

7. Carlbeck-kommitténs utredning och kampen om särskolan

Anders Bergfjord, Martin Thorén & Gunnlaugur Magnússon⁸

Inledning

När begreppet *en skola för alla* lanserades, beskrev det en politisk vision om en odifferentierad skola med högre grad av integrering och elevdelaktighet (Egelund m.fl., 2006; Gustavsson, 2002). Begreppet blev en viktig utgångspunkt för Carlbeck-kommitténs utredning av särskolans avskaffande under tidigt 2000-tal. I forskningen om denna process, saknas de verksamma särskollärarnas röster, både med avseende på visionen om en skola för alla och om hur skolformen för elever med intellektuella funktionsnedsättningar skulle organiseras. För att synliggöra de diskussioner som särskolans yrkesgrupper fört kring visionen om en skola för alla och kring ett avskaffande eller behållande av särskolan under tiden för Carlbeck-kommitténs arbete, analyserar det här kapitlet fackliga tidskrifter som här betraktas som representanter för särskollärarprofessionens röst.

Kapitlet rapporterar kvalitativa innehållsanalyser av artiklar från Lärarförbundets tidskrifter *Specialpedagogen* och *Specialpedagogik* samt av Carlbeck-kommitténs del-, och slutbetänkanden. Inledningsvis ges en kortfattad historisk bakgrund tillsammans med en forskningsöversikt som utgår från två historiska huvudspår gällande organisation av undervisning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Analysen av resultaten visar i sin tur hur dessa historiska spår fortlöper under Carlbeck-kommitténs arbete, från tiden innan tillsättningen,

⁸ Bergfjord, A. & Thorén, M. (2021). *Kampen om särskolan. Carlbeck-kommitténs utredning av särskolan i fackliga tidningar*. [Självständigt arbete i akademisk yrkesexamen på avancerad nivå, Stockholms universitet]. <https://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:1563542/FULLTEXT02.pdf>

Hur du kan referera till det här kapitlet:

Bergfjord, A., Thorén, M. & Magnússon, G. (2024). Carlbeck-kommitténs utredning och kampen om särskolan. I W. Wermke, G. Höstfält & G. Magnússon (red.), *Specialpedagogik som politik och praktik: Specialpedagogiska professioner i den svenska skolan sedan 1980*, s. 119–142. Stockholm: Stockholm University Press. DOI: <https://doi.org/10.16993/bcq.g>. Licens: CC BY 4.0

under det aktiva arbetet fram till 2007 då kommitténs rekommendationer avfärdades. Vidare visas en avsaknad av engagemang i frågan om skolformens existens både från professionen och fackliga företrädare. Möjliga orsaker till detta diskuteras avslutningsvis. En slutsats är att särskolan blivit en säkerhetsventil för att avlasta den målstyrda grundskolan, men att Carlbeck-kommitténs arbete utgjorde ett försök att föra samman Salamancadeklarationens idé om en inkluderande skola med PISA-erans mer målinriktade intentioner.

Särskola

I Skollagens 11 kapitel 2 § (SFS 2010:800) beskrivs hur elever i grundskoleålder med intellektuell funktionsnedsättning, hädanefter förkortat IF, är berättigade till en anpassad utbildning i en egen skolform som benämns grundsärskolan. Vidare beskrivs i 18 kapitlet 2 § hur äldre elever med IF har rätt till anpassad undervisning i gymnasiesärskolan. Således krävs diagnosen IF för att vara berättigad till undervisning inom såväl grund- som gymnasiesärskolan. Inom grundsärskolan finns idag (år 2021) två organisationsformer, grundsärskola och träningskola⁹. Inom grundsärskolan läser eleverna ämnen enligt en egen läroplan och har möjlighet att få betyg. De elever som inte bedöms klara av grundsärskolans kunskapskrav läser fem ämnesområden, estetisk verksamhet, kommunikation, motorik, vardagsaktiviteter och verklighetsuppfattning. Inom träningsskolan sätts inga betyg och elevernas kunskaper bedöms utifrån kriterierna grundläggande kunskap och fördjupad kunskap (Skolverket, 2018). Gymnasiesärskolan består av nationella och individuella program och skillnaden mellan dem liknar den mellan grundsärskolan och träningsskolan. Gymnasiesärskolans olika nationella program fungerar som vidareutbildning för de elever som tidigare gått enligt grundsärskolans läroplaner. De elever som tidigare gått i träningskola kan gå vidare på ett individuellt program. Elever på nationellt program läser olika skolämnen och betygsätts medan de elever som går individuellt program läser ämnesområden och bedöms enligt kriterierna grundläggande kunskap och fördjupad kunskap (Skolverket, 2018). I detta kapitel används fortsättningsvis

⁹ Efter en lagändring den 2 juli 2023 kallas båda dessa skolformer anpassad grundskola i linje med förslag i utredningen SOU 2021:11. Denna term gällde dock varken när undersökningen som kapitlet beskriver gjordes eller under den tidsperiod som undersöks. Därför används de äldre termerna i kapitlet.

begreppet särskola som ett samlingsnamn för såväl grundsärskolan och träningssskolan samt för gymnasiesärskolan.

Olika perspektiv på elever med IF

Individer med intellektuell funktionsnedsättning har under historiens gång betraktats och behandlats på många olika sätt. Under 1800-talet började flera europeiska länder etablera anstalter för sina medborgare med IF, medan det exempelvis i Frankrike lades fokus på att hitta metoder för att utveckla och undervisa dem. I Sverige kan organiserade utbildningsformer för elever med IF sägas börja med Emanuella Carlbecks och Sofia Wilkens respektive verksamheter (Frithiof, 2007). Carlbeck etablerade sina anstalter på landet utanför städerna och lade fokus på uppfostran, omvårdnad och utbildning. Wilkens etablerade sig mitt inne i Karlskrona med syfte att verka för en integrering i samhället, i första hand med fokus på utbildning och i andra hand på omvårdnad efter behov. Carlbecks linje blev sedan en modell för anstalterna under en lång tid framöver, men de två spåren löpte vidare genom 1900-talet fram till idag där frågor kring utbildning kontra omvårdnad och exkludering kontra inkludering fortfarande debatteras.

Diskussionen om hur undervisningen för elevgruppen som idag benämns elever med IF ska organiseras sträcker sig långt bakåt i tiden (Berthén, 2007). Redan vid tidpunkten för grundandet av Emanuella Carlbecks så kallade sinnesslöskolor diskuterades såväl hur undervisningen skulle organiseras som vilka elever som skulle få ta del av den (Grunewald, 2009). Denna ständigt återkommande diskussion har lett till att särskolan och dess organisation flera gånger utretts i olika statliga utredningar. Den senaste i raden av dessa var Carlbeck-kommittén, som tillsattes av regeringen 2001 för att utreda hur utbildning för elever med IF kan organiseras för att leva upp till begreppet en skola för alla.

Återkommande i diskussionerna om särskolan är farhågan att den kompetens som särskolans personal besitter om såväl elevgruppen som undervisningsmetoder, skulle gå förlorad om särskolan inte var egen skolform. Denna farhåga syns bland annat i Särskoleutredningens betänkande (SOU 1991:30) där det beskrivs hur särskolepersonals kunskap och kompetens, trots lokalintegrering med grund- och gymnasieskola, ofta stannar inom särskolans väggar. En aspekt som delvis motsäger diskussionen om eventuell förlorad kompetens lyfter såväl Berthén (2007) som Östlund (2012b) då de i sina studier beskriver utbildningsnivån hos verksamma lärare. Med stöd i statistik från

Skolverket visar Östlund hur andelen lärare med specialpedagogisk påbyggnadsutbildning drastiskt har minskat i särskolan. År 1999 var, enligt Östlund, andelen lärare med specialpedagogisk påbyggnadsutbildning 57% medan motsvarande siffra år 2010 var 37%. Denna låga andel med specialpedagogisk påbyggnadsutbildning kan ses som än mer anmärkningsvärd då det, sedan beslut fattades om nya behörighetskrav för lärare 2011 (SFS 2011:326), krävs en speciallärarexamen med specialisering mot utvecklingsstörning för behörighet att undervisa i särskolan. Dock konstaterar Östlund (2012a), med stöd i Skolverkets statistik, att andelen utbildade lärare i särskolan under samma tidsperiod konstant legat på en nivå mellan 85 till 87%.

Andra studier har påpekat att särskolan ofta kritiserats för att fokusera på elevernas omvårdnadsbehov på bekostnad av deras kunskapsutveckling. Såväl Berthén (2007) som Mineur (2013) belyser möjliga orsaker till fokuseringen på omsorg i särskolans historia. Berthén (2007) beskriver att omsorgstraditionerna som präglat den tidigare internatundervisningen av elever med IF följde med när undervisningen övergick till andra former. Särskolans verksamhet lydde fram till 1985 under omsorgslagen istället för skollagen och landstinget var fram till mitten av 1990-talet huvudman för särskolan (Berthén, 2007; Mineur, 2013). Berthén (2007) och Mineurs (2013) beskrivningar understryker med andra ord att de omsorgstankar som finns har djupa historiska rötter.

Carlbeck-kommittén¹⁰

Som ett led i det fortgående arbetet med en skola för alla tillsatte regeringen 2001 en parlamentarisk kommitté (SOU 2004:98) med uppdraget att se över utbildningen för individer med IF. Utgångspunkterna för kommitténs arbete var att utbildningen skulle hålla hög kvalitet och att samverkan mellan elever med och utan IF skulle öka. Vidare skulle Carlbeck-kommittén utreda och föreslå hur framtida undervisning för elever med IF skulle utformas. Två parallella spår skulle undersökas, huruvida särskolan och särvux skulle kvarstå som egen skolform eller om de skulle avskaffas, tillsammans med en redovisning om fördelar och nackdelar med de olika förslagen. Kommittén bestod totalt av

¹⁰ Kommittén valde att namnge sig Carlbeck-kommittén för att hedra Emanuella Carlbecks bidrag till undervisning av elever med IF.

27 personer, inklusive sekreterare och assistent. Utöver deltagare med politisk, skolpolitisk eller juridisk bakgrund deltog även experter med erfarenhet från det särskoleinriktade forskningsfältet.

År 2003 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv (Dir 2003:32) som innebar att kommittén skulle släppa utredningen om särskolans avskaffande och enbart presentera förslag på förbättringar av kvaliteten i särskolan. I direktivet redogjordes inte för bakgrunden till detta beslut, men ökad samverkan mellan elever med och utan IF skulle fortsätta vara en viktig utgångspunkt. År 2003 lämnade Carlbeck-kommittén ett delbetänkande med en lägesbeskrivning av utbildning för barn, ungdomar och vuxna med IF (SOU 2003:35). Redan i delbetänkandet uppmärksammade kommittén skillnader i de olika skolformerna som påverkade jämlikhet på ett negativt sätt. Exempelvis konstaterades att målen för undervisningen samt betygssystemen skilde sig mellan skolformerna. Vidare beskrevs elevernas valmöjligheter och möjligheter till pedagogiskt inflytande som svagare än för elever i grundskola och gymnasieskola. Ytterligare redovisades en del brister inom särskolan, bland annat frånvaron av strategier och verksamhetsplaner. Till det positiva hörde elevernas höga trivsel och föräldrarnas positiva inställning till särskolan.

Ett år efter delbetänkandet, 2004, presenterade kommittén sitt slutbetänkande (SOU 2004:98). I detta ingick flera förslag på förändringar inom särskolan. Genomgående nämns att elever med IF i så stor utsträckning som möjligt bör samverka med elever utan IF. Kommittén beskrev även att denna samverkan mellan de olika skolformerna ställer krav på utbildning av de verksamma pedagogerna. Vidare föreslogs ändringar i skollagen för att säkerställa att utbildningen i större utsträckning skulle bli likvärdig för alla elever. Bland de föreslagna förändringarna kan även nämnas namnbyte från särskola till grundsärskola och gymnasiesärskola, inklusive borttagande av det som fram till dess benämns träningsskola, krav på att elever i särskolan ska få individuella utvecklingsplaner samt en uppdatering av vilka elever som har rätten att få undervisning i särskola. Två år efter att slutbetänkandet presenterats blev det ett regeringsbyte. Den nytilsatte utbildningsministern Jan Björklund förklarade i Sveriges Radio den 28 mars 2007 att ”jag kommer idag att kasta den förra regeringens utredning om särskolan, den så kallade Carlbeck-kommittén, i papperskorgen” (Wiese, 2007). I en tidningsintervju i Svenska Dagbladet meddelade Björklund samma dag att han inte stod bakom tanken om inkludering och ökad samverkan mellan skolformerna. ”Det är en vacker tanke, men den fungerar inte

i praktiken, säger Jan Björklund” (Malmström, 2007). Detta förefaller vara den huvudsakliga anledningen till att Carlbeck-kommitténs betänkande avslås trots att ledamöterna och partierna enligt kommitténs ordförande Vivi-Ann Nilsson var överens om att ”sträva mot ökad integrering” (TT, 2007).

Om metod och urval

Resultatet grundar sig på en kvalitativ innehållsanalys av artiklar i Lärarförbundets tidskrifter *Specialpedagogen* och *Specialpedagogik* mellan åren 1997 och 2007. Artiklarna som valdes skulle på något sätt behandla eller kommentera Carlbeck-kommitténs arbete kring särskolans framtida utformning och/eller de diskussioner som föranledde kommitténs tillsättning. Tidsperioden för analysen avgränsades till decenniet 1997 till 2007. Valet av tioårsperioden faller sig naturligt då syftet är att belysa hur lärare diskuterat särskolans existens såväl före, under som efter Carlbeck-kommitténs utredning. Eftersom utredningen inte uppstod ur ett vakuum och diskussionen utifrån den inte heller upphörde efter slutbetänkandets publicering, redovisas även diskussionen före tillsättandet och diskussionerna efter kommitténs slutbetänkande. Under genomgången av tidskrifterna identifierades 26 artiklar för analys då de uppfyllde något eller några av de uppsatta kriterierna, det vill säga att de berörde Carlbeck-kommittén, särskolans pedagogik, särskolan som skolform eller speciallärare i särskolan, nio från *Specialpedagogen* och 17 från *Specialläraren*. Artiklarna markeras i resultatet med tidskriftens namn, årtal och nummer (t.ex. *Specialpedagogen* 04-1). Om det finns flera artiklar från samma nummer märks de ytterligare med en siffra, som *Specialpedagogen* 04-1.2.

Resultat

I artiklarna framträder tydligt diskussionen om särskolan ska avskaffas eller bevaras. Vid tidpunkten före tillsättandet av Carlbeck-kommittén, konstaterades i fyra artiklar att elevantalet i särskolan ökat kraftigt. I en ledare i *Specialpedagogen* 99-1 konstateras att denna ökning uppgår till drygt 30 procent. Vidare beskrivs fackets syn på fenomenet:

Orsaken till ökningen är inte att det föds fler barn med utvecklingsstörning. Utvecklingen går hand i hand med att grundskolans resurser skurits ned med att lärarna har blivit färre, med att grupperna har blivit större. Det har skett samtidigt som specialpedagoger, talpedagoger och elevvårdspersonal har blivit allt mer sällsynta i skolan (s.3).

Denna förklaringsmodell delas av samtliga aktörer vilket tydligt framgår i Specialpedagogen 99-2.2 där det i en redogörelse av en rapport från Kommunalförbundet konstateras att ”många kommuner i undersökningen uppger att minskningen av specialundervisningen i grundskolan är en orsak till särskolans snabba tillväxt” (s. 22).

I samma ledare konstateras också att:

Det behöver inte vara så att det är ”fel” elever som skrivs in i särskolan, alltså elever som inte har autism eller en utvecklingsstörning. Snarare kan det vara så att eleverna med de lindrigare formerna av dessa funktionshinder, med stöd och hjälp, tidigare kunnat gå i den vanliga grundskolan. De senare årens nedskärningar kanske omöjliggjort detta (s. 3).

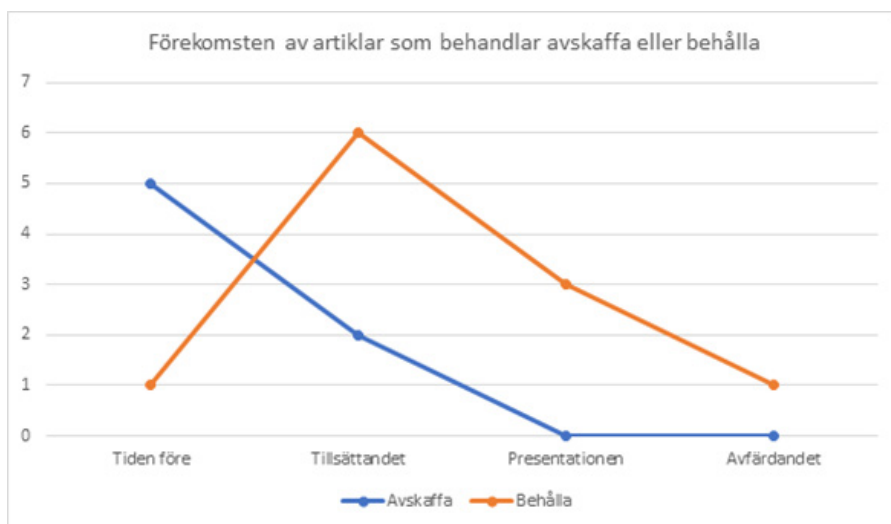
Den elevökning som påtalas i nämnda ledare återkommer i flera analyserade artiklar och orsakerna relateras i samtliga till nedskärningar i grundskolan. Således delar flera aktörer bilden av att nedskärningar i grundskolan är en av orsakerna till ökningen i särskolan. Dock framkommer ytterligare en orsak till elevökningen när det i Specialpedagogen 99-2.2 konstateras att:

de tvingande skrivningarna i dagens uppnåendemål för grundskolan har dels gjort de svagpresterande eleverna mer synliga, dels gjort att de får allt svårare att klara skolgången i allt större klasser (s. 22).

Detta uttalande, hur grundskolans förändrade krav på kunskap lett till att elever med IF som tidigare klarat grundskolan inte längre gör det och därför placeras i särskola, indikerar andra orsaker till elevökningen än enbart neddragningar i grundskolan. Inte enbart nedskärningar i grundskolan utan även skolformens organisation är en bidragande faktor till att flera elever skrivs in i särskolan. I diskussionen som förs kring särskolans kraftiga elevökning framkommer, utan invändningar, en mycket tydlig bild av orsaken till detta. Som en direkt konsekvens av minskad specialundervisning, ekonomiska nedskärningar och en målstyrd undervisning klarar inte grundskolan av att fånga upp och stötta elever som den gjort tidigare. Särskolan fungerar i det här fallet som en säkerhetsventil som får hantera de elever som faller utanför skolans nya och snävare organisation.

Argument som omöjliggör ett avskaffande

Vid tiden före Carlbeck-kommittén dominerar artiklar där ett avskaffande diskuteras (fem artiklar), medan endast en artikel talar om att behålla särskolan. Vid tidsperioden för tillsättandet av kommittén blir



Figur 7.1. Förekomsten av antalet artiklar som behandlar avskaffa eller behålla särskolan under de olika tidsperioderna.

en förändring i diskussionen synlig, då förekomsten av antalet artiklar som förespråkar ett avskaffande av särskolan sjunker till enbart en. Samtidigt ökar förekomsten av antalet artiklar som förespråkar att särskolan bibehålls markant under samma tidsperiod till sex. Denna förändring blir ännu tydligare under de två följande tidsperioderna då det inte längre förekommer artiklar där ett avskaffande av särskolan diskuteras. Under dessa tidsperioder förekommer enbart artiklar som diskuterar ett bibehållande av särskolan. Dock blir det tydligt att även de artiklarna minskar i antal under de två sista tidsperioderna. Diskussionen om att behålla eller avskaffa särskolan, sett till antalet artiklar, är som intensivast vid tiden för tillsättandet av Carlbeck-kommittén (åtta artiklar) tätt följd av tiden före tillsättandet (sju artiklar). Vid tiden för presentationen av kommitténs delrapport och slutbetänkande dalar antalet artiklar kopplade till frågan om skolform (tre artiklar) för att vid tiden för avfärdandet endast omnämnas i en artikel.

Förändringen i den rörelse som synliggörs i figur 7.1 under tidsperioden för tillsättandet av kommittén, får en möjlig förklaring i texterna. I Specialpedagogen 02-5.1 beskrivs hur den dåvarande socialdemokratiska utbildningsministern under valrörelsen proklamerat att särskolan kommer att bli kvar om socialdemokraterna bildar regering efter valet. Detta uttalande görs trots att den av den socialdemokratiska regeringen tillsatta Carlbeck-kommittén utreder möjligheten att avskaffa särskolan

och ännu varken presenterat delrapport eller slutbetänkande. I samma artikel beskrivs att även de borgerliga oppositionspartierna vill behålla särskolan. Således råder politisk enighet om att behålla särskolan och under denna period minskar även antalet artiklar som förespråkar ett avskaffande av särskolan. Trots denna politiska enighet uttrycks i Specialpedagogen 02-5.1:

Trots sina uttalanden anser utbildningsministern inte att det finns någon anledning för honom att skriva om utredningsuppdraget. I sitt svar framhåller han att hans utgångspunkt är att särskolan och särsvux ska finnas kvar som egna skolformer (s. 9).

Således ska Carlbeck-kommittén även i fortsättningen utreda ett avskaffande av särskolan trots den politiska enigheten om att behålla densamma. Detta uttalande kommenteras av LF med en relevant fråga:

Men frågan kvarstår. Varför ska kommittén utreda ett alternativ som en bred politisk majoritet i riksdagen kommer att avvisa? Fortsättning kanske följer ... (s. 9).

Fackets fråga och antagande om en fortsättning besvaras och besannas redan i mars följande år (2003) då den politiska enigheten om att behålla särskolan leder till att regeringen författar ett tilläggsdirektiv till Carlbeck-kommittén (Dir. 2003:32) där utredningens del om ett avskaffande av särskolan plockas bort. Således indikerar avsaknaden av artiklar om ett avskaffande av särskolan under de två sista tidsperioderna att denna förändring är ett resultat av den politiska enighet som lett till att ett avskaffande inte utreds av Carlbeck-kommittén. En följdfråga till detta konstaterande blir vilka argument som har lett fram till denna enighet?

Argument 1: Lärmiljön

De positiva förhållanden som råder inom särskolans lärmiljö lyfts fram som argument både för att avskaffa och behålla särskolan. I Specialpedagogen 00-5 beskrivs att särskolan är ”den bästa skolan vi har i vårt land — ett föredöme för andra och räddningen för tio-tusentals barn” (s. 21). I samma artikel uttrycker författaren också att ”den pedagogik, de läromedel och den struktur med små klasser som finns i särskolan måste komma många fler tillgodo” (s. 20). Att särskolans goda lärmiljö ska överföras till grundskolan för att på så sätt bli ett stöd för fler än de elever som tillhör särskolans elevgrupp, utgör således ett argument för att avskaffa särskolan. I en insändare

i Specialpedagogen 01-5 används samma argument för att istället behålla skolformen.

Således kan den goda lärmiljön å ena sidan användas för att hävda att särskolan ska avskaffas som skolform och att dess möjligheter ska komma fler till godo. Å andra sidan används samma argument för att behålla särskolan genom att betona skolformens goda miljö och dess betydelse för undervisningen av elever med IF. Diskussionerna om särskolans goda lärmiljö förekommer i störst utsträckning vid tiden före kommitténs tillsättande (tre artiklar), minskar vid tidpunkten för tillsättandet (en artikel) för att sedan helt försvinna. Denna rörelse kan sättas i relation till rörelsen som tidigare redogjorts för i diskussionen om att avskaffa eller behålla särskolan. Även denna visar att diskussionen om särskolans lärmiljö anses betydelsefull vid tidpunkterna före och vid tillsättandet av Carlbeck-kommittén, medan dess betydelse avtar när samtliga riksdagspartier i valrörelsen 2002 deklarerat att särskolan ska finnas kvar. Således kan rörelsen i antalet artiklar ses som ett uttryck för vikten av att inför kommitténs arbete belysa särskolans fördelar i syftet att de inte skulle försvinna vid ett eventuellt avskaffande. I linje med detta synsätt blir då avsaknaden av artiklar som berör ämnet i de sista perioderna ett uttryck för att fördelarna med att framhålla särskolans lärmiljö avtagit i och med ställningstagandet att särskolan som skolform behålls. Sammantaget torde enigheten om särskolans goda lärmiljö utgöra ett starkt argument för att behålla densamma då ett överförande av dess arbetssätt och lärmiljö till samtliga elever i grundskolan skulle innebära betydande kostnader.

Argument 2: Samarbete och integrering

Vinsterna av ett utökat samarbete mellan grundskolan och särskolan uttrycks från såväl LF som i Carlbeck-kommitténs delrapport och slutbetänkande. Fackets syn på detta framkommer tydligt i en ledare i Specialpedagogen 98-1:

I dessa dagar när fortbildning, kompetensutveckling och skolutveckling diskuteras livligt undrar jag hur kommunerna använder sig av den specialpedagogiska kompetens de "fått" genom särskolans kommunalisering?! (s. 2).

LF menar således att kommunerna i och med kommunaliseringen av särskolan som enligt LF:s synsätt inte utnyttjas fullt ut då samarbetet mellan de olika skolformerna ofta är bristfälligt. Detta trots att många särskolor under den aktuella tiden är lokalintegrerade i grundskolor. Således framkommer även i de analyserade artiklarna att det trots lokalmässig integration finns en osynlig mur mellan skolformerna.

Denna klyfta är möjligen en rest av den långa tradition av åtskillnad vi kan se har förekommit mellan den reguljära skolan och skolan för elever med olika sorters funktionsnedsättningar.

Ytterligare en möjlig faktor som bidrar till avsaknaden av samarbete mellan skolformerna framkommer i Specialpedagogen 02-3 där skillnader i specialpedagogisk utbildningsnivå och erfarenhet av att arbeta med elever med IF beskrivs. Lärare i grundskolan har enligt Skolverket en låg grad av både utbildning och erfarenhet av detta jämfört med lärare i särskolan. Denna uppfattning delas, enligt undersökningen artikel refererar till, också av grundskollärarna själva.

Ännu en aspekt lyfts fram i diskussionen om bristande samarbete mellan skolformerna i Specialpedagogen 03-3 där särskollärare konstaterar att "...tyvärr blir det svårare att integrera eller inkludera ju äldre eleverna blir" (s. 23). Den verksamma personalens erfarenheter av svårigheter att integrera särskolans elever med grundskoleelever i de högre årskurserna, tillsammans med avsaknaden av samarbete mellan skolformerna anses utgöra hinder som måste lösas innan särskolan kan avskaffas.

Argument 3: Grundskolan är inte redo

Ett argument som tydligt visar att diskussionen om att avskaffa eller behålla särskolan inte är helt svart eller vit återkommer vid flera tillfällen. LF beskriver argumentet i en ledare i Specialpedagogen 01-3.1:

Men mitt förslag är det motsatta. De kommuner som vill avskaffa särskolan ökar den pedagogiska kvalitén i grundskolan, När man sedan i grundskolan kan erbjuda alla elever en skraddarsydd pedagogik, så behövs inte särskolan längre. Då har vi bara en skolform. Jag hoppas att vi så småningom kommer dit. Men där är vi inte i dag och i alla fall under överskådlig tid behövs särskolan (s. 23).

Denna ståndpunkt utgör ett tydligt argument för att behålla särskolan, men öppnar samtidigt upp argumentet för att på sikt avskaffa den. Positionen, som kan liknas vid ett mellanting mellan att avskaffa eller behålla särskolan, återkommer hos LF i så gott som samtliga artiklar där fackets röst blir synlig. Å ena sidan konstateras att särskolan är viktig samt besitter kunskaper och kompetens som går förlorade vid ett avskaffande. Å andra sidan konstateras att särskolan mycket väl kan avskaffas när det finns ett fullgott alternativ. Således kan LF:s hållning att grundskolan ännu inte är redo för att ta emot särskolans elever ses som ett uttryck för att facket lyssnat på sina medlemmars oro över bristande kunskaper om IF inom grundskolan.

Denna linje är LF långtifrån ensam om att lyfta i debatten. Liknande tankegångar som de LF uttrycker förs även fram i en debattartikel i Specialpedagogen 05-3: "Först då grundskolan har god kompetens att möta behoven hos alla elever kan vi börja diskutera en avveckling av särskolan" (s. 41). Sammantaget torde dock argumentet att grundskolan ännu inte är redo för att bedriva individanpassad pedagogik utgöra en tankeställare till dem som är satta att besluta om särskolans framtid. Vid ett avskaffande av skolformen skulle grundskolans huvudmän tvingas att skapa en verksamhet anpassad utifrån samtliga elevers behov, såväl de med IF som andra funktionsnedsättningar och elever utan funktionsnedsättning. Osäkerheten kring hur denna organisation skulle lösas rent praktiskt och ekonomiskt torde bidra till inställningen att behålla särskolan.

Särskolan – "en strategi för att täcka resursbrister i grundskolan"

Vid tiden före kommitténs tillsättande diskuteras den stora ökningen av inskrivningar i särskolan. Som nämnts vid flera tillfällen här, så uppges 1990-talets stora besparingar i skolan tillsammans med den ökade kommunala friheten att organisera skolfrågan som starkt bidragande orsaker (Skolverket, 2000). Den kommunala valfriheten, som i sig har ett stort ideologiskt värde, leder således till att beslut fattas och besparingar genomförs, som i princip omöjliggör att andra ideologiska begrepp som inkludering och en skola för alla kan uppfyllas. Två av artiklarna berör frågan att grundskolan har fått svårare att tillgodose alla elevers behov och att de elever som tidigare med rätt stöd har kunnat gå kvar i grundskolan nu i ökad omfattning skrivs in i särskolan. Detta visar på vikten av att grundskolan individualiserar och anpassar undervisningen och på konsekvenserna när den inte klarar av det. En debattartikel i Specialpedagogen 00-5 pekar på just detta. Här uttrycks att gränsdragningen för vilka barn som ska gå i särskola "har varit ett problem så långt man kan minnas!" (s. 18). Även Skolverket kommenterar orsakerna till särskolans elevökning i Specialpedagogen 00-6:

Av den ytterligare analys av orsakerna till det ökade elevantalet i särskolan som Skolverket publicerat i oktober 2000 framgår att inskrivning i särskolan kan vara en strategi för att täcka resursbrister i grundskolan (s. 26).

Som tydligt framgår i citatet ovan formuleras en tankeväckande fråga. Är ökningen av elever i särskolan en strategi för att flytta fokus från hur resursbrister i grundskolan sorterar ut elever? Om svaret på frågan som Skolverket lyfter är ja, innebär det således att fokus från

grundskolans resursbrist flyttas genom denna strategi. Istället för att diskussionen handlar om konsekvenser i form av till exempel bristande målpuppfyllelse på grund av grundskolans besparingar, diskuteras istället särskolan. Vidare synliggörs här ekonomiska konsekvenser av skolans kommunalisering då skolans budget nu är en kommunal angelägenhet, vilket medför olika förutsättningar beroende på de enskilda kommunernas ekonomi. Hur ekonomiska incitament påverkar frågan om elevers skolplacering tydliggörs i Specialpedagogen 99-2.2, där en representant för LF påpekar att en särskoleelev genererar fyra gånger större elevpeng än en grundskoleelev. Med detta kan således en inskrivning i särskolan ses som en strategi för att ge elever specialpedagogiskt stöd utan att behöva öka sina utgifter i samma utsträckning som om stöd skulle sättas in i grundskolan. Ett annorlunda synsätt på hur ekonomiska incitament påverkar inskrivningen i särskolan framförs i samma artikel "Skolledarnas beroende av "skolpeng" stävjar integreering. De menar att föräldrar tar sina barn från en skola som integrerar särskoleelever" (s. 23). Här framkommer således en farhåga för att ökat samarbete mellan grundskola och särskola ska leda till minskade ekonomiska resurser då vårdnadshavare flyttar sina barn, och med dem elevpengen, till en skola utan integrerad särskola. Således sätter rädslan att förlora pengar vid en eventuell elevflykt käppar i hjulet för skolledare att skapa en inkluderande skola.

Sammantaget torde de svårigheter som framkommer i argumenten ovan leda till den breda politiska enighet som råder kring att behålla särskolan. Således finns det i detta läge, trots formuleringar om inkludering i Salamancadeklarationen (Svenska Unescorådet, 2006) ingen politisk möjlighet att avskaffa särskolan. Då grundskolan fått förhålla sig till både ekonomiska och specialpedagogiska nedskärningar kombinerat med en starkare målstyrning är särskolan helt enkelt nödvändig för att fånga upp de elever som inte längre passar in inom grundskolans ramar. Den politiska enigheten kring att behålla särskolan är således ett uttryck för att Sveriges skolsystem vid tidpunkten för Carlbeck-kommittén trots visioner om en skola för alla ännu inte är redo att täppa till den ventil som särskolan utgör åt grundskolan.

Omsorg och/eller kunskap? – före, under och efter Carlbeck-kommittén

Diskussionen att särskolans fokus på omsorg sker på bekostnad av elevernas kunskapsutveckling kan spåras bakåt till skolformens föregångare. Något förenklat kan diskussionen ses som uttryck för de två spåren som beskrivs i detta arbete. Kampen mellan dem synliggörs under hela

tidsperioden. Vid tiden för tillsättandet av Carlbeck-kommittén framträder de två spåren tydligt i relation till betyg och kunskapsutveckling i särskolan. I Specialpedagogen 01-3.4 framkommer omsorgsspåret när en representant för Skolverket beskriver varför verket inte utformat fasta nationella mål för alla särskolans elever. Här framkommer att Skolverket ser en problematik i att upprätta fasta nationella mål och anser att betyg i särskolan är av mindre vikt. I Specialpedagogen 01-6.1 synliggörs det andra spåret i en artikel som beskriver en rapport från Skolverket: "Eleverna i särskolan trivs och mår bra, men deras kunskapsutveckling är dålig" (s. 10).

Vi kan konstatera att en och samma myndighet ger uttryck för kampens båda sidor. Detta genom att förmedla en tudelad bild där å ena sidan betyg i särskolan tonas ner och fasta nationella mål inte utformas, medan å andra sidan brist på kunskapsutveckling konstateras vara ett problem. Att även politiker uppmärksammar denna tudelade bild av kunskapsutveckling och omsorg i särskolan framkommer i Specialpedagogen 02-2. Här synliggörs det genom en beskrivning av hur Carlbeck-kommittén ska utreda utformningen av såväl läro- och kursplaner som betygssystem för både särskolan som egen skolform och som en eventuell framtida enhetsskola där sär-, grund- och gymnasieskola slås samman. Den utredning kommittén ska genomföra kan således ses som en följd av Skolverkets tidigare motsägelsefulla synsätt på betyg och kunskapsutveckling. Mot denna bakgrund kan Carlbeck-kommitténs arbete således ses som ett försök att skapa en enhetlig syn på hur frågor om betyg och kunskapsutveckling ska lösas för elever med IF. Kommitténs arbete blir därmed ett försök att stoppa kampen mellan de två spåren för att finna en gemensam linje. Med andra ord kan det även förstås som att kommitténs uppdrag egentligen var att förena Salamancas principer om inkludering med den kunskapssyn som följer av OECDs¹¹ PISA-undersökning. Med facit i hand kan det konstateras att det inte fungerade så bra.

I såväl Carlbeck-kommitténs delrapport som i slutbetänkandet framkommer kritik mot att skolformens omsorgsarbete leder till låg kunskapsutveckling. Återigen synliggörs här de två historiska spåren. På ena sidan återfinns Carlbeck-kommittén som anser att särskolan bör

¹¹ OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development, är en internationell organisation med uppgift att föreslå politiska och ekonomiska policyåtgärder som gagnar tillväxt, demokrati och marknadsekonomi. <https://www.regeringen.se/internationella-organisationer-och-samarbeten/oecd/>

satsa mindre på omsorg och mer på kunskapsutveckling. Företrädare för den andra sidan framträder i Specialpedagogen 03-3 där lärare i särskolan kritiserar Carlbeck-kommitténs slutsatser att särskolan inte satsar på kunskapsutveckling. En särskollärare uttrycker motsatsen, att vissa av särskolans kursplaner är utformade på en för hög nivå för många elever. Denna skillnad mellan kommittén och verksam personal i synen på betyg och kunskapsbedömning ger även en annan särskollärare uttryck för genom följande konstaterande: "De fyller ingen som helst funktion. De är bara en papperslapp" (s. 26). Kampen mellan de två spåren synliggörs även i samband med att Carlbeck-kommittén presenterat sitt slutbetänkande. I Specialpedagogen 04-6 visar den sig tydligt i särskollärares kommentar Carlbeck-kommitténs förslag:

Betoningen av mer betyg och fler betygssteg i den nya särskolan är inget som de ser fram emot. De har aldrig hört att vare sig elever eller föräldrar efterfrågar betyg och undrar för vems skull denna ändring gjorts (s. 23).

Ett möjligt svar presenteras i Specialpedagogen 06-3 där regeringens planer för särskolan presenteras. I dessa planer ingår ett förstärkt kunskapsuppdrag. Här framkommer att såväl Carlbeck-kommittén som regeringen representerar ett annat spår än de citerade särskollärarna. De tankar som ligger till grund för förändringar i särskolan med fokus på kunskapsutveckling, kännetecknas av den socialdemokratiska parollen "alla ska med". Parollen användes frekvent under denna tidsperiod i kombination med Salamanca-deklarationens intentioner och blir tydlig i följande beskrivning:

Alla elever har rätt att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Det är viktigt att särskoleelever ska ha möjlighet att, så långt de har förutsättningar, läsa grundskolans och gymnasieskolans ämnen och få betyg i dessa, säger skolminister Ibrahim Baylan (s. 9).

Regeringens intention med ett förändrat och förtydligat kunskapsuppdrag i särskolan kan således ses som ett försök till utökat samarbete mellan skolformerna, där elever med IF ska kunna läsa vissa kurser i särskolan och vissa i grundskolan. Detta torde ligga i linje med intentionerna i Salamancadeklarationen där en skola för alla eftersträvas. Den diametrala skillnad som framkommer i synen på betygens roll i särskolan kan ses som en krock mellan en politisk vision och den upplevda verkligheten.

Politiker och expertmyndigheter ger uttryck för en politisk vision om att skapa en skola för alla där alla elever ska ha samma betygssystem,

ett betygssystem för alla. En sådan förståelse av inkludering för dock med sig en hel del problem. Särskollärare påpekar hur den politiska visionen inte stämmer med praktiken. Betygssystemet med meritvärden som grundskolans elever använder för att konkurrera om högre utbildningar och arbeten, fyller enligt detta synsätt ingen funktion för särskolans elever, då dessa i mycket liten utsträckning deltar i konkurrensen om utbildning och arbete. Det primära för särskolans elevgrupp uttrycks av en särskollärare vara "att klara ett eget boende, en god fritid och någon form av sysselsättning" (Specialpedagogen 04-6, s. 24). Denna krock mellan omsorg och kunskapsutveckling framstår som ett dilemma i och med att två målbilder, som inte alltid är förenliga, förekommer i särskolan och att särskollärare ofta tvingas välja en av dem. Kollisionen mellan dessa två synsätt resulterar i att det även efter Carlbeck-kommitténs utredning och förslag fortsatt råder oenighet när det gäller betyg och kunskapsutveckling i särskolan. En fråga som väcks är om detta dilemma, som särskollärare hanterar dagligen, utgör en del av särskolans natur, dock med lokalt och individuellt olika lösningar.

Från en skola för alla till betyg för alla - diskussion

Diskussionen om ett avskaffande eller ett behållande av särskolan är kopplad till diskussionen om särskolans uppdrag: kunskap och/eller omsorg. Kunskapsdelen hanteras huvudsakligen i relation till betyg, vilket ger de två spåren en ny inriktning och nu framträder i diskussionen om betyg och kunskapsutveckling. Denna diskussion fortgår under kommitténs arbete och färgar såväl dess delbetänkande som dess slutbetänkande. Den ökade betydelse som betygen tillskrivs kan ses i relation till OECDs PISA-mätningar som inleds under denna tidsperiod.

Var tredje år genomförs en internationell PISA-studie som undersöker 15-åringars kunskaper inom läsförståelse, matematik och naturkunskap. Även ett fjärde område, problemlösning, undersöks med olika inriktningar olika år. Till skillnad från andra studier om skolresultat menar OECD att PISA har en tydligare inriktning mot förmågor med stort inflytande på elevernas vuxenliv. Den första undersökningen genomfördes 2000 och Sverige har deltagit sedan starten (OECD, u.å.). PISA-undersökningarna introduceras under den tid vår studie behandlar. Sveriges resultat låg från början på en relativt hög internationell nivå, men sjunker kontinuerligt fram till 2012 då resultaten vände uppåt igen. PISA har under åren fått mycket uppmärksamhet i press och även stor betydelse inom politiken. I skenet av Salamancadeklarationens

formuleringar kring inkludering och en skola för alla, kan PISA-undersökningar te sig problematiska. Ydesen & Au (2018) belyser det politiska och ideologiska dilemma som uppstår i mötet mellan visioner om inkludering och kunskapsmätningar med hjälp av standardiserade tester. Å ena sidan inkludering som förutsätter heterogena klasser med en mångfald av elever med olika förutsättningar och å andra sidan internationella tester med strävan efter konstant höjning av skolans akademiska nivå tillsammans med marknadens sortering av elever i en alltmer segregerad skola.

I samband med att dessa mätningar inleddes seglade den politiska frågan om betyg och kunskapsutveckling upp och intog en dominerande ställning, vilket kan förstås som att politiker tillskriver PISA-mätningar stort värde. Detta synliggörs även i diskussionen om särskolan ska behållas eller avskaffas, då frågan tappar i vikt i och med den politiska samsynen att behålla densamma, medan frågan om betyg tillskrivs stort värde. Det sker följaktligen en rörelse där Carlbeck-kommitténs uppdrag vid tiden före tillsättandet speglade en politisk intention att skapa en skola för alla, till att vid tiden för presentationen spegla en politisk intention om att skapa betyg för alla.

Som tydligt framkommer i såväl tidigare forskning (Wahlström, 2001) som i detta kapitel påverkar kommunaliseringen av skolan verksamheten i såväl grundskolan och gymnasieskolan som särskolan. En tydlig effekt är att samtliga aktörer är överens om att nedskärningar i grundskolan är en starkt bidragande faktor till ökningen av elever i särskolan. Den kommunala friheten att organisera skolornas ekonomi verkar ta sig uttryck i en minskning av den specialpedagogiska verksamheten i grundskolan, vilket leder till att flera elever skrivs in i särskolan. Kommunaliseringen får konsekvenser för enskilda elever, vilka tidigare klarat sig i grundskolan med befintligt stöd, genom att de så gott som tvingas in i särskolan för rätt stöd, vilket i förlängningen även påverkar deras möjligheter till vidare studier och valmöjligheter i yrkeslivet. Den kommunala valfriheten med stark koppling till en politisk vilja krockar med en annan politisk intention, en skola för alla. Därigenom kan Carlbeck-kommitténs uppdrag ursprungligen ses som en slags åtgärd för att minska de negativa effekterna av denna krock.

Då skolan efter kommunaliseringen 1991 får ändrade ekonomiska förutsättningar, utifrån den så kallade friskolereformen (SOU 1991/92:95, SOU 1992/93:230), påverkade det också särskolans verksamhet och inriktning. Efter denna reform blev skolan, i och med införande av skolpeng och fritt skolval, en marknadsaktör där konkurrens

om elever råder. I konkurrensen blir elever i behov av specialpedagogiskt stöd ett problem som måste lösas (jfr. Specialpedagogen 99-2). Som nämnts tidigare blir det särskolan som i sin ökning av elever får utgöra en del av lösningen på detta problem.

När PISA-undersökningarna inleds ökar konkurrensen mellan såväl skolor som länder. Detta leder till en mer målstyrd skola där Salamancadeklarationens inkluderingsideal tvingas förhålla sig till PISA-undersökningens standardiserade prov i syfte att mäta det enskilda landets skolkvalitet (jfr. Ydesen & Au, 2018). I denna mätande kontext ingår särskolan som å ena sidan inte deltar i PISA-undersökningen, men som å andra sidan utifrån en tolkning av begreppet skola för alla ändå i huvudsak ska närma sig grundskolan med dess organisation kring läroplaner och betyg.

Som både Blom (2003) och Grunewald påtalar i Specialpedagogen 00-5, har särskolan en mycket heterogen elevgrupp med stora variationer av behov och förutsättningar. Mätningar av särskolans resultat blir därför i många fall svåra att redovisa. Inte för att resultat saknas, utan för att de utifrån den heterogena elevgruppen kommer skilja sig mycket åt. All utveckling i skolan låter sig inte mätas och redovisas på kvantitativa sätt med siffror och diagram. Dilemmat vi tidigare behandlat, kring spänningsfältet mellan Salamanca och PISA, visar sig här på flera sätt. Dels ser vi hur en ökande standardisering av mätbara resultat tar sig in i verksamheter som särskolan där resultat i traditionell mening är svår-mätbara. Vi ser också hur det ideologiska dilemmat återigen blir tydligt i brytningspunkten mellan vilka som ska mätas och inte mätas i PISA. Debatten kring detta fortgår och visar sig i nutid då utbildningsminister Anna Ekström år 2021 får skarp kritik från Riksrevisionen för att en alltför stor andel elever exkluderats i PISA-undersökningen 2018/2019. Inom visionen om en skola för alla hade 11% av eleverna exkluderats från undersökningen då de ansetts inte kunna genomföra testerna (SVT, 2021-05-01).

Skolan och särskolan har under hela sin verksamma tid naturligtvis utvecklats på många sätt. På ett sätt har dock mycket lite hänt inom sarskoleprofessionen. Diskussioner som förs idag kring hur särskolan ska organiseras fördes även för motsvarande elevgrupp under hela förra seklet och även under seklet dessförinnan. Carlbeck-kommitténs betänkande avslås, men har på liknande sätt fått inflytande över dagens organisation av särskolan. De två spåren ser inte ut att upphöra eller förenas, utan diskussionen fortsätter: ska elever undervisas och utvecklas tillsammans eller ska skolor differentieras? Ska elevers olika

förutsättningar för lärande avgöra vilken skolform de ska sorteras in i eller är det just dessa olika förutsättningar som ska avgöra hur en skola för alla ska utformas?

Salamanca och PISA: som politisk och professionell praktik

Under kommitténs verksamma år producerades ett betänkande på över 300 sidor, med förslag till åtgärder som på olika sätt är tänkta att lyfta särskolans verksamhet, öka graden av samverkan mellan grundskola och grundsärskola samt mellan gymnasieskola och gymnasiesärskola. Trots denna gedigna utredning är det märkligt tyst i Lärarförbundets specialpedagogiska tidskrift kring kommitténs arbete. Vår tolkning är att Carlbeck-kommittén befinner sig på en politisk arena, delvis skild från den arena där särskolan verkar. Vid betydelsefulla tillfällen (skapande av kommittén, presentation av tilläggsdirektiv, presentation av betänkanden, avfärdande av betänkande) träder kommittén fram ur denna politiska skugga och gör sig synlig inom särskolans praktik. Ett exempel på detta är att argumenten för att avskaffa särskolan avtar med tiden. Innan kommitténs tillsättande förekommer artiklar som i ljuset av Salamancadeklarationen argumenterar för ett avskaffande av särskolan och en högre grad av inkludering. Vår tolkning är att det egentligen inte finns någon politisk vilja, eller kanske hellre möjlighet, att fullt ut verkställa ett avskaffande. Det är en ideologisk hållning som kan ventileras utan "risk" för att den ska realiseras i praktiken. När Carlbeck-kommittén sedan etableras och lyfter frågan om ett avskaffande, ökar genast intresset för frågan och argumenten för ett behållande. I övrigt är fackets inställning till kommitténs frågor ibland försiktigt ställningstagande, men oftast endast rapportering eller konstaterande. Kommitténs tillsättande och dess uppdrag noteras i tidskriften, men utan kommentarer. I en diskussion om kommitténs utredning av särskolans avskaffande, refereras till dåvarande skolministerns uttalande om att regeringen önskar behålla särskolan. Carlbeck-kommitténs uppdrag är fortfarande att utreda ett avskaffande. LF ställer sig då kritisk till att utredningen av en avveckling av särskolan kvarligger i kommitténs uppdrag då det råder politisk konsensus om att särskolan ska behållas.

LF visar ett visst ställningstagande i samband med att kommitténs delbetänkande presenteras då Carlbeck-kommittén träder fram ur den politiska skuggan i ett reportage från en särskola och en gymnasiesärskola. I reportaget presenteras delbetänkandet (Specialpedagogen 03-3)

och det kan ses som en kommentar till presentationen där särskolan får kritik för att i för liten omfattning fokusera på kunskapsutveckling. I reportaget uttrycker verksamma särskollärare att de inte delar kommitténs uppfattning. Här framkommer således hur facket väljer att lyfta fram två skolor där gängse uppfattningar om verksamheten inte stämmer. Skolorna lyfts också fram som kommentarer till Carlbeck-kommitténs delbetänkande och visar därigenom uppfattningen att kommittén inte har kommit fram till något nytt inom detta område. Detta kan ses som ett uttryck för att facket inte vill bidra i den kritik som ofta riktas mot särskolan och därmed också mot fackets medlemmar.

Det kan även tolkas som att facket väljer att ställa sig på samma sida som de verksamma lärarna och således blir företrädare för en annan linje än Carlbeck-kommitténs och politikens. Noterbart är att facket väljer att ta ställning helt emot den omfattande forskning som finns inom just detta område. Såväl Carlbeck-kommittén som de studier som tidigare genomförts är överens om att särskolan sedan lång tid tillbaka har svårt att lämna omsorgsperspektivet för att i stället kombinera det med ett kunskapsperspektiv (Berthén, 2007; Blom, 2003; 2012; Mineur, 2013; Wahlström, 2001; Östlund, 2012b). När kommitténs slutbetänkande presenteras återkommer tidningen till de skolor som besöktes i ovan nämnda reportage. I Specialpedagogen 04-6 beskrivs betänkandet tillsammans med ett kommenterande reportage där särskollärare upplever att kommitténs förslag redan är verklighet i deras skolvardag och att inga större förändringar kommer ske. Sannolikt delar även facket den uppfattning som lärarna i reportaget uppvisar, att särskolan i praktiken fortsätter på ungefär samma sätt som tidigare. Särskollärarna konstaterar lakoniskt ”det man läst hittills [i Carlbeck-kommitténs förslag] innebär inga större förändringar” (Specialpedagogen 04-6, s. 24). Uttalandet illustrerar hur särskoleprofessionen vant sig vid att skolformen genom åren ofta utsatts för kritik och i olika omgångar varit hotad men i slutändan inte väsentligt förändrats (jfr. med Berthén, 2007; Blom, 2003; Mineur, 2013; Wahlström, 2001; Östlund, 2012b). Med andra ord är det ”business as usual”, så lärarna behöver inte på allvar engagera sig i frågan, då erfarenheten säger dem att politiska visioner om förändring i slutet ofta inte leder till konkret förändring av verksamheten.

Året efter återkommer Carlbeck-kommittén i en artikel i Specialpedagogen 05-3 där kritik riktas mot flera av kommitténs förslag. Efter denna artikel nämns inte kommittén förrän skolminister Björklund år 2007 står redo med papperskorgen och i Carlbeck-kommitténs sekreterares kommentarer av denna händelse i Specialpedagogen 07-4.

Resultaten indikerar att verkligheten i vilken särskolan och LF befinner sig endast i liten omfattning förändrats under tiden för Carlbeck-kommitténs arbete. Kommitténs försök att rubba organisationen i riktning mot mer inkluderande och samverkande arbete har slagits tillbaka på ett aktivt sätt, dels av den breda politiska enigheten om att behålla särskolan, dels av skolminister Jan Björklunds uttalande tillsammans med en i princip utebliven diskussion av fack och lärarprofession. De frågor som behandlas av Carlbeck-kommittén kan dock inte beskrivas som obetydliga för professionen. Exempelvis borde ett avskaffande av särskolan ha en mycket stor påverkan på såväl elever som personal inom både grund- gymnasie- och särskola. Varken den fackliga organisationen eller den övriga särskoleprofessionen visar dock något större engagemang i den eller andra frågor som kommitténs behandlar. Vad beror det på att frågorna stannar på den politiska nivån utan att få genomslag i den fackliga och professionella?

En tolkning som vi inledningsvis snuddat vid är att Carlbeck-kommitténs arbete är ett politiskt arbete, initierat av politiker och med externa experter och sakkunnigas stöd utfört av politiker. Slutrapporten, kommitténs betänkande, har till syfte att ligga till grund för politiska beslut. Således rör sig kommittén inom en politisk arena där frågor kring särskolans organisation och framtid behandlas. Parallellt med denna finns även en särskoleprofessionell praktik. De politiska och professionella praktikerna verkar parallellt över tid, ibland med liknande frågeställningar men genom sina olika kontexter befinner de sig i varandras skuggor.

Ytterligare en orsak till avsaknaden av en livlig debatt och ett glödande engagemang för att antingen försvara eller kritisera skolformen hos professionen, finns i det ovan refererade citatet från de praktiskt verksamma särskollärarna (Specialpedagogen 04-6, s. 24). Konstaterandet att Carlbeck-kommittén inte innebär några betydande förändringar för deras verksamhet, kan kopplas till deras erfarenhet av att liknande politiska visioner sällan leder till konkreta förändringar i särskolans verksamhet. Således kan avsaknaden av debatten kring särskolans existens som skolform i LF:s tidskrifter ses som ett uttryck för att professionen aldrig på allvar upplevt skolformens existens hotad.

Slutsatser

Något som blir tydligt är avsaknaden av engagemang i frågan om skolformens existens från professionen och fackliga företrädare. Att

professionen inte har upplevt ett reellt hot mot skolformen och därför inte reagerat mer kraftfullt är anmärkningsvärt. Som tidigare konstaterats fortsätter kampen om särskolans uppdrag ska fokusera på omsorg eller kunskapsutveckling även efter Carlbeck-kommittén. Värt att ytterligare notera är att diskussionen om avskaffandet av särskolan som egen skolform omöjliggörs eftersom den fungerar som en säkerhetsventil för att avlasta den starkare målstyrda grundskolan. Detta innebär att de elever som exkluderas från den reguljära skolan även exkluderas från den reguljära skolans målstyrning och mätningar, till exempel PISA, och därigenom bidrar till landets ökade måluppfyllelse. I likhet med såväl Östlund (2012b) som Hansson (2019) konstaterar vi, att tidigare forskning om särskolan är förhållandevis begränsad. Dock framträder såväl i den befintliga forskningen som i den historiska bakgrunden en bild av att den i stor utsträckning berört särskolans dilemma, omsorg och kunskap. Som även framkommit saknas i stor utsträckning forskning kopplad till särskolan utifrån ett professionsperspektiv och ett fackligt perspektiv. Det här kapitlet belyser dessa områden och utgör därigenom ett bidrag till professions- och yrkesperspektiven.

Eftersom den politiska enigheten om att behålla särskolan ledde till tilläggsdirektivet (Dir. 2003:32) att inte utreda särskolans avskaffande, presenterade Carlbeck-kommittén inte några konkreta förslag om hur skolgången för elever med IF skulle organiseras utan särskola. Då Sverige är relativt sett ensamt om att bedriva undervisning för elever med IF i en särskild skolform, torde vidare forskning där systemet med särskola sätts i relation till hur andra länder organiserar utbildningen för denna elevgrupp vara önskvärd. I en sådan komparativ forskning borde även frågan om utbildning hos lärare som undervisar elever med IF lyftas i en jämförelse mellan olika skolsystem.

I det här kapitlet ges en bild av att särskolans elevgrupp förändrats över tid. Den beskrivna bilden genererar flera uppslag till vidare forskning. Stämmer uppfattningen om att elevgruppen förändrats över tid? Om så är fallet hur har denna förändring sett ut och vad ställer det för krav på särskollärare?

Referenser

- Berthén, D. (2007). *Förberedelse för särskildhet: särskolans pedagogiska arbete i ett verksamhetsteoretiskt perspektiv*. [Doktorsavhandling, Karlstad universitet]. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2%3A6641/FULLTEXT01.pdf>

- Blom, A. (2003). *Under rådande förhållanden: att undervisa särskoleelever - nio lärare berättar* (Delrapport 2 i projektet "Det särskilda med särskolan"). FoU-enheten, Socialtjänstförvaltningen i Stockholm.
- Dir. 2003:32. *Tilläggsdirektiv till kommittén för översyn för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning*. <https://lagen.nu/dir/2003:32>
- Egelund, N., Haug, P. & Persson, B. (2006). *Inkluderande pedagogik i skandinaviskt perspektiv*. Liber AB.
- Eriksson-Gustavsson, A. (2014). *En särskola i förändring. En studie om specialpedagogiskt reformarbete*. Linköpings universitet, Institutionen för beteendevetenskap och lärande. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:793175/FULLTEXT01.pdf>
- Frithiof, E. (2007). *Mening, makt och utbildning: delaktighetens villkor för personer med utvecklingsstörning*. [Doktorsavhandling, Växjö universitet]. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:205305/FULLTEXT01.pdf>
- Gustavsson, L. H. (2002). *Kvalitet inom elevhälsan – vad är det och hur kan den mätas? Att arbeta med särskilt stöd*. Liber.
- Hansson, S. (2019, 13 maj). *En särskild skola? Undervisning, lärande och synen på uppdraget i särskolan* [konferenspresentation]. Särskolans rikskonferens, Växjö, Sverige.
- Läroplan för grundsärskolan*. (2018). (Reviderad 2018). Skolverket. <https://www.skolverket.se/undervisning/grundsarskolan/laroplan-och-kursplaner-for-grundsarskolan/laroplan-lsar11-for-grundsarskolan>
- Malmström, B. (2007, 28 mars). *Särskolan ska inte integreras*. Svenska Dagbladet. <https://www.svd.se/sarskolan-ska-inte-integreras>
- Matson, I. (2017). *Grus i maskineriet? Några kommunala tjänstemäns, politikers, föräldrars och lärares syn på en skola för alla*. [Doktorsavhandling, Stockholms universitet]. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1090436/FULLTEXT01.pdf>
- Mineur, T. & Tideman, M. (2008). *I en klass för sig eller i klass med alla andra: grundskoleplacerade särskoleelevers upplevelser av sin skoldag*. Höskolan i Halmstad.
- Mineur, T. (2013). *Skolformens komplexitet elevers erfarenheter av skoldag och tillhörighet i gymnasiesärskolan*. [Doktorsavhandling, Örebro universitet]. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:638535/FULLTEXT01.pdf>
- Skolverket. (2000). *Hur särskild får man vara? En analys av elevökningen i särskolan* [Dnr 2000:2037]. <https://www.skolverket.se/download/18.6bfa-ca41169863e6a653eb4/1553957167451/pdf762.pdf>

- SFS 2010:800. *Skollag*. Utbildningsdepartementet. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800
- SOU 2003:35. *För den jag är - om utbildning och utvecklingsstörning* [Delbetänkande]. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2003/04/sou-200335/>
- SOU 2004:98. *För oss tillsammans; om utbildning och utvecklingsstörning* [Slutbetänkande]. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2004/10/sou-2004981/>
- Svenska unescorådet. (2006). *Salamanca deklARATIONEN och Salamanca +10*. Svenska Unescorådet.
- TT. (2007). Särskolan blir kvar. *Svenska Dagbladet*. <https://www.svd.se/sarskolan-blir-kvar>
- Wahlström, K. (2001). *Kvalitet i särskola - en fråga om värderingar: regeringsuppdrag om särskolan*, oktober 2001. Skolverket.
- Westling Allodi, M. (2005). *Specialpedagogik i en skola för alla: granskning av specialpedagogiska verksamheter i en svensk kommun*. Lärarhögskolan i Stockholm.
- Wiese, A. (2007, 28 mars). Särskolan blir kvar - utredning skrotas. *Sveriges Radio*. <https://sverigesradio.se/artikel/1279617>
- Ydesen, C. & Au, W. (2018). Educational testing, the question of the public good, and room for inclusion: a comparative study of Scotland and the United States. In B. Hamre, A. Morin & C. Ydesen. (Eds.). *Testing and inclusive schooling. International challenges and opportunities*. Routledge.
- Östlund, D. (2012a). Om speciallärare med inriktning utvecklingsstörning är svaret – vad är då frågan? I T. Barow & D. Östlund (Red.), *Bildning för alla! En pedagogisk utmaning* (145–158). Kristianstad University Press.
- Östlund, D. (2012b). *Deltagandets kontextuella villkor fem träningskoleklassers pedagogiska praktik*. [Doktorsavhandling, Malmö högskola]. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:571918/FULLTEXT01.pdf>