

Var står vi och vart är vi på väg? Inkluderande utbildning i Sverige 30 år efter Salamancadeklarationen



Thomas Barow
Professor i pedagogik, Institutionen för humaniora, utbildnings- och samhällsvetenskap, Örebro universitet



Gunnlaugur Magnússon
Docent i pedagogik, Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningssociologi, Uppsala universitet

I denna artikel analyserar vi utvecklingen av inkluderande utbildning i svensk grundskola sedan Salamancadeklarationens antagande för 30 år sedan. Vi fokuserar särskilt på implementeringen av policyreformer och utformningen av pedagogisk praktik med särskilt fokus på specialpedagogiskt arbete och elever i skolsvårigheter. Analysen bygger på styrdokument och publicerade studier. Resultatet tyder på ambivalenta utvecklingsspår: trots att själva ordet "inkludering" inte nämns tycks styrdokumenten innehålla inkluderande ambitioner. Samtidigt ser vi både inkluderande och exkluderande tendenser i skolans verksamhet. För den pedagogiska praktiken väcker vår studie reflektions- och diskussionsmöjligheter över principer, policyer och genomförandet av inkluderande utbildning.

Historiskt sett och i internationell jämförelse har Sverige sedan 1960-talet varit en förebild gällande integre-

rande och under senare år inkluderande utbildning. Som vi diskuterar nedan har dock denna föreställning förändrats under de sista åren. Exempelvis har den senaste rapporten av FN-kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning så sent som i april 2024 kritiserat Sverige för "the increase of segregation measures in education, as well as the lack of a clear mechanism to monitor and implement inclusive education" (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2024, s. 12). Vidare uppmärksammade rapporten resursminskningar i utbildningsväsendet som bland annat påverkat stödåtgärder som personliga assistenter. Därtill kritiserade FN-kommittén den otillräckliga utbildningen av lärare och andra av skolans yrkesgrupper, samt kunskapsbristen gällande funktionsnedsättningar, specifika färdigheter och undervisningsmetoder. Med denna bedömning tog FN-kommittén, den viktigaste aktören i den internationella funktionshinderpolitiken, kraftigt avstånd från de egna slutsatserna ett decennium tidigare, där Sverige fick beröm för sitt inkluderande utbildningssystem (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2014). FN-kommitténs vändning belyser svensk utbildningspolitik i skarp kontrast till Salamancadeklarationens intentioner, men hur kan denna utveckling förstås och förklaras?

I denna artikel syftar vi till att besvara denna fråga genom att analysera de senaste 30 årens utveckling avseende inkludering i Sverige. På så sätt vill vi bidra till reflektion kring utbildningssystemets struktur

och organisation med särskild hänsyn till elever som befinner sig i riskzonen att bli utslagna, inte bara genom och från skolan, utan från samhället i ett längre perspektiv. Konsekvenserna hotar både den enskilde elevens utveckling och den samhälleliga gemenskapen. Artikelns metod är en litteraturstudie av policydokument och svensk forskning från de tre senaste decennierna. Vi närmar oss tematiken på två nivåer, det vill säga *policy* och *praktik*.

Tre decennier av policyreformer

I ett historiskt perspektiv befinner sig de flesta skol-system i en kontinuerlig process av reformer av olika slag. Nya organisationsstrukturer, lagar och riktlinjer, läroplaner och lärarutbildningar återkommer regelbundet, initierade genom förändrade utbildningspolitiska föreställningar och mål. Det gäller inte minst det svenska skolväsendet som genomgått en mängd reformer som påverkat inkluderande utbildning och specialpedagogiskt stöd (Göransson et al., 2011; Isaksson & Lindqvist, 2015). För att förstå utbildningssystemets nutida situation och dess framtida utveckling är de senaste 30 års reformer därför av central betydelse.

1990-talet: framväxten av marknadsskolan

Utformningen av specialpedagogik i praktiken måste sättas i relation till den allmänna utbildningsorganisationen och den övergripande policykontexten (Magnússon et al., 2019). Under 1990-talet genomgick det svenska skolsystemet grundläggande reformer som baserades på en radikalt förändrad utbildningspolitik med stora konsekvenser (Egelund et al., 2006; Westling Allodi, 2017). Kännetecknande för förändringarna var avreglering, decentralisering och privatisering. Dessa ändringar ledde i sin tur till en diversifiering av utbildningslandskapet, särskilt i de stora och mellanstora städerna, och minskad likvärdighet mellan kommuner och individuella skolor, inte minst avseende utformningen

av specialpedagogiska stödstrukturer (Göransson, et al., 2011; Isaksson & Lindqvist, 2015). Ansvaret för skolverksamhetens konkreta utformning ligger hos huvudmannen, det vill säga kommunerna och privata aktörer. Antal och andelen friskolor har ökat drastiskt och marknadiseringen, där föräldrars valfrihet gjordes central, ledde till ett i internationell jämförelse unikt system där offentligt finansierad utbildning bidrar till vinster för skolkoncerner och riskkapitalister. Från utbildningsvetenskapligt håll har denna utveckling kritiserats, särskilt de segregera-nde processer som fördjupar den sociala ojämlikheten på bekostnad av likvärdighet och social rättvisa (Dahlstedt & Fejes, 2018). De som tjänar på denna organisation på kort sikt är resursstarka elever från medelklassen, medan elever med utländsk och låg socioekonomisk bakgrund samt i behov av stöd förlorar (Magnússon, 2020).

De nämnda farhågorna återspeglas i den empiriska forskningen. Exempelvis har det skett en ökning av skolsegregationen med hänsyn till sociala bakgrundsfaktorer (Dahlstedt & Fejes, 2018). Andra studier visar att elevers socioekonomiska status ökar i betydelse och påverkar bland annat elevernas läsinlämning (Yang Hansen et al., 2011). Denna utveckling har sedan dess förstärkts. Magnússons forsknings-sammanfattning visar att den ökade segregationen i utbildningssystemet även gäller tillhandahållandet av specialpedagogiska åtgärder. På kommunala skolor och skolor som profilerar sig som ett slags specialskolor för elever med vissa diagnoser finns en koncentration av elever i behov av särskilt stöd, medan en lägre andel av dessa elever finns på andra typer av skolor, särskilt fristående skolor med vinstsyfte. Resurser för specialpedagogiskt stöd är mindre på friskolor och skolvalet är inte lika öppet för elever i behov av särskilt stöd som för andra elever. Slutsatsen att detta är "disconcerting results for an education system renowned for being inclusive" (Magnússon, 2020, s. 25).

Carlbeckskommitté utan konsekvenser

Från 1980-talet kan en rad studier identifieras som syftade till – för att använda dåvarande terminologi – att "integrera barn med utvecklingsstörning" i grundskolan (jfr Rosenqvist, 2001). Studierna rörde sig i kölvattnet av den socialpolitiska och pedagogiska utvecklingsoptimismen med rötter i 1960-talet. Höjdpunkten, som även blev ett tillfälligt avslut för denna utveckling, var de två rapporterna (SOU 2003:35; SOU 2004:98) av Carlbeckkommittén, nämnd efter Emanuella Carlbeck som var en pionjär i området på 1800-talet. Kommittén hade som uppdrag "att se över utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning" (SOU 2003:35, s. 2) och hade en djup förankring i den dåvarande skandinaviska forskningen som bistod med expertis.

Carlbeckkommittén gjorde en rad förslag för att utveckla utbildningsformerna. Ledordet var "en skola för alla" med fokus på ett närmande mellan grund- respektive gymnasieskolan och de motsvarande sarskoleformerna. Ett centralt begrepp i utredningstexterna är "samverkan" som nämns i olika former mer än 350 gånger. Samverkan skulle framför allt ske i en horisontell dimension mellan olika skolformer. Kommittén yttrar sig avvägande när de "pläderar för inkludering och samverkan, men vill samtidigt inte blunda för att det kan finnas exkluderings-tendenser också i mer sammanhållna verksamhetsformer" (SOU 2004:98, s. 16). En annan aspekt som togs upp i utredningen var skolpersonalens bristfälliga kompetens, som i termer av den formella behörigheten är otillräcklig än i dag, två decennier senare.

Gällande utvecklingen av en mer sammanhållen skola kunde Carlbeckskommitténs förslag knappast realiseras. Redan i ett tilläggsdirektiv begränsades de författningsförslag som kommittén skulle utveckla till de särskilda skolformerna: "sarskolan och sarsvux skall kvarstå som egna skolformer" (SOU 2003:35, s. 253). Genom bytet till en borgerlig regering 2006 förändra-

des riktningen när den dåvarande skolministern Jan Björklund meddelade att han skulle "kasta den förra regeringens utredning om sarskolan, den så kallade Carlbeck-kommittén, i papperskorgen" (Wiese, 2007). Björklund ansåg att elever med intellektuella funktionsnedsättningar i grundskolan inte skulle få den hjälp de behövde, men han ifrågasatte inte skolformens arbetssätt.

Specialpedagogik i lärarutbildningen

Även om förändringar i lärarutbildning behöver lång tid för att kunna påverka praktiken i skolorna är de betydelsefulla då de återspeglar pedagogiska föreställningar och utbildningspolitiska ambitioner (Hallsén, 2013). Akademiseringen av speciallärares utbildning kom i Sverige under 1960-talet; redan från 1970-talet kan ett närmande mellan allmänpedagogik och specialpedagogik ses i lärarutbildningarna. Denna utveckling nådde en milstolpe med Lärarutbildningskommitténs slutbetänkande 1999. Där beskrevs den "stora utmaningen [...] hur förskolans och skolans personal skall hantera det faktum att elever har olika förutsättningar, erfarenheter, kunskaper och behov" samt ambitionen att "all personal i skola och förskola kan möta den naturliga variationen av elevers olikheter" (SOU 1999:63, s. 192). Därefter inrättades specialpedagogiska grund- och specialiseringskurser i den allmänna lärarutbildningen. I mindre utsträckning skapades även inriktningar som kopplade ihop ett visst undervisningsämne, till exempel matematik, med specialpedagogisk kunskap.

Under 2000-talets första decennium sammanföll försämrade resultat i den internationella jämförelsestudien PISA med en förändrad utbildningspolitik, driven av den regering som tillträdde 2006. Föreställningen om "Pisakrisen" blev då argument för stora och omfattande reformer av utbildningssystemet (Landahl, Sjöberg & Westberg, 2021) och en ny lärarutbildning blev återigen aktuell. Enmansutredningen "En hållbar lärarutbildning" (SOU 2008: 109) poängterade en

förbättrad kunskapsutveckling hos elever som centralt mål, men strävandet efter en skola för alla fick ett massivt bakslag: "Det så kallade inkluderande perspektivet är en ideologisk vision som när den möter verkligheten leder till att elever i behov av särskilt stöd riskerar att bli utan detta stöd" (SOU 2008:109, s. 188). Återigen skulle den återupprättade specialläraren (se nedan) få en nyckelroll i utformandet av det särskilda stödet som "också" (ibid., s. 189) skulle kunna ges inom klassens ram. Med implementeringen av den nya lärarutbildningen 2011 fanns de specialpedagogiska grundkurserna i begränsad utsträckning inom ramen av den nyskapade utbildningsvetenskapliga kärnan kvar, men specialiseringskurserna i specialpedagogik försvann. Paradoxalt nog minskade därmed framtida lärares möjligheter att utbilda sig om specifika svårigheter i områden såsom läsning, skrivande och matematik. Det kan tilläggas att i skrivande stund pågår återigen en utredning om reformer av lärarutbildningarna (Regeringen, 2023).

Specialpedagogiska yrkesroller

Sedan länge har det i Sverige funnits särskilda yrkesgrupper med fokus på specialpedagogik. Från 1960-talet till 1990-talet var speciallärare den yrkesgruppen, men deras utbildning och erfarenhet varierade. Efter omfattande kritik mot organisationen av särskilt stöd i Sverige (DsU 1986:13), dess effektivitet och legitimitet, lades 1990 speciallärarutbildningen ned och en specialpedagogutbildning upprättades. Medan speciallärarna hade fokus på undervisning i specifika ämnen och/eller fokus på specifika svårigheter, skulle specialpedagogerna ha ett mer organisatoriskt uppdrag att utveckla en inkluderande miljö i samarbete med skolledningen. Under en längre tid blandades dock dessa yrkesgrupper ihop. Det var vanligt att tjänster utlystes med båda titlarna och att specialpedagoger gavs arbetsuppgifter som i praktiken liknade det som tidigare hade varit speciallärares arbetsuppgifter (t.ex. specialundervisning enskilt och i smågrupper). Således var specialpedagogernas pro-

fessionella legitimitet begränsad och deras juridiktion och roll inte tydlig (Göransson et al., 2015; Wermke et al., kommande).

I reformpaketet under det tidiga 2000-talet återupprättades sedan speciallärarprogrammen (Rosenqvist, 2010). Sedan dess har Sverige två olika specialpedagogiska påbyggnadsutbildningar och yrkesgrupper: specialpedagog och speciallärare. Problemet kring yrkesgruppernas ansvarsområden kvarstår till viss del, med undantaget att speciallärarna, som blivit många fler, fått en tydligare roll och ökad status (Wermke et al., kommande). Samtidigt har specialpedagogernas roll och utbildning återkommande ifrågasatts, inte sällan med en hänvisning till inkludering som en ideologisk grund för deras arbete och existens (Högskoleverket, 2012). Oavsett har specialpedagogprogrammen kunnat bevara sin existens. Båda programmen uppvisar nuförtiden ett högt söktryck och en anställningskvot efter avslutade studier av närmare hundra procent. Skolorna är dock inte juridiskt ålagda att anställa dessa yrkesgrupper och tillgången till dem varierar mycket mellan olika skolor och huvudmän (Magnússon, 2020; 2023).

Hybriden "extra anpassningar"

Under lång tid existerade ingen tillförlitlig statistik gällande andelen elever i behov av särskilt stöd. Tidigare studier byggde framför allt på forskningsprojekt med enkätdata och begränsningar gällande generaliserbarhet. Så sent som läsåret 2012/13 redovisade Skolverket för första gången officiell statistik som utgick från genomsnittligt 13,9 procent grundskolelever i behov av särskilt stöd (Skolverket, 2014). I vissa skolor var andelen mycket högre, i synnerhet i socialt utsatta områden. Den formella följderna av ett beslut om särskilt stöd är upprättandet av ett åtgärdsprogram för eleven i fråga.

I samband med den höga andelen elever i behov av särskilt stöd uppstod en utbildningspolitisk debatt som syftade till att minska lärarnas administrativa arbets-

börda. Lösningen ansågs ligga i introduktionen av den nya termen "extra anpassningar", alltså justeringar som lärare kunde göra i sin undervisning utan att åtgärdsprogram behöver upprättas. Från experthåll kritiserades detta förslag tidigt. Exempelvis befarades att sloandet av åtgärdsprogrammen skulle handla om "att angripa symptomen på skolans kris snarare än att göra något åt orsaken till problemen" (Asp-Onsjö & Persson, 2013). Trots denna kritik introducerade regeringen extra anpassningar 2014, baserat på en proposition som underströk att det ska finnas "tid för undervisning" (Prop. 2013/14:160).

Som följd av implementeringen minskade andelen elever i behov av särskilt stöd drastiskt. Skillnaden mellan extra anpassningar och det särskilda stödet baserar på omfattningen och varaktigheten av stödet, men lämnar stort utrymme för tolkning. Trots rådgivande dokument från Skolverket råder en osäkerhet kring tillämpning av extra anpassningar och hur de skiljer sig från särskilt stöd. Inte minst i lärarfackspresen och i sociala medier fördes intensiva diskussioner om för- och nackdelar med extra anpassningar. Kritiken rörde framför allt uteblivet stöd, att lärarnas ansvar för specialpedagogiskt arbete ökade, samt det faktum att detta skulle dokumenteras i elevers skriftliga individuella utvecklingsplaner gjorde att minskningen av administration och byråkrati uteblev. Skolinspektionen har riktat likartad kritik mot användningen av extra anpassningar då de riskerar tillämpas när mer omfattande stödinsatser behövs (Skolinspektionen 2024:8). Det återstår att se vilken roll extra anpassningar har i framtiden, inte minst efter den pågående utredningen om elevhälsan (Dir. 2024:30).

Praktik mellan stagnation och förändring

Som vi exemplifierat ovan påverkas pedagogisk praktiken och skolans organisation av politiska ambitioner och styrning. Vi har de senaste 30 åren sett en ambivalens i inkluderingsambitionerna, från något att sträva

mot till att betraktas som ideologisk skygglapp som försämrar elevers utbildning. Frågan är dock om vi kan se en liknande rörelse i den pedagogiska praktiken.

Flera forskare har försökt kartlägga olika sätt att förstå och organisera särskilt stöd och specialpedagogiskt arbete både inom forskningen och inom praktiken (jfr Nilholm, 2005; Persson, 2019). En vanlig dikotomi är de specialpedagogiska begreppen *kategoriskt perspektiv* och *relationellt perspektiv* som används för att förklara hur stödbehov uppstår samt vilka lösningar som betraktas som önskvärda. Inom det kategoriska perspektivet betraktas behovet av särskilt stöd som grundat i individens egenskaper, som exempelvis en funktionsnedsättning. Därför riktas eventuella åtgärder mot individen som kompenseras för "bristerna" och ska bli mer lik den generella elevgruppen. Då blir diagnoser meningsfulla för att identifiera svårigheterna och hitta "effektiv" behandling och åtgärder görs ofta inom segregerade miljöer, i mindre grupper eller individuellt. Inom det relationella perspektivet (som uppstod som motsats till det kategoriska perspektivet) betraktas däremot svårigheter förekommande i en kontext, i relation till andra elever och lärare. Med detta perspektiv analyseras miljöfaktorer som undervisning, läromedel, fysisk och social miljö och åtgärder riktas i första hand mot dessa.

Perspektiven används ofta för att kategorisera både skolors övergripande organisation och praktikers arbete och tankar (se t.ex. Lindqvist, 2013; Magnússon, 2015). Fördelen är att det går att se trender på olika skolor eller åsikter bland yrkesgrupper. Exempelvis tenderar specialpedagoger och speciallärare att tillämpa ett relationellt perspektiv i hög grad medan rektorer och lärare tänker i linje med ett kategoriskt perspektiv (Göransson et al., 2015; Lindqvist, 2013). Nackdelen är att en sådan dikotomi missar nyanserna i pedagogisk verksamhet som kan beskrivas som ett spektrum mellan de två teoretiska ytterligheterna (Magnússon, 2015).

Utredningar och särskilt stöd

Innebörden av den sociala kategoriseringen att vara i behov av särskilt stöd ser mycket olika ut internationellt (Rix et al., 2013), inte minst eftersom definitionerna av gruppen måste förstås i en nationell kontext. Andelen elever i behov av specialpedagogiskt stöd varierar kraftigt i de europeiska länderna och statistik från internationella organisationer som European Agency for Special Needs and Inclusive Education brottas med stora kvalitetsproblem, delvis på grund av definitionsproblematiken. Den svenska definitionen är ett bra exempel på denna problematik med en bred definition av "elev i behov av särskilt stöd" – elever

bedöms behöva särskilt stöd i första hand om de riskerar inte uppfylla de minimala kunskapskriterierna, snarare än utifrån diagnoser.

Efter introduktionen av begreppet "extra anpassningar" låg andelen elever i behov av särskilt stöd i grundskolan som mest mellan fem och sex procent. Sedan 2016 har andelen dock ökat konstant till för närvarande 6,2 procent (Skolverket, 2024a, se diagram 1). På grund av den målrelaterade kategoriseringen tilltar andelen kategoriserade elever i de högre årskurserna, men statistiken uppvisar en markant kortvarig minskning vid övergången från mellanstadiet till högstadiet (se diagram 2). Pojkar, elever med migrationsbakgrund och låg socioekonomisk bakgrund är tydligt överrepresenterade bland elever i behov av särskilt stöd, ett välbekant fenomen nationellt och internationellt (Dyson & Berhanu, 2012).

Utredningen av det särskilda stödet, liksom extra anpassningar, ingår formellt i rektorns ansvar, men delegeras vanligtvis till speciallärare eller specialpedagoger. Forskning om denna process (Barow & Östlund, 2020) visar att själva utredningen kännetecknas delvis av ett relationellt perspektiv, men att de förslagna åtgärderna däremot bygger på ett mer kategoriskt perspektiv på skolproblem. I praktiken handlar det mer om att utveckla konkreta hjälpåtgärder för eleven, individuellt eller i mindre grupp, än om förändringar av undervisningen, klassrummet eller organisationen.

Även om skollagen stipulerar att en diagnos inte behövs för särskilt stöd

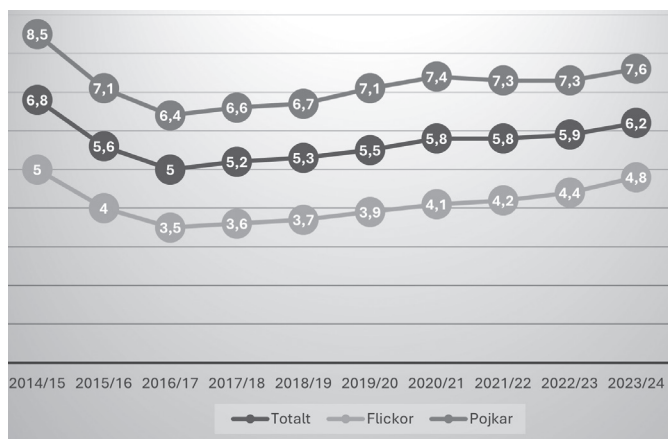


Diagram 1: Andel elever (procent) med åtgärdsprogram läsåren 2014/15–2023/24 (Skolverket, 2024a, s. 9).

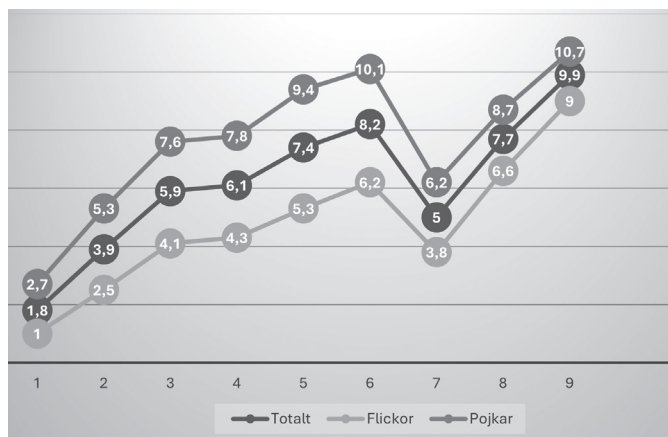


Diagram 2: Andel elever (procent) med åtgärdsprogram i grundskolans årskurs 1–9. Totalt samt fördelat på flickor och pojkar läsåret 2023/24 (Skolverket, 2024a, s. 10).

har det medicinska synsättet betydelse i skolans praktik. Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (2017) relaterar bland annat de ökande prestationskraven i skolorna till en växande "efterfrågan" på diagnoser för att legitimera särskilt stöd. Det stämmer överens med de varierande nivåerna av förskrivning av ADHD-medicin i vissa regioner, där en "ADHD-diagnos har varit ett krav för att erhålla särskilt stöd" (Socialstyrelsen, 2019, s. 24). Andra studier (Giota & Emanuelsson, 2011; Malmqvist, 2018) visar att diagnoser spelar en viktig roll i utredningar och fördelning av resurser. Här finns en tydlig diskrepans mellan lagstiftningens intentioner och skolornas praktik. Inte minst kan kommuner såväl som fristående huvudmän på olika sätt ställa krav på diagnoser för att lösgöra resurser för särskilt stöd (Magnússon, 2020). På så sätt får medicinska diagnoser inflytande genom bakdörren.

Den särskilda undervisningens renässans?

Som vi konstaterade inledningsvis i denna artikel har Sverige länge haft ett rykte och självbild om att ha ett särdeles inkluderande skolsystem. Medan flera forskare pekat på sprickor i den bilden är det tydligt att inkluderande ambitioner funnits med olika förtecken och på olika nivåer. De senaste åren har dock en kraftig kritik växt fram emot inkludering som ett politiskt mål för utbildningssystemet (jfr Bagger & Lillvist, 2021; Göransson & Bengtsson, 2021). De tydligaste exemplen på denna kritik är frasen "inkluderingen har gått för långt" som blev politiskt slagord i valrörelser och underlag för regeringssamarbeten, uttryckt i offentliga utredningar (SOU 2021:11) och öronmärkt finansiering av särskilda undervisningsmiljöer och resursskolor (Magnússon, 2023; SPSM, 2022). Därtill har förespråkare för olika grupper – till exempel föräldraföreningar – yttrat kritik mot bristfälligt stöd inom skolan och i vissa fall krävt mer omfattande tillämpning av särskilda miljöer för sina barn (Andersson, 2020; Barow & Berhanu, 2021; Malmqvist, 2018). Kritiken har förts fram båda genom

myndigheter och forskare. Skolinspektionen (2014) påvisade redan för ett decennium sedan stora svårigheter för elever i särskilda undervisningsgrupper och deras möjligheter att återgå till den ordinarie klassen. Malmqvist och Nilholm (2016) kritiserar med fokus på särskilda grupperingar för barn med ADHD-diagnos avsaknaden av verksamheternas utvärdering. Det kan tilläggas att både en statlig utredning (SOU 2021:11) och forskare (Barow & Berhanu, 2021) uppmärksammat att svensk lagstiftning är i linje med att tillåta sådana särskiljande undervisningsmiljöer.

Elevantalets utveckling i den anpassade grundskolan

Under de senaste tre decennierna har antalet elever i den anpassade grundskolan (som tills 2023 kallades grundsärskola) varierat kraftigt. År 1994 låg den vid 0,8 procent men ökade 10 år senare till drygt 1,4 procent. Framför allt barn med en autismspektrumdiagnos blev fler i grundsärskolan. I en analys av Skolverket (2006) anges komplexa skäl till utvecklingen och variationen mellan kommuner: tillförlitligare statistik, kommunaliseringen, bristande utredningsrutiner och breda bedömningar, självständiga arbetsformer och mer abstrakta mål i grundskolan försvårade för många elever. Möjligheten till integrering i grundskoleklasser samt ekonomiska incitament vid intagning i grundsärskola är ytterligare komplikationer. I en tidigare rapport drog Skolverket även slutsatsen att när kommunerna tog över det ekonomiska ansvaret för skolan och ekonomiska neddragningar följde slogs elever ut som tidigare klarat sig (Skolverket, 1995). Det visar tydligt hur politisk styrning och policyändringar påverkar praktiken. Exempelvis innebar strängare kriterier för antagning i anpassad grundskola som genomfördes 2011 att andelen elever i grundsärskolan minskade till 1 procent året 2014. Denna andel var konstant fram till 2018 för att sedan återigen öka till 1,4 procent av eleverna skolåret 2023/24. Särskilt anmärkningsvärt är vissa bakgrundsfaktorer i elevsammansättningen som Skolverket (2024b) redovisar.

Den välkända överrepresentationen av pojkar bland elever med intellektuell funktionsnedsättning har vuxit under senare år och det är nu dubbelt så många pojkar som flickor som går i denna skolform.. Elever med utländsk härkomst är tydligt överrepresenterade i den anpassade grundskolan jämfört med grundskolan. Detta förhållande gäller särskilt för de elever som har svårare former av intellektuell funktionsnedsättning och kombinationer med andra funktionsnedsättningar. Inte minst spelar föräldrarnas utbildningsbakgrund en viktig roll: andelen lågutbildade vårdnadshavare är högre bland elever i den anpassade grundskolan än i grundskolan. Dessa trender skulle behöva en mer djupgående analys, men vi misstänker en koppling till den ökade skolsegregationen och skolans ekonomi (Magnússon, 2023). Preliminärt kan vi dock se att benägenheten för att diagnostisera intellektuell funktionsnedsättning har ökat – och att grundskolans förmåga att hantera dessa elever har minskat.

Några slutsatser

Var står vi och vart är vi på väg? Vi har i denna artikel skisserat den utbildningspolitiska utvecklingen i Sverige över tre decennier med fokus på specialpedagogiskt arbete och inkludering. Flera aspekter blir tydliga. För det första har det svenska utbildningssystemet omformats i grunden med den omfattande decentraliseringen och marknadsutsättningen på 1990-talet. De ändringarna kan inte förenklas till en fråga om huvud-

mannaskap och skolval, utan handlar om grundläggande paradigmskifte i hur utbildning betraktas och organiseras samt om förhållandet mellan medborgare och det offentliga. För det andra genomgår det svenska utbildningssystemet ofta stora reformer kring alltifrån läroplaner och betygssystem till lärarutbildning och de professioner som ska arbeta i skolan.

Det är för det tredje också tydligt hur utbildningsreformer och ekonomisk utveckling påverkar både antalet elever i behov av stöd och det stöd som erbjuds. Här har stora problem vuxit fram då segregationen ökat kraftigt och likvärdigheten minskat samtidigt som stora ekonomiska neddragningar görs. Det innebär konsekvenser som främst drabbar de mest utsatta eleverna.

Mer nedslående är för det fjärde att inkludering håller på att överges som ett utbildningspolitiskt ideal. I ljuset av övriga policyhändelser som skett de 30 åren sedan Salamancadeklarationen beslutades har skolan blivit mer segregerad, mindre likvärdig och varit föremål för enorma ekonomiska nedskärningar i offentlig sektor under längre tid. Utan att beakta denna utveckling kan kritiken mot inkludering knappt ens betecknas som enögd. Snarare sluts ögonen för de materiella villkoren och ideologiska grundantaganden som ligger till grund för utbildningssystemet i sin helhet. Det är i sin tur en oroväckande tendens som kan leda till ännu större förluster för många individer, skolan och samhället.

Referenser

- Andersson, L. (2020). Schooling for Pupils with Autism Spectrum Disorder: Parents' Perspectives. *Journal of Autism and Developmental Disorders*, 50(12), 4356–4366.
- Asp-Onsjö, L. & Persson, B. (2013). Utsatta barn drabbas hårdast av Björklunds nya förslag. *Göteborgs-Posten*, 30.6.2013. <https://www.gp.se/debatt/utsatta-barn-drabbas-hardast-av-bjorklunds-nya-forslag.3efc8ee1-a778-493e-befa-6b457b617f72>
- Bagger, A. & Lillvist, A. (2021). Mediala diskurser om inkludering: En berättelse om (gem)ensamhet. *Utbildning och Demokrati*, 30(1), 45–74.
- Barow, T. & Berhanu, G. (2021). Inclusive Education in Sweden: Policy, Politics and Practice. I N. Bahdanovich Hanssen, S.-E. Hansén & K. Ström (red.), *Dialogues between Northern and Eastern European the Development of Inclusion: Theoretical and Practical Perspectives* (s. 35–51). Routledge.

- Barow, T. & Östlund, D. (2020). Stuck in failure: comparing special education needs assessment policies and practices in Sweden and Germany. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 6(1), 37–46.
- Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (2017). Autismspektrumtillstånd och ADHD bland barn och unga i Stockholms län: Förekomst i befolkningen samt vårdsökande under åren 2011 till 2016. *Faktablad 2017/1*.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014). *Concluding observations on the initial report of Sweden*. CRPD/C/SWE/CO/1. 12 May 2014. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/026/74/pdf/g1402674.pdf>
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2024). *Concluding observations on the combined second and third periodic reports on Sweden*. CRPD/C/SWE/CO/2-3. 29 April 2024. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/065/40/pdf/g2406540.pdf>
- Dahlstedt, M. & Fejes, A. (2018). *Skolan, marknaden och framtiden*. Studentlitteratur.
- Dir. 2024:30. *En förbättrad elevhälsa*. <https://www.regeringen.se/contentassets/39b4dab4d3e54fbcac52d87ab94825c4/en-forbatttrad-elevhalsa-dir.-202430.pdf>
- DsU 1986:13. *Specialpedagogik i skola och lärarutbildning*. Utbildningsdepartementet.
- Dyson, A. & Berhanu, G. (2012). Special education in Europe, overrepresentation of minority students. I J. Bank (red.), *Encyclopedia of Diversity* (s. 2070–2073). Sage.
- Egelund, N., Haug, P. & Persson, B. (2006). *Inkluderande pedagogik i skandinavisk perspektiv*. Liber.
- Giota, J. & Emanuelsson, I. (2011). *Specialpedagogiskt stöd, till vem och hur?* Göteborgs universitet.
- Göransson, K. & Bengtsson, K. (2021). 'They would be bullied in ordinary schools' – exploring public discourses on inclusionary schooling. *Disability & Society*, 38(2), 287–304.
- Göransson, K., Lindqvist, G., Klang, N., Magnússon, G. & Nilholm, C. (2015). *Speciella yrken? Specialpedagogers och speciallärares arbete och utbildning: En enkätstudie*. Rapport 2015:13. Karlstad University Press.
- Göransson, K., Nilholm, C. & Karlsson, K. (2011). Inclusive education in Sweden? A critical analysis. *International Journal of Inclusive Education*, 15(5), 541–555.
- Hallsén, S. (2013). *Lärarutbildning i skolans tjänst? En policyanalys av statliga argument för förändring*. Uppsala universitet.
- Högskoleverket (2012). *Behovet av en särskild specialpedagogexamen och specialpedagogisk kompetens i den svenska skolan*. Rapport 2012:11 Högskoleverket.
- Isaksson, J. & Lindqvist, R. (2015). What is the meaning of special education? Problem representations in Swedish policy documents: late 1970s–2014. *European Journal of Special Needs Education*, 30(1), 122–137.
- Landahl, J., Sjöberg, D. & Westberg, J. (2021). *Skolans kriser. Historiska perspektiv på utbildningsreformer och skoldebatter*. Nordic Academic Press.
- Lindqvist, G. (2013). *Who should do What to Whom? Occupational Groups' Views on Special Needs*. Diss. Högskolan i Jönköping.
- Magnússon, G. (2015). *Traditions and Challenges: Special Support in Swedish Independent Compulsory Schools*. Diss. Mälardalens högskola.
- Magnússon, G. (2020) Inclusive education and school choice lessons from Sweden. *European Journal of Special Needs Education*, 35(1), 25–39.
- Magnússon, G. (2023). From Salamanca to Sweden: inclusive education as policy in transit. I: Tierney, R., Rizvi, F. & Ercikan, K. (red.), *International Encyclopedia of Education* (4 uppl.), 386–396.
- Magnússon, G., Göransson, K. & Lindqvist, G. (2019). Contextualizing inclusive education in educational policy: the case of Sweden. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 5(2), 67–77.
- Malmqvist, J. (2018). Has schooling of ADHD students reached a crossroads? *Emotional and Behavioural Difficulties*, 23(4), 389–409.
- Malmqvist, J. & Nilholm, C. (2016). The antithesis of inclusion? The emergence and functioning of ADHD special education classes in the Swedish school system. *Emotional and Behavioural Difficulties*, 21(3), 287–300.
- Nilholm, C. (2005). Specialpedagogik: Vilka är de grundläggande perspektiven? *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 10(2), 124–138.
- Persson, B. (2019). *Elevers olikheter och specialpedagogisk kunskap*. Liber.
- Prop. 2013/14:160. *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*. Utbildningsdepartementet.

- Regeringen (2023). *Pressmeddelande: Lärar- och förskolläraryr utbildningarna ska reformeras*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/07/larar--och-forskollararyr-utbildningarna-ska-reformeras/>
- Rix, J., Sheehy, K., Fletcher-Campbell, F., Crisp, M. & Harper, A. (2013). Exploring provision for children identified with special educational needs: An international review of policy and practice. *European Journal of Special Needs Education*, 28(4), 375–391.
- Rosenqvist, J. (2001). *Aktuell svensk forskning om särskola*. Malmö högskola.
- Rosenqvist, J. (2010). A model for inclusive education: the special educator and the special teacher in co-operation for optimal learning occasions for all students. I S.L. Ellger-Rüttgardt & G. Wachtel (red.), *Pädagogische Professionalität und Behinderung* (s. 149–158), Kohlhammer.
- Skolinspektionen (2014). *Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp*. Rapport 2014:06. Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2024). *En granskning av skolornas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd i de obligatoriska skolformerna och i fritidshemmet Skolinspektionens samlade erfarenheter*. Rapport 2024:08. Skolinspektionen.
- Skolverket (1995). *Besparingar i skolan: en förstudie kring hur kommunala besparingar genomförs*. Skolverkets rapport 1103–2421. Skolverket.
- Skolverket (2006). *Kommunernas särskola: elevökning och variation i andel elever mottagna i särskolan*. Skolverket.
- Skolverket (2014). *Beskrivande data 2013: förskola, skola och vuxenutbildning*. Rapport 399. Skolverket.
- Skolverket (2024a). *Särskilt stöd i grundskolan: läsåret 2023/24*. Skolverket.
- Skolverket (2024b). *Elever i anpassade grundskolan: läsåret 2023/24*. Skolverket.
- Socialstyrelsen (2019). *Geografiska skillnader i förskrivningen av adhd-läkemedel till barn*. Socialstyrelsen.
- SOU 1999:63. *Att lära och leda: en lärarutbildning för samverkan och utveckling: Lärarutbildningskommitténs slutbetänkande*. Fakta info direkt.
- SOU 2003:35. *För den jag är: om utbildning och utvecklingsstörning: delbetänkande*. Fritzes.
- SOU 2004:98. *För oss tillsammans: om utbildning och utvecklingsstörning: slutbetänkande*. Fritzes.
- SOU 2008:109. *En hållbar lärarutbildning: betänkande*. Fritzes.
- SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Slutbetänkande av utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven*. Regeringskansliet.
- SPSM (2022). *Anpassade lärmiljöer som del av särskilt stöd*. Specialpedagogiska skolmyndigheten. <https://www.spsm.se/stod/bidrag/skolor-inom-skolvasendet/anpassade-larmiljoer-som-del-av-sarskilt-stod/>
- Wermke, W., Höstfält, G. & Magnússon, G. (red.) (kommande). *Specialpedagogik som politik och praktik. Specialpedagogiska professioner i den svenska skolan sedan 1980*. Stockholm University Press.
- Westling Allodi, M. (2017). A Critical Review of Ideology, Policy and Circumstances in the Swedish Context Related to Inclusive Education Organisational Climate and Students' Wellbeing. I F. Dovigo (red.), *Special Educational Needs and Inclusive Practices: An International Perspective* (s. 97–116). Sense Publishers.
- Wiese, A. (2007). *Särskolan blir kvar – utredning skrotas*. Sveriges Radio. <https://sverigesradio.se/artikel/1279617>
- Yang Hansen, K., Rosén, M. & Gustafsson, J.-E. (2011). Changes in the Multi-Level Effects of Socio-Economic Status on Reading Achievement in Sweden in 1991 and 2001. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 55(2), 197–211.

