

15. Att förstå specialprofessionernas förändring som historisk dynamik

Wieland Wermke, Gabriella Höstfält & Gunnlaugur Magnússon

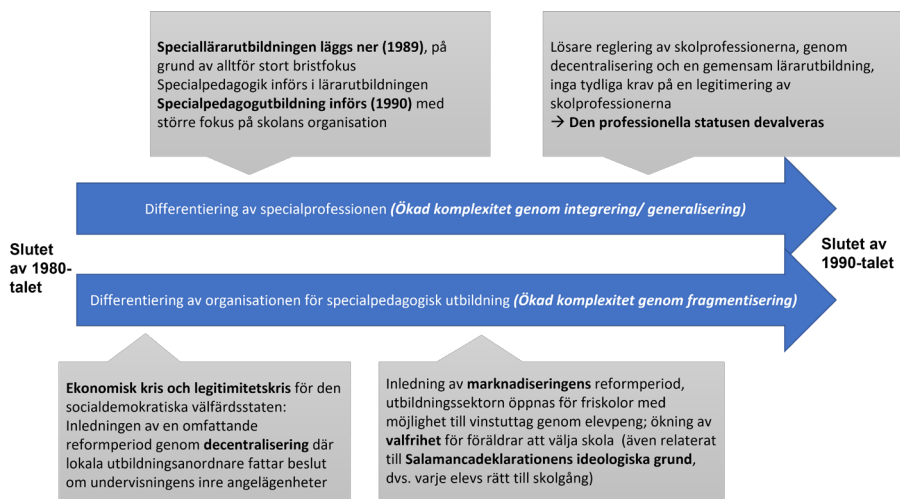
Det vi försökt synliggöra i denna bok är att det behövs både ett teoretiskt och ett historiskt perspektiv på specialprofessionernas utveckling. Vi använde inledningsvis det systemteoretiska begreppet differentiering för att förstå och förklara den mycket speciella formen av specialpedagogiska professioner i den svenska skolan. Enligt detta kännetecknas den sociala världen av funktionella (del)system som växer fram i förhållande till hanteringen av viktiga samhällsfrågor som rättvisa, makt, hälsa och utbildning. I varje funktionellt system utvecklas olika strukturer för att hantera specifika problem och i hanteringen följer alltid en systemrelaterad motivering. Till exempel hanterar strukturer som organiserar hälso- och omvårdnadssystemet det specifika problemet hälsa, och utbildningssystemet hanterar utbildning. Enligt denna förståelse är förändring och utveckling relaterad till differentieringsdynamik.

Med utgångspunkt i en systemteoretisk förståelse antar vi dessutom att delsystem på olika nivåer i grunden har två strategier för differentiering: förändringar i organisationer och förändringar av professioner. Båda strategierna relaterar till varandra och på så sätt kan vi förstå våra specialpedagogiska professioners utveckling, vilket illustreras av figuren nedan.

Den specialpedagogiska utvecklingen sedan slutet av 1980-talet, vilken är denna boks huvudtema, inleds med en kris inom skola och specialpedagogisk organisation (se kap. 5). Både det kalla krigets slut och en omfattande ekonomisk kris i den svenska socialdemokratiska välfärdsstaten medförde avgörande förändringar i samhället och dess styrning. En av lösningarna på dessa kriser var massiva decentraliseringsinsatser där många frågor om organisering av offentlig utbildning, däribland frågor som rör specialundervisning, överfördes från centrala statliga myndigheter till lokala utbildningsmyndigheter. För att möjliggöra en utvidgad valfrihetspolitik som uppfyller föräldrars och deras

Hur du kan referera till det här kapitlet:

Wermke, W., Höstfält, G. & Magnússon, G. (2024). Att förstå specialprofessionernas förändring som historisk dynamik. I W. Wermke, G. Höstfält & G. Magnússon (red.), *Specialpedagogik som politik och praktik: Specialpedagogiska professioner i den svenska skolan sedan 1980*, s. 277–294. Stockholm: Stockholm University Press. DOI: <https://doi.org/10.16993/bcq.0>. Licens: CC BY 4.0



Figur 15.1. Specialundervisningens utveckling mellan 1980- och 1990-talen.

barns olika önskemål och behov, kombinerades decentraliseringsreformerna med marknadsreformer. Genom föräldrars val var marknaden tänkt att uppmuntra skolorna till kontinuerlig kvalitetsutveckling för att locka ”kunder”. Reformerna ledde till enorma möjligheter för olika privata aktörer att grunda skolor (Montelius m.fl., 2022).

Decentralisering och marknadisering underlättades dels av öppna läroplaner, som snarare fokuserade på generiska kompetenser än specifika ämneskunskaper, dels genom att reformera lärar- och specialpedagogutbildningarna från specialistkunskaper och specialistprofessioner till generalistkunskaper och generalistprofessioner. Detta antogs vara sättet att förbereda lärare och andra pedagoger för vitt skilda lokala förutsättningar och arbetsplatser (Wermke & Forsberg, 2017). Eftersom lärarutbildningen bygger på en delad pedagogisk och didaktisk utbildning med en integrerad skolpraktik, är tanken med generalistkunskaper att lärare bör undervisa inom ett bredare spektrum av ämnen, som naturvetenskap eller samhällsvetenskap. Istället för en specialisering på enskilda akademiska ämnen blir då relationen till skolpraktiken starkare med ett starkt pedagogiskt och ämnesdidaktiskt fokus. Resultatet blir en förstärkt gemensam pedagogisk kunskapsbas till priset av försvagade akademiska ämneskunskaper, vilket kan utgöra hinder för elevers kunskapsutveckling.

Ett första, mycket radikalt, steg var att helt överge speciallärarutbildningen eftersom den decentraliserade organisationen utgick ifrån att den professionella läraren kan hitta lämpliga lösningar då problem uppstår (se kap. 2). För den här reformen passade bära-eller-brista-logiken perfekt som strategi, dvs först genomföra förändringen och

därefter bygga strukturer. Stora kriser, verkliga eller upplevda, möjliggör stora beslut utan hänsyn till konsekvenserna, som i det svenska fallet var en 180-gradig övergång från centraliserade byråkratier till decentraliserade styrningsstrukturer. En talande allegori för förändringens karaktär är kommuner som förgäves ringer till Skolverket och dess generaldirektör som svarar i media att kommunerna måste lära sig att lösa sina problem själva (se kap. 4). Det som visade sig mer hållbart var att skapa en ny specialpedagogisk profession (se kap. 9). Att ta bort etiketten "lärare" i professionens titel utgjorde en viktig signal, eftersom det innebar en förskjutning av specialpedagogiskt fokus från undervisningen. Fokus riktades nu mot allmänna frågor som strategier för organisationsutveckling för att utveckla flexibla lärandemiljöer anpassade för varje enskild elev. Sveriges nya decentraliserade styrningsstruktur uppmuntrade till lokala lösningar för skolans organisation, dvs. en politik relaterad till en stark, kompetent och kreativ profession.

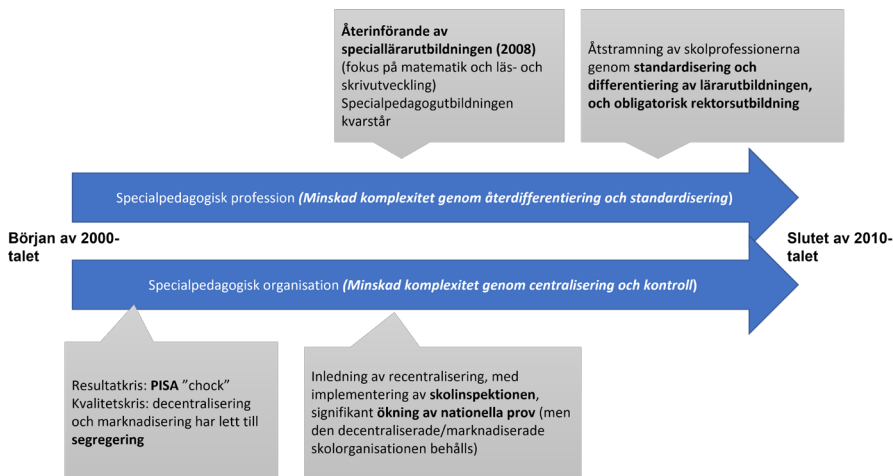
Den progressiva tanken bakom reformen kan ses som positivt orienterad, men från ett mer cyniskt perspektiv var det ett trubbigt sätt att utforma politiken för att påverka praktiken. Elever i behov av särskilt stöd och de nyutbildade specialpedagogerna blev utan samtycke förändringsledare inom en komplex skolorganisation. De sistnämnda mötte verksamheter med lärare och rektorer som förväntade sig att de skulle arbeta på liknande sätt som de tidigare speciallärarna. De tidigare speciallärarna upplevde en betydande statusminskning, eftersom de tydligen representerade en ålderdomlig praxis som inte passade i moderna svenska skolor (kap. 5).

Emellertid tog det tid innan förändringar i skolpraxis ägde rum. Professionsreformer genomfördes på lärarutbildningsnivå och den äldre generationen speciallärare fortsatte sitt arbete som tidigare. Reformerna fokuserade lärarutbildningen, vilket är förståeligt eftersom staten har ett större grepp om lärarutbildningen och därför snabbare kan genomföra förändringar. Skolpraktiken förblir däremot tämligen orörd och stabil inledningsvis, vilket också är förståeligt eftersom lärare och speciallärare dagligen måste hantera hundratusentals elevers utbildning. Den tyske utbildningsforskaren Ewald Terhart (2001) har uppskattat att det tar ungefär 10 år innan en lärarutbildningsreform gradvis kan börja förändra skolpraktiken. Utan att diskutera antalet år Terhart nämner, är poängen här att det tar väldigt lång tid för skolan att förändras via lärarutbildningsreformer. Lärarutbildningen i dess olika former är å andra sidan en tacksam arena för reformer ämnade att förändra skolan (jfr. Hallsén, 2013). Därigenom kan förändringskraft visas utan att stabiliteten bryts i offentlig utbildnings komplexa system.

Perioden 2000 till 2010

Vi är medvetna om att det finns en negativ underton i vår beskrivning som inte kan döljas. Skälet till den är att historien visar att reformer av det här slaget leder till nya kriser. 1990-talets kriser inom svensk utbildning utlöstes i hög grad av externa, yttre, förhållanden, i form av en omfattande ekonomisk kris och ett genomgripande politiskt skifte efter det kalla krigets slut. Som kontrast kan vi konstatera att nästa kris, som inföll tio till femton år senare, utlöstes av interna problem i det svenska utbildningssystemet. På grund av de tidigare beskrivna reformerna, fungerade utbildningssystemet helt enkelt inte enligt förväntningarna. Historiskt sett har Sverige aktivt deltagit i internationella kunskapsutvärderingar och även i att utveckla tillvägagångssätt för dem (Pettersson, 2008). Från och med 2000 blev storskaliga internationella bedömningar som PISA eller TIMSS dock allt viktigare för svenskt beslutsfattande, särskilt när resultaten efter millennieskiftet började visa sjunkande resultat för svenska elever, vilket ledde till en PISA-chock (Wermke, 2013). Ytterligare en följd av 1990-talets decentraliseringsreformer var att jämlikhet och jämställdhet hotades av skolans ökande mångfald (Lundahl m.fl., 2010). Statens reaktion blev återcentralisering, vilket innebar en ny styrteknik med rullande återcentraliseringsreformer till ett extremt öppet skolsystem (Wermke & Forsberg, 2017).

Sedan 2008 har de upplevda problemen hanterats genom utvärderingar av lärarutbildningen och certifiering av lärare (Frostenson, 2014). Vidare har utvärderingar av skolor ökat genom ett utökat system av skolinspektioner (Carlbaum m.fl., 2014) och nationella prov



Figur 15.2. Specialundervisningens utveckling mellan 2000 och 2010.

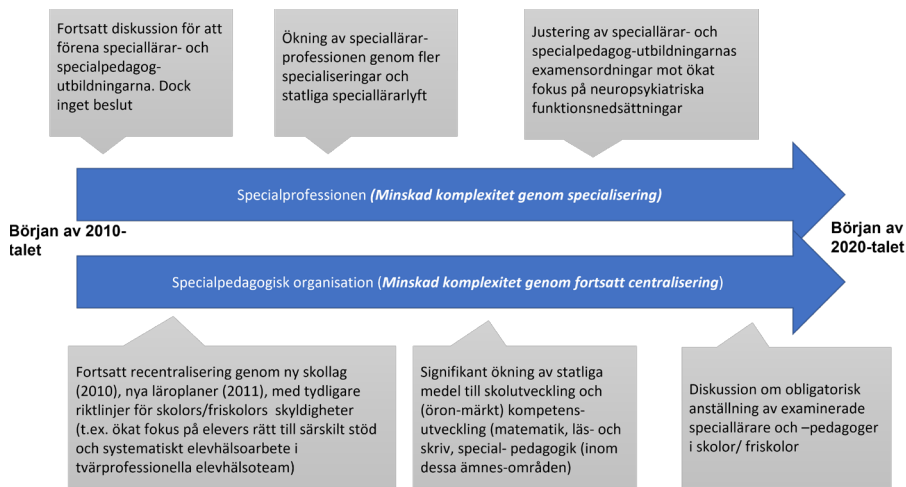
som omfattar fler ämnen och fler ålderskohorter i testförfarandet och i en större omfattning använder resultaten för bedömning. Pendeln för styrning av utbildningen svängde tillbaka till en mer centraliserad logik och regeringens fokus inriktades mot undervisning som en arena för förändring (Mikhaylova, Pettersson & Magnússon, i tryck)

Alla dessa förändringar påverkade även våra specialpedagogiska professioner, tydligast genom att det ”gamla” yrket speciallärare återinfördes. Som vi tidigare framhållit, försvann speciallärare under reformerna på 1990-talet i och med ett skifte av fokus från utbildning och undervisning till lärande och lärmiljöer. Speciallärare ersattes av specialpedagoger och den senare gruppens fokus var inte undervisning, utan kollegial vägledning med syftet att utveckla lärmiljöerna för elever i riskzonen. Reformerna som sedan följde stärkte åter lärarens och undervisningens roll som skolans kärna (Giota & Emanuelsson, 2011). Specialundervisningens karaktär och kunskapsbas förflyttades återigen från ett generiskt, pedagogiskt och organisatoriskt fokus till ett specialiserat fokus på ämnesdidaktisk kunskap i kombination med psykiatrisk kunskap om olika diagnoser (Wimmer m.fl., 2023). Vidare utmärktes differentieringsskiftet av att specialprofessionernas utbildning organiserades som en forskningsförberedande utbildning. Inträdeskravet för pedagoger blev därmed lägst en kandidatexamen och flera års yrkeserfarenhet. För den huvudsakligen statligt understödda specialläraren krävdes dessutom en lärarbakgrund, vilket medfört att senare års utveckling inom professionen antalsmässigt utgjort ett tillskott av erfarna ämneslärare. Under perioden har specialprofessionernas utbildningar även uppgraderats från grundläggande till avancerad nivå, varför en akademisering av yrket ägt rum i form av forskningsanknuten kunskap, forskningsmetod och akademisk terminologi (Bejerot & Hasselbladh, 2020).

Utifrån ett differentieringsperspektiv använder vi återigen pendeln som metafor, med betydelsen att den svängt mellan två utvecklingsmöjligheter: specialisering och generalisering.

Perioden efter 2010

Den utveckling som inleddes 2000 till 2010 fortsätter. Staten reglerar nu allt fler skolområden genom detaljerade anvisningar om hur skolororganisationen ska utformas och gör det straffbart om kraven inte uppfylls. Flera föreskrifter syftar till förbättrade förutsättningar för elevers prestationer och relateras ofta till undervisning och bedömning, vilket innebär en förskjutning av organisationens fokus som får stor inverkan



Figur 15.3. Specialundervisningens utveckling sedan 2010-talet.

på specialprofessionernas dynamik. Speciallärarnas roll i skolan stärks, huvudsakligen genom enorma statliga medel för speciallärarutbildning – det s.k. speciallärarlyftet – i synnerhet inriktningar som bygger på stärkta matematiska eller språkliga ämneskunskaper. Andra exempel är (åter)integrering av ansvaret för undervisningens kvalitet genom mer detaljerade förväntningar på lärarna, standardisering av lärarutbildningen samt betydande anslag till lärares kompetensutveckling.

Specialpedagogiska organisationers och professioners utveckling påverkas även av olika politiska initiativ. Oavsett om dessa har, eller ännu inte har, genomförts, säger de något om lösningsförslagen på de problem som formuleras. 2012 diskuterades till exempel att överge specialpedagoger som individuell yrkesgrupp och ersätta den med en organisatorisk specialisering för speciallärare (Högskoleverket, 2012). Detta förslag omsattes aldrig, men illustrerar tydligt ett skifte i professionens fokus. I juli 2023 beslutades även att lokala huvudmän inte endast ska ha tillgång till allmänt formulerad specialpedagogisk kompetens i elevhälsan, utan måste anställa examinerade specialpedagoger eller speciallärare (SFS 2022:1315). En sådan förändring kommer att medföra en utbildning av ännu större omfattning med sannolik påverkan på professionen.

Argumentet här är att samspelet mellan organisation och profession inte upphör eftersom utbildningssystemets uppgift är att – med hänsyn till vissa förutsättningar, värderingar och kunskaper – utbilda barn och ungdomar. Argumentet kan också relateras till ingångscitaten i

kapitel 3: den enda konstanten i livet är förändring. Det vi kan se i dag är följaktligen något som ytterligare kommer att utvecklas i framtiden.

Specialpedagogiska professioners differentiering

De olika berättelserna i denna boks kapitel kan utgöra underlag för analytiska antaganden om hur professioner i allmänhet och specialpedagogiska professioner i synnerhet kan förstås i förhållande till skolans organisation och utbildningssystemet i sin helhet.

Olika funktionella system, olika logiker

Ett historiskt perspektiv visar att utformningen av specialpedagogiska professioner och organisationer är starkt relaterad till utbildningspolitiska ambitioner. Staten ger och staten tar. Politiska strömningar, som förväntningar på vad en skola är och hur den ska fungera, har stor inverkan på professionens och organisationens utformning. Utifrån det systemteoretiska perspektiv vi använder här, hävdar vi att problem uppstår på grund av de politiska systemens intervention i andra system. En sådan förståelse kan förklara den förvirring som kan uppstå när utbildade specialpedagoger och speciallärare möter praktiken, dvs. när de ska verka i skolorna. Att implementera politiska logiker i utbildningssystemet resulterar ofta i styrningsproblem eller organisatoriska dilemman (Teubner, 1998), eftersom utbildningssystemet enligt vårt teoretiska perspektiv är autonomt och därför följer sin egen logik.

Ett politiskt beslut som att främja inkludering i form av en skola för alla, utmanar ett traditionellt utbildningssystem som är uppbyggt kring idén om planerade lektioner inom skolbyggnadens organisatoriska ram. En politisk strävan efter en skola med likvärdiga och rättvisa möjligheter för alla elever bygger på den likaledes politiska idén om alla människors lika värde. Förhållandet mellan likvärdighet, rättvisa och kunskapsutveckling medför dock stora utmaningar för utbildningssystemet. För att inkludera de barn som tidigare ingick i hälso- och omsorgssystemet (Berthén, 2007), behövs helt nya organisatoriska strukturer. Som den här bokens kapitel bekräftar, är det något som tar tid och dessutom behöver utbildningssystemet hjälp av det politiska systemet. Den storskaliga ”inkluderingen” av elever i behov av särskilt stöd, blev till vissa delar en ren besparingsåtgärd (Magnússon, 2023) som åtföljdes av en förändring i specialprofessionernas professionella kunskapsbas. Specialpedagogik var tidigare en fråga om ständiga omstruktureringar

av specialundervisning som en del av utbildningssystemet, med förhandlingar mellan medicinska och pedagogiska medel. Utifrån detta perspektiv blir det inte förvånande att specialpedagogiska professioner måste hantera olika logiker, en medicinsk, med medel för behandling och diagnoser, och en pedagogisk, med didaktiska medel för lektionsplanering, betyg och bedömning. Den politiska ambitionen om en skola för alla skapar ett inneboende dilemma för speciallärare och specialpedagoger. Ett dilemma har inte någon egentlig lösning, utan endast mer eller mindre gynnsamma stadier av samtycke (Nilholm, 2005).

Faktum är att specialpedagogiska professioner idag utgör en befäst del av ett utbildningssystem som har byggt upp strukturer för att "lösa" problemet med variationen av elevers förmågor. Den främsta och dominerande strategin har varit parallella spår i form av specialskolor och specialprofessioner (se kap. 7), medan gränsen mellan den ordinarie och särskilda undervisningens lösningar däremot varit flytande. I samband med förhandlingar om specialskolor och specialundervisning har diskussioner förts om vad lärares, speciallärares och specialpedagogers professionsutbildningar ska innehålla. Ofta har det även diskuterats när elever faktiskt är i behov av särskilt stöd. I dagens Sverige operationaliseras särskilt stöd genom måluppfyllelse, det vill säga när elever riskerar att inte nå kunskapskraven. Här blir åter relationen mellan undervisnings- och hälso- och omvårdnadssystemet en fråga som både behöver diskuteras och hanteras.

I andra nationella sammanhang, även tidigare i Sverige, har elevers rätt till specialpedagogiskt stöd tillskrivits särskilda diagnoser. Övergången från medicinsk bedömning (diagnoser) till pedagogisk bedömning (lärandemål) manifesterar följaktligen relationerna mellan ett utbildningssystem och ett hälso- och omvårdnadssystem med avseende på att hantera elevers särskilda behov. Vår tids fokus på neuropsykiatriska beskrivningar som ADHD eller autism illustrerar å andra sidan att gränsen mellan undervisnings- och hälso- och omvårdnadssystemet inte alls är knivskarp. Medicinska och pedagogiska förhandlingar inom specialpedagogiken utgör en väsentlig del av professionen som aldrig helt kommer att försvinna.

Det finns en stark dynamik i förståelsen för specialpedagogik och specialprofessioner som verkar både i tid och rum. Den är resultatet av förhandlingar mellan flera aktörer: beslutsfattare på nationell och kommunal nivå, fackföreningar, akademiker, rektorer, lärarprofessioner och specialprofessioner. Förhandlingarna manifesteras i form av förändringar i läroplaner, lagstiftning eller ansvariga myndigheters

uppgiftsbeskrivningar. För speciallärare och specialpedagoger är sådana dynamiska förhandlingar av stor betydelse, eftersom de resulterar i förändrad status och/eller förändrade organisatoriska roller och resurser. För speciallärare och specialpedagoger är det även viktigt att utbildningssystemet etablerar praktiker av specialpedagogisk karaktär. Visionen om inkludering och en förståelse av specialpedagogiskt stöd som något alla elever kan behöva i vissa skeden av sin skolgång, ökar speciallärares och specialpedagogers status och position i skolan (Göransson m.fl., 2019). Vårt argument är att både ökad medvetenhet om elevers särskilda behov i förhållande till lärandemål, och senare års fokusering på elevhälsoarbete, har lett till en väsentlig höjning av specialprofessionernas status. Men det som vårt historiska perspektiv samtidigt påvisar är att en sådan gynnsam situation i hög grad beror på politisk vilja och opinionsbildning. Staten ger och staten tar, som nämnts tidigare.

Utifrån ett övergripande samhällsperspektiv argumenterar vi för att lärarprofessionens roll och status ökade genom att en grundskola inrättades med lärare som ansvarade för barns och ungdomars kollektiva undervisning och fostran. Som en följd av samhälleliga individualiserings- och demokratiseringstrender, har sociala problem i allt större utsträckning förvandlats till individuella utmaningar. I och med den utvecklingen, kräver utbildningssystemet professioner som är specialiserade på att lösa den sortens problem. När organisationer och professioner inom utbildningssystemet blir tvungna att förhålla sig till en ny verklighet, får såväl specialundervisning som specialprofessioner förändrade roller och förändrad status.

Specialprofessionernas föränderliga karaktär

Avgörande för systemteoretiskt tänkande är att möjligheter till struktur och handlingsfrihet är betingade, om än med begränsningar. Med avseende på våra specialpedagogiska professioners differentiering, argumenterar vi för att den pendlar mellan generalisering och specialisering. Studierna vi presenterar i den här bokens kapitel visar tydligt att ersättningen av speciallärarutbildningen med en specialpedagogutbildning innebar en tydlig förskjutning mot en generalisering av professionen. Samma sak gäller skolans organisation i sin helhet, eftersom en förändrad skola för alla behöver en specialpedagogisk profession som kan stödja varje enskild elev. Den idag giltiga operationaliseringen av särskilda behov i förhållande till risken att inte uppnå mål och resultat illustrerar denna generaliseringsdynamik.

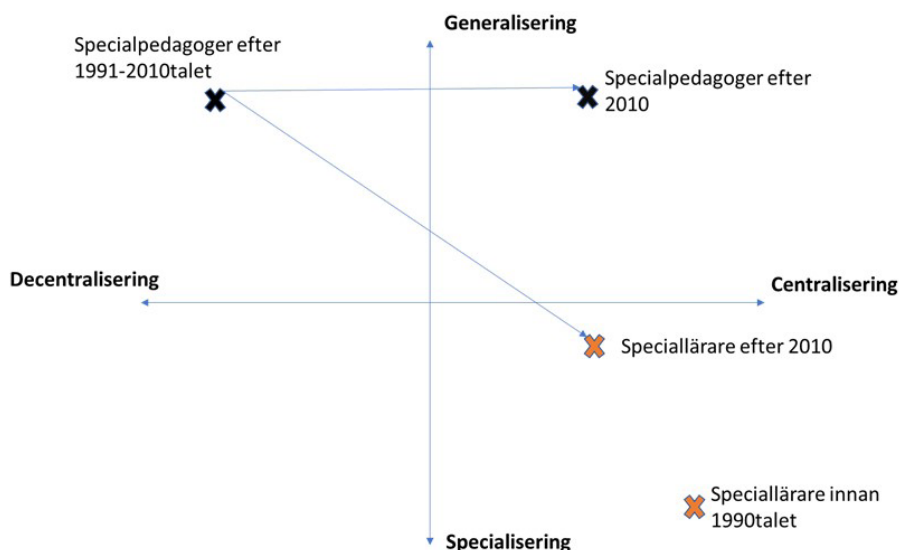
Som vi beskrivit tidigare uppvisar den ordinarie lärarkåren en liknande dynamik. En annan pendelrörelse är differentieringsdynamiken mellan centralisering och decentralisering (se kap 14). I Sveriges fall förändrades specialpedagogiken till följd av ett genomgripande skifte från ett mycket centraliserat till ett mycket decentraliserat utbildningssystem. Kommunala och privata huvudmän fick ett betydligt större ansvar för skolans organisation och därmed även för att hantera specialpedagogiska behov. En central idé för det decentraliserade utbildningssystemet är att möjliggöra lokala anpassningar och ge föräldrar och elever fler möjligheter att välja utbildning. I det svenska fallet påskyndades dessutom decentraliseringen av en new public managementideologisk trend, det vill säga en styrning av välfärdssektorn med marknadsekonomiska medel. Denna trend var i sin tur relaterad till 1990-talets ekonomiska kris i välfärdsstaten, men även till politiska beslutsfattares tro på ekonomiska styrmedels nytta och effektivitet. Utifrån den synvinkeln kan för mycket specialisering innebära ökade kostnader och istället förordas generella lösningar som är möjliga att anpassa för fler.

Svenska ungdomars sjunkande resultat i OECD:s PISA-studier, resulterade i en utbildningskris och i en återcentralisering av utbildningssystemet. I förhållande till undervisning innebär centraliserade skolsystem en mer detaljerad styrning av dess professioner. En sådan styrning formulerar gärna olika villkor och riktmärken för barns och elevers rättigheter tillsammans med hur de ska uppfyllas. Förväntningar som manifesteras i policydokument tvingar i stort sett professionerna att bli mer specialiserade på vad som ska levereras. Som ett led i denna process differentierades än en gång den specialpedagogiska professionen, genom att införa nya specialiseringsområden och i detalj återinföra en medicinsk kunskapsbas.

Vi hävdar att de specialpedagogiska professionerna kan beskrivas i relation till det tvåpoliga kontinuum som vi visar i figur 15.4. Figuren illustrerar svängningar mellan generaliserings- och specialiseringskunskaper samt mellan decentralisering och centralisering. Vår utgångspunkt är att det finns ett samband mellan centralisering, byråkratisering och specialiseringskunskaper, eftersom det ingår i massutbildningens logik att operationalisera professioner i samspel med organisationer.

Profession kontra organisation

Vi har också undersökt förhållandet mellan profession och organisation, samt speciallärarens och specialpedagogens administrativa uppdrag (se kap. 5 och 6). Som vi tidigare argumenterat för är utbildningssystemet



Figur 15.4. Specialprofessionernas svängningar mellan generalisering och specialisering samt mellan decentralisering och centralisering.

uppbyggt på två pelare, den organisatoriska (som omfattar juridiska och finansiella element) och den professionella (som omfattar bland annat rektorer, lärare, speciallärare och specialpedagoger). På grund av utbildningssystemets dynamiska natur samverkar dessa pelare, vilket beror på att de samtidigt måste kunna planera med god framförhållning och ha beredskap för innovativa lösningar. Utbildningssystemet måste med andra ord vara både stabilt och dynamiskt. Vad spänningsfältet visar är en strukturell konflikt mellan läroplansarbete och skolverksamhetens arbete. Konflikten ingår i den offentliga utbildningens natur och utgör kärnan i skolans professionella arbete. Om styrningen ska fungera, måste den vara entydig och heltäckande och det måste finnas handlingsutrymme. Konsekvenser av detta förhållande är att friktioner uppstår, vilket får konsekvenser för förståelsen av specialpedagogiska professioner.

Administrativa åtgärder som måste ske inom en viss organisatorisk ram utgör en väsentlig del av det professionella arbetet. En organisations administration behöver bygga på en hierarkisk maktfördelningsmodell. Utan en tydlig ordning med högre och lägre rang kommer principerna för administrationen att skadas. Organisationen kan inte fungera om inte någon fattar beslut och har huvudansvar för resultatet av besluten. De övre leden kontrollerar och styr de lägre, för skolans del har skolledare – rektorer och biträdande rektorer – särskilda roller

i organisationen och är även relaterade till varandra på särskilda sätt. Varje roll har mandat att besluta om vissa områden, ju högre upp i hierarkin desto mer riskfyllda och strategiskt viktiga beslut.

Samtidigt är professionell kunskap relaterad till kreativitet och/eller erfarenheter individuell egendom. Till skillnad från andra organisatoriska resurser kan den professionella kunskapen inte överföras, t.ex. genom reglering från en medlem i organisationen till en annan. Den professionella experten avgör hur kunskaperna ska användas i praktiska situationer. Men även om det faktiska beslutsfattandet bygger på att yrkesutövaren agerar efter övertygelse och bästa förmåga, bygger beslutets slutliga legitimitet på att det överensstämmer med organisationens reglerande strukturer, dvs. att det är godtagbart i relation till organisations regler (Etzioni, 1975). Ambivalensen mellan vad som är professionellt riktigt och vad som är organisatoriskt godkänt kan anta olika former (se Ohlhaver, 2005). För läkare, hälso- och omsorgssystemets huvudprofession, består den professionella grunden av kunskap och etik och utgör den starkaste organisatoriska inramningen. Statliga tjänstemän och militärer har en ännu starkare organisatorisk inramning och att handla ”i god tro” kan utgöra skäl för uppsägning. Utbildningssystemets professioner befinner sig mellan dessa två poler. För dem utgör spänningen mellan ”godkända handlingar” och ”handlingar i god tro” en professionell grund (Ohlhaver, 2005) där båda handlingarna är beroende av och kompletterar varandra.

I skolan litar ingen på att en order utan invändningar följs till 100%, ingen förväntar sig heller att en innovation först testas av de professionella för att därefter eventuellt kunna bli del av en politik. Skolan har snarare en lös koppling mellan olika nivåer, med en viss grad av autonomi. Kopplingen är relaterad till organisationens struktur, men bygger samtidigt på de professionellas legitimitet på var och en av nivåerna, en legitimitet som erhålls genom kompetens och bakgrund som lärare, speciallärare eller specialpedagog. De högre leden i en organisation har ofta pedagogiska erfarenheter, å andra sidan måste den organisatoriska kopplingen, t.ex. beslutskedjan, också vara legitim på de olika nivåerna. Lärarbakgrund ger legitimitet, men det gör även de högre leden i en organisation när de visar förmåga att hantera risker och komplexitet (Wermke & Salokangas, 2021). Den som följer ett beslut måste försäkras från oavsiktliga konsekvenser och i detta sammanhang kan termen semi-professionalitet användas (Ohlhaver, 2005). Det finns delar av personalens arbete som endast rör organisatoriska kriterier, inte professionella. Administrationen har legitimitet genom auktoritet medan

professionen har legitimitet genom kompetens. Båda kompletterar och bekräftar varandra.

Utifrån ett styrningsperspektiv kan spänningen mellan administration och profession förstås som att professionen måste ha grader av autonomi, vilket den får genom sin legitimation. Hopmann (1988) hävdar att certifiering, dvs. bevis på att en profession uppfyller specifikt ställda krav, inom offentlig utbildningsförvaltning är ett sätt att koppla de olika nivåerna till varandra. Administrativ och juridisk certifiering möjliggör t. ex. en standardisering av vissa åtgärder för att undvika de transaktionskostnader som kan relateras till styrningens komplexa dynamik, utan att administrationen hålls ansvarig för eventuella misslyckanden. Certifiering som differentiering kan följaktligen förstås som en strategi för styrning på distans, t.ex. i decentraliserade organisationer, som reglerar samverkan och grader av självständighet inom en organisation.

Enligt Hopmann (1988) är certifiering ett sätt att agera med en viss autonomi, så länge föreskrivna regler och förordningar följs. Reglerna definierar dock inte i detalj vilka åtgärder som ska vidtas. Hopmann använder körkortet som metafor för att förklara förhållandet. Körkort och trafikregler skiljer sig inte nämnvärt från lärarexamen och en statlig läroplan, båda föreskriver särskilda villkor för deltagande, men inte vart trafikanten ska köra, eller hur läraren ska undervisa. Legitimationen avser en särskild utbildning och det är därför certifiering av behöriga speciallärare och specialpedagoger är viktig eftersom de har legitimitet att besluta i viktiga frågor. Legitimationen avser en utbildning, medan certifiering av behörigheten är en byråkratisk åtgärd som ersätter individuella beslut och deras konsekvenser, med riktlinjer för förberedelse, genomförande och utvärdering av åtgärder. Certifiering av behörigheten bygger på särskilda tillvägagångssätt och så länge en åtgärd kan relateras till ett visst tillvägagångssätt kan den antas vara godkänd. Staten utfärdar certifikat till institutioner som blir behöriga att utföra speciallärar- och specialpedagogutbildningar. Däremot är staten inte ansvarig för eventuella felaktigheter som sker på institutionen, men har rätt att kontrollera den. Kärnfrågan blir då om den person inom institutionen som gjort något fel, var behörig och följde behörighetens certifierade villkor. Differentiering inom offentlig utbildning sker följaktligen genom ny behörighet, ändrad behörighet eller ersättning av tidigare behörigheter. Detta är något som vi historiskt kan följa i speciallärar- och specialpedagogutbildningarnas pendelrörelser.

Ovanstående resonemang är i högsta grad relevant när det gäller våra specialprofessioner. Vad blir de behöriga att utföra och vilket

berättigande har ett specialpedagogiskt körkort? Specialundervisningens ökade betydelse i vår tids svenska skola hänger samman med skolinspektionens insatser. När elever inte får det stöd de är i behov av, eller när det finns bevis för att en elevs hälsa är i fara, kan det leda till allvarliga konsekvenser för en skola. Dessutom innebär kopplingen mellan särskilt stöd och måluppfyllelse att värdet av specialpedagogiskt stöd ökar samt att speciallärare och -pedagoger ingår i organisationen (se kap. 11) som en del av skolledningen (se kap. 12). Priset för att flyttas upp i organisationen är att arbetets administrativa karaktär ökar (se kap. 10). I relation till den utvecklingen, ökar också ansvaret vilket i synnerhet Covid-situationen illustrerar (se kap. 13).

Slutsatser

Ett professionsteoretiskt bidrag

Som diskussionen här visar, illustrerar specialprofessionerna tydligt utbildningssystemets spänning mellan organisationen och professionen. Forskning om skolans professioner har internationellt varit starkt influerad av Andrew Abbotts, Eliot Freidsons och Julia Evetts konceptuella arbeten (se översikter i Alvehus, Eklund & Kastberg, 2019; Brante, 2014). Även forskningen om specialprofessioner ur ett professionsteoretiskt perspektiv bygger på dessa forskares arbete. Här är särskilt populationsundersökningen av svenska specialpedagoger och speciallärare central (se översikt i Göransson m.fl., 2019). Vårt arbete om specialpedagogiska professioner kan utgöra ett bidrag till teoriutvecklingen om professioner och professionalisering.

Enligt Abbott (1988) etableras professioner till stora delar genom hård konkurrens om tolkningsföreträdet för specifika problem. Den tolkning som görs, ligger till grund för krav ”som gör anspråk på att klassificera ett problem, att resonera om det och att vidta åtgärder mot det” (s. 40). I linje med detta resonemang kan inkluderingsdiskursen ge större möjligheter för specialprofessionen att klassificera problem med elever i riskzonen, än att den exempelvis lämnar sådana beslut till medicinska professioner (Göransson m.fl., 2019). Enligt Evetts (2003) är detta också karakteristiskt för professioner av komplex natur som ansvarar för att hantera riskabla situationer:

Ett annat sätt att kategorisera dessa yrken är att se professioner som strukturella, yrkesmässiga och institutionella arrangemang som hanterar arbeten förknippade med osäkerheten i moderna risksamhällen. Professionella är i stor utsträckning engagerade i att hantera risker, riskbedömning och,

genom att använda sin expertkunskap, göra det möjligt för kunder och klienter att hantera osäkerhet (s. 397).

Speciallärares och specialpedagogers yrkesmässiga fokus på den komplexa frågan om elever i riskzonen motiverar att de klassificeras som professioner, något som den här bokens empiriska och konceptuella arbeten bekräftar.

Förutom ovanstående teoretiska ställningstaganden, möter diskussionen om speciallärare och specialpedagoger som professioner flera analytiska frågor. Dessa frågor måste beaktas i lika hög grad som den ordinarie lärarprofessionen, eftersom den internationella forskningen om specialprofessioner är sparsam. Freidson (2001) hävdar att professioner, jämfört med yrken, utvecklar en viss *professionalism* som innehåller idealtyper av professionens arbets- och kunskapsområden. Hänvisningar till professionalism kan därför användas för att reglera vissa yrken, genom att tillföra dem idéer om en idealisk praktik (Evetts, 2011). Följaktligen bör en genuin profession själv kunna definiera sin professionalism och därmed ha kontroll över yrket (Freidson, 2001). Med utgångspunkt i dessa begrepp, i syfte att förklara förhållandet mellan internationella och nationella reformtrender och bildandet av skolprofessioner, har olika kategoriseringar, ofta motsägelsefulla, föreslagits. I internationell forskning stöter vi på följande två distinktioner:

(i) När det gäller frågan om professionell autonomi och kontroll av yrket, urskiljer Evetts (2013) två idealtyper: *organisatorisk professionalism* och *yrkesmässig professionalism*. Idealtyperna representerar två skilda sätt att se på hur professionellt arbete kan styras, vilka ger visst utrymme för själva yrket att konstruera sin professionella roll och praktik. Den organisatoriska professionalismens styrning kännetecknas av hierarkiska och byråkratiska kontrollstrukturer, standardisering av arbetsrutiner och ”yttre former av reglering och ansvarsutkrävande i form av målformuleringar och resultatuppföljningar” (Evetts, 2013, s. 787). Yrkesmässig professionalism, å andra sidan, innebär att professionen styrs inifrån genom kollegial auktoritet, och kännetecknas av yrkesmässigt omdöme och yrkesmässig kontroll över dess arbetsuppgifter. (ii) Det senare 1900-talets forskning som inriktades mot att beskriva förändringar av skolprofessionens praktiker, skilde ofta mellan *gammal* och *ny* professionalism (Hoyle, 2008). Den tidigare omfattar en klassisk förståelse av professionen med avseende på autonomi och status, men även dess institutionella förankring i en organisation som säkerställer och reglerar sina medarbetare. Ny professionalism däremot handlar mer om individuell autonomi och strikt inriktning mot klienter

som kunder. Den gamla professionalismen legitimerar professionen genom utbildning och certifiering, den senare genom sin effektivitet när det gäller resultat.

Denna tämligen dominerande förståelse av professioner resulterar i ett antal analytiska problem, något som framgår av vår bok. Det första är risken för dikotomisering, vilket innebär att kategorier som anses vara motsatta leder till förenklingar och partiskhet, vilket begränsar möjliga styrningskombinationer i olika sammanhang. I relation till Sveriges specialprofessioner har reformer i skolsystem och skolprofessioner sedan 1990-talet snarare resulterat i hybridformer av nyare och äldre strukturer, t.ex. speciallärare och specialpedagoger som verkar parallellt, där speciallärare t.o.m. benämns som en nygammal profession. Eftersom diskussionen om skolan ofta politiseras (Ingersoll, 2003) – som även det framgår av vår bok – får de olika kategorierna en normativ belastning, vilket kan förvirra deras analytiska syfte. Till exempel kan yrkesmässig professionalism uppfattas som mer positiv än organisatorisk, eftersom det tydligt kännetecknar en ”fri” profession.

I förhållande till våra specialprofessioner, kan vi konstatera att båda kategorierna utmanas. Yrkesmässiga och organisatoriska dimensioner är båda kompletterande delar av professionen. Professionens organisatoriska – eller med vår terminologi administrativa – delar samverkar med dess status. Ju mer staten bestämmer specialprofessionernas ramar, desto mer förbereder de sig för sin professionalism. Utifrån vårt historiska perspektiv, kan dessutom förhållandet mellan statlig styrning och mer eller mindre autonomt professionella bidra till teoriutveckling inom fältet. Differentieringsdynamiken inom professionsområdet gör att förändringar ständigt sker, varför både gammal och ny professionalism alltid kommer att finnas. Den ständiga pendelrörelsen mellan specialisering och generalisering, i samverkan med utbildningssystemets decentraliserings- och centraliseringsdynamik, kan utgöra en startpunkt för professionaliseringens fortsatta teoriutveckling.

Referenser

- Abbott, A. (1988). *The system of professions. An essay on the division of expert labor.* University of Chicago Press.
- Alvehus, J., Eklund, S. & Kastberg, G. (2019). *Lärarkåren och Förstelärarna. Splittrad, stärkt och styrd lärarprofession.* Studentlitteratur.
- Bejerot, E. & Hasselbladh, H. (2020). *Professionalisering av lärarutbildningen.* Studentlitteratur.

- Brante, G. (2014). *Den professionella logiken: hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Liber.
- Carlbaum, S., Hult, A., Lindgren, J., Novak, J. & Rönnberg, L. (2014). Skolinspektion som styrning. *Utbildning och demokrati*, 23(1), 5–20.
- Evetts, J. (2003). The sociological analysis of professionalism: occupational change in the modern world. *International Sociology*, 18(2), 395–415.
- Evetts, J. (2011). A new professionalism? Challenges and opportunities. *Current Sociology*, 59(1), 406–422.
- Evetts, J. (2013). Trust and Professionalism: Challenges and Occupational Changes. *Current Sociology*, 61(5–6), 515–531.
- Etzioni, A. (1975). *A Comparative Analysis of Complex Organizations. On Power, Involvement, and Their Correlates*. Collier Macmillan Publishers.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism. The Third Logic*. University of Chicago Press.
- Frostensson, M. (2014). Lärarlegitimationen som organisationsfråga. Strategisk respons och professionella konsekvenser. *Utbildning och demokrati*, 23(2), 45–69.
- Giota, J. & Emanuelsson, I. (2011). Policies in special education support issues in Swedish compulsory school: A national representative study of head teachers' judgements. *London Review of Education*, 9(1), 95–108.
- Göransson, K., Lindqvist, G., Klang, N., Magnússon, M. & Almqvist, L. (2019). Professionalism, governance and inclusive education – A total population study of Swedish special needs educators. *International Journal of Inclusive Education*, 23(6), 559–574.
- Hallsén, S. (2013). *Lärarutbildning i skolans tjänst? En policyanalys av statliga argument för förändring*. Uppsala universitet.
- Hoyle, E. (2008). Changing conceptions of teaching as a profession: Personal reflections. In D. Johnson & R. Maclean (Eds.), *Teaching: Professionalization, development and leadership* (285–304). Springer.
- Högskeleverket. (2012). *Behovet av en särskild specialpedagogexamen och specialpedagogisk kompetens I den svenska skolan* (Högskeleverkets rapportserie 2012:11R). Högskeleverket. <https://gamla.uka.se/download/18.12f25798156a345894e2b95/1487841883074/1211R-specialpedagogexamen-svenska-skolan.pdf>
- Ingersoll, R. M. (2003). *Who controls teachers' work. Power and Accountability in America's Schools*. Harvard University Press.

- Lundahl, L., Erixon Arreman, I., Lundström, U. & Rönnerberg, L. (2010). Setting things right? Swedish upper secondary school reform in a 40-year perspective. *European Journal of Education*, 45(1), 49–62.
- Magnússon, G. (2023). När inkluderingen offrades till marknaden. I M. Larsson & Å. Plesner (red.), *Skolan efter marknaden* (70–85). Natur och Kultur.
- Mikhaylova, T; Pettersson, D. & Magnússon, G. (accepterad). "Who killed Swedish Teacher Education?" Historicizing Current Debates on Teaching and Teaching Methods in Sweden. In G. Magnússon; A. Phelan, S. Heimans & R. Unsworth (eds), *Teacher Education and the Contemporary: Essays from the International Teacher Education Research Collective*.
- Montelius, A., Wermke, W. & Höstfält, G. (2022). *Att bygga en friskola. Skolans organisation och lärares autonomi*. Makadam.
- Nilholm, C. (2005). Specialpedagogik: Vilka är de grundläggande perspektiven? *Pedagogisk forskning i Sverige*, 10(2): 124–138
- Oehlhaber, H. (2005). *Schulwesen und Organisation – Zur Gestalt und Problematik staatlicher Schulregulierung am Fall von Lehrplanarbeit [Skolsystemet och organisation. Om form och innehåll av statlig skolreglering i relation till läroplansarbete]*. Springer.
- Pettersson, D. (2008). *Internationell Kunskapsbedömning som inslag i nationell styrning av skolan*. Uppsala universitet.
- SFS 2022:1315. *Lag om ändring i skollagen (2010:800) om tillgång till specialpedagog eller speciallärare i elevhälsan*. <https://svensksforfattningssamling.se/sites/default/files/sfs/2022-07/SFS2022-1315.pdf>
- Terhart, E. (2001). *Lehrerberuf und Lehrerbildung [Läraryrke och lärarutbildning]*. Beltz.
- Teubner, G. (1998). Juridification: Concepts, Aspect, Limits, Solutions. In R. Baldwin, C. Scott & C. Hood (Eds.), *A Reader on Regulation* (389–440). Oxford University Press.
- Wermke, W. & Forsberg, E. (2017). The changing nature of autonomy. Transformations of the late Swedish teaching profession. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 61(2), 155–168.
- Wermke, W. & Salokangas, M. (2021). *The Autonomy Paradox. Teachers perception on self-governance across Europe*. Springer.
- Wimmer, H., Höstfält, G. & Wermke, W. (2023). Reading Towards a School for All? Comparing Course Literature Lists in Academic Swedish Special Education Teacher Training Between the 1980s and 2010s. In D. Mifsud & S. P. Day (Eds.), *Teacher education as an ongoing professional trajectory, Teacher education, learning innovation and accountability* (143–158). Springer.