

## 6. Specialprofessioner i en re-centraliserad skola

Andreas Andersson, Linda Dahlin, Theresa Erickson, Kristina Röing & Gabriella Höstfält<sup>6</sup>

### Inledning

I det här kapitlet kommer specialprofessionernas professionalisering mellan åren 2007 och 2021 att undersökas. Professionens röst, tillsammans med andra röster som yttrar sig om den svenska skolans specialprofessioner, uttryckta genom artiklar i de fackliga tidskrifterna Skolvärlden och Specialpedagogik, utgör underlag för framställningen.

I ljuset av FN:s rörelse från 1990, Education for all (Ainscow, 2016) och som ett led i en lång tids strävan mot en mer inkluderande skola, *en skola för alla*, infördes 1990 specialpedagogutbildningen efter att den tidigare speciallärarutbildningen lagts ner. Efter massiv kritik mot och diskussioner om specialpedagogutbildningen, återkom dock speciallärarutbildningen 2008. Ett internationellt steg mot inkludering togs när ett stort antal regeringar och organisationer undertecknade Salamancadeklarationen 1994, vilken blev ett uttryck för en global trend och strävan mot att alla barn skulle undervisas tillsammans oavsett bakgrund och förutsättningar (Svenska Unescorådet, 2006). Denna inkluderingstrend har kommit att få inflytande över skolans policy och praktik, såväl globalt som nationellt, samtidigt som en annan trend aktualiserats genom att skolan börjat präglas av standardiserade kunskapstester såsom PISA, mätbarhet och new public management – ett

---

<sup>6</sup> Andersson, A. & Röing Arrias, K. (2021). *I sitt rätta element? Specialpedagogers och speciallärares professionalisering 2007–2021*. [Examensarbete i yrkesinriktad professionsutbildning på avancerad nivå, Stockholm universitet]. <https://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:1730985/FULLTEXT01.pdf>

Dahlin, L. & Eriksson, T. (2021). *Den dubbla specialprofessionen. Specialpedagogers och speciallärares professionalisering 2007–2021*. [Examensarbete i yrkesinriktad professionsutbildning på avancerad nivå, Stockholms universitet].

---

#### Hur du kan referera till det här kapitlet:

Andersson, A., Dahlin, L., Erickson, T., Röing, K. & Höstfält, G. (2024). Specialprofessioner i en re-centraliserad skola. I W. Wermke, G. Höstfält & G. Magnússon (red.), *Specialpedagogik som politik och praktik: Specialpedagogiska professioner i den svenska skolan sedan 1980*, s. 91–118. Stockholm: Stockholm University Press. DOI: <https://doi.org/10.16993/bcq.f>. Licens: CC BY 4.0

**Tabell 6.1.** Tidslinje över politiska beslut som format dagens specialprofessioner.

1974	1980	1990	1994	2007	2008	2010	2011	2020
SIA-utredningen	Lgr 80	Speciallära- rutb. läggs ner Special- pedagogutb. införs	Salamanca- deklara- tionen	Ny special- lära- rutb. införs med 2 specialiseringar	Skol- inspek- tionen	Ny skol- lag	Elevhälsa Krav införs på specialpedagogisk kompetens Nya specialiseringar i speciallära- rutb.	Barnkonven- tionen blir svensk lag

samlingsbegrepp för reformer av den offentliga sektorns organisation och styrning som innebär att använda metoder från näringslivet för att öka effektiviteten. Under de två senaste decennierna (2000–2020) har de internationella trenderna inom skolpolicy format skolan på såväl nationell som regional nivå. OECD pekas ut som en viktig aktör i och med kunskapsmätningarna PISA, som inleddes år 2000 (Ainscow, 2016; Wahlström m.fl., 2018). Florian (2019) beskriver att styrmodellen new public management och inkluderingsrörelsen bitvis är oförenliga, även Ainscow m.fl. (2012) poängterar att beslutsfattares fokus på mätbara resultat, samt reformer som grundats på en ”smal syn på effektivitet” (s. 1), i realiteten har fungerat som ett hinder för inkludering och betonar att en jämlik skola endast kan komma ur ett jämlikt samhälle. Det är alltså politiska beslut som ytterst styr skolan och därmed specialprofessionerna (se Tabell 6.1.).

I spänningsfältet mellan dessa trender inom utbildningsväsendet, har speciallärare och specialpedagoger en viktig roll som kan avgöra hur inkludering ter sig i praktiken. Specialprofessionerna har att hantera ett dilemma i förhållande till policy och praktik med avseende på skolans olika resurser, eftersom de måste navigera mellan att arbeta med elever på individnivå och med skolutveckling på organisationsnivå som förändringsagenter mot en mer inkluderande skola (Cameron & Lindquist, 2014). Specialprofessionernas värderingsgrund och förhållningssätt representerar ett relationellt perspektiv och en rättvisedis-kurs, tvärtemot den rådande skolpolicyn som fokuserar på resultat och måluppfyllelse (Göransson m.fl., 2015). Klang m.fl. (2017) poängterar att specialprofessionernas idoga arbete med att lösa svårigheter på individnivå stjäl tid från förebyggande arbete för inkludering och att arbetet istället kan dölja skolans oförmåga att möta alla elevers behov.

## Specialprofessionernas yrkesvillkor

Det styrdokument som i dagsläget är avgörande för specialprofessionernas uppdrag är Skollagen (SFS 2010:800), som stipulerar att elevhälsan ska innehålla specialpedagogisk kompetens, vilket medfört att dessa professioner allt mer förknippats med elevhälsoteamet. Själva benämningen specialpedagog/speciallärare nämns inte i skollagen utan endast att varje skola ska ha tillgång till personal med specialpedagogisk kompetens, denna kompetens definieras dock inte (SFS 2010:800). Skollagen beskriver att elever som riskerar att ej uppnå kunskapskraven har rätt till stöd i form av extra anpassningar från läraren. I de fall

detta ej är tillräckligt har eleven rätt till särskilt stöd vilket beslutas av rektor och detta stöd ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram (SFS 2010:800). I den statliga utredningen *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven* (SOU 2021:11), framhålls att skolans specialpedagogiska insatser enligt skollagen ska inrymmas i en samlad elevhälsa. Utifrån dokumentet *Vägledning för elevhälsan* (2014) har den samlade elevhälsan i uppdrag att utreda orsaker till inlärningsproblem, hitta orsaker till ohälsa samt skapa åtgärder, stödinsatser och anpassningar för elever i behov av särskilt stöd. Uppgifterna är både individ- och organisationsrelaterade. Den samlade elevhälsan ska inrymma medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Specialpedagoger och speciallärare bidrar i elevhälsan med ett relationellt perspektiv på elever i behov av stöd, samt ett tydligt fokus på likvärdighet i utbildningen (Göransson m.fl., 2015).

Den statliga utredningen (SOU 2021:11) lyfter svårigheter med att sammanföra många olika professioner inom elevhälsan, då olika utbildningsinriktningar medför olika perspektiv och därmed skilda synsätt på hur elevers svårigheter ska förstås. Samtidigt betonas elevhälsans särskilda ansvar för att observera och följa upp att skolan skapar trygga och goda uppväxtvillkor (SOU 2021:11). Utredningen poängterar även att en stor utmaning är både tillgång till personal och att den har adekvat utbildning. En konsekvens blir att en del professioner får en mer tongivande röst och det har visat sig att ett medicinskt-biologiskt synsätt dominerar (SOU 2021:11). Sedan 2007 utgörs den formella specialpedagogiska kompetensen inom den svenska skolan av två professioner, efter att den kritiserade specialpedagogutbildningen kompletterats i och med speciallärarutbildningens återkomst, om än i ny skepnad (von Ahlefeld Nisser, 2014). De två professionerna har i stort sett en liknande utbildning, dock förekom inledningsvis en skillnad i examensordningarna för de bägge utbildningarna. Bägge professionerna beskrevs arbeta med handledning av andra yrkesgrupper inom skolan och skolutveckling, men i speciallärarnas examensordning betonades att de skulle arbeta ”med barn”, medan formuleringen i specialpedagogernas examensordning var att de skulle arbeta ”för barn”. Denna lydelse ändrades dock i 2017 års examensordning, så att bägge yrkesgrupperna nu ska ”arbeta för barn och elever i behov av särskilt stöd” (SFS 2017:1111).

Som framkommit i tidigare kapitel har uppdelningen i två specialpedagogiska professioner kritiserats eftersom utbildningarna har stora likheter och förslag har framkommit för att slå ihop dem till en gemensam

utbildning, dock utan att detta realiserats (Högskoleverket, 2012). Speciallärare förväntas dock i högre grad än specialpedagoger arbeta på individ- och gruppnivå och utbildningen har sex specialiseringar (Göransson m.fl., 2015). Specialiseringarna är i dagsläget matematikutveckling, språk-, skriv- och läsutveckling, dövhet eller hörselskada, intellektuell funktionsnedsättning, synskada och grav språkstörning. Specialiseringen mot intellektuell funktionsnedsättning ger behörighet att undervisa i anpassades skolformer, specialiseringarna mot matematikutveckling och språk-, skriv- och läsutveckling ger behörighet att ge särskilt stöd i dessa ämnen. De övriga specialiseringarna ger behörighet att arbeta inom specialskolan med respektive funktionsnedsättning. Båda programmen är utbildningar på avancerad nivå som leder till en akademisk yrkesexamen och omfattar 90 högskolepoäng. Utbildningarna ges på olika universitet och högskolor på olika orter i Sverige och behörighetskraven specificerar en lärarexamen från förskola till gymnasium samt yrkeserfarenhet. Sedan 2017 finns krav på ökade kunskaper om neuropsykiatriska svårigheter inskrivna i examensordningarna för såväl specialpedagoger och speciallärare (SFS 2017:1111). Skollagen uttrycker följaktligen tydligt att personal med specialpedagogisk kompetens skall vara delaktiga i arbetet med elever i behov av särskilt stöd (SFS 2010:800 kap. 3 §4a). Däremot saknas en formell beskrivning över vad en ”person med specialpedagogisk kompetens” egentligen gör eller vilken utbildning denna skall ha.

## Specialprofessionernas status

Otydligheter runt specialprofessionernas uppdrag och uppgifter kan kopplas till att det inom skolan finns flera yrkeskategorier som utför det specialpedagogiska uppdraget. Utöver specialpedagoger och speciallärare finns även elevassistenter och resurslärare. De sistnämndas primära uppdrag är att fungera som stöd i nära relation till en eller flera elever. Flera yrkesgrupper med specialpedagogiskt ansvar kan vara en styrka, men är också förenat med en mängd oklarheter och svårigheter med avseende på utbildning och uppdrag. Göransson m.fl. (2017) visar på just detta i en enkätstudie med specialpedagoger och elevassistenter, i vilken villkoren för det specialpedagogiska arbetet för dessa två yrkesgrupper undersöks. I resultatet framgår att ett övervägande antal av dem som arbetar med att ge elever särskilt stöd är elevassistenter utan specialprofessionsexamen. Specialpedagoger ägnar sig i istället mer åt handledning, dokumentation, organisation av stödjande åtgärder och

samtal med vårdnadshavare. Dessutom föreligger det oenighet mellan grupperna om vem som ska göra vad. Många elevassistenter anser att de även borde ägna sig åt utvecklingsfrågor på grupp- och organisationsnivå samt rådgivning och att specialpedagoger bör ägna sig mindre åt förebyggande elevhälsoarbete. Författarna menar att två yrkesgrupper som sinsemellan delar upp arbetet med att ge stöd till elever med stödbehov, kan hindra arbetet mot ökad inkludering, eftersom det riskerar att skolan upprätthåller exkluderande undervisningsmetoder, i synnerhet eftersom yrkesgruppernas roller inte närmare definieras i skolans styrdokument såsom skollagen (SFS 2010:800). Magnússon och Göransson (2019) analyserar fritextsvaren från en totalpopulationsstudie (med data från 2012) och understryker specialpedagogers och speciallärares farhågor att andra yrkesgrupper inom skolan riskerar att ta över deras arbetsuppgifter och därmed hota specialprofessionernas status. Med andra ord kan man säga att professionens jurisdiktion (Brante, 2009), rätten att bestämma över ett specifikt område, blir hotad.

## Specialprofessionernas kontext

Det uppstår stora svårigheter i att åstadkomma en inkluderande praktik som är gynnsam för alla elever, beskriver Wermke m.fl. (2020), när skolans policy stödjer sig på det internationella politiska uppdraget att åstadkomma en inkluderande praktik tillägnad alla barn inom skolväsendet<sup>7</sup>, medan praktiken består av komplexa system av riktlinjer, uppdrag och yrkesroller som styr verksamheten. I detta spänningsfält står specialprofessionerna med kravet på att realisera ett inkluderande uppdrag i en kontext där hänsyn hela tiden måste tas till de politiska villkor och organisatoriska förutsättningar som iscensätts i skolan. I artikeln, som undersöker hur olika professioner kan åstadkomma inkludering, definierar Wermke m.fl. (2020) professioner som experter som utför uppdrag förknippade med osäkerhet och risk – uppdrag som inte kan lösas på ett tekniskt sätt på grund av sin komplexa natur. För specialpedagoger och speciallärare blir detta ett uppdrag som måste

---

<sup>7</sup> Detta uppdrag har manifesterats i skrifter som Salamancadeklarationen 1994 (Svenska Unescorådet, 2006) artikel 24 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (UNHCR, 2014) och Incheondeklarationen, antagen 2015, med syfte att säkerställa inkluderande och rättvis utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för alla senast 2030 (UNESCO, 2015).

balanseras och hanteras på bästa sätt för att staten ska fortsätta värna och prioritera utvecklingen av deras professioner. Som om detta inte var tillräckligt skiljer sig dessa villkor markant ifrån varandra i olika utbildningskontexter, samtidigt som villkoren även förändras över tid, aspekter som tillför än mer komplexitet till de specialpedagogiska professionernas arbetsvillkor. I skolpraktikerna tillkommer en faktor som i hög grad påverkar specialpedagogers och speciallärares yrkesliv. Studier visar på markanta skillnader i tillgången till specialpedagogisk kompetens när man jämför kommunala och fristående skolor, allra störst är dessa skillnader i gymnasieskolan där 67% av de fristående gymnasierna saknar specialpedagog/speciallärare jämfört med 10% av de kommunala (Ramberg, 2015). De specialprofessioner som arbetar i fristående skolor arbetar i högre grad deltid, har mindre erfarenhet och innehar oftare en delad tjänst som exempelvis specialpedagog/biträdande rektor (Magnússon m.fl., 2018).

Specialprofessionernas förutsättningar i utbildning och praktik kantas med andra ord av osäkerhet och missförstånd. Med tydliga krav på inkludering i skolan, krav som hamnar på specialprofessionernas bord men som ofta inte kan realiseras, behövs ett synliggörande och en förståelse av processer relaterade till förhållandet mellan organisation och profession.

## Metod, urval och analys

Kapitlets syfte är att undersöka specialprofessionernas professionalisering under den valda tidsramen och för att kunna besvara det används en kvalitativ innehållsanalys med deduktiv ansats. En innehållsanalys tydliggör enligt Denscombe (2013) ledtrådar till ett djupare rotat budskap som kommuniceras. För att få syn på flera dimensioner, eller element, av specialprofessionernas professionalisering, utgör texter från tidningarna *Specialpedagogik* (S) och *Skolvärlden* (SV) datamaterialet som representerar professionens röst. Artiklarna ger röst åt lärare, vårdnadshavare, elever, specialprofessionerna, rektorer, politiker, forskare samt övriga medborgare. Data som framkommer genom urval och läsning av artiklar ur tidningarna 2007–2021 tematiseras, kategoriseras, tolkas och analyseras främst utifrån valda element ur Harries-Jenkins professionsteori (1970/2010) där begreppet professionalisering blir centralt då det knyter an till en process som sker över tid. Fokus för analysen blir följaktligen teman som beskriver olika rörelser i specialprofessionernas dynamiska relation till skolan, dvs. professionalisering

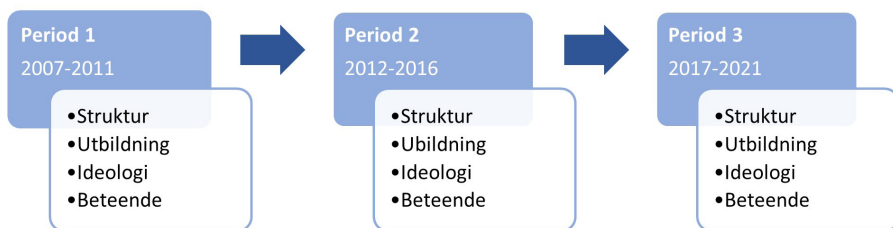
definierat som det ömsesidiga förhållandet mellan professionen och organisationen.

Varje tidskrift granskades genom sökning efter ord och formuleringar i innehållsförteckning, rubriker samt underrubriker. Sökorden som användes var; specialpedagog, uppdrag, speciallärare, utbildning, särskilt stöd, rekrytering samt andra begrepp som kunde relateras till syftet. Därefter gjordes ytterligare en gallring av det insamlade materialet genom att de artiklar som ansågs relevanta valdes ut. För att kunna hantera och analysera datamaterialet, delades det empiriska materialet upp i tre perioder om fem år vardera. Analysen genomfördes därefter med hjälp av programvaran Nvivo, som är programmerad för att hitta mönster och strukturer i framförallt kvalitativa material.

Analysen utgår både från ett synkront och ett diakront perspektiv. Den diakrona analysen samverkar med Harries-Jenkins definition av professionalisering då såväl professionen som organisationen samverkar i processer som förändras och utvecklas över tid. Den synkrona analysen riktar sig mot utvalda element som framträder vid vissa tidpunkter.

Harries-Jenkins (1970/2010) har identifierat sex element med underelement som tillhör olika nivåer i professionaliseringsprocessen och som blir användbara för att avgöra graden av professionalisering hos en profession. I analysen av texterna har fyra teoretiska element använts, *professionens strukturelement*, *professionens utbildningselement*, *det ideologiska elementet* samt *professionens beteendeelement*. Dessa presenteras mer fördjupat i nästa avsnitt. De analytiska redskap som vi använder här, formuleras som fyra element (se figur 6.1).

*Professionens strukturelement* innebär politiska beslut som reformer, lagar, läroplaner, ekonomiska resurser som i analysen synliggöra externa påverkansfaktorer för specialprofessionerna utvecklas. Andra påverkansfaktorer är specialpedagogers och speciallärares uppdrag och



**Figur 6.1.** Professionaliseringen indelad i tre perioder samt de fyra element som har använts för att analysera det empiriska materialet.



uppgifter i relation till andra professioner i skolan som påverkar specialprofessionernas professionalisering.

*Professionens utbildningsselement* är de akademiska specialpedagog- och speciallärarutbildningarna där professionerna utvecklas och samverkar samt ger tillträde till specialprofessionerna. Behörighetskrav är tidigare lärarutbildningar, lärarlegitimationer och examinationskrav. Inom den akademiska utbildningen pågår en socialiseringsprocess som inte enbart berör kunskapskrav, metoder och tekniker som specialpedagogen och -läraren förväntas kunna efter avslutad utbildning, utan det finns också förväntningar på att den professionella ska representera gruppens gemensamma traditioner och värderingar.

*Det ideologiska elementet* avgörs av att specialprofessionernas medlemmar behöver förhålla sig till professionsetik och moral. Det kännetecknas av att verka för alla barns och elevers rättigheter samt värna om alla människors lika värde. Inom den professionella gruppen finns en tydlig identitet av att vara den som för elevers talan och den som skapar förutsättningar inom organisationen för att stödja eleven för att nå skolans kunskapsmål. Medlemmar inom specialprofessionerna verkar för att upprätthålla yrkesgruppens förhållningssätt och etik, vilket också kan relateras till professionens status. Beroende på hur mycket specialpedagogen eller -läraren anstränger sig för att närma sig detta, bidrar det till nivån av professionalisering.

*Professionens beteendeelement* omfattar de gemensamma mål och värderingar som återfinns inom en profession. Analysen inriktas mot att ringa in möjliga gemensamma nämnare i de båda specialprofessionernas övergripande värderingar. Att professionen är helt beroende av sin kontext och inte kan frigöra sig från den, innebär att den professionella behöver förhålla sig till både interna och externa påverkansfaktorer. Uppförandekoder, explicita som implicita, är beroende av den kontext som medlemmarna befinner sig i, vilket också inbegriper oskrivna regler som reglerar relationer såväl mellan de professionella som med andra professioner.

## Resultat – specialprofessionernas professionalisering

### Period 1, 2007–2011

Motsättningar mellan specialprofessionerna

Hur skolan och samhället ska stötta samtliga elever för att uppnå kunskapsmålen lyftes frekvent under denna tidsperiod. Att utbildningen i landet skulle bli likvärdig oavsett geografisk hemvist hade stor betydelse, likaså skollagen och dess krav. Skillnaden mellan landets

kommuner påvisades och skillnaden i ekonomiska tillskott var en bidragande orsak. I detta sammanhang betonades även specialprofessionernas betydelse för skolan och dess elever, samt hur professionerna skulle kunna vidareutvecklas för att möjliggöra en likvärdig skola. Båda specialprofessionerna värnade om alla elevers rätt till en fungerande skolgång, men diskussionen handlade om hur det skulle gå till och om vem som skulle utföra arbetet:

Om en elev behöver extra stöd blir det lätt någon annans bord. I klassrummet tyckte eleverna att kraven var för höga. I den särskilda undervisningsgruppen sattes kraven däremot för lågt /.../ okunskap i specialpedagogik exkluderar eleverna /.../ man måste noga se vad varje elev behöver, och ompröva besluten hela tiden (SV7, 2008).

Arbetet med inkludering och att skapa en likvärdig skola diskuterades samtidigt som olika metoder, strategier och förhållningssätt nämndes för att nå dit. Här framträdde en del motsättningar inom specialprofessionerna i relation till arbetsformer och arbetssätt. Specialpedagogerna arbetade med elevens omgivning så som den fysiska lärmiljön som anpassades för att bidra till elevernas aktiva deltagande, medan specialläraren var starkt förknippad med specialundervisning i mindre grupper och individuella lösningar. Det diskuterades hur och om segregerad specialundervisning hindrade skolans mål gällande inkludering, då specialundervisning vanligen innebar att eleven separerades från sina skolkamrater:

Förbundet vänder sig mot regeringens syn på barn i svårigheter. Skrivningarna ger intryck av att problemen alltid ligger hos eleven. /.../ Denna ensidiga inriktning på individen kan leda till att den gamla typen av specialpedagogik som drivs i ”kliniker” uppstår (S4, 2007).

Samtidigt som dessa diskussioner ägde rum, pågick en praktik i verksamheter som inte alltid upplevdes ha en förankring inom teori, politik och policy. Lösningen att skapa små sammanhang för eleverna blev allt vanligare och lyftes också fram med positiva resultat, exempelvis påvisades detta i Skolvärldens egen rankning av landets skolor där Åsele placerades som bäst och Hylte som sämst:

Undervisning i små grupper. Det är en av nycklarna till Åseles goda resultat, enligt läraren Eva-Lotta Sandström /.../ närheten och att alla elever blir sedda. Här känner vi alla varandra (SV12, 2011).

Där sämst resultat påvisades saknades ekonomiska förutsättningar och skolan efterfrågade både specialpedagoger och speciallärare för att

kunna förändra skolans och elevernas situation. Parallellt med att dessa små undervisningsgrupper beskrevs som något positivt, argumenterades också för att detta kunde skapa exkludering och bidra till en ökad psykisk ohälsa hos många elever:

Elever med problem skiljs från sin klass och hamnar i specialundervisning eller att undervisningsgrupperna nivågrupperas. /.../ Vanligast är detta i friskolor. Både skollagen och grundskoleförordningen anger att nivågruppering av skolelever och placering i särskilda undervisningsgrupper bör undvikas /.../ det kan leda till att eleverna får försämrat självförtroende och lägre motivation, vilket kan hindra lärandet (SV16, 2011).

Att specialprofessionernas skilda arbetsmetoder bidrog till förvirring sågs tydligt, då specialläraren främst beskrevs som verksam inom enskild undervisning, alternativt i mindre grupper, och specialpedagoger ansågs arbeta för inkluderande undervisning inom den ordinarie verksamheten.

Speciallärarutbildningen återinförs

Återinförandet av speciallärarutbildningen 2007 innebar en stor förändring för specialprofessionernas vidareutveckling, samtidigt som det väckte reaktioner eftersom skillnaden mellan speciallärare och specialpedagoger inte var tydlig. Diskussioner fördes kring skillnaden mellan specialpedagogens och speciallärarens förhållningssätt gentemot elever, samt att de ansågs motverka varandra i relation till skolors strävan mot inkludering och skapandet av en skola för alla. Även om denna motsättning lyftes som ett dilemma fanns också förhoppningar om synergieffekter, det vill säga att specialprofessionerna tillsammans skulle kunna samverka i större utsträckning och möjliggöra att fler elever nådde skolans kunskapsmål. Att speciallärarprofessionen återinfördes, bidrog till starka reaktioner bland specialpedagoger:

Enligt mig ska inte speciallärarutbildningen återinföras. Låt istället nygamla intentionerna enligt SIA-utredningen, skolans inre arbete, från 1974, med idéerna om en skola för alla, få full genomslagskraft. Det är alldeles tillräckligt med lärare i samspel med specialpedagoger /.../ Följden av en sådan utbildning blir att vi får speciallärare med detaljperspektiv på eleverna (SV2, 2007).

Speciallärarutbildningens examinationsmål liknade i stor utsträckning specialpedagogutbildningens, vilket bidrog till oro och funderingar angående skillnaderna mellan professionerna. Att specialpedagogens

kompetenser och kunskaper inte varit tillräckliga, tolkades som en anledning till att speciallärarytbildningen kom tillbaka och det gick att skönja en viss oro bland de yrkesverksamma under perioden:

Nu när de nya utbildningarna till speciallärare och specialpedagog kommit igång, behöver vi "gamla" se över vad vi har med oss i bagaget. De nya utbildningarna är mycket tydliga vad gäller innehåll i examen. Förvirringen är stor när det gäller kompetensen hos oss "gamla" specialpedagoger, men särskilt speciallärare (S1, 2009).

Argument som fördes fram var att utbildningarna borde föras samman till en gemensam med motiveringen att det fanns förväntningar på ett gemensamt förhållningssätt. Det framhävdes tydligt att specialprofessionernas gemensamma nämnare var att konstruera och upprätthålla en likvärdig skola över hela landet, vilket förenade dem och bidrog till deras professionalisering:

Detta är en känslig fråga bland utbildningsideologer. Därför behöver man genom forskning fastslå vilken utbildning som är bäst i olika situationer /.../ Forskning kommer visa att det behövs såväl specialpedagogisk kompetens som insatser av speciallärare med djupa ämneskunskaper. För att inte skapa otydligheter anser Lärarnas riksförbund att dessa kompetenser ska samlas inom en och samma utbildning (SV4, 2007).

Den svenska skolans förvirring när det gäller likheter och skillnader mellan specialprofessionerna var uppenbar. Gemensamt för samtliga professioner var dock inkludering och likvärdighet, men tillvägagångssättet för realiseringen var oklar.

### Representanter för ett humanistiskt utbildningssystem

Specialprofessionernas kunskaper, förmågor och kompetenser förväntades bidra till att skapa det samhälle som Sverige strävade efter, det vill säga medverka till att arbeta för alla människors lika värde och framför allt till en fördjupad förståelse för de elever som av olika anledningar mötte svårigheter i skolan. Att specialprofessionerna behövde komplettera och samarbeta med varandra stod klart och det blev därför viktigt att skolorna hade båda professionerna, dels för att skapa likvärdighet men också för att elever skulle klara av uppdraget att nå kunskapsmålen:

Eleverna mår bättre att i så stor utsträckning som möjligt undervisas i den egna klassen. Specialundervisningen ska i de flesta fall bara vara ett komplement (SV3, 2007)

Att eleverna skulle undervisas i den ordinarie klassen prioriterades och specialläraren förväntades endast rycka in vid akuta nödfall, när eleven upplevdes ha för stora svårigheter. Det var framförallt specialpedagogens förebyggande och relationella synsätt som betonades, men specialläraren behövde däremot återskapa sin roll och sitt berättigande. Det fastslogs också att båda specialprofessionerna var viktiga i Sveriges framtida skolor, så att skolans behov av likvärdighet kunde mötas, samt för att skapa en bredare och djupare förståelse för elevers svårigheter så att en nyanserad bild av vad som var viktigast för eleven i den aktuella situationen kunde förmedlas:

Det kanske är en idealbild, men som sådan kan den vara något att sträva emot och i den strävan kan man utveckla ett mer humanistiskt utbildningssystem där kunskap handlar lika mycket om att veta något som ett sätt att vara som person...Den stora mängden mål och krav gör att skolarbetet i stor utsträckning fokuseras på att mäta och utvärdera elevernas prestationer...Det lägger ett effektivitetstäck över allting (SV14, 2011).

Arbetet att ge rådgivning och handleda lärare för att hitta strategier och möjligheter att möta eleverna i vardagen sågs fortfarande som viktigt, där ingick även anpassningar och andra insatser som kunde bidra till en god studiegång för eleven.

#### Bidra till måluppfyllelse

En tydlig uppfattning var att specialprofessionerna framförallt skilde sig i synen på elevers problematik. Specialläraren antogs hantera individuella egenskaper eller tillkortakommanden som behövde fixas, åtgärdas eller korrigeras, medan specialpedagogen hanterade pedagogiska insatser, främst inriktade på lärmiljön:

Speciallärarens inställning är ofta att eleven har missat ett inlärningsmoment och inriktar sig på att träna läsning. Specialpedagogen utgår inte från att brist på inläring måste vara problemet. Med hjälp av sin överblick ser han eller hon att det finns annat som kan ha påverkat och sätter sedan in pedagogiska insatser som hjälper eleven (SV2, 2007).

Det uttrycktes som att det politiska beslutet att speciallärarna behövs i skolan, byggde på att det specialpedagogiska stödet som gavs i skolan inte var tillräckligt. Därmed menades också att specialpedagoger inte ensamma kunde uppfylla uppdraget om en likvärdig utbildning där samtliga elever nådde grundskolans kunskapsmål. Medan specialprofessionerna skiljs åt i det praktiska arbetet, synliggjordes också deras

gemensamma uppdrag att bidra till att nationella och internationella mål med avseende på likvärdighet och inkludering uppnåddes. Allt oftare lyftes starka röster om att kommunaliseringen bidragit till skolans fall beträffande elever i behov av särskilt stöd. Ekonomiska bidrag och resurser som kommunerna enligt kommunallagen inte förpliktigats att följa och som tidigare getts till dessa elever, befarades nu föras över till exempelvis äldrevården. Många menade att det specialpedagogiska stödet inte gav de resultat som önskades:

Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig i landet, varhelst den anordnas i landet, står det i skollagens portalparagraf. När Skolvärlden jämfört landets kommuner med varandra visar det sig att det finns mycket som inte är likvärdigt mellan kommunerna (S9, 2010).

Centralt för denna tidsperiod var också specialprofessionernas arbete med frågan om likvärdighet i relation till att samtliga elever gavs möjligt att få betyg och måluppfyllelse. Parallellt med att specialprofessionernas uppdrag fortsatt diskuterades och förhandlades, kom nya direktiv från bland annat Skolverket om hur specialprofessionerna skulle kartlägga elevers behov av särskilt stöd för allmänna riktlinjer och handfasta råd. Detta på grund av att skolans lärare ansågs ha bristande kunskaper i hur undervisningen synlig- och tydliggjordes så att den blev meningsfull och begriplig för alla elever.

## Period 2, 2012–2016

### Recentralisering och lärarlyft

För att kunna möta de växande kraven på insatser, bombaderades skolan med reformer och ekonomiska resurser under denna tidsperiod. I PISA-undersökningar redovisades gång på gång den svenska skolans sjunkande resultat. Kommunaliseringen lyftes som en bidragande orsak till den svenska skolans bristande likvärdighet, men även den växande boendesegregeringen. Regeringen hade frekvent genomfört ett flertal reformer riktade mot specialprofessionerna, i synnerhet speciallärarna, för att möta dessa behov som bland annat lärare och skolledare signalerade. Regeringen föreslog att kommunernas skyldighet att fördela resurser utifrån elevernas olika behov skulle skrivas in i skollagen. Det syntes här tydligt att speciallärarnas unika kompetens fick en större betydelse:

Genom nya anslag på 32 miljoner kronor erbjuds nu specialiseringar. Lärarlyftet II breddas så att speciallärarexamen erbjuds med alla

specialiseringar som språk, skriv-, och läsutveckling, matematikutveckling, dövhet eller hörselskada, synskada och grav språkstörning (SV61, 2016).

Även om efterfrågan på speciallärare var konstant, så syntes också förvirringen i de båda professionernas roller, som inte var klart förankrade i den praktiska verksamheten inom skolan som organisation. Båda specialprofessionerna hade i sitt uppdrag att skapa tillgängliga lärmiljöer för alla elever och detta återfanns tydligt utskrivet som ett kunskapskrav i både specialpedagogers och speciallärares examensordningar. Ett flertal politiska ansträngningar gjordes genom att skapa fler utbildningsplatser, samt ge ekonomiska bidrag till rektorer och huvudmän runt om i landet för att möjliggöra att fler lärare kunde vidareutbilda sig till specialpedagoger och speciallärare. Lärarnas undervisning i skolan beskrevs ibland som bristfällig när det kom till att inkludera elever med behov av särskilt stöd. Bland annat nämndes att lärarutbildningarna var undermåliga och att det behövdes fler specialpedagogiska verktyg i grundlärarutbildningen:

Ja, vi vet från de bästa skolsystemen i världen att de både har fler speciallärare och specialpedagoger, men också att man har mer specialpedagogiska verktyg hos varje lärare och det har vi saknat i lärarutbildningen i Sverige (SV61, 2016).

Vidare lyftes att Skolverket fick i uppdrag från regeringen att utbilda lärare till speciallärare och specialpedagoger, som i sin tur skulle handleda lärare och bedriva utvecklingsarbeten som skulle främja lärares kunskaper inom specialpedagogik.

#### Frekventa reformer och nedskärningar

Under en längre tid hade det varit svårt att särskilja specialprofessionerna och redan vid återinförandet av speciallärarutbildningen 2007, framkom en oro för att de två specialprofessionerna skulle förväxlas. Sedan dess hade flera förklaringar formulerats för att tydliggöra och hålla isär dessa två specialprofessioner. Inom den akademiska världen hade utformningen av examina försökt att tydliggöra rollfördelningen mellan specialprofessionerna. Det framgick tydligt att likheten mellan specialprofessionerna och deras utbildningsprogram var slående vilket också ledde till förvirring. Under perioden återkom också ambitionen att höja både specialprofessionernas och lärarutbildningarnas status, genom att förlägga utbildningarna till avancerad nivå, vilket sågs som en förutsättning för att professionen skulle vila på

vetenskaplig grund. Trots detta gjordes flera försök att försöka särskilja dem:

Specialpedagogen handleder och samordnar insatser för elever i svårigheter samt ansvarar för pedagogiska utredningar, åtgärdsprogram och utveckling av skolans arbetsformer. Det senare ett viktigt uppdrag i riktning mot en skola på vetenskaplig grund. Specialläraren har med sitt ämnesdjup i språk-, läs-, skriv- och matematikutveckling, ansvar för att stödja och utmana varje enskild elev med hänsyn till vars och ens förutsättningar (SV25, 2012).

Förhandlingar om respektive specialprofessions särdrag fortsatte och beskrevs mer och mer som helt beroende av den kontext som den professionella verkade i och var knuten till. Samtidigt fortsatte försöken att separera respektive profession och ge dem tydligare arbetsbeskrivningar.

Standardiserad inkludering börjar ifrågasättas

Lärares och politikers ansvar att anpassa och skapa förutsättningar så att alla elever ska kunna delta betonades starkt, vilket är ett ställningstagande som grundar sig i synen på alla människors lika värde. Däremot framhölls även en problematik när det gällde att nå detta mål, på grund av diverse hinder och brist på förutsättningar. Problematiken berörde faktorer som en fungerande elevhälsa, en gemensam barn- och elevsyn samt skilda uppfattningar om vem som skulle ansvara för de upplevda problem och hinder som kunde uppstå i relationen mellan elev och miljö:

Ambitionen om ett likvärdigt klassrum, som hon hade som nyutexaminerad, finns fortfarande kvar. Hon har insett att samhällets strukturer skapar fler vägbulor än hon trott. Genom att jobba med studieplanering, läxhjälp och att uppmärksamma och stödja de elever som behöver stöd försöker hon jobba mot ett likvärdigt klassrum (SV23, 2012).

Att likvärdigheten i skolorna hade sjunkit i Sverige, och att skillnaderna mellan kommuner ökat, beskrevs som ett av de stora problemen i svensk skola. Återkommande kritik mot speciallärarens profession och uppdrag var att det skett utifrån ett kategoriskt perspektiv och förhållningssätt gentemot eleven. Röster höjdes för elevers behov av en mer anpassad lärmiljö än de politiska reformerna verkade för:

Ibland är det nödvändigt med exkluderande lösningar för elever i behov av särskilt stöd, det visar Skolinspektionens granskning. Men sådana lösningar får inte bli permanenta (SV51, 2014).

En intressant vändning inträffade mot slutet av den andra perioden när resonemang började föras fram om den komplexa bild som inkludering



innebar. Det blev alltmer tydligt att lärare blivit trötta av att ta det fulla ansvaret i klassrummet och det fanns en vilja att lämna över till andra, till exempel specialpedagoger och speciallärare. Ansvaret började därigenom förflyttas från läraren till specifika svårigheter hos eleven.

Elever passar inte in i skolans inkludering

Elevernas perspektiv lyftes alltmer fram i sammanhang av inkludering och problematisk skolfrånvaro, samt att problematiken upplevdes svår för lärare att hantera på grund av en odifferentierad undervisning. I och med betoningen på elevhälsan som stöd i arbetet med att etablera individuella åtgärder, utifrån de behov som elever upplevde, samt uppfattades ha av omgivningen, sågs detta som ett växande problem som kunde leda till utanförskap.

Lärare har en tendens att tro att alla elever är lika. Några elever jag pratade med var ledsna för att de inte förstod lärarna. De kände och identifierade sig som avvikare eftersom de inte tog in information och instruktioner på samma sätt som andra elever (SV32, 2013):

Ökningen av problematisk skolfrånvaro föranleddes av stora klasser med bristande anpassningar, samt av höjda krav som en följd av diffusa inkluderingsinsatser. Återkommande beskrevs svårigheterna för elever som inte riktigt passade in och därför hade svårt att uppnå kunskapskraven. Förutsättningarna för att uppnå kunskapskraven var att behärska förmågan att föra ett resonemang, analysera och kritiskt granska samt att kunna relatera informationen till större sammanhang. Elever som upplevde svårigheter med just dessa moment kunde möta stora svårigheter i skolan:

Här har skolan stora utmaningar och behöver arbeta fram ett gemensamt och likvärdigt förhållningssätt till dessa elevers problematik (SV77, 2017).

Elevhälsan framhölls som skolans kärnverksamhet för elever i behov av särskilt stöd och specialprofessionernas roll betonades särskilt. Elevhälsan sågs som central för att förbättra skolans lärmiljö och arbeta med lärares syn- och förhållningssätt gentemot eleverna.

### Period 3–2017–2021

Elevhälsan presenteras som en lösning

Under den tredje tidsperioden var elevhälsan på stark frammarsch. Den ansågs bidra till skolans kompensatoriska arbete, vilket beskrevs som betydelsefullt när lärmiljön och kunskapsmålen skulle anpassas utifrån

elevers förutsättningar och behov. Begreppet *kompensatorisk* förekommer frekvent än tidigare, vilket kunde ses som att skolan skulle kompensera elever med sämre förutsättningar, så att de kunde klara kunskapsmålen. Bland annat skulle detta ske genom elevhälsan, som var ålagd att ge läraren det stöd som behövdes för att kunna inkludera eleverna. Allt oftare framhölls att det inte endast krävdes rätt stöd, utan även att insatserna gavs i rätt tid och att svenska skolor gav elever stödinsatser alldeles för sent. Diskussionen om vikten av tidiga insatser fortsatte och att skolan inte måktade med detta uppdrag lyftes både politiskt, kommunalt och på lokalnivå:

Extra anpassningar ska göras i ordinarie undervisning, men det betyder inte att läraren själv ska komma på alla de här anpassningarna, utan samverka med specialpedagoger och elevhälsa. Det underlättar att gången mellan elevhälsa och specialpedagoger blir kort och enkel (SV80, 2018).

Elevhälsoteamet skulle bidra till att insatserna inte försenades och förväntades snabbt och effektivt bidra med sin kunskap, så att eleverna fick rätt stöd i rätt tid. Såväl politikens som praktikens mål sågs dock ibland som ouppnåeliga och de resurser som många kommuner hade, skildrades som så pass bristfälliga att de ansågs motverka skollagens intentioner. För att möta frustrationen över att skolan trots alla reformer, anslag och övriga insatser inte lyckades nå önskvärd potential, söktes olika lösningar för eleverna. Alla elever sågs som likvärdiga och alla ansågs ha samma rättigheter oavsett kön, klass, etnicitet, etc., men problemet föreföll vara att hitta en hållbar lösning som var giltig för alla elever:

Min uppfattning är att lärare börjar tröttna på dessa lyft /.../ jag vet inte om det verkligen får önskad effekt. Det är bra att ha något att samlas kring och regelbundenheten är också mycket bra, men man kan nog ifrågasätta i hur många år i samma form det ska göras (SV79, 2018).

Skolan gick inte i rätt riktning, trots alla insatser och utbildningspaket. Genomgående har elevhälsoteamet fått en större betydelse, men samtidigt väcktes kritik mot att det hade en ojämn funktion och kompetens i landets olika delar. Samtliga organisationer upplevde även att elevhälsoteamen kom att bidra till ökad bristande likvärdighet om samma kompetens inte fanns inom samtliga elevhälsoteam i landet:

Det har inte utbildats tillräckligt många specialpedagoger och speciallärare. Och de som finns är ojämnt fördelade över landet. Vi har väldigt många små kommuner, långt från universitet och högskolor, som har svårt att rekrytera (S4, 2017).

Fler och fler röster höjdes för att staten borde ta ett tydligare ansvar genom att säkerställa en miniminivå för vilka professioner som skulle vara en del av elevhälsan, samt att detta borde ske innan deras befogenheter och ansvarsområden utökades. Det kollegiala lärandet och handledningens betydelse betonades även i högre utsträckning, där fokus vanligen hamnat på specialprofessionernas uppdrag. Samtidigt måste kunskaper, rådgivning och struktur för det kollegiala lärandet finnas för att det skulle vara gynnsamt för både lärare, pedagoger och elever. Ändock uttalades en frustation ute i skolorna där lärare upplevde att de reduceras till verkställare av beslut som fattats på annat håll i organisationen:

[Lärarna] tycker att man underskattar deras förmåga /.../ och känner sig reducerade till att leverera sitt lektionsinnehåll i en mall (S4, 2020).

Specialprofessionerna hade nu börjat röra sig mot organisationens centrum i och med att elevhälsan blivit en synlig och aktiv del av skolans viktiga moment och funktioner.

Inkludering börjar ifrågasättas

Diskussionen började nu främst handla om elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) och vikten av att skapa en tillgänglig och meningsfull lärmiljö som inkluderar alla. Ambitionen blev nu att fördjupa och bredda båda specialprofessionernas kunskaper och kompetenser för att kunna möta dessa elever i skolan:

Utbildning kring neuropsykiatriska funktionsnedsättningar /.../ blir obligatorisk för alla studenter som utbildar sig till speciallärare och specialpedagoger (SV76, 2017).

Att specialprofessionerna behövde vidga sina kunskaper inom flera praktiska områden och, som nämnts ovan, sätta sig in i specifika diagnosers konsekvenser i praktiken stod klart. Det fanns också signaler om att högskoleutbildningarna inte mötte de behov som framställdes och funderingar lyftes även mot specialprofessionernas utbildning som alltför vetenskaplig, med för liten relevans för den verksamhet de skulle bedriva sitt arbete i.

”Speciallärarisering”

Även om en högre tolerans för exkluderande undervisning blev tydlig, fortsatte specialprofessionerna att arbeta för alla barns rättigheter i skolan. En annan iakttagelse var speciallärarnas ökade inflytande inom

individuell undervisning och arbete i mindre undervisningsgrupper. Specialpedagogen sågs fortfarande ha ett övergripande ansvar för det förebyggande arbetet med att skapa tillgängliga lärmiljöer för elever i behov av särskilt stöd. I flera sammanhang efterfrågades allt fler speciallärare med sina specifika kompetenser som kunde tänkas kunna möta större behov än endast extra anpassningar. Paradoxalt nog fortsatte specialprofessionernas arbetsuppgifter att variera och professionerna tvingades ständigt till nya förhandlingar med sina arbetsgivare och kollegor:

Skolor ser väldigt olika ut och har olika förutsättningar. Vad som kallas för en speciallärare på en skola kan motsvara en specialpedagog på en annan (SV106, 2021).

Jag behöver någon som har hand om arbetet med barn i behov av särskilt stöd och med den kunskapen. Om det sen är en speciallärare eller en specialpedagog är mindre viktigt. Att hitta en person med den utbildningen som vill jobba i en by mitt ute i skogen i Norrland är inte helt enkelt (S3, 2018).

Trots att specialprofessionerna fortsatte att försöka finna sitt självklara berättigande, synliggjordes specialpedagogers kompetens inte i samma utsträckning som speciallärarnas. Speciallärare diskuterades däremot i större uträkning som delaktiga när eleven hade ett större behov av särskilt stöd än enbart extra anpassningar. Däremot diskuterades under denna period vikten av de båda professionerna som ett komplement till varandra.

Inkludering legitimerar besparingar

Att begreppet inkludering inte hade en klar och tydlig definition betraktades bidra till fria tolkningar och olika förhållningssätt i praktikerna. Inkludering började alltmer ses som något negativt, något som paradoxalt nog bidragit såväl till ökad exkludering som till elevers negativa föreställningar om sig själva och sin förmåga. Att inkludering som idé är god var de flesta överens om, men många röster höjdes om den vanmakt som uppstår genom att hålla fast vid något som gör att många elever tappar fotfästet och hamnar i en negativ spiral. Argument formulerades för att inkludering i detta sammanhang kunde få en diskriminerande effekt och motverka dessa elevers rättigheter. Från ett föräldraperspektiv uttrycktes att skolan genom dessa riktlinjer offrade hela skolklasser för att inkluderingen skulle kunna få fritt spelrum:

Det har tyvärr blivit "vardagsmat" för många "normalfungerande" elever. Lärarna och alla elever får bokstavligen ta smällen av inkluderingsiden, dag ut och dag in (SV88, 2018).

Hon är en del i skolans inkluderingsuppdrag, - det har blivit ett skällsord, inkludering. Så var det den där inkluderingen. De stora problemen med inkludering uppstår för elever som inte klarar av en stor skola med många andra barn. De små och anpassade skolor som finns i Stockholmsområdet har köer på upp till två år (SV79, 2018).

De stora elevgrupperna sågs som förödande för många elever i behov av särskilt stöd. Utan kunskaper om hur olika neuropsykiatriska funktionsnedsättningar påverkar eleverna i olika sammanhang, sågs uppdraget som närmast omöjligt. Ett växande behov av grupper i ett mindre sammanhang blev tydligt, men platserna var för få. Inkluderingsbegreppet är komplext, men det var endast en definition som dominerade:

Placeringsdefinitionen med alla elever i samma klassrum har blockerat tankar om mindre undervisningsgrupper för elever i behov av särskilt stöd. Den här ståndpunkten har varit förhärskande i många år och fått konsekvenser för en bredare uppfattning om möjligheterna med inkludering (SV94, 2019).

Specialpedagogiska insatser började ofta i fel ände och stora klasser sparade naturligtvis pengar åt både stat och kommun. Det blev allt vanligare att motivera besparingar med att de gjordes i syfte att skapa starkare inkludering. Att utgå från elevens behov och inte organisationens var återigen ett argument som betonades, nu utifrån verksamhetens perspektiv:

Först måste man ta reda på hur skolornas behov ser ut, alltså vad det är för lärandeproblematik som specialutbildade lärare ska hantera. Därefter får man studera vad de olika yrkeskategorierna gör idag. Och sedan får man skärskåda utbildningarna och ställa sig frågan: svarar de mot behoven och praktiken? (S3, 2018).

Under perioden blev skolfrånvaro ett växande problem och det var framför elever inom det neuropsykiatriska spektrat som diskuterades i lokala, kommunala och nationella sammanhang. En elev som riskerade att inte nå kunskapskraven skulle, enligt en ändring i skollagen 2014, så fort som möjligt få insatser i form av extra anpassningar. Syftet var att minska lärares administrativa arbete, men så blev inte fallet. Det framgick däremot att speciallärare och specialpedagoger var alldeles för få för att täcka det stora behov av insatser som krävdes för att underlätta för lärarna att vända den höga skolfrånvaron:

Skolan måste ta tidiga tecken på frånvaro på allvar /.../ Elevhälsans kompetens borde utnyttjas mer /.../ den kan vara ett stöd i att ta reda på orsakerna. I [Skolinspektionens] granskning såg man att elevhälsan inte alltid informerades om frånvaron och att det ofta var oklart vem som gjort vad och hur ansvarsfördelningen såg ut (S71, 2017).

Den psykiska ohälsan bland eleverna ökade och lärarna kände sig inte kompetenta för uppdraget att ta sig an den växande problematiken. Anpassningarna var omfattande och det ansågs vara svårare att arbeta som lärare nu än till exempel på 1980-talet. Specialprofessionernas position i organisationen hade under perioden rört sig från ett elevnära arbete mot en placering i elevhälsoteamet. Denna centraliseringsrörelse fick konsekvenser för specialprofessionernas relationer till såväl lärare som skolledning. Återigen vände sig skolan och deras verksamma till specialprofessionerna för hjälp och stöttning, samt för att hitta hållbara vägar att slå in på.

## Slutsatser

Över tid skiftade åsikter och åtgärder gällande specialprofessionernas utbildningar. Med början 2007, när speciallärarutbildningen återinfördes, diskuterades systemet med två yrken och den förvirring detta medförde såväl inom skolan som mellan professionerna. Speciallärarutbildningen infördes utan någon föregående utredning och von Ahlefeldt Nisser (2014) konstaterar att detta kan förstås som ett svar på den kritik som specialpedagogutbildningen fått utstå tidigare. Det kan även förstås som ett svar på debatten kring PISA-resultaten, där Sveriges resultat gradvis sjönk ända fram till bottennoteringen 2012, och som resulterade i en allt mer resultatfokuserad skola. Införandet av en ny utbildning och hoten om att ta bort den befintliga specialpedagogutbildningen, ledde till stor osäkerhet i skolorna, hos professionerna och på lärosätena – en osäkerhet som dröjde sig kvar över tid. Denna osäkerhet som ytterst var resultatet av politiska beslut, påverkade specialprofessionernas professionalisering i negativ riktning, eftersom den i förlängningen försvagade de yrkesverksammas identitet och grupptillhörighet. Den hållning som fackförbunden genomgående intagit är att värna det relationella perspektivet och den inkluderings-tanke som introducerades tillsammans med specialpedagogutbildningen. Två professioner ses inte som ett problem från fackförbundens sida, utan det viktiga är istället att professionerna ges rätt förutsättningar för arbetet.

### Specialprofessionernas uppdrag och uppgifter ...

De ottydliga och ospecificerade beskrivningarna av båda specialprofessionernas uppdrag och uppgifter har bidragit till att professionen blivit kontextuellt knuten sin organisation. På grund av att det inte finns framskrivna arbetsbeskrivningar för varken speciallärare eller specialpedagoger, mer än vad som återfinns i examensordningarna, har detta lett till olika tolkningar av uppdraget. Byström (2018) betonar att denna fria tolkning leder till lokala lösningar för båda specialprofessionerna, men också till felaktiga antaganden om deras roller inom skolans organisation. Det står klart att dessa diskussioner om specialprofessionernas roller och uppdrag bidrar till oro och förvirring när de inte är tydligt definierade. Bruce (2018) understryker också att inte ens skolledare har vetskap eller kunskap om skillnaden mellan specialpedagogers och speciallärares uppdrag. Att speciallärares status höjts under perioden, kan bland annat ses i ett ökat ekonomiskt anslag till speciallärarytbildningen då samhällets ökade krav och skolans behov av specifikt riktade kompetenser blir synliga.

### ... mot organisationens centrum

Mycket tyder på att föreställningar om specialprofessionerna lever kvar från äldre specialprofessionsutbildningar. Eftersom reformer har varit frekventa under hela den undersökta tidsperioden, har inte bilden av de utbildningar som reformerades senast 2017, med ett ökat fokus på neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (SFS 2017:1111), förankrats i de praktiska verksamheterna. Den lärarutbildning som introducerades 2011 har dessutom ett minskat fokus på specialpedagogik, vilket också torde bidra till en minskad förståelse för specialprofessionernas roller i skolan. Med utgångspunkt i Harries-Jenkins (1970/2010) resonemang om professionalisering, har en samlad profession en högre professionaliseringsgrad och det går att betrakta de båda specialprofessionerna som en samlad profession där kompetensen bland de utbildade riktas åt olika håll. Det är tydligt att specialprofessionerna i allt högre grad arbetar närmare organisationens centrum. Cameron och Lindqvist (2014) bekräftar en trend där specialpedagoger rekryteras in i skolledningar eller till tjänster på en övergripande kommunnivå. En ökad centralisering för professionen inom organisationen, tyder på en ökad professionalisering, men kan få olika konsekvenser beroende på kontextuella villkor. Bristen på specialpedagogisk kompetens i glesbygd leder exempelvis till möjligheten att kombinera

tjänsten biträdande rektor och specialpedagog. Magnússon m.fl. (2018) visar att denna typ av kombinationstjänster oftare förekommer i fristående skolor. Utifrån ett professionsperspektiv, blir en sådan tjänstefördelning problematisk med avseende på relationen till övriga yrkesgrupper inom skolan. Kombinationstjänster torde försvåra för specialpedagogen eller -läraren att identifiera sig med andra inom skolans specialprofession och vice versa. I vissa fall rekryteras specialpedagoger aktivt till rektorstjänster för att skolledningen och elevhälsan ska kunna få specialpedagogisk kompetens, vilket i sig leder till brist på specialpedagoger och dessutom har negativ effekt på deras professionalisering.

### ... mot en recentraliserad skola

Den så kallade kommunaliseringen anses ha bidragit till en negativ spiral för svensk skolas likvärdighet och inkluderingskapacitet. Under tidsperioden diskuteras genomgående ett förstatligande av skolan. Det är en intensiv period där staten bidrar till flera reformer med koppling till specialprofessionerna så som utbildningar, specialläraryft och specialpedagogiska kurser. Parallellt med arbetet att inkludera elever i behov av särskilt stöd, ses en förändring i den tidigare positiva inställningen till inkludering. Alltsedan specialläraryrket återkom till svensk skola, har det skett en förskjutning från inkludering mot exkludering. Inkludering ifrågasätts i allt större utsträckning och andra organisatoriska lösningar som exempelvis CSI-skolor (central grupp med särskild inriktning), resursskolor och andra exkluderande undervisningsformer förekommer. En cyklisk tendens kan därmed urskiljas, där skolan återvänder till liknande segregeringar som tillämpades på 1800-talet, då en ständigt återkommande debatt handlade om var elever som inte passade in skulle placeras. Elevhälsan lyfts under perioden fram som en stor och betydelsefull organisatorisk lösning inom skolan. Men samtidigt som elevhälsan ska arbeta förebyggande och hälsofrämjande är inkluderingsbegreppets mångtydiga tolkningar problematiska och, precis som specialprofessionernas roller, odefinierade. Att specialprofessionernas uppdrag och uppgifter fortfarande inte är avgränsade skapar förvirring för många inom skolan, vilket också Göransson m.fl. (2015) betonar. I kapitlet framgår dock att specialprofessionerna värderar sig själva och den kompetens de kan bidra med högt. Även skolledningar betonar specialprofessionernas stora värde, men eftersom organisationens förutsättningar alltför sällan står i paritet med denna värdering, kan detta leda till att alltför höga krav ställs



på den enskilda specialpedagogen och specialläraren. Wermke m.fl. (2020) konstaterar också att det är ett krävande uppdrag som specialprofessionerna måste balansera och hantera för att staten ska fortsätta att värna professionernas professionalisering.

## Referenser

- von Ahlefeldt Nisser, D. (2014). Specialpedagogers och speciallärares olika roller och uppdrag : skilda föreställningar möts och möter en pedagogisk praktik. *Nordic Studies in Education*, 34(4), 246–264.
- Ainscow, M. (2016). Diversity and Equity: A Global Education Challenge. *New Zealand Journal of Educational Studies*, 51, 143–155. <https://doi.org/10.1007/s40841-016-0056-x>
- Ainscow, M., Dyson, A., Goldrick, S. & West, M. (2012). Making schools effective for all: rethinking the task. *School Leadership & Management: Formerly School Organization*, 32(3), 197–213.
- Bruce, B. (red.) (2018). *Att vara speciallärare: språk-, skriv- och läsutveckling respektive matematikutveckling* (1a uppl.). Gleerups.
- Byström, A. (2018). Specialläraren: en specialistkompetens i skolans värld. En studie av speciallärarens (specialisering språk-, skriv- och läsutveckling) pedagogiska lärande- och utvecklingsuppdrag. *Specialpedagogiska rapporter och notiser från Högskolan Kristianstad*, 15(3), 5–44.
- Cameron, D. L. & Lindqvist, G. (2014). School District Administrators' Perspectives on the Professional Activities and Influence of Special Educators in Norway and Sweden. *International Journal of Inclusive Education* 18(7), 669–85. <https://doi.org/10.1080/13603116.2013.803609>
- Denscombe, M. (2013). *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna* (2., uppdaterade uppl.). Studentlitteratur.
- Florian, L. (2019). On the necessary co-existence of special and inclusive education. *International Journal of Inclusive Education*, 23(7–8), 691–704. <https://doi.org/10.1080/13603116.2019.1622801>
- Göransson, K., Lindqvist, G., Klang, N., Magnússon, G. & Nilholm, C. (2015a). *Speciella yrken? Specialpedagogers och speciallärares arbete och utbildning: En enkätstudie* (Rapport 2015:13). Karlstad University Studies. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:784444/fulltext01.pdf>
- Göransson, K., Lindqvist, G. & Nilholm, C. (2015b). Voices of special educators in Sweden: A total-population study. *Educational Research*, 57(3), 287–304. <https://doi.org/10.1080/00131881.2015.1056642>

- Göransson, K., Lindqvist, G., Möllås, G., Almqvist, L. & Nilholm, C. (2017). Ideas about occupational roles and inclusive practices among special needs educators and support teachers in Sweden. *Educational Review*, 69(4), 490–505. <https://doi.org/10.1080/00131911.2016.1237477>
- Harries-Jenkins, G. (1970/2010). Professionals in organisations. In J. A. Jackson (Ed.), *Professions and professionalization* (51–103). Cambridge University Press.
- Högscoleverket (2012). *Behovet av särskild specialpedagogexamen och specialpedagogisk kompetens i den svenska skolan* (Rapport 212:11R). Högscoleverket. <https://gamla.uka.se/download/18.12f25798156a345894e2b95/1487841883074/1211R-specialpedagogexamen-svenska-skolan.pdf>
- Klang, N., Gustafson, K., Möllås, G., Nilholm, C. & Göransson, K. (2017). Enacting the role of special needs educator – six Swedish case studies. *European Journal of Special Needs Education*, 32(3), 391–405. <https://doi.org/10.1080/08856257.2016.1240343>
- Magnússon, G. & Göransson, K. (2019). Perimeters of, and challenges to, the jurisdiction of Swedish special educators: an exploration of free text responses. *European Journal of Special needs Education*, 34(3), 257–271.
- Magnússon, G., Göransson, K. & Nilholm, C. (2018). Varying Access to Professional, Special Educational Support: A Total Population Comparison of Special Educators in Swedish Independent and Municipal Schools. *Journal of Research in Special Educational Needs*, 18(4), 225–238. <https://doi.org/10.1111/1471-3802.12407>
- Ramberg, J. (2015). Special Education in Swedish Upper Secondary Schools: Resources, Ability Grouping and Organisation. [Doktorsavhandling, Stockholms universitet]. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-115778>
- SFS 2010:800. *Skollag*. Utbildningsdepartementet. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800\\_sfs-2010-800](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800)
- SFS 2017:1111. *Förordning om ändring i högscoleförordningen* (1993:100). Utbildningsdepartementet.
- SOU 2021:11. *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*. Utbildningsdepartementet.
- Svenska Uneskorådet (2006). *Salamanca-deklarationen och Salamanca +10*. Svenska Uneskorådet. <http://www.unesco.se/wp-content/uploads/2013/08/Salamanca-deklarationen1.pdf>

UNESCO, World Education Forum, Ministry of Education, Republic of Korea (2015). *Education 2030 Incheon Declaration and Framework for Action: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all*. Incheon: World Education Forum. <https://en.unesco.org/world-educationforum-2015/incheon-declaration>

United Nations High Commissioner for Human Rights (2014). *The convention on the rights of persons with disabilities: training guide*. United Nations.

*Vägledning för elevhälsan*. (2014). Socialstyrelsen.

Wahlström, N., Alvunger, D. & Wermke, W. (2018). "Living in an Era of Comparisons: Comparative Research on Policy, Curriculum and Teaching". *Journal of Curriculum Studies*, 50(5), 587–94. <https://doi.org/10.1080/00220272.2018.1502814>

Wermke, W., Höstfält, G., Krauskopf, K. & Adams Lyngbäck, L. (2020). 'A school for all' in the policy and practice nexus: Comparing 'doing inclusion' in different contexts. Introduction to the special issue. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 6(1), 1–6. <https://doi.org/10.1080/20020317.2020.1743105>