omfattar rekvisit som baseras på pedagogisk tolkning är att betrakta som öppna regler. Beroende på pedagogernas bedömning kan regeln tillämpas eller förkastas, vilket i det senare fallet innebär att alternativa normer kan tillämpas i dess ställe. Det pedagogiska friutrymmet är dock inte totalt i dessa fall. Att en elev befaras att inte nå kunskapskraven kan till exempel inte avfärdas om det är uppenbart att eleven inte kommer att klara av

⁹⁸⁸ Jfr vad som anges i avsnitt 8.4.1 ovan rörande för hög respektive för låg grad av koherens i den rättsliga regleringen.

⁹⁸⁹ Detta gäller både ifråga om att avskilja en elev för kollektivets bästa och vad gäller att allokera resurser till en enskilda elev med följderna att övriga elever ges sämre förutsättningar.

⁹⁹⁰ Se Lipsky, M. (2010). Ett återkommande tema för Lipsky är att visa på tjänstemannens (lärares) rationalitet och agerande när styrningen inte överensstämmer med den upplevda verkligheten. Genom flera exempel, vilka bland annat omfattar skolverksamhet, visar Lipsky hur tjänstemän tenderar att utöka sitt eget friutrymme i strid med reglerna för att åstadkomma rationella utfall i praktiken.

skolan. Det rättsligt problematiska i sådana situationer där pedagogerna tänjt på bedömningen är huruvida de statliga skolmyndigheterna vid granskning eller överprövning har de pedagogiska kunskaper som krävs för att kritisera pedagogens ställningstagande. Det är sannolikt delvis mot den bakgrunden som såväl Skolinspektionen som Överklagandenämnden omfattar personal som även besitter pedagogisk kompetens.⁹⁹¹ Som påtalats ovan kan en del av denna styrningsproblematik sannolikt avhjälpas med avvägningsregler som tydliggör vilka mål, värden eller principer som har företräde i olika situationer och därmed utgör hierarkiskt överordnade ändamål.

Vad gäller till exempel de processuella reglerna avseende systematiskt kvalitetsarbete eller förfarandet avseende särskilt stöd saknas friutrymme för pedagogerna ifråga om just processen, men däremot är det kvalitativa innehållet förhållandevis oregrerat.⁹⁹² Reglerna är tvingande och motiveras med att sådana standardiserade processer lägger grunden för såväl likvärdighet och kvalitet som för rättssäkerhet.⁹⁹³

Att den existerande regleringen omfattar så pass olika former av rättsliga normer, både öppna och tvingande, utgör ett problem om det från den mottagande sidan upplevs osäkert när och i vilken utsträckning det finns ett pedagogiskt friutrymme och när regeln är tvingande.

⁹⁹¹ Se avsnitt 5.4 ovan avseende syftet med överklagandenämndens sammansättning. De tjänstemän som arbetar inom Skolinspektionen är i regel pedagoger med lång erfarenhet från olika positioner i styrkedjan och som arbetar tillsammans med ett stort antal jurister specialiserade på skoljuridik.

⁹⁹² 3 kap. 7–12 §§ och 4 kap. 3–7 §§ skollagen (2010:800).

⁹⁹³ I prop. 2009/10:165, s. 238 anges att processen avseende det systematiska kvalitetsarbetet måste anpassas utifrån lokala förutsättningar, men ändå framgår genom såväl tillsynsbeslut som av Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:98) om *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*, s. 25 att det finns en ”outtalad” processform som huvudmän och rektorer förväntas följa. Ifråga om särskilt stöd anges i propositionen (s. 289) att skollagen omfattar ”relativt detaljerade bestämmelser för den process som ska leda fram till beslut om särskilda stödåtgärder eller till ett beslut om att stöd inte ska sättas in.”

Den dubbla tillämpningen av till synes motstående styrningslogiker blir i det avseendet förvirrande, i synnerhet då det saknas avvägningsregler och rättsprinciperna delvis talar emot varandra ifråga om integrerande eller segregande åtgärder.

8.5 Styrningens ändamålsenlighet

En del i syftet med den förevarande avhandlingen består i att analysera hur de motstående värdeklustren eller normativa grundmönstren påverkar den rättsliga styrningens ändamålsenlighet. Ovan har påvisats hur normkollisioner förekommer på olika nivåer av rätten och i skolväsendets själva organisation samt hur olika styrningslogiker tillämpas parallellt i ett försök att komma tillrätta med grundproblemet avseende elevernas kunskapsresultat.

Vidare har påvisats att de på området adekvata rättsprinciperna omfattar vissa värden och i någon mån utgör ändamål vid sidan av själva syftet med skolväsendets. Dessa ändamål utgör i sin tur premisser för hur den samlade styrningen bör ta sig uttryck så till vida att så länge dessa ändamål kommer till uttryck i rätten är det inte ändamålsenligt att införa regler eller principer som motverkar dem.

Att det finns flera nivåer av ändamål försvårar den rättsliga styrningen av det kompensatoriska uppdraget, eftersom varje ändamål också är uttryck för bakomliggande ideologi och resulterar i konkreta rättsregler *som uttryck för* sådan ideologi. Som påtalades i avsnittet ovan blir det i styrningshänseende en fråga om att prioritera mellan olika ändamål när de hamnar i kollision med varandra. Ytterst blir det en fråga om att prioritera mellan två ideologier, vilket i rättsligt hänseende kan uppfattas som abstrakta värden med svag anknytning till själva rätten.

Det tydligaste exemplet på hur olika abstrakta värden krockar i realiteten är möjligen genom att illustrera en potentiell klassammansättning i svensk grundskola.

Flertalet elever i en medianklass i grundskolan faller inom den naturliga variationen av olikheter och kan ses som homogena ifråga om

behovsbild, vilket givetvis är en förenkling av sakernas faktiska tillstånd.⁹⁹⁴ Det som förenar den gruppen av elever är att de normalt når de stipulerade kunskapskraven utifrån den allmänpedagogiska modellen, vilken i 3 kap. 2 § skollagen beskrivs i termer av ledning och stimulans.⁹⁹⁵ Om man därtill lägger ett antal elever med behov som fordrar mer extensiva särskilda stödåtgärder så blir det sammanlagda behovet av individuell anpassning sannolikt omöjlig att hantera inom ramen för de flesta skolors organisation och personella resurser. Detta menar jag gäller oavsett om segregering åtgärder tillämpas eller inte, samt om det specialpedagogiska perspektivet får företräde framför det allmänpedagogiska. Sverige tillhör redan de länder inom OECD som spenderar mest på grundskola, varför jag menar att mer ekonomiska resurser för ökad individualisering inte är ett effektivt medel.⁹⁹⁶ Trenden är dock att individualiseringen ökar:

”En stark förändringstendens i svensk grundskola kan sammanfattas i begreppet individualisering. Inom begreppet rymms olika dimensioner varav en handlar om att undervisningsmönster, arbetsformer och arbetsätt i svensk grundskola har förändrats kraftigt sedan 1990-talets början. Konkreta uttryck av individualisering är att individuella arbetsformer tar allt mer tid i anspråk medan undervisning i helklass får mindre utrymme.”⁹⁹⁷

⁹⁹⁴ Jfr avsnitt 2.5.4 ovan avseende den specialpedagogiska definitionen kopplad till den naturliga variationen av olikheter så som den kom till uttryck i bl.a. prop. 1988/89:4.

⁹⁹⁵ Det finns ingen allmänt accepterad definition av vad som avses med bestämmelsen i 3 kap. 2 § skollagen (2010:800). Mitt ställningstagande att bestämmelsen syftar till undervisningssituationen i allmänhet skiljer sig t.ex. från vad Gustaf Wall anfört, då han betecknat regeln som ett uttryck för stödinsatser, se Wall, G. (2018), s. 16, 51 ff.

⁹⁹⁶ OECD (2015) *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, s. 27.

⁹⁹⁷ Skolverket (2009) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, s. 38 f.

Samma mönster som kan påvisas ifråga om undervisningen kan spåras även i författningarna, vilka över de senaste 25 åren kommit att omfatta allt fler och mer preciserade regler avseende individuella åtgärder, samtidigt som reglernas karaktär av krävbara rättigheter har ökat.⁹⁹⁸

Skolväsendets primära syfte eller ändamål som kunskapsförmedlande institution får till följd att kunskapsresultaten, det mätbara, ges en särställning i förhållande till andra värden eller ändamål.⁹⁹⁹ De underliggande ändamål som uttalat verkar i en sådan riktning, likt likvärdighetsprincipen, får i sin tur en dominerande ställning framför övriga ändamål såsom integreringsnormen. Att forskningen påvisar att integrering gynnar den aggregerade kunskapsnivån tas dock inte i beaktande i någon större utsträckning. Detta kan vara en konsekvens av att det individuella perspektivet som helhet kommit att ta större plats ifråga om det kompensatoriska uppdraget än det kollektiva.

Ändamålsenlighet kan bara uppnås om ändamålen är konkreta och inte motverkar varandra. Av den anledningen kan det fordras att underliggande ändamål måste stå tillbaka för det överordnade ändamålet, vilket i sin tur fordrar en delvis annan rättslig konstruktion. Idag kan rättsprinciperna, vilka utgör underliggande ändamål, utläsas i skollagen – antingen som konkreta regler eller som summan av ett antal av regler. Det övergripande ändamålet, såsom det kommer till uttryck i 1 kap. 4 § skollagen (2010:800), är diffust och innehar en svag rättslig ställning eftersom det knappast kan åberopas gentemot myndigheter eller domstol. Det finns därför ingen hierarkisk över-/underordning mellan de olika ändamålen som gör sig gällande i en positivistisk rättslig logik.

⁹⁹⁸ Såväl den ökande mängden regler som reglernas ökade detaljgrad är exempel på den juridifiering som successivt kommit att präglade skolväsendet allt mer sedan 1990-talet. Med juridifiering kan även avses att tidigare oreglerade områden, t.ex. vårdsektorn, styrs genom författning. Se bl.a. Brännström, L. (2009).

⁹⁹⁹ Andra sådana ändamål som kommer till uttryck i skollagen är t.ex. de ”demokratiska mål” som också följer av 1 kap. 4 § men som inte åsyftar kunskapsinläring. Se även SOU 2004:116, s. 22 avseende skolväsendets primära uppgifter (ändamål).

Att myndighetskonstruktionen organiserats för att göra vissa rättigheter krävbara genom tillsyn eller överprövning, förvisso som en följd av ett differentierat skolväsende, har i sin tur bidragit till att rättsliggöra värdemässiga avvägningar även i fall då det saknas avvägningsregler. En stor börda ligger på den pedagogiska professionen att utan rättslig vägledning fatta ”rätt” beslut i komplexa situationer och att sedan förhålla sig till efterföljande kritik, vare sig den är rättslig eller riktas från det omgivande samhället. Att pedagoger och skolledare inte vet vilket eller vilka politiska ändamål som besluten ska sträva mot lägger inte grunden för ändamålsenlig tillämpning av regleringen. Ytterst ankommer det på lagstiftaren att göra nödvändiga avvägningar ifråga om konkurrerande eller oförenliga värden och ändamål, vilket rättsligt kan göras genom införandet av avvägningsregler.

8.6 Avslutning

8.6.1 *Värdemässig obalans*

På allmänmännisklig nivå föreligger en till synes evig tudelning i synen på kollektiv och individ, vilken avspeglar sig i alla aspekter av samhället. Även politiska ideologier tar i regel sin utgångspunkt i antingen individ, grupp (familj) eller kollektiv och värden relaterade till ideologiska strömningar med sådana olika utgångspunkter etableras successivt i rätten.

Att det kompensatoriska uppdraget beaktar såväl individ som kollektiv behöver inte utgöra ett problem i termer av faktiska normkollisioner, vilket tidigare versioner av skolförfattningarna visat, även om det föreligger en viss grad av lokal inkoherens till följd av den dualistiska värdemässiga basen.

Mindre detaljerad lagstiftning ger i lägre grad uttryck för motstående värden i rätten och är därför lättare att anpassa till det pedagogiska landskapet. Detta förutsätter dock att pedagogerna är bekväma med ett omfattande friutrymme, med vilket det också följer ett omfattande ansvar.

Även om en mer renodlad ramlagstiftning skulle ge bättre förutsättningar för värdemässig balans i författningarna kan det inte ensidigt anses ha varit bättre förr. Den processorientering som präglar de individuella stödåtgärderna i den nuvarande skollagen (2010:800) ålägger skolväsendets aktörer en aktivitetsplikt som tidigare inte varit lika tydlig. Därmed uppmanas skolans professionella att vidta åtgärder när en elev befars att inte nå de nationella kunskapskraven eller uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Möjligheten att driva en förvaltningsrättslig process i termer av överklagande, eller att initiera tillsyn, innebär att i vart fall en del elevers stödbehov idag uppmärksammas vilka tidigare kunde passerat obemärkta eller medvetet ignorerats. Alla dessa förändringar rör åtgärder och rättssäkerhetsaspekter för individen.

Att så många elever som möjligt ska nå så goda resultat som möjligt kan däremot utifrån ett statsutilitaristiskt perspektiv försvara att vissa elever misslyckas utan att skolan vidtagit särskilda insatser för att hjälpa dem att uppnå kunskapskraven, om det kan anses gynna kollektivet på aggregerad nivå. Som en motvikt mot ett sådant kategoriskt synsätt har likvärdighet kommit att utgöra ett fundamentalt värde för den svenska skolan. Genom att addera likvärdighetsprincipen till ekvationen blir ett statsutilitaristiskt synsätt inte acceptabelt eftersom det ifråga om ändamålsenlighet måste tas i beaktande inte bara hur goda de aggregerade studieresultaten är, utan även hur stor andel som misslyckas och hur omfattande deras misslyckande är. Likvärdighetsprincipen har dock precis som rättighetsbegreppet individualisering kommit att bli redskap för den enskilde att hävda sin rätt i specifika fall snarare än att hävda alla elevers rätt i samtliga fall, vilket vore mer ändamålsenligt.

Att den rättsliga styrningen avseende det kompensatoriska uppdraget omfattar så pass många normkollisioner på så olika plan är vidare en dålig förutsättning för ändamålsenlighet. Om en mer renodlad ramlagstiftning skulle innebära att likvärdigheten minskar mellan olika områden beroende på främst socioekonomiska faktorer är en sådan styrningslogik inte en framkomlig väg om likvärdigheten framgent ska beaktas enligt sin nuvarande innebörd. Detta väcker frågan om likvärdighet överhuvudtaget ska finnas kvar som ett centralt värde i den svenska skolan och

ifråga om det kompensatoriska uppdraget. En mer differentierad grundskola, indelad i olika grupperingar beroende på elevernas förväntade resultat, skulle dock leda till att integreringstanken gick om intet även om likvärdigheten i termer av godkända resultat eventuellt skulle öka. De elever som fick den största utmaningen och troligen även de bästa resultaten skulle utgöra en elit inom grundskolan, vilket skulle motverka själva syftet med grundskolan som reform.

Utvecklingen mot en ökad detaljreglering i den rättsliga konstruktionen och en myndighetsstruktur som främjar lagefterlevnad före pedagogisk rationalitet kan dock inte på samma sätt som tidigare balansera mellan de bakomliggande ideologierna eftersom det ideologiska genomslaget ökar i takt med regleringen. Detta eftersom varje rättsregel är ett utflöde av antingen det kollektivistiska eller det individualistiska värdeklustret.

Sedan i vart fall 1990-talet har de rättsregler och rättsprinciper som etablerats i rätten kommit att innebära en övervikt av individuella hänsyn på det kollektivets bekostnad. Maktutredningen, som nämndes i avhandlingens inledning, pekade vid tiden på en mer omfattande samhällsförändring där individen stod i fokus och kollektivets uppgift var att främja autonomi, med en ny innebörd av själva demokratibegreppet som följd. Förändringen i skolförfattningarna har därmed kommit att spegla samhällsutvecklingen, vilket bland annat gestaltat sig genom ett starkare rättighetstänkande och möjlighet för den enskilde att med rättsliga medel hävda sin rätt genom anmälan och överklagande.

Att fler rättsregler ger upphov till fler normkollisioner innebär att den enskilde därmed kan utmana pedagogernas ställningstaganden i högre grad. I och med att det är individen som istället för kollektiva hänsyn önskar säkerställa sin egen rätt sker en förskjutning till förmån för individualistiska värden genom myndigheternas praxis. Paradoxen ligger i att den ökade graden av individualisering, både i rättskonstruktionen och i den pedagogiska praktiken, inte tycks främja de elever som har mer omfattande behov och inte ryms inom det allt snävare normalitetsbegreppet:

”Det har skett en förskjutning av fokus från elever som grupp och som samhällsmedlemmar till individer och från mål till procedur. Undervisningen sker idag i högre grad på en privat arena framför en offentlig, samtidigt som det finns indikationer på att undervisningens innehåll blivit alltmer privat. En sammanvägd effekt av de beskrivna förändringarna av undervisningens kontext och utformning tycks accentuera de resurssvaga elevernas utsatthet.”¹⁰⁰⁰

En rättskonstruktion som i mycket hög grad är anpassad efter individuella hänsyn, även om de kollektiva resurserna är begränsade, är måhända inte det bästa i syfte att tillgodose de mest utsatta elevernas behov. Om det allmänpedagogiska perspektivet och dess rättsliga motsvarighet i integreringsnormen utgår från att grundskolan i dess nuvarande form passar alla så pekar såväl realiteten som det specialpedagogiska perspektivet på att detta inte är ett funktionellt synsätt.

Polariseringen mellan integrering och segregering tenderar att överskugga vikten av inkludering, oavsett om sådan uppnås genom integrerande eller segregerande åtgärder. Som poängterats tidigare går det inte att lagstifta om inkludering eftersom det är en upplevd känsla hos varje enskild elev som kan uppnås på olika sätt. Att däremot undvika exkluderande åtgärder är ett steg på vägen i den fortsatta lagstiftningen, vilket innebär högre krav innan pedagoger vidtar segregerande åtgärder både inom och utom klassens ram.¹⁰⁰¹

¹⁰⁰⁰ Vinterek, Monika (2006) *Individualisering i ett skolsammanhang*, Forskning i Focus nr 31, Specialpedagogiska skolmyndigheten, s. 12.

¹⁰⁰¹ Skolverket (2009), s. 31: ”Skolan hanterar ofta elever i behov av särskilt stöd med särskiljande lösningar, inte minst genom placering i särskilda undervisningsgrupper, men även andra former av differentiering inom den sammanhållna grundskolans ram har visat sig vara vanliga. Graden av segregering är olika, men exkluderande åtgärder kan ske även inom klassens ram.”

8.6.2 Styrningsproblematiken konkretiserat

De värden som härrör från och beaktar kollektiv respektive individ utgör inte enligt min mening oförenliga storheter som inte kan överkommas på rättslig väg. Beroende på hur den samlade styrningen tar sig uttryck finns det utrymme för att beakta individen som en *del av* kollektivet. Den samlade styrningen omfattar dock olika ”rättsliga element” som i nuläget inte är förenliga och vilka bidrar till polariseringen mellan de normativa grundmönstren. De rättsliga element som jag laborerat med i avhandlingen omfattar både värden och styrningslogiker, vars olika uttryck åskådliggörs i FIGUR 5 nedan. Dessa rättsliga element har kommit att utgöra en del av rätten till följd av olika processer och ställningstaganden som i hög grad bottnar i själva grundskolereformen.

En kollektivistisk utgångspunkt i enhetsskolan resulterade i, eller kompletterades av, individuella värden som kom att utvecklas till bland annat individuella rättigheter ifråga om kompensatoriska åtgärder.¹⁰⁰² Dessa rättigheter förutsatte i sin tur ett rättsligt ramverk och institutioner som kunde säkerställa att de beaktades i realiteten, det vill säga rättssäkerhetsaspekter i form av regler och institut för överprövning. För att garantera att rättigheterna inte utvecklades till så kallade ”kvasirättigheter” som inte efterlevs i praktiken, kom rättsreglerna att anta en relativt hög detaljgrad.¹⁰⁰³

Parallellt med utvecklingen mot ökad individualism kom skolväsendet också att differentieras genom såväl friskolereformen som kommunaliseringen av skolan. Den stora mängden huvudmän fordrade i sin tur att regelmassan utvecklades och konkretiserades, vilket också resulterade i partiell detaljstyrning. Eftersom sådan pedagogisk verksamhet som rör det kompensatoriska uppdraget inte kan göras enhetlig i alla avseenden

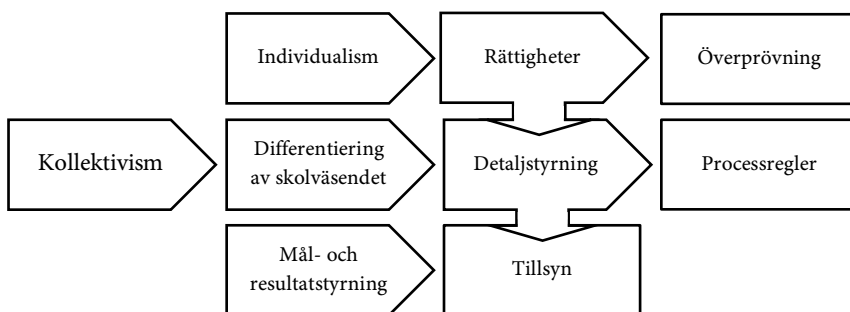
¹⁰⁰² Se avsnitt 3.1–3.2 ovan avseende hur, när och varför individuella värden vann insteg i rätten.

¹⁰⁰³ Se Westerhäll, L. (1994), s. 83 f och avsnitt 1.6.2 ovan.

antog ett stort antal regler även formen av processregler. Genom processregler lämnas alltså ett stort utrymme för differentierade åtgärder även om processen för att uppmärksamma behov och initiera att åtgärder vidtas kan formaliseras och göras *lika* för alla aktörer.

Detaljstyrningen var dock inte den ensamt förhärskande styrningslogik som tillämpades. På grundval av att skolväsendet efter reformerna på 1990-talet omfattade en lång rad olika huvudmän gjordes medvetna försök att etablera mål- och resultatstyrning för att säkerställa *likvärdig* måluppfyllelse. Utifrån en sådan logik är det inte på samma sätt som vid konkret regelstyrning relevant *hur* målen uppfylls, utan *att* de uppfylls. För att säkerställa både måluppfyllelse och lagefterlevnad i de aspekter som reglerades i detalj kom tillsynen av skolan att utvecklas från primärt kvalitetsutvecklande till en tillsyn baserad på sanktioner i händelse av att författningarna inte efterlevs.

Alla dessa element i den rättsliga styrningen och det faktum att rättsreglerna omfattar till synes motstående värden utgör ett rättsligt lapp-täcke där de olika elementen inte i alla avseenden är kompatibla.



Figur 5: Styrningselementens etablering utifrån en kollektivistisk utgångspunkt

Ett antal relationer mellan de olika elementen i figuren ovan tenderar att neutralisera de respektive elementens ändamål. Ett exempel, vid sidan av den uppenbara kollisionen mellan kollektiva och individuella värden, är logiken baserad på individuella rättigheter i relation till mål- och resultatstyrning, som vilar på ramlag. Om det existerar reella rättigheter inom

det lokala rättsområdet måste dessa rimligen också konkretiseras i lagstiftningen, vilket resulterar i en högre detaljgrad av rättigheternas innebörd. Eftersom den responsiva rätten förutsätter att myndigheterna tillgodoser rättigheternas materiella innehåll, det vill säga att skolorna har som (del)ändamål att säkerställa rättigheterna, kringskärs det pedagogiska friutrymmet. Målen ska uppnås parallellt med att rättigheterna säkerställs, vilket innebär att skollagstiftningen i viss utsträckning även anger hur, eller under vilka premisser, målen får uppnås.¹⁰⁰⁴

Samtidigt föreligger en annan potentiell kollision mellan till exempel styrning genom processregler och rättigheter, eftersom efterlevnad av den lagstadgade processen men med bristande pedagogiskt innehåll inte säkerställer rättigheterna i reellt hänseende, även om de legala kraven anses uppfyllda.

Vad gäller den rättslig styrningen mer konkret visas i figuren att överprövning, etableringen av processregler och tillsyn blev de yttersta konsekvenserna i styrningshänseende, vilka kan ses som olika aspekter av rättssäkerhet. Att dessa aspekter kommit att få en framskjuten roll i styrningen av skolan indikerar enligt min mening ett förrättsligande av en samhällelig sfär där rätten tidigare inte haft lika stor betydelse i det dagliga pedagogiska arbetet.

Listan mellan olika kolliderande intressen i figuren ovan kan göras lång. Den poäng som följer är att det inte enbart är slitningen mellan de båda normativa fälten eller värdeklustren som påverkar den samlade styrningens ändamålsenlighet. Flera av motsättningarna mellan de olika elementen emanerar ur polariseringen av de två normativa fälten, men beror snarast på att valet av styrningslogik för att lösa ett avgränsat problem avseende skolan eller det kompensatoriska uppdraget inte beaktar följd effekterna i en annan del av systemet.

¹⁰⁰⁴ Att rättigheterna de facto säkerställs kan förvisso utgöra mål i sig, men med beaktande av att kunskapskraven utgör de yttersta målen kan det uppstå kolliderande ändamål som delvis lägger hinder för varandra.

8.6.3 Avslutande reflektion

Med utgångspunkt i att grundskolan behövs som sammanhållen skolform, eftersom en sådan gynnar kunskapsresultaten och samtidigt ger förutsättning för socioekonomisk integration, kommer vissa elever alltid att vara i behov av kompensatoriska åtgärder.¹⁰⁰⁵ Möjligheten att segregera elever inom ramen för en kollektivistisk utgångspunkt ger upphov till en rad abstrakta normkollisioner, vilka inte behöver inverka negativt på den rättsliga styrningen.

Lagstiftaren har att framgent ta ställning till en rad olika frågor som har direkt bäring på den rättsliga regleringens ändamålsenlighet. Om det även fortsättningsvis ska finnas regler och principer i rättsordningen som ger uttryck för olika värden hemmahörande i det kollektivistiska eller det individualistiska värdeklustret, behöver det framgå för rättstillämparna vilka värden som ska vinna företräde framför andra. Ett sådant förfarande innebär att det införs avvägningsregler på den konkreta ytnivån och att rättsprinciperna får en inbördes hierarkisk ordning på en mer abstrakt nivå av rätten. I portalparagrafen bör det även framgå hur de värden som rättsprinciperna ger uttryck för ska tolkas i ljuset av det överordnade syftet med skolväsendet. Det vill säga, ska likvärdighet eller integration kunna sättas åt sidan i de fall då beaktande av sådana värden leder till potentiellt sämre kunskapsresultat?

Utifrån det faktum att skolans resurser är ändliga uppstår samma fråga i relation till rättssäkerhet. Kravet på dokumentation, förberedelser och efterarbete till följd av tillsyn och hanteringen av överklaganden tar resurser från undervisning och kompensatoriska åtgärder till byråkratisk handläggning. Om rättssäkerhet, så som den kommer till uttryck inom ramen för skolväsendet, är ett så centralt värde i rättsstaten att effektiviteten bör stå tillbaka behöver detta även förankras i det pedagogiska landskapet. Den kritik som riktades mot skolans byråkratisering efter

¹⁰⁰⁵ Se avsnitt 8.2.3 ovan.

införandet av skollagen (2010:800) vittnar om att pedagoger och skolledare inte delar uppfattningen om att formella rättssäkerhetsaspekter ska vinna företräde framför tid med eleverna.¹⁰⁰⁶ Samtidigt är det också viktigt att rättssäkerhet i formell bemärkelse inte kastar en förskräckelsens skugga över pedagoger, skolledare och huvudmän så att det rättsligt riktiga vinner företräde framför det pedagogiskt riktiga. I det hänseendet spelar innebörden av kvalitetsbegreppet en viktig roll, eftersom kvalitet tolkad i termer av lagefterlevnad och mätbara kunskapsresultat inte korrelerar med uppfattningen avseende kvalitet i det pedagogiska landskapet.¹⁰⁰⁷ Utifrån Berghs antagande om att kvalitetsbegreppet medvetet kan ha givits en oprecis innebörd i syfte att kunna fylla det med relevant innehåll baserat på vad som vid varje tidpunkt är eftersträvansvärt, finns det relativt stora möjligheter till en sådan förändring utan allt för ingripande åtgärder från lagstiftarens sidan.¹⁰⁰⁸

Ett annorlunda definierat kvalitetsbegrepp och en acceptans för att vissa rättssäkerhetsaspekter får ge vika hade även påverkat såväl behovet av tillsyn som hur tillsynen skulle genomföras. Trenden med ökad tillit i offentlig förvaltning, som bland annat syns i tillitsdelegationens uppdrag, har ännu inte slagit igenom ifråga om styrningen av skolan.¹⁰⁰⁹ En starkt pedagogisk profession med bättre rättslig medvetenhet till följd av att grundläggande skoljuridik blev en del av den ordinarie utbildningen, skulle sannolikt snabba på en utveckling mot mer tillitsbaserad styrning. Ökad professionsstyrning kan dock inte enbart grunda sig i en medvetenhet om det kompensatoriska uppdragets rättsliga innebörd, utan måste också bygga på en bred förståelse för de behov som eleverna har

¹⁰⁰⁶ Se prop. 2013/14:160 vilken tillkom som en reaktion på ”överförskrivningen” av åtgärdsprogram och fick rubriken *Tid för undervisning*.

¹⁰⁰⁷ Se avsnitt 4.3 ovan.

¹⁰⁰⁸ Se de resonemang som förs i Bergh, Andreas (2010) *Vad gör kvalitet med utbildning? Om kvalitetsbegreppets skilda innebörder och dess konsekvenser för utbildning*.

¹⁰⁰⁹ Se Bringselius, L. (2017), s. 12 ff avseende innebörden av tillitsbaserad styrning.

inom ramen för det större kollektivet och hur man inom skolans ram bäst kan hantera dessa behov i pedagogiskt hänseende.

Att överlämna fler val och ge mer utrymme åt professionen vore i viss utsträckning en återgång till äldre tiders styrning av skolväsendet, vilket givet den stora mängden huvudmän med olika förutsättningar skulle få effekter på likvärdigheten.

Likvärdighet, vilket jag menar är den princip eller det värde som idag har den starkaste ställningen i den svenska skolan, har dock fått konsekvenser som innebär att ett individuellt fokus kommit att bli förhärskande även om termen likvärdighet närmast kan uppfattas som kollektivistiskt. Jag menar även att likvärdighet kommit att tolkats som att åtgärderna förvisso kan vara olika, men att resultaten elever emellan i allt väsentligt ska vara lika. Två skolor med resultat som skiljer sig åt på aggregerad nivå ses inte som likvärdiga, även om deras elevsammansättning skiljer sig. Följden av en sådan tolkning blir en form av ”modern jantelag” där det inte är tillåtet att låta elever, klasser, skolor eller hela landsändar avvika alltför mycket ens i positivt hänseende, eftersom det uppfattas som ”orättvist”. Bestämmelsen i 3 kap. 2 § skollagen om att alla elever ska ges förutsättningar att utvecklas så lång som möjligt utifrån sin egen potential står i direkt kontrast till en sådan tolkning av likvärdighetsprincipen, vilket lagstiftaren har att komma tillrätta med.

Vidare är skenbart de elever vinnare vars vårdnadshavare i den rådande ordningen nyttjar möjligheterna till överklagan och anmälan. Att eleverna från första början hamnat i en situation som fordrar sådana åtgärder tyder dock på att undervisningen inte fungerat tillfredsställande eller på att det från samhällets sida finns en misstro mot det pedagogiska systemets förmåga att klara sitt uppdrag.

Misstro är ett uttryck för bristande förtroende, vilket är svårt att komma till rätta med genom lagstiftning.¹⁰¹⁰ Ändå sker en ständig pålagring av ny reglering ifråga om det kompensatoriska uppdraget, vilken

¹⁰¹⁰ Se t.ex. Hult, D. (2015), s. 249.

inte är förankrad i varken det pedagogiska landskapets normativa uppfattning eller i dess kapacitet ifråga om resurser. Att i lag kräva vad som inte rimligen kan levereras bidrar till ytterligare misstro gentemot skolväsendet då individuella rättigheter inte realiseras. Myndigheternas signalvärde blir då att flera delar inom skolväsendet agerar felaktigt.

För att på rättslig väg vända den negativa kunskapsutvecklingen, vilket utgjorde ett av avhandlingens grundläggande problem, fordras att lagstiftaren gör ett vägval ifråga om vilken styrningslogik som ska tillämpas samt hur centrala värden och ändamål ska balanseras. Om lagstiftaren kommer fram till att de individualistiska värden som i dagsläget utgör det dominerande normativa grundmönstret ifråga om det kompensatoriska uppdraget även fortsättningsvis ska vara förhärskande kan en högre grad av detaljstyrning vara adekvat, men då på bekostnad av tilliten till den pedagogiska professionen.

Enligt mitt förmenande fordras det flexibilitet i den pedagogiska praktiken, varför rättsordningens primära funktion är att säkerställa gränserna för hur långt det pedagogiska friutrymmet kan sträcka sig. Vid sidan av sådana rättsliga ställningstaganden behöver pedagogernas utbildning svara mot den rättsliga styrningen. Beaktat det stora pedagogiska friutrymmet som följer av författningarna och de centrala bedömningarna ifråga om behov, som anges i 3 kap. skollagen och utgör rekvirit, fordras ökad medvetenhet om barns och elevers olika behovsbilder, potentiella åtgärder och en förståelse för konsekvenserna av inkluderande respektive exkluderande praktiker.

Problemet i styrningshänseende ligger i att det inte är möjligt att författa regler som ger bästa pedagogiska tillämpning i alla uppkomna situationer. Ibland blir regelefterlevnad istället kontraproduktiv, vilket betyder att det pedagogiska friutrymmet blir avgörande vid sådana situationer. Pedagogiskt friutrymme fordrar som nämnts ovan tillit till professionen, att rättsreglerna antar mer av ramlagskaraktär och därför blir mindre av detaljerade. En sådan inriktning vore i viss utsträckning en

återgång till den styrningslogik som dominerade hela skolväsendet före reformerna på 1990-talet.¹⁰¹¹

Likvärdigheten skulle möjligen minska, inte därför att några skolor nödvändigtvis blev sämre, utan därför att ett antal skolor skulle prestera bättre.

¹⁰¹¹ Bemelmans–Videc, M-L. m.fl. (1998) *Carrots, Sticks and Sermons*, s. 59 f. Avregleringen motiverades under 1980-talet med att regler lade hinder för marknaden, men under 1990-talet återetablerades en tradition med styrning genom regler, inte minst genom lagstiftning.

Abstract

On an overarching level the thesis aims to analyse how two ideological concepts, “the individual” and “the collective”, impact the Swedish school system from a legal point of view. Both of these concepts have long influenced how the regulation of the school systems has taken form. As a result, opposing values has rooted in the legal structure, which can be seen both in the legal rules, the legal principles and in the organization of the school system. The overall question is if it is at all possible to take these opposing values into consideration at the same time, or if one cluster of values always has to bend in favour of the other. If a cluster of norms has a de facto superior position, how does that impact how the regulation is perceived and executed?

To narrow it down, the scope of the thesis is how the values that derives from the two concepts of the collective and the individual affect the expediency of the regulation regarding special education for children with certain needs. Although the theme of the thesis concerns a delimited part of the school system, it is my firm opinion that the wear and tear between the individual and the collective is relevant to the whole society and, not least, to how the regulation of the welfare institutions is set up.

The basic problem underlying the study is that results in the Swedish compulsory school have decreased over the years and that more and more students do not qualify for further studies. As a result, fewer people qualify for the labour market, which presents a problem for the Swedish state. The individual, who is not given the opportunity to reach his or her full potential as an autonomous citizen, is likewise affected. To avoid such a development and to ensure that as many students as possible reach the goals set out in the School Act, the school system has a “compensatory assignment”. The purpose of this assignment is to compensate for the students' different starting positions in terms of, among other things, disabilities and social conditions.

On basis of the theoretical groundwork drawn up by professor Anna Christensen I claim that one can observe two different normative patterns in the law relevant to the aim and delimitations of the study. The

pattern that laid the foundation for the Swedish elementary school is collectivistic and relates to the idea about one school system for everyone, breaking down social barriers. Such a pattern is concerned with integrating students with different capabilities, keeping the collective together as one. The other pattern, which has gradually taken over as the dominant cluster of values, is concerned with the rights of the individual. This second pattern primarily manifests in the legal setting as the right to special education on the basis of the students' special needs, which might lead to the student being separated from the bigger group (collective) in order to meet those needs.

The tension between integration and segregation in law is a mirror of the tension between collective and individual values on an ideological level that can be observed in the legal rules, the legal principles and in the social norms dominating in “the pedagogical landscape”. There is, therefore, a “collision of norms”, both within the legal system and between legal and pedagogical norms, which is determinantal to the expediency of the legal regulation. There are few, if any, rules or guidelines to balance these collisions of norms, or to give teachers and headmasters with directions regarding the values that should be seen as hierarchically superior. As such it is difficult to predict how the pedagogical profession will choose between integration for the benefit of the collective or segregation to take into account the needs of the individual. No matter the choice, one normative pattern – or cluster of values – will be overlooked, in violation of the law. Because the legal logic surrounding the school system is largely based on ex-post supervision, the state will criticize the pedagogical choice, no matter what it is.

Such an order lays the foundation for lack of effectiveness where it becomes more important to do what is legally correct than that which, from a pedagogical point of view, responds best to the students' respective needs. In order to overcome these shortcomings in legal governance, a choice must be made about if the collective or the individual shall be regarded as worthy of greatest protection, as well as changes in the legal set-up in order for different forms of governance not to counteract each other or the overall purpose of the school system.

Källförteckning

Litteratur

- Ahlberg, Ann (1999) *På spaningen efter en skola för alla*, Specialpedagogisk rapport nr 15 (1999:08), Göteborgs universitet
- Aldén, Stefan (1998) *Regelkonkurrensproblem vid rättstillämpningen*, Skattenytt nr 9, 1998
- Atterström, Hans & Persson, Roland (2000) *Brister eller olikheter? Specialpedagogik på alternativa grundvalar*, Studentlitteratur, Lund
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise m.fl. (1998) *Carrots, Sticks and Sermons*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey
- Bendz, Anna (2010) *Rättssäkerhet som välfärdspolitiskt ideal: Reformen av socialförsäkringens administration från 1955 till 2008*, CEFOS Working Paper 11
- Bergh, Andreas (2010) *Vad gör kvalitet med utbildning? Om kvalitetsbegreppets skilda innebörder och dess konsekvenser för utbildning*, Örebro Universitet, Örebro
- Bergh, Andreas (2016) *Om utbildningspolitiska honnörsbegrepp och deras olika tolkningsutrymmen*, i *Skola för kunskap, valfrihet och trygghet?* (red. Schultz, S.), Iustus, Stockholm
- Bjerstedt, Daniel (2008) *Rättssäkerhet – en källa för legitimitet inom socialförsäkringen?*, Sociologisk forskning 2008, Vol. 45, nr 2
- Bjerstedt, Daniel (2009) *Tryggheten inför rätta – Om rätten till förtidspension enligt förvaltningsdomstolarna under tre decennier*, Lunds Universitet, Lund
- Bladini, Ulla-Britt (1990) *Från hjälpskolelärare till förändringsagent: svensk speciallärarutbildning 1921–1981 relaterad till specialundervisningens utveckling och förändring i speciallärarens yrkesuppgifter*, Acta Universitatis Gothoburgensis, Göteborg

- Blomqvist, Camilla (2012) *Samarbete med förhinder – om samarbete mellan BUP, socialtjänst, skola och familj*, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet
- Bringselius, Louise (2017) *Tillitsbaserad styrning och ledning – Ett ramverk*, En rapportserie med bidrag till Tillitsdelegationen, Regeringskansliet
- Broadly, Donald (1998) *Kapitalbegreppet som utbildningssociologiskt verktyg*, Skeptron Occasional Papers Nr 15, Uppsala universitet
- Broadly, Donald (2007) *Den dolda läroplanen*, Krut, Stockholm
- Brännström, Leila (2009) *Förrättsligande – en studie av rättens risker och möjligheter med fokus på patientens ställning*, Bokbox Förlag, Lund
- Christensen, Anna (1995) *Polycentricity and Normative Patterns*, i Legal Polycentricity: Consequences of Pluralism in Law (red. Petersen, H. & Zahle, H.), Ashgate, Aldershot
- Christensen, Anna (1996) *Skydd för etablerad position – ett normativt grundmönster*, Tidsskrift for rettsvitenskap 1996, s. 519–574
- Clark, Catherine, m.fl. (1998) *Theorising: special education – Time to move on?*, i Theorising special education (red. Clark, A. Dyson & A. Millward), Routledge, London
- Colnerud, Gunnel (2014) *Skolans juridifiering – Om styrning av lärarprofessionen*, Skola & Samhälle, 6 februari 2014
- Dahlman, Christian (2014) *Rätt och rättfärdigande* (2:a uppl.), Studentlitteratur, Danmark
- Dworkin, Ronald (1967) *The Model of Rules*, Faculty Scholarship Series, Paper 3609
- Dworkin, Ronald (1998) *Law's Empire*, Hart Publishing, Oxford
- Dworkin, Ronald (2013) *Taking Rights Seriously*, Bloomsbury Academic, London/New York

- Ekström, Pija (2004) *Makten att definiera – En studie av hur beslutsfattare formulerar villkor för specialpedagogisk forskning*, Acta Universitatis Gothoburgensis, Göteborg
- Emanuelsson, Ingemar & Persson, Bengt (2002) *Differentiering, specialpedagogik och likvärdighet – En longitudinell studie av skolkarriärer bland elever i svårigheter*, Pedagogisk forskning i Sverige 2002, årg. 7, nr 3, s. 183–199
- Englund, Tomas (1995) *Utbildning, som public good eller private good*, i *Utbildningspolitiskt systemskifte*, (red. Englund, T.), HLS Förlag, Stockholm.
- Englund, Thomas (2014) *Det fria skolvalet är den främsta orsaken till skolans kris*, Skola & Samhälle, 6 mars 2014
- Enkvist, Victoria m.fl. (2018) *En likvärdig utbildning*, i *Skoljuridik och myndighetsutövning – Några rättsvetenskapliga uppsatser om skolan* (red. Lerwall, L. & Scheutz, S.), Iustus, Uppsala
- Eriksen, Erik Oddvar & Weigård, Jarle (2000) *Habermas politiska teori*, Studentlitteratur, Lund
- Fairclough, Norman (1995) *Critical discourse analysis: the critical study of language*, Longman, London
- Fuller, Lon L. (1977) *The Morality of Law*, Yale University Press, Fredericksburg, Virginia
- Gadamer, Hans-Georg (2002) *Sanning och metod*, Daidalos, Uddevalla
- Gerrbo, Ingemar (2012) *Idén om en skola för alla och specialpedagogisk organisering i praktiken*, Göteborgs universitet, Göteborg
- Giota, Joanna (2011) *Förlorare på flera nivåer*, Pedagogiska magasinet, 9 nov 2011
- Giota, Joanna & Emanuelsson, Ingemar (2011) *Specialpedagogiskt stöd, till vem och hur? – Rektorerers hantering av policyfrågor kring stödet i kommunala och fristående skolor*, RIPS: Rapporter från Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, nr 1

- Giota, Joanna & Lundborg, Olof (2007) *Specialpedagogiskt stöd i grundskolan – omfattning, former och konsekvenser*, IPD-rapport 2007:03
- Grimlund, Bengt E. m.fl. (1993) *Förvaltning i stat, kommun och landsting*, Prisma, Stockholm
- Grönfors, Kurt (1960) *Ändamålsförskjutning och rättssäkerhet*, SvJT 1960
- Gustafsson, Håkan (1988) *Rättssäkerheten, moralen och "socialsäkerheten"*, Tidskrift för rättssociologi, Vol. 5 nr. ¾ 1988
- Gustafsson, Håkan (2002) *Rättens polyvalens – En rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet*, Lund studies in Sociology of Law, Lund
- Gustafsson, Håkan (2018) *Rättighetifiering – om rättigheternas tragedi, i Socialrätt under omvandling – om solidaritetens och välfärdsstatens gränser*, (red. Erhag, T. m.fl.), Liber, Polen
- Gustafsson, Jan-Eric (2016) *Causes of educational segregation in Sweden – school choice or residential segregation*, Educational Research and Evaluation, s. 23-44
- Gustafsson, Jan-Eric m.fl. (2016) *Policyidéer för svensk skola*, SNS Förlag, Stockholm
- Günther, Klaus (2008) *Legal pluralism or uniform concept of law?*, NoFo nr 5 April 2008
- Habermas, Jürgen (1987) *The Theory of Communicative Action, vol. 1: Reason and Rationalization of Society*, Beacon Press, Boston
- Habermas, Jürgen (1996) *Kommunikativt handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle* (2:a uppl.), Daidalos, Uddevalla
- Habermas, Jürgen (1997) *Diskurs, rätt och demokrati*, Daidalos, Göteborg

- Hult, Daniel (2015) *Lagstiftningens ändamålsenlighet – en regleringsteoretisk utvärdering av fjärrvärmelagens potential att skapa förtroende*, Jure, Stockholm
- Hultén, Eva-Lotta (2013) *Inkludering är gemenskap*, 360 – Skolportens forskningsmagasin
- Hydén, Håkan (1984) *Ram eller lag?: om ramlagstiftning och samhällsorganisation*, Liber/Allmänna förlag, Stockholm
- Hydén, Håkan (2002a) *Normvetenskap*, Sociology of Law, Lund University, Lund
- Hydén, Håkan (2002b) *Rättssociologi som rättsvetenskap*, Studentlitteratur, Lund
- Isaksson, Joakim (2009) *Spänningen mellan normalitet och avvikelse – Om skolans insatser för elever i behov av särskilt stöd*, Umeå universitet, Umeå
- Jareborg, Nils (2004) *Rättsdogmatik som vetenskap*, SvJT 2004
- Kristensson Ugglå, Bengt (2005) *Tolkningens metamorfoser i hermeneutikens tidsålder*, i Text & Existens – Hermeneutik möter samhällsvetenskap (red. Selander, S. & Ödman, P.-J.), Daidalos, Riga
- Kristiansson, Martin (2006) *Skolan och den politiska offentligheten – öppning eller tillslutning?*, Karlstad University Studies, Karlstad
- Lavin, Rune (1972) *Domstol och administrativ myndighet*, PA Norstedt & Söner förlag, Stockholm
- Lerwall, Lotta (2017) *Skolplikt och rätt till utbildning*, i En likvärdig skola för alla (red. Scheutz, S.), Iustus, Uppsala
- Lerwall, Lotta (2018) *Skola*, i Skoljuridik och myndighetsutövning – Några rättsvetenskapliga uppsatser om skolan (red. Lerwall, L. & Scheutz, S.), Iustus, Uppsala
- Lindensjö, Bo & Lundgren, Ulf P. (2000) *Utbildningsreformer och politisk styrning*, HLS Förlag, Stockholm

- Lipsky, Michael (2010) *Street-level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*, Sage, New York
- Luhmann, Niklas (1982) *Autopoiesis, Handlung und Kommunikative Verständigung*, Zeitschrift für Soziologie, Häfte 4, oktober 1982
- Luhmann, Niklas (1995) *Social Systems*, Stanford University press, Stanford
- Luhmann, Niklas (2009) *Law as a Social System*, Oxford University Press, New York
- Lundqvist, Johann (2016) *Educational pathways and transitions in the early school years – Special educational needs, support provisions and inclusive education*, Stockholms Universitet, Stockholm
- Lyles, Max (2007) *Rättshistoria, några tankar om innehåll och former*, Juridisk Tidskrift, Jubileumshäfte 2007
- Mannelqvist, Ruth m.fl. (2017) *Rättssäkerhet i välfärden – Tre exempel från rättsvetenskaplig forskning*, i Jubileumsskrift till Juridiska institutionen 40 år (red. Edström, Ö. m.fl.), Umeå Universitet
- Mannelqvist, Ruth (2018) *Sjukförsäkring i omvandling – från solidaritet till begränsning*, i Socialrätt under omvandling – om solidaritetens och välfärdsstatens gränser, (red. Erhag, T. m.fl.), Liber, Polen
- Marcusson, Lena (2010) *Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande*, Förvaltningsrättslig Tidskrift nr 3/2010
- Mathiesen, Thomas (1989) *Den dolda disciplineringen – Makt och motmakt*, Bokförlaget Korpen, Göteborg
- Mathiesen, Thomas (2005) *Rätten i samhället – En introduktion till rättssociologin*, Studentlitteratur, Lund
- Molander, Per (2006) *Chefstillsättning i staten*, SACO-rapport
- Montin, Stig (2015) *Från tilltro baserad till misstro baserad styrning*, Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 1/2015.

- Nilholm, Claes (2006) *Inkludering av elever "i behov av särskilt stöd" – Vad betyder det och vad vet vi?*, Forskning i Fokus nr 28, Myndigheten för Skolutveckling
- Nilholm, Claes (2007) *Perspektiv på specialpedagogik*, Holmbergs, Malmö
- Nilholm, Claes & Göransson, Kerstin (2013) *Inkluderande undervisning – Vad kan man lära av forskningen?*, Specialpedagogiska skolmyndigheten
- Novak, Judit (2018) *Juridification of Educational Spheres – The Case of Swedish School Inspection*, Uppsala Universitet, Uppsala
- Numhauser-Henning, Ann (2013) *Understanding Law as Normative Patterns in a Normative Field*, i Normative Patterns and Legal Developments in the Social Dimension of the EU (red. Numhauser-Henning, A. & Rönmar, M.), Hart Publishing, Oxford
- Peczenik, Aleksander (1995) *Juridikens teori och metod – en introduktion till allmän rättslära*, Nordstedts juridik, Göteborg
- Peczenik, Alexander (2005) *Juridikens allmänna läror*, SvJT 2005
- Persson, Bengt (2013) *Elevers olikheter och specialpedagogisk kunskap*, Liber, Indien
- Persson, Bengt & Persson, Elisabeth (2012) *Inkludering och målpuppfyllelse – att nå framgång med alla elever*, Liber, Stockholm
- Påhlsson, Robert (1995) *Riksskatteverkets rekommendationer: Allmänna råd och andra uttalanden på skatteområdet*, Iustus förlag, Uppsala
- Påhlsson, Robert (2007) *Likhet inför skattelag*, Iustus förlag, Uppsala
- Raz, Joseph (1979) *The Rule of Law and Its Virtue*, The Law Quarterly Review, vol. 93
- Raz, Joseph (1992) *The Relevance of Coherence*, Boston University Law Review nr 20

- Riberdahl, Curt (1986) *Målstyrning och ramlag*, Statsvetenskaplig tidskrift, vol. 89 nr 1
- Ringarp, Johanna m.fl. (2017) *Styrning och tillit i kommunal skolpolitik 1950–2000. Några noteringar från ett pågående forskningsprojekt*, Regeringskansliet
- Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål!*, Studentlitteratur, Uppsala
- Roth, Klas (2011) *Artikel 26: Ett principiellt yttrande om utbildning*, i Utbildning som medborgerlig rättighet – Föräldrarätt eller barns rätt eller...? (red. Englund, T.), Daidalos, Göteborg
- Ryffé, David (2017) *Likvärdighet genom särskilt stöd*, i En likvärdig skola för alla (red. Scheutz, S.), Iustus, Uppsala
- Sand, Inger-Johanne (1996) *Styrning av komplexitet – Rettslige former for statlig rammestyrning og desentralisert statsforvaltning*, Vigmostad & Bjørke, Bergen-Sandviken
- Scheutz, Sverker (red.) (2017) *En likvärdig skola för alla*, Iustus, Uppsala
- Siverbo, Sven (2001) *Reformer och regler – Om att spara i offentliga organisationer*, Förvaltningshögskolan Göteborgs Universitet, Göteborg
- Sjöholm, Elsa (2008) *Rättshistorisk metod och teoribildning*, Scandia, vol. 44 nr 2
- Skoglund, Crister (2012) *Hermeneutik i praktiken* (www.c-skoglund.se)
- Stendahl, Sara (2004) *Communicating Justice Providing Legitimacy. The Legal Practices of Swedish Administrative Courts in Cases Regarding Sickness Cash Benefits*, Iustus Förlag, Uppsala
- Stendahl, Sara (2008) *Employment support – a normative step backward, forward or nowhere?*, I A European work-first welfare state (red: Stendahl, S., Erhag, T. och Devetzi, S.), Centre for European Research, Göteborgs Universitet

- Strömholm, Stig (1985) *Demokrati och juridik, Rättssäkerhet och demokrati* (red. Segerstedt, T. m. fl.), Ratio, Stockholm
- Sundberg, Jacob (1982) *Om prejudikatens betydelse på förvaltningsområdet*, Förvaltningsrättslig Tidskrift, Häfte nr 1–2
- Takala, Marjatta (2007) *The Work of Classroom Assistants in Special and Mainstream Education in Finland*, British Journal of Special Education. Vol 34, No. 1, 50-57
- Teubner, Gunther (1983) *Substantive and Reflexive Elements in Modern Law*, Law & Society Review, vol. 17, nr 2, 1983
- Teubner, Gunther (1987) *Juridification – Concepts, Aspects, Limits, Solutions*, I Juridification of Social Spheres: A Comparative analysis in the areas of labor, corporate, antitrust and social welfare law (red. Teubner, G.), De Gruyter, Berlin
- Teubner, Gunther (1988) *The Transformation of Law in the Welfare State*, i Dilemmas of Law in the Welfare State (red. Teubner, G.), De Gruyter, New York
- Teubner, Gunther (1993) *Law as an Autopoietic System*, Blackwell, Oxford
- Tinglev, Inger (2014) *Elevhälsan. En specialpedagogisk överblick*, Skolverket
- Torpman, Jan (2002) *Rättssystemets lärande*, Stockholms universitet, Stockholm
- Tuori, Kaarlo (2009) *Critical Legal Positivism*, Ashgate, Dorchester
- Uggla, Bengt Kristensson (2005) *Tolkningens metamorfoser i hermeneutikens tidsålder*, Text & Existens – Hermeneutik möter samhällsvetenskap (red. Selander, S. & Ödman, P.-J.), Daidalos, Riga
- Vahlne Westerhäll, Lotta (2004) *Den starka statens fall? – En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950–2000*, Norstedts Juridik, Solna

- van Hoecke, Mark (2002) *Law as Communication*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon
- Vernersson, Inga-Lill (2007) *Specialpedagogik i ett inkluderande perspektiv*, Studentlitteratur, Polen
- Vinterek, Monika (2006) *Individualisering i ett skolsammanhang*, Forskning i Focus nr 31, Specialpedagogiska skolmyndigheten
- von Savigny, Friedrich Carl (1815) i *Zeitschrift für Geschichtliche Rechtswissenschaft I*
- Wahlgren, Peter (2014) *Lagstiftning – Rationalitet teknik möjligheter*, Jure, Stockholm
- Wahlström, Ninni & Sundberg, Daniel (2015) *En teoribaserad utvärdering av läroplanen Lgr11*, Rapport 2015:7, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Wall, Gustaf (2018) *Stödåtgärder i skolan – Likvärdighet, handläggning och byråkratisk symbolik*, Iustus förlag, Uppsala
- Wejedal, Sebastian (2017) *Rätten till biträde – Om biträdeskostnaders hantering vid svenska domstolar*, Göteborgs universitet, Göteborg
- Westerhäll, Lotta (1990) *Lagstiftning och Normgivning*, SvJT 1990
- Westerhäll, Lotta (1994) *Patienträttigheter*, Santérus Förlag, Stockholm
- Åman, Johannes (2001) *Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:8, Regeringskansliet
- Öberg, Shirin Ahlbäck (2014) *Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningsamhället i Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem* (red. Rothstein, Bo), Studentlitteratur, Stockholm

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1975/76:39 *Om skolans inre arbete m.m.*
- Prop. 1981/82:167 *Om ändringar i skollagen*
- Prop. 1988/89:4 *Om skolans utveckling och styrning*
- Prop. 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*
- Prop. 1991/92:95 *Om valfrihet och fristående skolor*
- Prop. 1992/93:220 *En ny läroplan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*
- Prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*
- Prop. 1998/99:105 *Elever med funktionshinder*
- Prop. 2004/05:11 *Kvalitet i förskolan*
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*
- Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*
- Prop. 2015/16:134 *Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever*
- Prop. 2016/17:143 *En stadieindelad timplan i grundskolan och närliggande frågor*
- Prop. 2017/18:172 *Samling för skolan*
- Prop. 2017/18:194 *Fler nyanlända ska uppnå behörighet till gymnasieskolan och kvaliteten i förskola och fritidshem ska stärkas*

Statens offentliga utredningar

SOU 1961:30 *1957 års skolberedning*

SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö – utredningen om skolans inre arbete*

SOU 1997:108 *Att lämna skolan med rak rygg*

SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet*

SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*

SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*

SOU 2003:35 *För den jag är – om utbildning och utvecklingsstörning*

SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*

SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*

SOU 2004:116 *Skolans ledningsstruktur – Om styrning och ledning i skolan*

SOU 2007:11 *Staten och kommunerna - uppgifter, struktur och relation*

SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan – Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem*

SOU 2007:101 *Tydlig och öppen – Förslag till en stärkt skolinspektion*

SOU 2010:95 *Se, tolka och agera – om rätten till en likvärdig utbildning*

SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar*

SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*

SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*

SOU 2015:90 *Utbildning för framtidens arbetsmarknad*

SOU 2016:38 *Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*

SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*

SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – För elever och barn i en bättre skola*

SOU 2018:48 *En lärande tillsyn – Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*

Övrigt offentligt tryck

OECD (1995) *Integrating Students with Special Needs into Mainstream Schools*, Paris

OECD (2015) *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*

Promemoria (UbU 1981/82:32) *Utbildningsutskottets betänkande om ändring i skollagen (1962:319) m.m.*

Promemoria (Ds 2001:19) *Elevens framgång – skolans ansvar*

Promemoria (U2013/6278/S) *Vissa skollagsfrågor del 1*

Kommittédirektiv (dir 1999:15) *Översyn av skollagen m.m.*

Kommittédirektiv (dir 2016:51) *Tillit i styrningen*

Regeringskansliet (2001) *Barn med funktionshinder – internationellt utvecklingssamarbete*

Riksarkivet (2011) *Bevara eller Gallra – Gallringsråd för kommuners, landstings och regioners utbildningsväsende*, 4:e uppl., SKL och Riksarkivet 2011

Riksrevisionen (RIR 2013:16) *Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?*

Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2008:25) och kommentarer *för arbete med åtgärdsprogram*

Skolverket (2009) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*

Skolverket (2011) *Särskilt stöd i grundskolan*, Danagård Litho, Stockholm

- Skolverket (2012) *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*
- Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:10) och kommentarer *om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling*
- Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:34) och kommentarer *om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan*
- Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:98) och kommentarer *om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet*
- Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2013:8) och kommentarer *om arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*
- Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) och kommentarer *om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*
- Skolinspektionen (2011) *Mottagandet i särskolan under lupp*
- Skolinspektionen (2014) *Uppenbar risk för felaktiga betyg – En kortrapport om likvärdighet och kvalitet i skolors betygsättning*
- Skolinspektionen (2014) *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*
- Skolinspektionen (2015) *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus*
- Skolinspektionen (2016) *Integrerade elever – Undervisningssituationen för elever som är mottagna i grundsärskolan och får sin undervisning i grundskolan*
- Skolinspektionen (2016) *Ökat fokus på skolor med större utmaningar – Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015*
- Statskontoret (2016) *Statens styrning av kommunerna, 2016:24*
- Statskontoret (2017) *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*
- Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun, lagrådsremiss den 13 februari 2014*

Efterord

Efter mer än fem år med forskarstudier och avhandlingsförfattande är det alltså svårt att förstå hur jag hamnade just här och med skolväsendet som det centrala temat för den förevarande avhandlingen. Tanken om att bli åklagare, som väcktes av Hannes Råstam i vårt spännande samarbete i en annan tid, må du vila i frid, ersattes av den akademiska banan inom vilken jag känt mig både hemma och väl mottagen under de gångna åren.

Med ekonomiskt stöd från Emil Heijnes Stiftelse för rättsvetenskaplig forskning har avhandlingen gått i tryck och kan förhoppningsvis bidra något till såväl den utbildningsrättsliga disciplinen som till en mer ändamålsenlig styrning av den svenska skolan. Bidrag från Adlerbertska Stipendiefonden möjliggjorde en både lärorik och händelserik resa till San Diego och Education Law Association, där inte minst professor Charlie Russo ska ha stort tack för att ha tagit mig under sina vingar och ledsagat mig ut i ett större akademiskt sammanhang även efter konferensen och efter att avhandlingen avslutats.

Utän er som oförtrutet läst mina texter om och om igen och sedan gett åter av all er kunskap, främst mina handledare Sara Stendahl och Pernilla Rendahl, hade den här avhandlingen aldrig varit möjlig. Ert tålamod och ert engagemang har varit något utöver det vanliga och ni har inte tvekat att utmana mig när jag behövt det som mest. Tack alla ni som agerat läsare på mina seminarier – Thomas Erhag, Ulf Petrusson, Eva-Maria Svensson, Max Lyles och inte minst Lotta Lerwall – ni är alla starkt bidragande till den förevarande avhandlingen och den form den antagit. Lotta, dina välarbetade kommentarer har varit en guldgruva!

Så många kollegor har också frikostigt bidragit med tankar, idéer, erfarenheter och kunskaper och jag ber om ursäkt för att jag inte kommer på att tacka er alla. Ett särskilt stort tack till Erik Björling, Sebastian Wejedal, Tormod Johansen, Jakob Heidbrink, Lars-Göran Malmberg, Daniel Hult, Claes Martinson, Robert Pålsson, Jannice Käll, Pernilla Marklund, Mikael Baaz, Kristoffer Schollin, Torbjörn, Odlöw, Ann-Sophie Sallander, Filippo Valguarnera, Anna Wallerman, Hannes Lenk, Patrik

Emblad, David Jivegård och Otto Swedrup. Tack också till Håkan Gustafsson, vars många teorier jag applicerat och vars texter varit till mycket stor hjälp och till Hanne Petersen som gav mig mod att väva in mina egna erfarenheter i en akademisk text.

Vid sidan av de mer vardagsnära kollegorna vill jag även tacka er vid Institutet för utbildningsrätt vid Uppsala universitet för att ha satt ämnet utbildningsrätt på agendan och för den levande miljö som bidrar med stort kunskapsutbyte, vilket varit till stor hjälp. Utan Sverker Scheutz starka engagemang för skolfrågor och dess juridiska implikationer och hans ständiga roll som redaktör för olika antologier hade ämnet utbildningsrätt sannolikt alltfjämt varit en parentes på den rättsliga kartan i Sverige.

Tack alla ni vid rektorsutbildningen i Göteborg som trott på och stöttat mig och till Lena von Platen vid Skolinspektionen som i egenskap av min tidigare enhetschef varit bidragande till valet av det aktuella ämnet.

För teknisk support och hjälp med layouten vill jag tacka Jeffrey Johns. För otaliga filosofiska diskussioner och för att jag fått låna en av dina målningar till mitt omslag vill jag tacka min svärfar Ralph Holmström, vars intresse, engagemang och många tillstuckna tidningsartiklar varit en ständig källa till inspiration.

Slutligen, utan stödet från min kära familj hade jag aldrig orkat. Kalle och Helle, all den energi som ni smittat av er med och alla era kloka kommentarer om livets alla egentliga väsentligheter har gett mig ett välbehövligt perspektiv.

Emilie, min fantastiska livskamrat och min stora kärlek, jag dedicerar den här boken till dig. Utan allt du gjort för mig hade jag aldrig tagit mig dit där jag är idag. Din klokskap är långt mycket större än min och jag är glad att få vara vid din sida, så som du alltid är vid min när jag behöver det som mest.

David Ryffé
Marstrand, augusti 2019