

# Förändrade mål i examensordningen för lärare

Policy som stödjer lärares arbete med elevers  
identitetsskapande?

*Anette Bagger & Helena Roos*

CHANGING GOALS IN THE DEGREE ORDINANCE FOR TEACHERS: POLICY ENACTMENT SUPPORTING STUDENTS' IDENTITY WORK? Goals related to Relationship and Sex Education (RSE) and Neuro-Psychiatric Difficulties (NPD) were added to the Swedish degree ordinance for teachers in 2021. These changes affect future teachers' opportunities to support children's development. Drawing on the work of Popkewitz on the fabrication of kinds of people, we explore how prerequisites, categorizations, and conditions are ascribed to children and future teachers. These fabrications are constructed through a discursive analysis of the memorandum and responses from ten referral bodies working with students' rights in education and RSE or NPD. The analysis shows that teachers are fabricated as lacking either knowledge or courage, often in relation to the age group they are expected to teach. Children's identities are fragmented along lines of age, gender, and functionality, and RSE is constructed as relevant only to some of these fragments. We argue that there is a need for further research into the extensive and ongoing policy processes shaping teacher education, and how they might enable or constrain future teachers' possibilities to support all children.

Keywords: teacher education, educational policy, degree ordinance for teachers, neurodiversity, relationship and sex education (RSE).

---

*Anette Bagger* är professor i pedagogiskt arbete vid Högskolan Dalarna. E-post: [anba@du.se](mailto:anba@du.se)

*Helena Roos* är docent i matematikdidaktik vid Malmö universitet. E-post: [helena.roos@mau.se](mailto:helena.roos@mau.se)

## Examensmål i lärarutbildningen och blivande lärares arbete med barns identitetsskapande

Policyprocesser inom utbildningssektorn har intensifierats genom ett stort antal utredningar och beslut. Under 2024 och 2025 pågick exempelvis 20 utredningar parallellt (Sveriges Skolchefer 2025). Dessa processer kan förstås som ett sätt för staten att reglera skolans och lärarnas ageranden på genom så kallade "heterarchies" (Ball 2009, s 244). En "heterarchie" är ett hierarkiskt, administrativt och byråkratiskt nätverk bestående av politiska aktörer såsom skola, lärarutbildning, intresseorganisationer och skolmyndigheter. I nätverket framträder läraren och lärarstudenten som individer vars professionella praktik formas genom att de först tillägnar sig förståelse av policyer, för att därefter agera i enlighet med de krav och förväntningar som skapas i nätverket (Ball 2009). Lärarens professionella ansvarstagande och agerande är samtidigt högst kontextberoende och utvecklas i samspel mellan nationell policy och den omgivande kulturen. Vad en lärare bör respektive inte bör göra formas även i ljuset av globala diskurser om vad som förväntas av en god utbildning, lärare och elev. Med denna förståelse blir lärarutbildning en arena där politik prövas, utmanas och förhandlas (Ball m.fl. 2012). Målstyrningen har fört med sig att blivande lärares kompetenser utvärderas utifrån samma kriterier som lärosäten granskas mot. Detta har bidragit till att utvecklandet av mätbar kunskap prioriteras framför utvecklandet av värden och kritiskt tänkande, vilket på sikt riskerar att urholka dessa centrala lärarförmågor (Maguire 2009).

Föreliggande studie undersöker den politiska viljeriktning som rör blivande lärares arbete med att stödja barns identitetsutveckling. Detta görs genom en analys av förändringar i examensmålen för svensk lärarutbildning som genomfördes under 2021 med syfte att påverka blivande lärares kunskaper om neuropsykiatriska svårigheter (NPS) respektive identitet, samlevnad och relationer (ISR). Förändringen av dessa två examensmål har det gemensamt att både målen i sig och deras relaterade kunskapsområden befinner sig i en skärningspunkt mellan sociala dimensioner, politiserade frågeställningar och medicinsk kunskapsbildning. Såväl funktionsvariationer som frågor om genus och samlevnad kan i detta sammanhang förstås som identitetskategorier (Thorneycroft 2024). Vi har valt att använda de begrepp som återfinns i examensordningen, eftersom de signalerar en sociokulturell modell för att förstå barns identitetsutveckling. Med en sociokulturell modell sätts identitetsutveckling i relation till miljön, vilket för med sig att individens förståelse av sig själv framstår som komplex och präglad av mångsidiga och samtidiga identitetsfaktorer. Detta kan jämföras

med den medicinska modellen för att förstå funktionsnedsättningar, där individens nedsättning av funktioner utgör grunden för hur identitet och utveckling beskrivs och uppfattas (Thorneycroft 2024; Tomlinson 2015).

När det gäller regleringen av undervisning inom kunskapsområdet ISR uppstår utmaningar när regeringen överlåter beslutsfattandet om genomförandet till skolor och lärare, men samtidigt inte tillhandahåller någon tydlig riktning eller policy att följa (Wilder 2023). I svensk kontext visar forskning att lärare upplever utmaningar till följd av detta, eftersom innehållet, var undervisningen ska genomföras och hur den ska genomföras tolkas olika och står under ständig förhandling (Gunnarsson 2025). Rachel Wilder (2023) menar vidare att denna tydliga reglering och samtidiga vaghet utgör en paradox som i Sverige, åtminstone delvis, har lösts genom att det finns examensmål som beskriver vad lärare i sin yrkesroll ska kunna om ISR. Dessa mål utgör en indikator på vad en blivande lärare behöver kunna för att stödja barns identitetsutveckling genom sin yrkesutövning. Detta gäller även kunskapsområdet NPS.

Paradoxen förstärks i dagsläget möjligen av att båda dessa kunskapsområden nu föreslås att reduceras inom lärarutbildningen men också i grundskolans reglering. I betänkandet från läroplansutredningen (SOU 2025:19) föreslås att målet om ISR tas bort ur grundskolans läroplan. Vad gäller lärarutbildning så föreslås i betänkandet *Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning* (SOU 2024:81) att ISR-målet ska tas bort, med motiveringen att grundskolans läroplan och värdegrundsuppdrag är tillräckliga. Vad gäller skolans förmåga att ge stöd till barn med NPS, presenteras förslag av *Utredningen om en förbättrad elevhälsa* (SOU 2025:44) som innebär att de specialpedagogiska professionerna inte längre ska ingå i elevhälsan och att det sätts in standardiserade prov för att identifiera barns stödbehov i årskurs 1, 2, 3, 5 och 8. Vi tolkar sammantaget detta som en intention att separera hälsa och lärande och som ett uttryck för en förståelse av identitetsutveckling som vilar på en individualistiskt och medicinskt orienterad modell, snarare än en sociokulturell. Vi menar att dessa skrivningar utgör exempel på hur mjuka värden, såsom identitetsfrågor och värdegrund, riskerar att osynliggöras i skolans styrdokument och lärarutbildningens examensordning. Kunskapsområden som rör inkludering, likvärdighet och mångfald, och som präglas av interdisciplinär kunskapsbildning (Allan m.fl., 2025) har dessutom visat sig vara marginaliserade vid lärosäten (Lynch m.fl. 2009). Genom de diskurser och den målstyrning som reglerar lärarutbildningen formas en särskilt sorts lärare, men också lärarutbildning. Detta kan få konsekvenser för lärares

möjligheter att framgent stödja barns identitetsutveckling och arbeta med samlevnadsfrågor i grundskolan.

Politiska reformer av lärarutbildningen kan i detta sammanhang åtminstone delvis förstås som ett uttryck för hur politiska partier artikulera ideologi och framtidsvisioner, samtidigt som de positionerar sig i relation till och kritiserar tidigare styren. Detta för med sig specifika sätt att beskriva, avgränsa och styra föreställningar om vem en lärare och ett barn bör eller kan vara, i detta fall genom formuleringar om skolans och lärarens arbete med att stödja barns identitetsskapande i relation till NPS och ISR. De återkommande förändringarna av lärarutbildningens examensmål har ofta motiverats med ambitionen att höja undervisningens kvalitet genom att utbildningen ska forma mer kompetenta lärare. Förändringarna bygger därmed på ett implicit ifrågasättande av huruvida barn ges en god utbildning i den svenska skolan. Genom politiska förarbeten, remissvar och de beslut som föregår förändringarna omformas och etableras över tid en nationell social epistemologi som är i ständig rörelse, och som skapar mening kring skolan, lärarprofessionen och den kunskap som lärare förväntas besitta. I föreliggande studie antas ett utbildningssociologiskt och sociopolitiskt perspektiv på utbildning (Popkewitz 2012, 2017). Syftet är att bidra med kunskap om hur delar av den policyprocess som rör ISR och NPS i lärarutbildningens examensmål fabricerar den blivande läraren och barnets identitetsskapande. Detta undersöks genom två forskningsfrågor riktade till den promemoria som behandlar dessa examensmål (Utbildningsdepartementet 2017a) samt till ett urval av remissvaren: 1) Hur fabricerar texterna lärare och barn i relation till målet om NPS? och 2) Hur fabricerar texterna lärare och barn i relation till målet om ISR?

## Examensmål till stöd för barns identitetsutveckling, lärande och trygghet

Policyförändringar inom lärarutbildning har ofta som uttalat mål att lärare ska utveckla förmågan att inkludera fler barn i lärandet. För att undervisningen ska kunna stärka barns rätt till utbildning och inkludering vid NPS bör den omfatta frågor om samlevnad, identitet och psykosociala dimensioner. Den behöver även ge stöd för lärandet genom anpassningar av miljö, arbetssätt och läromedel. Detta arbete med att stärka barns rätt till utbildning behöver vidare vara ett tvärdisciplinärt samarbete (Bolic Baric m.fl. 2016). Även vad gäller ISR-undervisningens styrning och genomförande, framträder inkludering som en central aspekt. Inkludering relateras därvid ofta till rättvisa

och till att minska risken för diskriminering (Bengtsson & Bolander 2019). Att vara inkluderad och fri från diskriminering, att få uppleva ett gott lärande och att vistas i en psykosocialt gynnsam miljö påverkar barns självbild och identitetsutveckling (Thorneycroft 2024). Det har visat sig att barn som ges möjlighet att utveckla en identitet präglad av upplevd kompetens, tillit och positiv utveckling ofta befinner sig i en accepterande och inkluderande skolkultur (Hozmi 2022).

Det ligger en utmaning i att de mål som skrivs fram för att inkludera barn samtidigt inbegriper kategoriseringar av individer och gränsdragningar för deras livssituation och deltagande, vilket innebär att inkluderingsprocessen inbegriper en samtidig process av exkludering. Det pågår alltså en in(ex)kluderingsprocess i inkluderingsarbete (se exempelvis Halai m.fl. 2016). Att synliggöra grupper och deras behov kan därmed i sig leda till exkludering, även om syftet är det motsatta. Ett annat sätt att förstå fenomenet är genom Sara Ahmeds beskrivning om hur bejakandet av mångfald motsägelsefullt nog kan dölja strukturella orättvisor och den kamp för likvärdighet som individer eller grupper är med om (Ahmed 2007, s 235). I didaktisk mening har den inkluderande frågan om för vem utbildningen fungerar blivit en del i att hantera mångfald genom ett ”management of difference” (Bylund & Knutsson 2020, s 89). Detta förhållningssätt bygger på tankemässiga konstruktioner om olikhet som riskerar att föra med sig en (re)produktion av (o)likvärdighet och förstärka processer av in(ex)kludering. Dessa processer är förankrade i sin specifika sociopolitiska och historiska kontext:

Politics become the historically and culturally produced rules and standards that police the boundaries of what is possible and not possible to think and to do— what is given as natural and commonsense that governs conduct and that simultaneously excludes and objects (Popkewitz m.fl.. 2017, s 3).

Det saknas forskning om hur politiska aspekter av utbildning påverkar vem en individ kan vara och bli (Popkewitz 2012). Föreliggande studie bidrar genom att undersöka hur läraren och barnets möjlighet till identitetsutveckling fabriceras genom delar av det policyarbete som lett fram till examensmålen. Med fabricering avses de kategoriseringar av typer av människor genom vilka verkligheten samtidigt förstås och konstrueras (Popkewitz 2004, 2017). Genom de gränsdragningar som uppstår tillskrivs människor olika villkor, förutsättningar och egenskaper. Fabriceringen kan därmed förstås som en styrande teknologi som kommunicerar kunskap och makt, samtidigt som den reglerar hur människor, i detta fall den blivande

läraren och barnet, kan förstås och vad som är önskvärt eller inte (Popkewitz 2017). Genom att undersöka fabriceringen av barn och lärare i de två nya examensmålen synliggörs, i förlängningen in(ex)kluderingsprocesser av olika typer av människor.

## Bakgrund till policyförändringen och de nya examensmålen

Till följd av den sakpolitiska överenskommelsen i samband med den förra regeringsbildningen (den så kallade Januariöverenskommelsen) tillkom två examensmål i lärarutbildningarnas examensordning från 1 januari 2021 (SFS 2020:766, SFS 1993:100). De nya examensmålen syftar till att ge blivande lärare, och i förlängningen skolan, en ökad kompetens om NPS och ISR. I utbildningsdepartementets promemoria (Utbildningsdepartementet 2017a) redogörs för bakgrunden till de nya målen, behovet av dem samt vilka effekter som förväntas följa av införandet. De justeringar som föreslås i promemorian och senare fördes in i examensordningen är av två slag. Det ena målet innebär ett tillägg till examensmålet att ”visa förmåga att identifiera och i samverkan med andra tillgodose elevers behov av specialpedagogiska insatser”. Tillägget lyder: ”inbegripet specialpedagogiska insatser för barn med neuropsykiatriska svårigheter”. För ISR har ett nytt examensmål tillkommit: ”visa förmåga att kommunicera och reflektera kring frågor som rör identitet, sexualitet och relationer”.

De två nya examensmålen för lärare föregicks av en justering av examensordningen för de specialpedagogiska professionerna. I denna examensordning infördes mål som rör NPS redan 2018, som en följd av promemorian *Specialpedagogisk kompetens i fråga om neuropsykiatriska svårigheter* (Utbildningsdepartementet 2017b). Utredningen om att stärka kompetensen inom NPS och ISR genom lärarutbildningen initierades i direkt anslutning till denna målförändring för speciallärare och specialpedagoger. Dessa professioner omfattades dock varken av utredningen och promemorian *Ökad kompetens om neuropsykiatriska svårigheter och sex och samlevnad i lärarutbildningarna*. Några mål som rör ISR har därför inte införts för dessa yrkesgrupper (Utbildningsdepartementet 2017b).

## Regleringen av blivande lärares undervisningsuppdrag

Målen om NPS och ISR rör såväl identitetsrelaterade som demokratiska aspekter av lärares utbildningsuppdrag. Det sätt på vilket lärarutbildningen i Sverige undervisar om lärares uppdrag har förändrats i i sådan utsträckning att det kan beskrivas som ett paradigmskifte. Under det tidiga 2000-talet präglades lärarutbildningen av ett progressivt läroplansfokus där sociala, politiska och moraliska utmaningar som i centrum. Lärarutbildningen har därefter rört sig i en alltmer innehållsorienterad riktning med ökad betoning på att stärka kunskapsinhämtningen hos barn (Mooney Simmie & Edling 2018). Dennis Beach och Carl Bagley (2013) har visat att svenska utbildningsreformer rört sig från ett fokus på vetenskaplighet mot ökad konkretisering och ämneskunskap från mitten av 1900-talet fram till millennieskiftet. Lärarutbildningens uppgift har därmed alltmer kommit att handla om att utbilda lärare i att följa nationell policy, snarare än att utveckla förmågan att kritiskt värdera och förstå utbildningens sociopolitiska dimensioner (se även Maguire 2009). Utvecklingen är inte unik för Sverige, utan sker även globalt, när lärarens uppdrag villkoras och omformas genom nationella, kulturella, historiska och internationella kontexter (Ball m.fl. 2012).

Det finns viss tidigare forskning om policyförändringar inom lärarutbildningen som tangerar blivande lärares förmåga att möta barns olikheter och lärares arbete med relationer och identitetsutveckling. I en studie om lärarutbildning och FN:s konvention om barns rättigheter undersöktes hur rättigheterna kom till uttryck i lärarutbildningen. I de 49 program och 313 studieplaner som undersöktes fick lärarstudenter undervisning om generella aspekter av rättigheter och värden. Det saknades däremot möjligheter att utveckla beredskap att själv planera och genomföra undervisning om mänskliga rättigheter (Olsson m.fl. 2020). I Sverige har lärare ett demokratiskt uppdrag som sträcker sig bortom värdegrundsförmedling. Lärare förväntas kunna tolka och arbeta proaktivt med relationer och normer, och därigenom upptäcka och motverka mobbning och trakasserier (Mooney Simmie & Edling 2018). Detta sätt att hantera diskrimineringsproblematik, där diskriminering och kränkande behandling på juridisk grund ersätter mobbningsbegreppet, kan förstås som en juridifiering av skolans demokratiuppdrag (Rosén 2023). Detsamma kan sägas gälla för de förändringar som genomförs av examensmål och högskoleförordning. Förändringar som syftar till att skolan inte ska diskriminera utan däremot säkra barns inkludering, rätt till lärande och möjlighet till en trygg identitetsutveckling.

## Inkludering och barns olikhet med avseende på NPS och ISR

Förändringen av examensmålen för ISR hör samman med lärares förmåga att arbeta med barns könsidentitet, könsuttryck och samlevnadsfrågor. Skolan har inom detta område fått kritik för att inte möta barn likvärdigt och främja likabehandling. ISR-undervisningen har ifrågasatts vad gäller kvalitet, och många lärare upplever den som utmanande att genomföra. Sexualundervisning präglas dessutom av förhandling och motsägelser och behöver därför hanteras med känslighet (Gunnarsson, 2025). ISR-undervisning inkluderar inslag av stress och diskriminering, bland annat kopplat till könsidentitet, sexuell läggning och föräldraskap samt sexualitet i relation till funktionsnedsättning (se exempelvis Gerdes 2022; Myrseth m.fl. 2021; RFSU 2021). Karin Gunnarsson och Simon Ceder (2024) har visat att dessa känsliga frågor har möjlighet att både formas och omformas genom ISR-undervisning.

Vad gäller kunskapsområdet NPS har förändringen av examensmålen föregåtts av en flerårig diskussion och debatt där medier, intresseorganisationer, föräldrarörelser och rapporter från skolmyndigheter har vittnat om en situation präglad av ökad ohälsa bland barn med NPS. I denna diskussion beskrivs hur hela familjer drabbas av stress inför skolstart, att det förekommer diskriminering, mobbing, bristande stöd för lärandet och i vissa fall en avsaknad av skolgång (se exempelvis Attention 2021, Skolinspektionen 2014). Problematisk skolfrånvaro har ökat kraftigt och barn med autism framstår som särskilt utsatta när det gäller frånvaro från skolan, i synnerhet flickor (Anderson 2020). Frågan om vad som räknas som skolfrånvaro i relation till skolplikten, respektive närvaro i undervisningen, är dock komplex. Undantag från närvaroplikten kan medges på grund av medicinska, psykiska eller sociala skäl vilket möjliggör distansundervisning. Eftersom dessa undantag inte tillämpas enhetligt finns en risk att vissa elever hamnar utanför skolans sociala och demokratiska sammanhang (Arvidsson 2022).

Vad gäller utbildningspolicy i de nordiska länderna och rätten till utbildning för barn med autismdiagnos, har FN:s konventioner om mänskliga rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning påverkat policyn. Dessa internationella konventioner har bidragit till en inkluderingsidé som utgår från barns rätt till särskilt stöd och anpassningar för att kunna delta i utbildningen på likvärdiga villkor (van Kessel m.fl. 2019). I Sverige har formuleringar som strävar åt ett annat håll kommit till uttryck på senare år. Exempelvis har påståendet att ”inkluderingen har gått

för långt” fått stort utrymme och påverkat skoldebatten efter den sakpolitiska överenskommelsen i regeringsbildningen 2019. Detta uttryck tycks bära med sig en föreställning om att alltför många barn är inkluderade i den ”ordinarie skolan”. Begreppet inkludering förekommer dessutom inte explicit i skolans styrdokument på ett sätt som ger vägledning för hur ett sådant arbete kan bedrivas (Bagger & Lillvist 2021; Roos 2021). Det kan förstås som en paradox mellan nationell reglering och skolors möjlighet till vägledning i förverkligandet av undervisningen inom kunskapsområdet ISR (Wilder 2023). Föreställningen att inte alla barn bör inkluderas, eller att utbildning inte kan vara ändamålsenlig om inkludering av alla barn utgör en vägledande princip, finner stöd hos vissa forskare. Detta grundas i antagandet att en långtgående inkluderingsambition kan försvåra pedagogiska avvägningar och minska möjligheterna att ge tillräckligt stöd till elever med omfattande svårigheter (Imray & Colley 2017). Samtidigt framhåller forskare som är verksamma i Sverige inom det specialpedagogiska området att inkluderingen i Sverige ännu inte fått reell möjlighet att omsättas i praktiken (Allan 2025; Allan et al. 2025, Dagens arena 2022). Robin van Kessels med flera (2019) visar på hur Finland har gått ett steg längre vad gäller policy för inkludering. Där utgör rätten till inkludering för elever i behov av stöd en del av den generella skolpolicyn. Detta kan jämföras med att barn i behov av stödinsatser i Sverige och Danmark snarare omfattas av specifik specialpedagogisk policy.

En svensk studie har visat att barn med autism, särskilt flickor, ofta blir hemma från skolan på grund av bristande stöd i skolarbetet och bristande kompetens om autism hos lärare. Så många som hälften av barnen riskerar att inte uppnå det lägst godkända betyget i olika ämnen (Anderson 2020). Denna bild bekräftas av internationell forskning. Marita Falkmer med flera (2015) har i en litteraturöversikt undersökt forskning om inkludering i skolan utifrån föräldrars upplevelser av situationen för deras barn med autismspektrum-diagnos. Barnets karaktärsdrag framhölls sällan som viktiga. I stället identifierades ett systematiskt missgynnande och betydelsen av att skolan erbjuder en miljö för lärande där sociala relationer fungerar, där det inte förekommer mobbning och där adekvat stöd ges. I detta sammanhang intar lärarnas attityder till inkludering samt deras kunskap om det enskilda barnets behov och förutsättningar en nyckelroll. Politiken har i sammanhanget påverkan på barns skolvardag genom de resurser som tilldelas skolan och det rättsliga ramverk som reglerar barns rättigheter i utbildningssystemet (Falkmer m.fl. 2015).

Emma Leifler med flera (2022) har visat att hur inkludering bör utföras och hur den fungerar i praktiken kan utgöra två helt olika

berättelser beroende på om man frågar efter lärares upplevelser eller föräldrars och deras neurodivergenta barns upplevelser. Detta tyder på att barnen och föräldrarna i ännu högre uträkning behöver göras delaktiga i att uttröna vad som krävs för att barnen ska uppleva sig inkluderade i skolarbetet. Samtidigt framstår lärares kunskap om pedagogiska anpassningar och barns individuella behov som avgörande för att ett sådant samarbete ska fungera väl (Leifler m.fl. 2022). Det har stor betydelse att lärare visar omsorg och erbjuder relationellt och emotionellt stöd, utöver stödet för lärandet även för unga vuxna med ADHD och med Aspergerdiagnos i Sverige (Bolic Baric m.fl. 2016).

## Teoretiska utgångspunkter

Vi intresserar oss för målen i examensordningen såsom uttryck för hur lärarutbildningen och den blivande läraren styrs och regleras, med utgångspunkt i Michael Foucaults (1988) begrepp om governmentality och diskurs. Ett diskursanalytiskt förhållningssätt har potential att belysa hur barnet och läraren som förväntas stödja barnets identitetsutveckling i relation till ISR och NPS, positioneras och konstrueras diskursivt (Foucault 1982, 1988). Målen i examensordningen och deras tillkomst förstås vidare som diskursiva uttryck för kommunikation och förhandling inom ett nätverk av politiska aktörer, myndigheter och intresseorganisationer. Det ger upphov till diskursiva konstruktioner som reglerar och formar den nationella kulturen och policyn som omger den blivande lärarens uppdrag. Analysen syftar till att synliggöra dessa diskursiva konstruktioner och delar av den förhandling som föregått målens implementering i examensordningen. Detta görs genom en granskning av den promemoria som ligger till grund för förändringarna av examensmålen samt ett urval av remissvar från intresseorganisationer och andra aktörer.

Thomas Popkewitz har beskrivit policydokument som styrande teknologier för inkludering och exkludering: "...these various inscription devices of pedagogy embody principles that normalize and divide and thus embody practices of social inclusion and exclusion" (Popkewitz 2014, s 5). Såväl promemorian som remissvaren fungerar som tillskrivande verktyg av barns och lärares förmågor, förutsättningar, egenskaper och vilka de är eller borde vara. Genom detta fabriceras typer av människor (Hacking 1986; Popkewitz 2012). I likhet med Jie Qi (2017) förstår vi konstruktionen av "barnet med problem" som uppkommen ur samhällliga, nationella och historiska diskurser där en intersektion av maktrelationer och disciplinerande teknologier är inblandade. Dessa reglerande diskurser mynnar ut i

uppfattningar om och beskrivningar av hur barnet kan bli förstått, omtalat och beskrivet. I många fall sker detta i samband med talet om barn i skolsvårigheter och de diskurser som beskriver hur ett ”barn med problem” ska bemötas eller hanteras. Dessa maktteknologier och den disciplinerande makten internaliseras också av individen genom processer av självdisciplinering och påverkar ytterst hur barnet kan förstå och uppfatta sig självt (Nealon 2008).

Med Foucaults (1993) diskursbegrepp förstås diskurser som styrande genom att de etablerar relationer mellan språk, kunskap och makt. Diskursens ordning och gränser reglerar och konstruerar sociala relationer och påverkar vad som är möjligt eller inte möjligt att säga, tänka och göra, liksom även för vem och när. Därigenom påverkas också olika individers handlingsutrymme (Foucault 1993). När detta sker inom ramen för en verksamhet som utbildning och mer precist genom dess utbildningspolitik och styrning, kan det förstås i termer av att institutionella diskurser genom teknologier av makt subjektifierar lärare och barn (Foucault 1988). Diskurserna kommer till uttryck och aktiveras genom utbildningspolitikens teknologier för styrning (Mølbjerg Jørgensen & Klee 2014). I detta fall i form av texter som har till uppgift att reglera och forma framtida lärare och elever. Mellan promemorian, remissvaren samt själva examensordningen rör sig argument för och emot examensmålen, i en förhandling om vilka syften dessa mål bör ha eller kan ha.

De politiska texterna förstås i föreliggande studie som en kommunikation och förhandling inom ett nätverk av politiska aktörer. Texterna fungerar som en styrningsmekanism och är samtidigt diskursiva uttryck för vad som är möjligt att tänka, tala om och förstå (Foucault 1993). I just detta fall rör det lärare i skolan och hur de kan och bör stödja barns identitetsutveckling i relation till ISR och NPS. Den institutionella makten utövas i rörelsen mellan dokumenten samt genom tillskrivandet av förutsättningar och egenskaper till den blivande läraren och dennes elever. Det urval texter som analyseras positioneras som handlingar som ger upphov till både makt och maktlöshet genom de fabriceringar av typer av människor som pågår (Foucault 1982; Popkewitz 2012, 2013). Denna fabriceringsprocess är starkt förknippad med in(ex)kluderingsprocesser som rör individers egenskaper, identitetskategorier och uttryck. Diskurser som definierar vilka barn som betraktas som legitima deltagare i skolan och vilka som inte gör det både skapas och reproduceras i denna process (Popkewitz 2004). Den föreliggande studien utforskar därmed den institutionella makt som kommer till uttryck i ett urval av de förarbeten som föregår den beslutade policyn.

## Metoder och material

Vårt val av en utbildningssociologisk och diskursteoretisk ansats innebär att den promemoria och de remissvar som analyserats, och som föregick förändringen av examensordningen, förstås som uttryck för sociopolitiska, kulturella och historiska diskurser. Mer specifikt rör det sig om diskurser kring den blivande lärarens behov av kompetens om barn i behov av stöd för lärandet samt barns välbefinnande och identitetsutveckling. I centrum för analyserna står frågor om hur typer av barn och deras lärare villkoras i texterna. En diskursiv läsning har genomförts med fokus på hur begreppsanvändning, definitioner, kategoriseringar och gränsdragningar ger upphov till inkluderingar eller exkluderingar av olika typer av barn och deras lärare (se Popkewitz 2013). Denna analytiska strategi har möjliggjort en granskning av hur formuleringar rörande ISR och NPS, var för sig och tillsammans, fabricerar typer av människor.

### Urval

Det urval av texter som undersökts utgörs av promemorian om examensmålen i lärarutbildningen (Utbildningsdepartementet 2017a) samt tio av remissinstansernas svar. Vi har selekterat svar från föreningar och organisationer som särskilt fokuserar frågor om NPS eller ISR och barns rättigheter i utbildning. De remissvar som analyserats består av: Tre intresseorganisationer som är funktionsrättsförbund; Autism och Aspergerförbundet, Funktionsrätt Sverige samt Riksförbundet Attention; Två organisationer som orienterar sig mot sexualitet och samlevnad: Riksförbundet för Sexuell Upplysning (RFSU) samt Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL); Två elevorganisationer: Sveriges elevråd samt Sveriges elevråd SVEA<sup>1</sup>; Tre myndigheter som arbetar för barns rättigheter: Barnombudsmannen (BO), Diskrimineringsombudsmannen (DO), samt Jämställdhetsmyndigheten (Jämy).

### Analysprocessen

Analysen utgick från två forskningsfrågor: 1) Hur fabricerar texterna lärare och barn i relation NPS målet 2) Hur fabricerar texterna lärare och barn i relation till målet om ISR? Det genomfördes en systematisk kvalitativ innehållsanalys med inspiration av Florian Feucht och Lisa Bendixens metod (2010), bestående av tre analytiska processteg som innebär att först sammanfatta, därefter förklara och sist strukturera.

I det första steget reducerades innehållet i dokumenten till att enbart omfatta text av relevans för forskningsfrågorna. Detta bidrog till att organisera innehållet på ett meningsfullt sätt enligt studiens syfte. Alla meningsbärande textsegment som rörde barnet, läraren och utbildningen identifierades och selekterades. De utvalda segmenten sammanställdes sedan i en tabell där de olika texterna fick varsin kolumn för segment om barnet, läraren och utbildningen. Viss överlappning mellan kolumnerna förekom, vilket innebar att samma textsegment från ett dokument kunde uppträda i exempelvis både kolumnen för barnet och kolumnen för läraren. Detta återspeglar att fabriceringarna kunde ta sig olika uttryck beroende på vem som sattes i förgrunden i den diskursiva läsningen.

I det andra processteget förklarades, utforskades och förfinades de innehållsbärande textsegmenten med förklarande och empiriska beskrivningar av centrala aspekter. Detta steg innebar en framväxt av övergripande koder genom en iterativ process. En central kod gällde om segmenten berörde ISR eller NPS. Dessa beskrivningar byggde på element i fabriceringsbegreppet, såsom hur barn och blivande lärare tillskrevs förmågor, villkor, förutsättningar och egenskaper genom kategoriseringar och beskrivningar. Detta blev samtidigt till ett berättande om vilka barn och blivande lärare är, skulle kunna eller borde kunna vara. Ett exempel på detta återfinns i ett textsegment i remissvaret från Attention: ”Dessa barn har samma behov som andra men det kan krävas specifik kunskap för att tillgodose deras behov av stöd och anpassningar. Här krävs inte bara pedagogisk/specialpedagogisk kunskap utan också psykologisk och medicinsk kunskap”. Detta segment förklarades genom beskrivningen: genom att stärka och komplettera lärarnas kunskaper med andra professioner, ökar elevernas möjligheter att nå kunskap. Detta kodades som ”kompetens och kunskap” (eller brist på sådan) som ett element för hur både barnet och läraren fabriceras.

I det tredje analytiska steget definierades de slutliga fabriceringarna. Här gjordes en tolkning av hur de förklarande omskrivningarna, med sina kategoriseringar, villkor, egenskaper och förutsättningar, sammantaget fabricerade olika typer av barn och lärare. För att illustrera detta tredje steg, så ledde den diskursiva läsningen av tillskrivningarna i remissvaret från Attention till bland annat följande fabriceringar: Fabricering av NPS-barnet som ”en av alla;” fabricering av barnet som missgynnat samt; fabricering av läraren som bristande i kunskap. I detta remissvar berörs inte ISR-målet, vilket också tolkades in i fabriceringen av barnet. Efter denna analytiska process följde en diskursiv läsning av de mönster och relationer som framträdde mellan de fabriceringar som konstruerats inom och mellan de tre kategorierna:

barn, lärare och utbildning, samt inom och mellan olika typer av texter. En betydelsefull iakttagelse var exempelvis om en viss typ av fabricering förekom i relation till NPS-målet men inte till ISR-målet, eller om en viss typ av lärare kopplades till en specifik fabricering av barnet men inte till andra. Detta utforskande innefattade ett explicit fokus på att synliggöra skillnader, likheter och överlappningar mellan fabriceringar, dokument och de mål som respektive dokument orienterade sig mot.

## Fabriceringen av läraren och barnet

I det följande presenteras uttolkningar av på vilket sätt de olika texterna fabricerar barn och blivande lärare och hur diskurser om ISR och NPS aktiveras inom och mellan dessa texter. De fabriceringar som har identifierats skiljer sig åt beroende på om det är remissvar eller promemoria som är källan, vilket också är förväntat. Det finns också genomgående skillnader i fabriceringarna beroende på vilket mål som behandlas. I bilagan finns en sammanfattning av de framkomna fabriceringarna i relation till ISR och NPS.

### Fabriceringen av den blivande läraren och barnet i promemorian

Vad gäller såväl NPS som ISR, skrivs en brist på kompetens fram hos lärare i promemorian tillsammans med ökade krav på lärare att möta alla barn. Detta görs inte minst genom rubriksättningen i dokumentet: ”Ökad kompetens om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och sex och samlevnad – en del av reformeringen av lärarutbildningen” samt uttryck som ”Skolan behöver bli bättre på att möta barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar” och ”lärare behöver bli tryggare på att undervisa om sex och samlevnad”. Vidare framgår att syftet med förändringen av examensmålen i båda fallen är att ”säkerställa kompetens”. Den kompetens som ska säkras genom lärarutbildning positioneras också som en del av en större förändring och förbättring av lärarutbildningen. Detta tolkar vi sammantaget som en fabricering av lärare som bristande i sin kompetens.

Vad gäller NPS, omfattas det förändrade examensmålet av yrkesgrupperna förskollärare, grundlärare, yrkeslärare samt ämneslärare. Behovet av denna kompetenshöjning skrivs fram i termer av barns behov att bli bemötta på ett ändamålsenligt sätt av sina lärare och att dessa behov i nuläget inte tillgodoses tillräckligt väl. Detta visar sig i

formuleringar som ”skolan behöver bli bättre på att möta...” och ”professionella inte är tillräckligt informerade och utbildade” samt ”deras utbildning inte förberett dem för arbetet” med dessa barn. I skälen till att öka kompetensen om NPS anges även att läraren ska utveckla en bättre ”förståelse för vad neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och liknande svårigheter innebär och kunna identifiera vilka typer av specialpedagogiska behov som barn med sådana svårigheter kan ha i förskolan respektive skolan”. Vidare framhålls att lärarutbildningen behöver säkerställa att ”studenterna tränas i bemötande och förhållningssätt gentemot barnen och eleverna”. Den blivande läraren, liksom verksamma lärare, fabriceras därmed i texterna som undermåliga i förståelsen av, kunskapen om och bemötandet av barn.

Barn med NPS fabriceras som annorlunda barn, än vad lärare förberetts för och har tillräcklig kunskap om. Dessa barn får inte möjlighet att ”nå sin fulla potential” och behovet av förändring kopplas samman med den generella politiken att ”höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten” samt närvaron av ”effektiva stödinsatser” vilket i sin tur är beroende av att ”lärare har rätt kompetens”. Detta fabricerar barn med NPS som barn som inte kan nå sin potential och som samtidigt bidrar till en generellt lägre målpuppfyllelse. Skälen till att ökad kompetens behövs beskrivs vidare i termer av att minska diagnosens effekter och förstå barnets funktioner genom ökad kunskap om ”pedagogiska utmaningar som kommer av neuropsykiatriska funktionsnedsättningar” samt att dessa barn ska ges stöd för att ”motverka funktionsnedsättningens konsekvenser”. Barnet med NPS fabriceras därigenom som bärare av orsaken till svårigheterna, och som ett barn vars lärande påverkas negativt av sin funktionalitet. Förenta nationernas konventioner om barns rätt till utbildning samt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning nämns i sammanhanget som internationella åtaganden som Sverige har att uppfylla. Vidare framhålls att flickor med NPS, eller med neuropsykiatrisk problematik, oftare förbises eller feldiagnosticeras. Flickor med NPS fabriceras därmed som särskilt sårbara.

Examensmålet om ISR omfattar samtliga lärarprofessioner med undantag för förskollärare, samt specialpedagoger och speciallärare. Lärare till förskolebarn och de specialpedagogiska professionerna, fabriceras därmed som grupper som inte behöver detta. Bakgrunden till målet inom kunskapsområdet ISR grundar sig snarare i ett behov hos lärare, eftersom de känner osäkerhet inför att undervisa om och förhålla sig till identitetsfrågor, sex och samlevnad: ”lärare behöver bli tryggare i att undervisa om sex och samlevnad”. Fokus riktas därför inte primärt utbildningens mottagare, barnen, även om deras ”rätt till en bra undervisning i sex och samlevnad” anges som

skäl till att denna otrygghet behöver övervinnas. Lärarna fabriceras således som otrygga i sammanhanget ISR och dessutom som orsaken till bristande kvalitet i undervisningen. Sådan undervisning sker inte bara i klassrummet och vissa ämnen, utan hör samman med det demokratiska uppdraget och även att motverka ”sexuella trakasserier och annan kränkande behandling i skolan”. Detta arbete ska bidra till att främja en ”samtyckeskultur, där sex bygger på frivillighet och sexuella trakasserier inte normaliseras”.

Promemorian hänvisar till ohälsa bland barn, varmed barn fabriceras som bärare av ohälsa och som i behov av möjligheter att ”reflektera över sexualitet, identitet och normer” för att motverka detta. Samtidigt fabriceras barnet som berövad sådana reflektionsmöjligheter. Hindret för detta reflekterande är att lärare håller sig till ”faktakunskaper” och saknar kunskap om ”normmedvetenhet, HBTQ-frågor och oförmåga att hantera kontroversiella frågor i undervisning”. Lärare fabriceras därmed som omedvetna om, och oförmögna att hantera, normer och identitetsfrågor. ISR ramas som helhet in som ett kunskapsproblem hos lärare och som ett ”ämnesövergripande kunskapsområde” inom ”normer, rättigheter och jämställdhet” och som en del av lärares ”värdegrundsarbete” genom att bidra till att motverka hot, trakasserier och kränkningar. Lärare fabriceras därigenom *även* som bristande i värdegrundsarbetet.

## Remissvarens fokusering av målen

Inledningsvis bör noteras att varje remissinstans har besvarat promemorian utifrån de mål och syften som den egna organisationen verkar för. Således är det en förväntad skillnad på Diskrimineringsombudsmannens svar, då denna myndighet arbetar för alla former av diskriminering och kränkningar utifrån juridiken och diskrimineringslagen och exempelvis Sveriges elevråd som representerar gymnasieelevers intressen ur ett mer holistiskt perspektiv, Funktionsrätt Sverige företräder 46 olika funktionsrättsförbund och har ett starkt rättighetsperspektiv, detsamma gäller Autism- och Aspergerförbundet. De olika organisationerna använder delvis skilda uttryck och begrepp för att beskriva liknande företeelser. I de följande avsnitten skildras hur de olika remissinstanserna övergripande har fokuserat på de två målen och hur detta har bidragit till fabriceringen av barn och lärare.

Hur målen fokuseras av remissinstanserna varierar. Sveriges elevråd (SVEA) har framför allt diskuterat barnet och läraren, medan Attention och Autism- och Aspergerförbundet har orienterat sig mot lärare, barn och undervisning. RFSU, Funktionsrätt Sverige och

Barnombudsmannen adresserar därutöver policynivån, mänskliga rättigheter, samhällsfrågor samt skola och utbildning i ett bredare perspektiv. Attention samt Autism- och Aspergerförbundet har enbart bemött NPS-målet, medan RFSU endast har kommenterat ISR-målet. Övriga remissinstanser har behandlat båda målen och behandlat vad som saknas i dem eller vilka konsekvenser de kan medföra. Att de två målen intimt hör samman och att det är särskilt viktigt att inom målet som rör ISR beakta funktionsnedsättningar pekar två av remissinstanserna ut: Funktionsrätt Sverige och RFSL. Flertalet av de analyserade remissvaren betonar att detta är kompetenser som behövs även i rektorsutbildningen, eftersom rektorer har ansvar för rutiner och resursfördelning. Därutöver har RFSU och Jämställdhetsmyndigheten reagerat på att även förskollärare bör omfattas av målet om ISR, vilket Diskrimineringsombudsmannen instämmer i. Denne framhåller dessutom vikten av att de specialpedagogiska professionerna besitter kunskap för att hantera frågor om ISR.

### Fabricering av lärare och barn i remissvaren

Två av organisationerna framhåller att barn och unga behöver göras delaktiga: RFSL och Barnombudsmannen. Detta fabricerar barnen som aktörer som i nuläget står utanför frågor som är väldigt viktiga för dem. Barnombudsmannen och Jämställdhetsmyndigheten pekar på att lärarnas kompetenshöjning behöver säkerställas även hos redan verksamma lärare. Att det behövs samarbete, även tvärvetenskapligt, mellan organisationer som exempelvis elevhälsa och BUP, vilket såväl Attention som Funktionsrätt Sverige påpekar. Särskilt Attention påpekar att det inte bara bör avse att lärare ska ha kunskap om barnets problematik, utan även förståelse för "...hur barngruppen påverkas, processer i personalgruppen, skolledning och föräldrasamarbete". Sammantaget fabriceras lärare som en del i ett socialt och organisatoriskt system och som några som brister i kompetens.

Vad gäller förslaget om NPS pekar Funktionsrätt Sverige på att det finns fler grupper med funktionsnedsättningar som inte synliggörs, och som därmed exkluderas i promemorian. Barn fabriceras därmed som osynliggjorda och exkluderade, beroende på funktionsuppsättning. Autism- och Aspergerförbundet har i huvudsak fokuserat autismspektrumtillstånd i sitt remissvar men nämner att det behövs en generell beredskap att möta barns olikheter, precis som funktionsrätt Sverige som skriver: "Lärare behöver få kunskap och förståelse för hur skolan kan anpassas till att passa så många som möjligt och möta en mångfald elever." Även DO har pekat på att det inom begreppet

neuropsykiatriska funktionsnedsättningar inryms ett stort spektrum av tillstånd och behov. Dessa utsagor har tolkats som att lärare saknar beredskap, förståelse och kunskap att möta mångfald och att barn fabriceras som mångfaldiga. Dessa organisationer lyfter också särskilt flickor med NPS och Autism- och Aspergerförbundet påtalar att det för flickor kan bli ett livslångt lidande om skolan inte fungerar. Även Jämställdhetsmyndigheten konstaterar att flickor med NPS uppmärksammas för sent. Genom detta och liknande uttryck fabriceras flickor med NPS som särskilt utsatta.

Flera remissinstanser påtalar att examensmålet som rör ISR omfattar mycket annat än kunskaper om identitet, kropp och sexualitet. Jämställdhetsmyndigheten, RFSU, BO och Funktionsrätt Sverige har uttryckt oro specifikt om marginaliserade grupper och undervisning relaterad till ISR. De pekar på att frågor som hedersrelaterat våld och förtryck, sexualiserat våld och övergrepp samt kontroversiella frågor är centralt för ISR-undervisningen, utöver ett fokus på identitetsarbete och sex och samlevnad generellt. Detta gäller särskilt nyanlända barn och barn med funktionsnedsättningar. Lärare fabriceras genom detta som dåligt förberedda på att samtala om kontroversiella frågor och som dåliga på att möta marginaliserade grupper. Funktionsrätt Sverige pekar även på att ISR som kunskapsområde är än viktigare i den anpassade skolan. Genom detta fabriceras ISR och NPS som kunskapsområden som behöver hanteras i relation till varandra, och att det förutsätter ett holistiskt synsätt på barnet. RSFL uttrycker betydelsen av målens intersektion genom att framhålla: "...yrkesverkamma som möter barn och unga att ha förståelse för att exempelvis funktionsförmåga och könsidentitet kan samexistera". I dessa ställningstaganden fabriceras läraren som bristande i sin intersektionella förståelse av barnet, medan barnet genom sina olika identitetskategorier fabriceras som en helhet, med flera olika identitetskategorier som behöver ges plats samtidigt. Barn med funktionsnedsättningar och nyanlända barn fabriceras som särskilt utsatta vad gäller *ISR*. Barn med funktionsnedsättningar fabriceras därmed som berövade en *ISR*-undervisning där deras identitetsfrågor ges utrymme.

## Examensmål i lärarutbildningen: för vem, av vem och till vad?

Beskrivningarna av de båda målen och deras syften grundar sig i ett tydligt rättighets- och likvärdighetsfokus i såväl promemoria som remissvar. Fokus i föreliggande studie har varit att undersöka en del i en policyprocess för att sätta ljuset på hur den blivande läraren

och dennas förmåga att stödja barns identitetsutveckling fabriceras i relation till ISR och NPS. Detta har undersökts genom analyser kategoriseringar och gränsdragningar som görs om lärare och barn i förhållande till de två målen. Promemorian och ett urval av remissvar har betraktats som verktyg som tillskriver förmågor, förutsättningar och egenskaper till typer av människor, och som därigenom fabricerar barn och lärare (se Foucault 1982, 1988; Hacking 1986; Popkewitz 2012).

I promemorian skiljer sig motiven till varför målen införs åt beroende på om målet handlar om ISR eller NPS. Vi drar en slutsats efter att ha analyserat intersektionen mellan målen och efter att ha undersökt hur barn och lärare fabriceras: barns *ålder* och funktionalitet tycks vara avgörande för i vilken utsträckning ISR anses vara relevant. Detta visar sig genom att angelägenhetsgraden är hierarkiskt ordnad utifrån barns ålder, funktionalitet och lärarkategori, något som både i promemorian och remissvaren delvis framträder som kritik. Yngre barn och barn med funktionsnedsättningar framställs som att de inte har samma behov av identitets-, sexualitets- eller samlevnadsutveckling som äldre barn eller barn utan funktionsnedsättning. Detta avspeglas också i antagandet att förskollärare och lärare som arbetar med barn i behov av stöd inte behöver kompetens inom ISR. Det framträder i texterna en polarisering av hur barns identitet beskrivs beroende på om det gäller ISR eller NPS. Falkmer med flera (2015) visade i sin studie en liknande polarisering i hur barns identitet konstrueras beroende på aktörsperspektiv. Skolans dokumentation tenderar att beskriva barns egenskaper och funktioner mer uppdelat, medan föräldrars berättelser i högre grad framställer barnet holistiskt. En ytterligare slutsats i föreliggande studie är därför att det är problematiskt att fragmentisera barns identitetsfrågor och att inte ha ett holistiskt förhållningssätt. Ahmed (2008) har visat att det finns utmaningar med att definiera mångfald och individers särart. Vi vill sätta detta i relation till utbildning och till den didaktiska frågan om ”för vem” en specifik kunskap är avsedd (se även Bylund & Knutsson 2020). Genom denna fragmentering av barns identitetsdimensioner som framträder i materialet riskerar vissa grupper att exkluderas, i detta fall yngre barn, barn med funktionsnedsättningar och deras pedagoger.

De förändringar som föreslås i promemorian kan förstås som ett försök att tillse att barn och unga får sina behov tillgodosedda, att de får lära sig det de behöver och kan utveckla sin identitet under trygga och respektfulla former. Det finns i detta ett förgivettagande om att kvaliteten i lärarens yrkesutövning i huvudsak vilar på de kunskaper läraren besitter (se också Madalińska-Michalak m.fl. 2018). Ytterligare

ett antagande som görs är att texterna reglerar diskursen om vem barnet med eller i problem är, och på vilket sätt läraren konstrueras som en del av det problemet (Qi 2017). En tredje och sista slutsats rör hur dessa texter fabricerar läraren – som någon som behöver tränas att bli bättre. Den rörelse som beskrivits i form av att lärarutbildning alltmer handlar om att träna, än att utbilda lärare kan sammanfattningsvis identifieras även i det svenska utbildningssystemet (se även Beach & Bagley 2013; Mooney Simme & Edling 2018).

Den kritik som riktades mot den tidigare förändringen av examensmål som rörde specialpedagogisk kompetens och NPS handlade om att nya mål tillfördes, utan att andra mål togs bort. Detta har enligt promemorian fått till följd att de nya målen skrivits in som grundläggande kunskaper, eftersom inte förutsättningar att utveckla fördjupade kunskaper skulle kunna uppfyllas (Utbildningsdepartementet 2017a). Ytterligare kritik inför förändringen av de specialpedagogiska professionernas examensordning 2018 (Utbildningsdepartementet 2017b) var att alla lärarkategorier skulle behöva dessa ökade kunskaper om NPS. Detta justerades i och med det nuvarande tillägget till lärares examensmål (Utbildningsdepartementet 2017a). Det framförs i remissvaren risker vid genomförandet kopplat till bristande resurser på lärosätena. Detta står i kontrast till att förslagen i promemorian, vad gäller genomförbarhet bedömdes positivt av Utbildningsdepartementets universitets- och högskoleenhet. Förslagen ansågs inte medföra ökade kostnader och bedömdes kunna genomföras inom ramen för befintliga anslag till lärarutbildningen, även om det samtidigt kunde innebära behov av kompetensutveckling för lärarna vid högskolorna. Frågan är nu hur dessa mål och den politiska viljeriktningen ska implementeras. I flera remissvar höjs ett varningens finger kring likvärdigheten mellan lärarutbildningar vid olika lärosäten, vilket är samma kritik som framförts om tidigare förändringar. Sådana förändringar kräver tid och man menar att införandet av nya mål bör föregås av att andra mål avvecklas.

Sammanfattningsvis framträder en tydlig spänning mellan hur barnet och läraren skrivs fram i promemorian respektive i remissvaren. Denna spänning består av en olikhet mellan beskrivningar av barns identiteter som holistiska respektive fragmenterade. Ett förväntat resultat hade kunnat vara att remissinstanserna med sitt fokus på enskilda rättighets- och sakfrågor skulle uppvisa ett mer ensidigt fokus medan promemorian kunde ha intagit en mer holistisk förståelse. Analyserna visar emellertid det på det motsatta. I promemorian framträder en fragmenterad fabricering av barnets identiteter, vilket hänger samman med en åtskillnad i vem de nya målen är till för att stödja. Genom detta kan en styrande teknologi skönjas som riskerar

att utvecklas till en åtskiljande praktik där barnets egenskaper som subjekt framställs som antingen det ena eller andra men inte ett både och; man är typisk eller atypisk, speciell eller som alla andra och så vidare (Foucault 1982). Detta bidrar till en fragmentering av barnet i olika ”jag”, där vissa egenskaper ingår och andra osynliggörs. I de fabriceringar som visar sig i texterna från flertalet remissinstanser fabriceras barnet, i kontrast till detta, som någon som kan ha flera samtidiga identitetstillhörigheter, vilket speglar en mer holistisk förståelse av barnet. Läraren framställs i den andan som en kugge i ett system som, i samverkan med andra professioner och kunskapsområden utöver det utbildningsvetenskapliga, möter hela barnet. Med sådana framskrivningar betonas också vikten av relationella kompetenser och förmågan att identifiera, förstå och arbeta med normer och relationer (se även Bolic Baric m.fl. 2016; Leifler m.fl. 2022), något som framhålls som centralt inom såväl NPS som ISR som kunskapsområden.

Ur ett utbildningssociologiskt perspektiv framstår frågan om hur barn och blivande lärare ges möjlighet att bli tilltalade, förstå sig själva och utvecklas som långt mer komplex än att enbart tillse att lärare tillägnar sig mer eller annan kunskap. Vi menar att den inblick som föreliggande studie ger i en del av en policyprocess illustrerar hur sociala epistemologier om barnet och om den blivande lärarens kunskap befinner sig i ständig förhandling och förändring inom ett nätverk av politiska aktörer. Ett nytt paradig tycks vara under framväxt, präglad av en dikotomi mellan ”endast två kön” och en särskiljning av elever utifrån funktionalitet, följt av alltmer segregerade utbildningslösningar. Sammanfattningsvis riskerar barns identiteter att fragmenteras genom gränsdragningar mellan identitetskategorier såsom ålder, kön och funktionalitet. Detta sker på ett sätt som indikerar att frågan om huruvida ISR eller NPS är viktigt beror av en specifik identitetsaspekt av barnet. Hur dessa förhandlingar om barnet och lärarstudenten slutligen landar kommer att bero på de politiska beslut som följer av de många pågående utredningarna, samt hur dessa samspekar, implementeras och resursätts.

Pågående policyprocesser om bland annat lärarutbildningen (SOU 2024:81), grundskolans läroplan (SOU 2025:19) och elevhälsan (SOU 2025:44) kommer att få betydande konsekvenser för barn och ungas möjligheter till likvärdig utbildning och för deras identitetsskapande. Vi menar att detta kan förstås i ljuset av en förändrad social epistemologi och möjligen också ett framväxande paradigmskifte. Framväxten av detta segregerande paradig kännetecknas av dikotomiska och fragmenterande fabriceringar av barns identitetsfaktorer såsom att det ”endast finns två kön” och där en ökande åtskillnad görs av elever utifrån sätt att fungera, legitimerad genom olika former av

segregerade utbildningslösningar. Mot denna bakgrund menar vi att det är mycket angeläget att framtida forskning följer hur utbildningspolitiska förändringar påverkar lärarutbildningens förutsättningar att utbilda goda blivande lärare i färdigheten att omsätta policy i praktik, särskilt i relation till barns och ungas identitetsskapande.

Not

1. SVEA heter sedan 2021 Elevernas Riksförbund.

## Referenser

- Ahmed, Sara (2007). The language of diversity. *Ethnic and Racial Studies* (30)2, 235–256. <https://doi.org/10.1080/01419870601143927>
- Allan, Julie (2025). Inclusion: How far have we come and how far can we go? *Education Inquiry* 16(3), 527–540. <https://doi.org/10.1080/20004508.2023.2264059>
- Allan, Julie; Bagger, Anette; Andersson, Anna-Lena; Andersson-Norrie, Ida; Bertilsdotter Rosqvist, Hanna; Dahl, Izabela A; Engren, Jimmy; Tolgfors, Stina; Karlsson, Josefine; Nakeva von Mentzer, Cecilia; Wåger, Jonny; Yourston, Helena & Österborg Wiklund, Sofia (2025): Including all: The contribution of a diverse research community. *Research Papers in Education*, 1–25.
- Anderson, Lotta (2020). Schooling for pupils with autism spectrum disorder: Parents' perspectives. *Journal of Autism and Developmental Disorders*, 50(12), 4356–4366. <https://doi.org/10.1007/s10803-020-04496-2>
- Arvidsson, Maria (2022). Att delta utan att närvara: Skolplikt i förändring. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, (31)2, 51–74. <http://dx.doi.org/10.48059/uod.v31i2.1913>
- Attention (2021). *Hur kommer det att gå det här läsåret? Den frågan hänger över hela familjen*. Attentions Skolenkät 2021.

- Bagger, Anette & Lillvist, Anne (2021). Mediala diskurser om inkludering: En berättelse om (gem)ensamhet. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 30(1), 45–74. <https://doi.org/10.48059/uod.v30i1.1551>
- Ball, Stephen (2009). New states, new governance and new education policy. I Michael W. Apple, Stephen Ball, Louis Armando Gandin (Red.), *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education*, (s. 244–259). Routledge.
- Ball, Stephen; Maguire, Meg; Braun, Annette; Hoskins, Kate & Perryman, Jane (2012). *How Schools do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*. Routledge.
- Beach, Dennis & Bagley, Carl (2013). Changing professional discourses in teacher education policy back towards a training paradigm: A comparative study. *European Journal of Teacher Education*, 36(4), 379–392. <https://doi.org/10.1080/02619768.2013.815162>
- Bengtsson, Jenny & Bolander, Eva (2020). Strategies for inclusion and equality: “Norm-critical” sex education in Sweden. *Sex Education*, 20(2), 154–169. <https://doi.org/10.1080/14681811.2019.1634042>
- Bolic Baric, Vedrana; Hellberg, Kristina; Kjellberg, Anette & Hemmingsson, Helena (2016). Support for learning goes beyond academic support: Voices of students with Asperger’s disorder and attention deficit hyperactivity disorder. *Autism – the International Journal of Research and Practice*, 20(2), 183–195. <https://doi.org/10.1177/1362361315574582>
- Bylund, Linus & Knutsson, Benjamin (2020). The Who? Didactics, differentiation and the biopolitics of inequality. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik* (29)3, 89–108. <https://doi.org/10.48059/uod.v29i3.1545>
- Dagens arena (2022). *Nytt bidrag ökar skolsegregation och minskar likvärdighet*. Debattinlägg i Dagensarena, 31 maj 2022.
- Falkmer, Marita; Anderson, Katie; Joosten, Anette & Falkmer, Torbjörn (2015). Parents’ perspectives on inclusive schools for children with autism spectrum conditions. *International Journal of Disability, Development, and Education*, 62(1), 1–23. <https://doi.org/10.1080/1034912X.2014.984589>
- Feucht, Florian C & Bendixen, Lisa D. (2010). Exploring similarities and differences in personal epistemologies of U.S. and German elementary school teachers, *Cognition and Instruction* 28(1), 39–69. <https://doi.org/10.1080/07370000903430558>

- Foucault, Michael (1982). The subject and power. *Critical Inquiry* 8(4), 777–795.
- Foucault, Michael (1988). Technologies of the self. I Luther. H. Martin, Huck Gutman & Patrick H. Hutton (Red.), *Technologies of the Self: A Seminar with Michel Foucault*, (s. 16–49). Tavistock.
- Foucault, Michael (1993). *Diskursens ordning*. Brutus Östlings bokförlag.
- Gerdes, Hanna (2022). *Föräldrar på (o)lika villkor: Föräldraskap och funktionsnedsättning i dagens Sverige*. (Rapport från projektet Min sexualitet min rätt). RFSU och Funktionsrätt Sverige.
- Gunnarsson, Karin (2025). Skolövergripande sexualundervisning: En intervjustudie om kollektiva villkor för samverkan och förändring. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, 33(2), 41–61. <https://doi.org/10.48059/uod.v33i2.2316>
- Gunnarsson, Karin & Ceder, Simon (2024). Cutting facts and values together-apart: An agential realist exploration of Swedish sexuality education. *Sex Education* 24(6), 853–867. <https://doi.org/10.1080/14681811.2023.2253436>
- Hacking, Ian (1999). *The Social Construction of What?* Harvard University Press.
- Halai, Anjum; Muzaffar, Irfar & Valero, Paola (2016). Research rationalities and the construction of the deficient multilingual mathematics learner. I Richard Barwell m.fl.. (Red.), *Mathematics Education and Language diversity: The 21<sup>st</sup> ICMI Study* (s. 279–295). Springer.
- Hozmi, Benjamin (2022). *Identity of Capability: The Emotional Aspects of Complex Learning Disorders*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-08349-5>
- Imray, Peter & Colley, Andrew (2017). *Inclusion is Dead: Long Live Inclusion*. Routledge.
- Leifler, Emma; Borg, Anna & Bölte, Sven (2022). A multi-perspective study of perceived inclusive education for students with neurodevelopmental disorders. *Journal of Autism and Developmental Disorders* 54, 1611–1617. <https://doi.org/10.1007/s10803-022-05643-7>
- Lynch, Kathleen; Crean, Margaret & Moran, Marie (2009). Equality and social justice: The university as a site of struggle. I Michael W. Apple, Stephen Ball, Louis Armando Gandin (Red.), *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education* (s. 296–305). Routledge.

- Madalińska-Michalak, Joanna; Lourenço, Mónica; Costa, Nilza & Simões, Ana Raquel (2018). Teacher education and the profile of European teachers. I Ana Raquel Simões; Mónica Lourenço, & Nilza Costa (Red.), *Teacher Education Policy and Practice in Europe* (s. 11–25). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315141763>
- Maguire, Meg (2009). Towards a sociology of the global teacher. I Michael W. Apple, Stephen Ball, Louis Armando Gandin (Red.), *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education* (s. 58–68), Routledge.
- Mooney Simmie, Geraldine & Edling, Silvia (2018). Teachers' democratic assignment: A critical discourse analysis of teacher education policies in Ireland and Sweden. *Discourse*, 40(6), 832–846. <https://doi.org/10.1080/01596306.2018.1449733>
- Myrseth, Louise; Kwatra, Rashima & Sundberg, Jenny (2021). *Mål 4: God utbildning för alla: En översikt över hbtqi-personers inkludering i de globala målen*. RFSL. Hämtad 2024-12-18 från <https://www.rfsl.se/document/4-god-utbildning-for-alla-en-oversikt-over-hbtqi-personers-inkludering-i-de-globala-malen/>
- Mølbjerg Jørgensen; Kenneth & Klee, Nikolaj (2014). Artisan storytelling and management 'dispositifs'. In Kenneth Mølbjerg Jørgensen & Carlos Largacha-Martinez (Red.), *Critical Narrative Inquiry: Storytelling, Sustainability and Power* (s. 15–33). Nova Science.
- Nealon, Jeffrey. T (2008). *Foucault beyond Foucault: Power and its intensifications since 1984*. Stanford University Press.
- Olsson Åsa; Helene Elvstrand & Nina Thelander (2020). Allt eller inget? Barns rättigheter i lärarutbildning *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*, (29)1, 25–47.
- Popkewitz, Thomas (2004). The Alchemy of the Mathematics curriculum: Inscriptions and the Fabrication of the child. *American Educational Research Journal*, 41(1), 3–34.
- Popkewitz, Thomas (2012). Numbers in grids of intelligibility: Making sense of how educational truth is told. I Hugh Lauder; Michael Young; Harry Daniels; Michael Balarin & John Lowe (Red.), *Educating for the Knowledge Economy? Critical Perspectives* (s. 169–191). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203817698>
- Popkewitz, Thomas (2013). The sociology of education as the history of the present: Fabrication, difference and abjection. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 34(3), 439–456. <https://doi.org/10.1080/01596306.2012.717195>

- Popkewitz, Thomas (2017). The sociology of education and the history of the present: Designing agency/fabricating difference. I Thomas Popkewitz, Jennifer Diaz & Christoph Kirchgasler (Red.), *A Political Sociology of Educational Knowledge: Studies of Exclusions and Difference* (s. 244–258). Routledge.
- Popkewitz, Thomas; Diaz, Jennifer & Kirchgasler, Christopher (Red.). (2017). *A Political Sociology of Educational Knowledge: Studies of Exclusions and Difference*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315528533>
- RFSU (2021). *Vill du ligga med mig då? En kartläggning om sexuell hälsa hos personer med funktionsnedsättning och kronisk sjukdom*. (Rapport från projektet Min sexualitet min rätt). RFSU och Funktionsrätt Sverige.
- Roos, Helena (2021). The governing of inclusion: Policy in Swedish school regulations and mathematics education. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik* 30(1), 75–96. <https://doi.org/10.48059/uod.v30i1.1552>
- Rosén, Maria (2023). Hur diskrimineringslagstiftning blir till en lösning för skolan: En policyanalys av barn- och elevskyddslagens framväxt. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 28(4), 89–116. <https://doi.org/10.15626/pfs28.04.04>
- SFS 1993:100. *Högskoleförordning*. Utbildningsdepartementet
- SFS 2020:766. *Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)*. Utbildningsdepartementet.
- Skolinspektionen (2014). *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättningen AD/HD*. (Kvalitetsgranskning, rapport 2014:09). Skolinspektionen.
- SOU 2024:81. *Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning*. Betänkande av utredningen om att utveckla lärar- och förskolläroplanerna. Regeringskansliet.
- SOU 2025:19. *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande*. Betänkande av Läroplansutredningen. Regeringskansliet.
- SOU 2025:44. *Förbättrat stöd i skolan*. Delbetänkande av Utredningen om en förbättrad elevhälsa. Regeringskansliet.
- Sveriges Skolchef (2025). Utredningar inom skolsektorn 2024 och 2025. <https://skolchef.se/utredningar-inom-skolsektorn/>
- Tomlinson, Sally (2015). Is a sociology of special and inclusive education possible? *Educational Review*, 67(3), 273–281. <https://doi.org/10.1080/00131911.2015.1021764>

- Thorneycroft, Ryan (2024). Screwing the social model of disability. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 26(1), 286–299. <https://doi.org/10.16993/sjdr.1130>
- Utbildningsdepartementet (2017a). Ökad *kompetens om neuropsykiatriska svårigheter och sex och samlevnad i lärarutbildningarna*. (Promemoria från Universitets- och högskoleenheten U2020/00176). Regeringskansliet.
- Utbildningsdepartementet (2017b). *Specialpedagogisk kompetens i fråga om neuropsykiatriska svårigheter*. (Promemoria U2017/01365/UH). Regeringskansliet.
- van Kessel, Robin; Walsh, Sebastian; Ruigrok, Amber. N.V; Holt, Rosemary; Yliherva, Aanneli; Kärnä, Eija; Moilanen, Irma; Hjørne, Eva; Johansson, Shruti Taneja; Schendel, Diana; Pedersen, Lennart; Jørgensen, Meta; Brayne, Carol; Baron-Cohen, Simon & Roman-Urrestarazu, Andres (2019). Autism and the right to education in the EU: Policy mapping and scoping review of Nordic countries Denmark, Finland, and Sweden. *Molecular Autism*, 10(1), 44–44. <https://doi.org/10.1186/s13229-019-0290-4>
- Wilder, Rachel (2023). Power, authority and expertise: Policy making about relationships and sex education in English primary schools. *Journal of Education Policy*, 38(5), 782–802. <https://doi.org/10.1080/02680939.2022.2028309>
- Qi, Jie (2017). The Double Gestures of Schooling: The Historical Permutations of the “Problem” Student. I Thomas Popkewitz, Jennifer Diaz & Christoph Kirchgasser (Red.), *A Political Sociology of Educational Knowledge: Studies of Exclusions and Difference* (s. 177–192). Routledge.

Copyright Bagger & Roos 2026. This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC BY 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Bilaga: Sammanfattning av fabriceringar av läraren och barnet vad gäller ISR samt NPS

Fabriceringar	Promemoria	Remissvar
Generella	Läraren som bristande i kunskap Läraren som bristande i sin kompetens	Lärare som en del i ett socialt och organisatoriskt system Lärare som några som saknar kompetens Barnen som några som står utanför
ISR Lärare	Lärarna som otrygga i sammanhanget ISR Lärarna som orsaken till dålig ISR undervisning Lärare som omedvetna om och oförmögna att hantera normer och identitetsfrågor. Lärare som bristande i sitt värdegrundsarbete	Lärare som dåligt förberedda att samtala om kontroversiella frågor Läraren som dålig på att möta marginaliserade grupper Läraren som bristande i sin intersektionella förståelse av barn Lärare till förskolebarn och specialpedagogiska professioner behöver inte detta
ISR Barn	Barnet som drabbad av ohälsa Barnet som berövad reflektion om identitetsfrågor och normer	Barnet som en helhet Barn med funktionsnedsättning som särskilt utsatta Nyanlända barn som särskilt utsatta Barn med funktionsnedsättning berövade ISR undervisning där deras olika identitetsfrågor får plats.
NPS Lärare	Läraren som undermålig i förståelsen av kunskapen om och bemötandet av barnen	Lärare som i avsaknad av beredskap, förståelse och kunskap att möta mångfald
NPS Barn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barnet som en av alla</li> <li>• Barnet som extra sårbar</li> <li>• Barnet som missgynnad</li> <li>• Barnet som annorlunda</li> <li>• Barnet som inte kan nå sin potential</li> <li>• Barnet som bidrar till en lägre målfyllelse generellt</li> <li>• Barnet som orsaken till svårigheterna</li> <li>• Barn vars lärande drabbas negativt</li> </ul>	Barn är mångfaldiga Flickor som särskilt utsatta Barnet som osynliggjord och exkluderad