

Gör politiken skillnad?

Exemplet elever ”i behov av särskilt stöd”

Claes Nilholm

DOES POLITICS MAKE A DIFFERENCE? SPECIAL NEEDS EDUCATION AS AN EXAMPLE. An empirical investigation concerning the relationship between political control of Swedish municipalities and their work with children “in need of special support” is reported. 262 of 290 municipalities answered a questionnaire regarding their work with children with special needs, covering issues such as resources, the identification of such children, organizational models, influence, prevention, cooperation and evaluation. The empirical analysis focuses on questions of an ideological nature concerning, for example, inclusive education. The relationships between type of political control, i.e. left vs. right, and the answers to such questions are very weak. This outcome is interpreted as an expression of professional dominance within the frame of an educational system managed by objectives. Whether this is desirable or not is discussed from the viewpoint of different democratic perspectives.

Keywords: inclusive education, political control, children with special needs, educational policy, democracy, municipalities.

Inledning

Arbetet med elever som definieras som vara ”i behov av särskilt stöd” brukar ses som en av skolans viktigaste uppgifter. Särskilt stöd definieras i grundskoleförordningen (SFS 1997:599) som 1) Studiehandledning på modersmålet 2) Stödundervisning 3) Särskild undervisning och 4) Anpassad studiegång. Stödundervisning torde vara den klart vanligaste formen av särskilt stöd. En elev ska ges stödundervisning om man kan befara att hon/han inte kommer att nå de mål som minst ska ha uppnåtts

Claes Nilholm är professor i pedagogik med inriktning mot specialpedagogik vid Högskolan för lärande och kommunikation, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Box 1026, 551 11 Jönköping. E-post: claes.nilholm@hjk.hj.se

i årskurs fem och nio eller om eleven av andra skäl behöver stöd. Hur väl skolor lyckas med i arbetet med elever ”i behov av särskilt stöd” kan ses som ett bra mått på hur skolan fullgör sitt demokratiska uppdrag (jfr Nilholm 2004). Samtidigt finns det en brist på studier som på ett övergripande plan fokuserar hur sådant arbete bedrivs.

Hur arbetet med elever ”i behov av särskilt stöd” bör bedrivas är en kontroversiell fråga bland forskare, såväl internationellt (Brantlinger 1997) som nationellt (Emanuelsson, Persson & Rosenqvist 2001). Peder Haug (1998) menar att skilda synsätt på hur detta arbete bör bedrivas kan ses som uttryck för olika utbildningspolitiska ideologier. Å ena sidan en innovativ utbildningspolitik rotad i ideal om gemenskap och deltagardemokrati, å andra sidan en restaurerande utbildningspolitik som bygger på tanken om kompensation för individuella tillkortakommanden, ofta i segregrande former. Den restaurerande utbildningspolitiken är rotad i liberala ideal om effektivitet och nytta. Haug (1998) förknippar det förra synsättet med en socialdemokratisk skolpolitik och det senare med en borgerlig skolpolitik. Vidare menar han att det förra synsättet är förknippat med ”integrerande integrering”, det vill säga alla barns rätt till delaktighet i en gemenskap där ingen stämplas eller pekats ut:

Den inkluderande versionen av integrering hör hemma i denna innovativa utbildningspolitiska retorik, och värdegrunden [...] är demokratisk och deltagarorienterad (s 25).

Haug (1998) begrepp ”inkluderande integrering” ligger när begreppet ”inkludering” i den betydelse det ursprungligen kom att ges när det fördes fram som en vision för skolan i en anglosaxisk kontext (se Rosenqvist 2003). Begreppet föreslogs som en ersättning för föregångare som ”integrering” och ”mainstreaming” vilka man menade hade urvattnats och kommit att betyda att elever ”i behov av särskilt stöd” skulle anpassas till strukturer som inte var utformade med tanke på dem. Inkludering, å andra sidan, ville man reservera för idén att skolan redan i sin utformning skulle vara anpassad till elevers olikhet. Kort uttryckt hade integrering kommit att betyda att delen skulle anpassas till en helhet istället för att helheten skulle utformas utifrån delarnas beskaffenhet. Inkludering brukar också förknippas med att specialpedagoger arbetar mer med organisatoriska frågor och handledning i stället för att arbeta direkt med ”elever i behov av särskilt stöd” (se Emanuelsson m.fl. 2001).

Haug (1998) föreslår begreppet ”segregerande integrering” för att beteckna en vanlig konsekvens av en borgerlig utbildningspolitik för arbetet med elever i behov av särskilt stöd:

Denna riktning överensstämmer med den segregerande versionen av integrering. Värdegrunden är behovs- och effektorienterad (s 25).

I detta synsätt är det inte rätten till deltagande som är det primära och därför är man inte främmande för att på olika sätt hitta särlösningar för elever som inte anses passa in i gemenskapen. Haugs (1998) distinktion implicerar att vi borde hitta skillnader mellan borgerligt och socialdemokratiskt styrda kommuner vad gäller arbetet med elever i behov av särskilt stöd. Samtidigt menar Haug att den restaurerande utbildningspolitiken vunnit terräng generellt sedan början av 1990-talet (se också Englund 1995):

Utbildningspolitiken har blivit mer restaurerande och mindre innovativ, också under socialdemokratiska regeringar på 1990-talet (s 29).

Vidare menar Ann Quennerstedt (2006) att likvärdighet i utbildningen alltmer kommit att tolkas i termer av måluppfyllelse (se också Wahlström 2002), det vill säga i enlighet med det effektivitets- och nyttotänkande som Haug menar karakteriserar det restaurerande utbildningspolitiska synsättet. Således finns det en historisk tendens som indikerar att vi kan förvänta oss skillnader mellan vänster- respektive högerstyrda kommuner samtidigt som den socialdemokratiska utbildningspolitiken under 1990-talet enligt Haug (1998) närmat sig det restaurerande idealet.

Vilken tidigare empirisk forskning finns det då i fråga om sambandet mellan kommunal skolpolitik och arbetet med elever i behov av särskilt stöd? Tyvärr tvingas man konstatera att det finns en brist inom området på kartläggningar av övergripande mönster. Det finns dock ett antal fallstudier av specialpedagogiskt arbete i en (Ekström 2004) eller några kommuner (Helldin 1998, Skolverket 2006). Man har generellt funnit att relativt traditionella arbetssätt dominerar arbetet med elever i behov av särskilt stöd. Pija Ekström (2004) drar slutsatsen att

power is constructed through a kind of non-management policy culture, which formulates conditions for educational practices, but is in fact mainly adjustivly constructed according to traditional school work patterns and value systems. (s. v).

Bengt Persson, Carina Holmberg och Ingrid Johansson (Skolverket 2006) menar att kommuners övergripande målsättningar har svårt att påverka den specialpedagogiska verksamheten också då det förefaller

finnas sådana intentioner. Även annan forskning vittnar om den lokala kontextens betydelse för hur det specialpedagogiska arbetet gestaltas (se till exempel Erikson 2005). Samtidigt finns som diskuterats tidigare en lång tradition av arbete för ”en skola för alla”, mest accentuerad inom en socialdemokratisk tradition, vilken man skulle förvänta sig sätta spår i utbildningspraktiken.

Utifrån vad som sagts ovan så förefaller det vara av största intresse att undersöka huruvida förekomsten av vänster- respektive högermajoritet i kommunerna avspeglas i gestaltandet av arbetet med elever i behov av särskilt stöd. Haugs (1998) dikotomisering mellan två sätt att bedriva utbildningspolitik implicerar att vi kan förvänta oss sådana samband, exempelvis i form av mer inkluderande lösningar i kommuner med vänstermajoritet.

Teoretiska utgångspunkter

Studiens kan sägas ha något eklektiska utgångspunkter. I den kvantitativa analysen handlar det om att fastslå ett empiriskt samband. Denna del av undersökningen kan ses som en enkel prövning av hypoteser som genereras av Haugs beskrivning av förhållandet mellan politik och utbildning i Sverige. I den efterföljande diskussionen tolkas också utfallet av studien normativt i ljuset av olika demokratiteorier. I denna senare del av studien presenteras således olika teoretiska utgångspunkters betydelse för tolkningen av resultaten. Ett alternativ hade här varit att välja att tolka resultaten utifrån *en* specifik demokratiteori. Anledningen till att tolka resultaten utifrån flera demokratiteorier är att fördjupa framställningens reflexivitet.

Metod

En enkätundersökning bedömdes vara den lämpligaste metoden för att skapa en övergripande bild av kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd (se också Nilholm, Persson, Hjerm & Runesson 2007). Enkät och följebrev arbetades fram successivt¹. SCB genomförde sedan en så kallad skrivbordskonsultation av enkäten och följebrevet. Generellt ledde dessa olika steg till att enkäten kom att till den övervägande delen att bestå av frågor med på förhand formulerade svarsalternativ. Enkäten utprovades på fyra personer med gedigen erfarenhet av kommuners arbete med specialpedagogik vilket ledde till en del mindre förändringar.

Våren 2006 skickades enkäten ut till den ”högst ansvarige tjänstemannen för kommunens skolverksamhet” i alla Sveriges 290

kommuner. Enkäten består av frågor om sakförhållanden respektive frågor om synsätt. Det poängterades i enkäten att det var *kommunens* övergripande synsätt som efterfrågades. Den *högst ansvarige tjänstemannen* utpekades som ansvarig för svaren eftersom vi bedömde att denne har god kännedom om kommunens övergripande synsätt samt om sakförhållanden i kommunen. Samtidigt medgavs möjligheten att ta hjälp av andra. Det meddelades att vi inte skulle redovisa resultaten på ett sätt som innebär att enskilda kommuner kan identifieras. Projektledaren har också gått igenom alla enkäter. I dessa finns få kommentarer om att enkäten varit problematisk att fylla i men flera menade att det tagit en hel del tid att besvara frågorna.

Undersökningen är alltså en totalundersökning, det vill säga hela populationen undersöks. Svarsfrekvensen var 90,3 procent. Bortfallet i studien är alltså mycket lågt. Det interna bortfallet är olika stort för olika frågor men endast några av enkäterna är sparsamt ifyllda. Det externa och interna bortfallet är av mindre betydelse för de analyser som kommer att presenteras här. Kontakten med kommunerna och genomläsningen av enkäterna gav det generella intrycket att många uppfattar att arbetet med elever i behov av särskilt stöd är ett viktigt arbete och att man velat bidra till en kunskapsutveckling om kommuners arbete inom detta område. Också en elaborerad insamlingsprocess har sannolikt bidragit till den höga svarsfrekvensen. Eftersom vi i föreliggande undersökning är intresserade av den generella bilden av *kommuners* arbete med elever i behov av särskilt stöd vägs alla kommuner in lika i svarsanalysen (det vill säga vi viktat inte utifrån folkmängd).

För att kunna studera sambandet mellan politisk styrning och kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd behövde vi få kännedom om den politiska styrningen i kommunerna. Vi använde befintliga data från demokratidatabasen (jan, 2007). Vi har i analyserna skiljt mellan kommuner där socialdemokraterna är i majoritetsställning ensamma eller med hjälp av andra partier och kommuner där så inte är fallet. Socialdemokraterna var i majoritetsställning i 163 av 288 kommuner som besvarade en enkät från SCB². Av tabell 1 framgår den procentuella andelen av olika typer av majoritetsställningar i dessa 163 kommuner.

Tabell 1. Den procentuella förekomsten av olika typer av av majoritetsställningar i samtliga kommuner där socialdemokraterna var i majoritetsställning efter valet 2002.

Majoritet	S	S+V	S+V+Mp	S+C	Annat
% kommuner	21	30	21	7	21

Resultat

Först kommer en övergripande bild av samtliga kommuners svar att presenteras. Därefter redovisas statistiska samband mellan typ av kommunal styrning och typ av utbildningspolitik (innovativ vs. restaurerande). I tabell 2 (se nedan) redovisas de frågor som undersökts och det förväntade utfallet av en innovativ utbildningspolitik (Haug 1998) (se Nilholm, Persson, Hjerm & Runesson 2007, för en mer utförlig deskriptiv redovisning av samtliga frågor).

Tabell 2. Förväntat utfall utifrån Haugs distinktion mellan en innovativ och en restaurerande utbildningspolitik.

Frågeområde	Förväntat utfall av en innovativ utbildningspolitik i relation till "elever i behov av särskilt stöd"
Orsaker till elevers svårigheter	Miljön problematiseras
Specialpedagogens arbetsuppgifter	Utvidgade funktioner
Betydelse av medicinsk diagnos	Mindre betydelse
Organisatoriska/personella lösningar; befintliga	Integrerande
Organisatoriska/pers. lösningar; eftersträvade	Mer integrerande än de befintliga lösningarna
Förekomst av små undervisningsgrupper	Inga små undervisningsgrupper
Förekomst av grupper för diagnos/problemområden	Inga grupper för specifika diagnoser/problemområden
Salamancadeklarationens betydelse	Stor vikt läggs vid Salamancadeklarationen

Övergripande bild

Kommunerna anger många orsaker till att elever kan hamna i svårigheter, alltifrån att vissa elever har brister till att skolan är dålig på att anpassa sig till elevers olikhet. Många kommuner anger att individuellt inriktad specialundervisning avtagit i omfattning och att specialpedagogerna arbetar mer med utvidgade arbetsuppgifter. De organisatoriska/personella lösningarna för elever i behov av särskilt stöd som uppges vara vanliga eller ganska vanliga av mer än hälften av kommunerna är 1) eleven får särskild undervisning av speciallärare/specialpedagog viss tid i veckan, 2) eleven ingår i vanlig klass/grupp och får handledning av specialpedagog, 3) eleven undervisas i både stor och liten grupp (mindre än 50 % av tiden), 4) eleven har tillgång till assistent i klassrummet och 5) det finns en extra lärarressurs i klassrummet. Dessa lösningar samt anpassning av klasstorlek uppges också av mer än 50 % av kommunerna som mycket eller ganska *eftersträvansvärda* med undantag för tillgång till assistent i

klassrummet. Noterbart är att särskild undervisningsgrupp inte uppges vara vanligt och i än mindre grad vara eftersträvansvärt. I genomsnitt uppger kommunerna att man har 4 särskilda undervisningsgrupper, men här finns ett systematiskt bortfall från större kommuner där det också är vanligare med särskilda undervisningsgrupper.

62,6 % av kommunerna menar att medicinsk diagnostisering har ganska liten eller ingen (9,6 %) betydelse för att erhålla särskilt stöd. Lite drygt hälften av kommunerna uppger att de har undervisningsgrupper som riktar sig mot en viss diagnos/visst problem³.

Kommunerna anger flera styrdokument som mycket viktiga för arbetet med elever i behov av särskilt stöd. Inte oväntat anges skolagen, grundskoleförordningen och läroplanen av flest kommuner. Nationella kursplaner, kommunal skolplan och barnkonventionen anges också som mycket viktiga av många kommuner, dock något färre. Intressant är att Salamanca-deklarationen nämns av något mindre än hälften av kommunerna som mycket viktig. Salamanca-deklarationen brukar ses som en internationell överenskommelse som stöder idén om en ”inkluderande” utbildning (se dock Rosenqvist 2003 och Nilholm 2007).

I Claes Nilholm m.fl. (2007) sammanfattas resultaten vad gäller kommunernas övergripande perspektiv på arbetet med elever i behov av särskilt stöd på följande sätt:

Även om tidigare övergripande undersökningar saknas förefaller det ändå klart att sett i ett längre tidsperspektiv (jfr Ahlström, Emanuelsson & Wallin 1986, Egelund, Haug & Persson 2006) så har ett ”miljöparadigm” fått ökat inflytande även inom denna samhällssektor. Det verkar som om många kommuner centralt i olika avseende uttrycker ett sådant ”miljöparadigm” och också menar att man eftersträvar det. Samtidigt finns det en stor skillnad mellan kommuner och vi har heller inte undersökt hur det konkreta specialpedagogiska arbetet ser ut (s 39).

Analys av kommunpolitikens betydelse

Om det är så att den politiska styrningen av kommunerna får utbildningspolitiska konsekvenser borde detta speglas i svarmönstret på de frågor som redovisades i tabell 2. Hur ser då det empiriska utfallet ut? I tabell 3 redovisas korrelationskoefficienter mellan typ av politisk styrning efter valet 2002 och svarmönstren inom olika frågeområden.

Tabell 3. Korrelationer¹ mellan typ av politisk styrning och svar på frågor².

Frågeområde	
Orsaker till elevers svårigheter	$-0.10 < r < -0.01$
Specialpedagogens arbetsuppgifter	$-0.08 < r < 0.00$
Betydelse av medicinsk diagnos	$r = -0.02$
Organisatoriska/personella lösningar; befintliga	$-0.10 < r < 0.05$
Organisatoriska/pers. lösningar; eftersträvade	$-0.12 < r < -0.04$
Förekomst av små undervisningsgrupper	$r = 0.10$
Förekomst av grupper för diagnos/problemomr.	$r = -0.03$
Salamancadeklarationens betydelse	$r = -0.06$

¹ Korrelationerna signifikantestats ej då hela populationen undersökts.

² Inom vissa frågeområden har de svarande fått skatta betydelsen av olika aspekter av frågeområdet (till exempel vad gäller förekomsten av organisatoriska/personella lösningar har man fått skatta förekomsten av olika typer av lösningar (8 st)). De i tabellen redovisade intervallen visar då de gränser inom vilka samtliga aspekter inom frågeområdet hamnar. I de fall frågan bara har en svarsaspekt har korrelationen för denna redovisats. I Nilholm, Persson, Hjern och Runesson (2007) finns hela enkäten i appendix.

Som framgår av tabell 3 är korrelationerna mycket låga.⁴ Det förefaller alltså som om typ av politisk styrning har ringa samband med indikatorer på det som tidigare i artikeln identifierats som ett innovativt synsätt på elever i behov av särskilt stöd. I kommuner med socialdemokrater i majoritetsställning är det till exempel inte mindre vanligt med små undervisningsgrupper och de befintliga respektive eftersträvade organisatoriska/personella lösningarna är inte mer integrerade.

Diskussion

Kan det finnas ideologiska skillnader mellan kommunerna i arbetet med elever i behov av särskilt stöd som inte fångas i undersökningen? Det är förvisso inte omöjligt att sådana skillnader står att finna i exempelvis politiska diskussioner i fullmäktige, i skolplaner eller i andra sammanhang. Det är dock konstigt att inte dessa eventuella skillnader på något sätt gör avtryck i svaren på enkätfrågorna.

Vidare kan man diskutera huruvida de förhållanden som uppges av kommunerna i enkäten stämmer med den faktiska situationen i kommunen. Som vi inledningsvis påpekade gjordes skolchefen (eller

motsvarande befattning) i kommunerna ansvarig för att svaren återspeglade faktiska förhållanden. Vidare var vi tydliga med att vi inte var ute efter en specifik kommuns arbete. Dessa instruktioner hindrar förstås inte att någon som besvarat enkäten gjort detta slarvigt eller med en begränsad kunskap kring åtminstone vissa av frågorna. Samtidig har som sagts åtgärder för att stärka reliabiliteten vidtagits och betydelsefullt är också att resultatet är såpass entydigt som de är. I det följande kommer därför utfallet att diskuteras utifrån utgångspunkten att kommuntypen inte har någon betydelse för vare sig ideologin som uttrycks i enkäten eller det faktiska arbete som redovisas.

Den följande diskussionen kommer att föras utifrån tre frågor. Den första frågan som diskuteras nedan gäller varför kommuntyperna inte skiljer sig åt i undersökningen. Därefter diskuteras frågan om huruvida den bild som undersökningen ger är önskvärd eller ej. Den avslutande frågan gäller de implikationer för ytterligare forskning om kommuners arbete med ”elever i behov av särskilt stöd” som undersökningen ger.

Varför skiljer sig inte kommuntyperna åt?

I materialet finns en stor skillnad mellan kommuner i svaren på de olika frågorna. Samtidigt kan denna variation inte förklaras av typ av politisk styrning i kommunen. Som diskuterats tidigare gav Haugs (1998) distinktion mellan en innovativ och en restauratorisk utbildningspolitik oss anledning att anta att vi skulle finna skillnader mellan höger- och vänsterkommuner i arbetet med elever i behov av särskilt stöd. En förklaring som ligger nära till hands är att det tidigare funnits skillnader mellan kommuntyperna men att dessa skillnader utplånats. Detta skulle innebära att en allmän fokusering på måluppfyllelse har lett till en likriktning i den kommunala skolpolitiken vad gäller arbetet med elever i behov av särskilt stöd. Denna förklaring behöver dock underbyggas av ytterligare forskning. Vi har till exempel inga säkra historiska jämförelsedata för de variabler som redovisats i tabell 2, det vill säga hur de förändrats över tid för borgerligt respektive socialdemokratiskt styrda kommuner.

Det finns också en viss oklarhet huruvida, och i så fall i vilken grad, ett restaurerande utbildningspolitiskt synsätt fått ett ökat inflytande över kommunernas gestaltande av specialpedagogik. I stället finns en tendens för kommuner generellt att ett synsätt där utbildningsproblem så att säga flyttas ut från individen håller på att få ett ökat inflytande, vilket bland annat indikeras av förändringar i specialpedagogers arbetsuppgifter och i de organisatoriska/personella lösningar som ses som

eftersträvansvärda. Det är dock oklart hur denna process sett ut över tid och Haugs iakttagelse 1998 att ett restaurerande synsätt vunnit terräng kan mycket väl vara riktigt vid den tidpunkten.

Även om den historiska tendensen inte helt enkelt låter sig fastställas så är det ändå ett faktum att kommuntyperna inte skiljer sig åt. Det förefaller alltså inte vara så att man i kommuner med socialdemokrater i kommunens majoritet har en mer uttalad innovativ ambition än i borgerligt styrda kommuner. Det kan vara så att skillnaderna mellan kommuntyperna uttrycks på andra sätt, till exempel genom en ökad satsning på friskolor i borgerliga kommuner. Till saken hör då att när undersökningen genomfördes var inte andelen friskolor i kommunerna speciellt hög och framförallt ett storstadsfenomen.

Flera av de faktorer som undersökts är av mer ideologisk natur (till exempel vilka organisatoriska lösningar som eftersträvas), vilka inte förefaller vara helt omöjliga att påverka. Sådana faktorer borde också vara möjliga att påverka även i de fall det skett ett byte av majoritet vid valet 2002. Det förefaller dock som att man på den politiska nivån inte styr området efter en vänster-höger skala, det vill säga det föreligger inte tydliga ideologiska skillnader som rör de områden som undersökts här. En rimlig hypotes är att det inom kommunerna finns en stark fokusering vid måluppfyllelse (jmf Quennerstedt 2006), vilket således kan ses som en överordnad ideologi inom ramen för vilken det specialpedagogiska arbetet gestaltas.

Således förefaller makten över gestaltandet av det specialpedagogiska arbetet inom ramen för målstyrningen finns på andra nivåer i kommunen. Denna tolkning stöds av att kommunerna anger att tjänstemän, politiker och rektorer bör ha störst inflytande över det särskilda stödets omfattning och fördelning. Däremot menar man att inflytandet över innehållet i arbetet med konkreta elever bör utövas av rektorer, personal med specialpedagogisk utbildning, lärare, elever och förälder/vårdnadshavare bör ha inflytande över stödets innehåll i arbetet med konkreta elever (Nilholm m.fl. 2007)⁵. Politikernas inflytande gäller således de ekonomiska ramarna och inte arbetets innehåll, vilket ses som en angelägenhet för profession och elever/föräldrar⁶. Tidigare studier av till exempel Persson och Andreasson (Skolverket, 2003) visar dock att föräldrar och elever har ett begränsat inflytande i dessa frågor (se till också Persson och Andreasson i Skolverket (2003)). Det förefaller alltså som om det professionella inflytandet över stödets utformning är betydelsefullt. Att gestaltningen av specialpedagogik skiljer sig åt mellan kommuner men inte mellan kommuntyper skulle då förklaras av att olika kommuner har olika professionskulturer och ideologier inom detta område, men att dessa professionskulturer är relativt oberoende av kommunens politiska

styre. Om denna tolkning är rimlig uppstår frågan om varför olika professionskulturer skiljer sig åt.

Hur ska man se på att specialpedagogik blir en professionsfråga?

Om vi utgår ifrån att det professionella inflytandet över stödets gestaltning är mycket betydelsefullt för dess utformning så blir frågan huruvida detta är önskvärt eller ej intressant. Eftersom frågan är avhängig den demokratiteori vi omfattar kommer jag, om än kortfattat, att diskutera den utifrån fyra olika demokratimodeller (Held 1997, se också Carlsson & Nilholm 2004); representativ demokrati, deliberativ demokrati, deltagardemokrati och lagstyrd demokrati. Det bör poängteras att den representativa demokratimodellen är en utgångspunkt också för de andra modellerna (se Carlsson & Nilholm, 2004).

Utifrån den representativa demokratimodellen är det nödvändigtvis inte något problem att området är professionsstyrt. Den representativa demokratin bygger på att experter genomför politiska intentioner uttryckta i lagar, förordningar och styrdokument. Problemet uppstår snarare i de fall som professionen inte följer dessa riktlinjer. Ett exempel från det empiriska materialet kan illustrera detta (se också Nilholm m.fl. 2007). I grundskoleförordningen (SFS 1997:599) står det att det särskilda stödet helst ska ges inom klassens ram. Om det då är skillnader mellan kommuner i antalet särskilda undervisningsgrupper kan detta indikera att alla kommuner inte lyckas följa denna riktlinje. Skolverket har förstås en viktig roll när det gäller att följa upp huruvida skolor följer gällande riktlinjer. Dock är det svårt att se ett principiellt problem med en professionsstyrning av området i detta perspektiv. Tvärtom bygger ju skolan på att de professionella i verksamheten har ansvaret för hur målen nås. Ett faktiskt problem som dock kan identifieras utifrån detta perspektiv är att så många elever inte når målen. Därmed blir skolan heller inte likvärdig i den mån som likvärdighet definieras i termer av måluppfyllelse.

Utifrån en deliberativ demokratiteori är det öppna, offentliga samtalet som involverar alla intressenter i ett område ett betydelsefullt sätt att fördjupa den representativa demokratin. Viktigt är också att man i samtalet utöver särintresset orienterar sig mot det allmännas bästa. Undersökningen ger förstås inte svar på huruvida sådana deliberativa processer förekommer i beslutsfattandet inom området. Dock visar flera studier att elevers och föräldrars delaktighet är bristande (se ovan). Utifrån en bredare tolkning av det deliberativa samtalet vilken också involverar offentliga arenor finns det skäl att vara kritisk. Det är svårt

att identifiera någon offentlig arena utanför forskningen, med undantag av vissa offentliga utredningar, där det förs en initierad diskussion om arbetet med elever i behov av särskilt stöd. Matilda Wiklund (2006) visar på brister i medias hantering av skolfrågor. Det saknas utifrån ett deliberativt perspektiv en offentlig diskussion utanför fackpress och liknande som går utöver frågan om måluppfyllelse och närmar sig frågor om rätt till delaktighet och rätt till att erkännas som en fullvärdig person. En sådan diskussion är förstås viktig då det handlar om en grupp som traditionellt varit marginaliserad i samhället. Man skulle till och med kunna argumentera för att denna fråga borde vara ett centrum i den utbildningspolitiska debatten.

Det deltagardemokratiska perspektivet leder i Haugs (1998) tolkning till en ingående kritik av ett utbildningssystem som på olika sätt fjärrar sig från idén om ”inkluderande integrering”. Samtidigt är det inte tydligt att det är idén om professionellas inflytande som kritiken riktas mot. Snarare är det fel professionella grupper som har inflytande och också att inflytandet utövas fel. Om de professionella gestaltade verksamheten mer i enlighet med de deltagardemokratiska idéer som Haug läser in i styrdokumentet så skulle det inte finnas fog för den massiva kritik han riktar mot den specialpedagogiska verksamheten. Samtidigt kan man från detta perspektiv med viss emfas rikta en politisk kritik mot socialdemokratin för att till stora delar ha övergivit en innovativ utbildningspolitik. Dock är det viktigt att påpeka att den deltagardemokratiska demokratimodellen kan tolkas på andra sätt. Till exempel kan den tolkas som att föräldrar och elever ska få ett större inflytande över beslutsfattande i skolstyrelser, vilket inte nödvändigtvis behöver leda till ”inkluderande integrering”.

Den lagstyrda demokratimodellen förespråkar mindre statligt inflytande över utbildningen och större valmöjligheter för föräldrar och elever. Om man hårdrar det perspektivet så blir det främsta kritiken mot kommunernas gestaltande av specialpedagogik att det ger alltför snäva valmöjligheter. Frågor om ”inkluderande integrering” eller ”segregerande integrering” blir då en marknadsfråga i den mån alternativen är överensstämmande med styrdokumentet. Tyvärr finns det väldigt lite data om hur ”marknadiseringen” av området, vilken ökat väsentligt sedan enkätens genomförande, påverkat arbetet med elever i behov av särskilt stöd.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det är avgörande vilken demokratiteori som vi utgår ifrån när vi värderar önskvärdheten av det professionella inflytandet. En implikation av detta är att det är viktigt att i olika sammanhang inte endast diskutera hur arbetet med elever i behov av särskilt stöd bör bedrivas utan också vem som ska bestämma hur det ska genomföras. Om endast den förra frågan

diskuteras i forskning och lärarutbildningssammanhang finns risk för att en för-givet-tagen syn på de professionellas roller och uppgifter inte problematiseras.

Implikationer för forskningen om kommuners arbete med ”elever i behov av särskilt stöd”

Föreliggande studie är den första övergripande studien av kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd. Den kan ses som explorativ och ger upphov till ytterligare forskningsfrågor. Här finns inte utrymme att diskutera alla sådana, utan jag får nöja mig med några som kan ses som särskilt viktiga.

- 1) Har det tidigare funnits tydliga skillnader mellan borgerliga och socialdemokratiska kommuner i arbetet med ”elever i behov av särskilt stöd”?
- 2) Har kommunerna blivit mer restaurerande över tid?
- 3) Hur ska vi förstå relationen mellan kommunernas skolpolitik i stort och deras arbete med ”elever i behov av särskilt stöd”?
- 4) På vilket sätt förbinds den kommunala politiken kring elever ”i behov av särskilt stöd” med hur frågor kring denna elevgrupp hanteras i den generella utbildningspolitiken (se t.ex. Egelund; Haug & Persson, 2007, för en genomgång av generell utbildningspolitik inom området)?

Sammanfattning

Begrepp som ”en skola för alla” och ”inkluderande utbildning” brukar ses som uttryck för en utbildningspolitisk vänster. I studien prövades empiriskt frågan om det finns ett samband mellan kommuners politiska styrning och deras arbete med elever ”i behov av särskilt stöd”. Intresset gällde om det går att urskilja olika demokratiska ideal i gestaltningen av arbetet med elever i behov av särskilt stöd i vänster- respektive högerstyrda kommuner. 262 av landets 290 kommuner besvarade en enkät avseende sitt arbete med elever i behov av särskilt stöd. I enkäten ställdes frågor om en rad områden; resursfördelningsmodeller, identifiering av elever i behov av särskilt stöd, organisatoriska/personella lösningar uppfattningar om styrningen av området, inflytande över verksamheten, förebyggande arbete och samarbete samt uppföljning av arbetet. I de empiriska analyserna fokuserades samband mellan politisk styrning och frågor av ideologisk

natur vad gäller kommunernas arbete med elever i behov av särskilt stöd. Sambanden var genomgående mycket svaga. Utfallet tolkas som att arbetet med elever i behov av särskilt stöd i hög grad är professionsstyrt inom ramen för det målrelaterade utbildningssystemet. Önskvärdheten i denna professionsstyrning diskuteras i artikeln utifrån olika demokratiperspektiv.

Noter

1. Studien är en del av forskningsprojektet ”I demokratins marginaler – ett projekt om barn i problematiska skolsituationer”. Ett tack riktas till Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté för stöd till projektet.
2. I en enkät från SCB 2003 ställdes frågan ”Vilket parti eller kombination av partier bildade direkt efter valet 2002 den majoritet som styr kommunen i de flesta frågor?”
3. Vanligast är grupper för elever med sociala problem/problem med koncentration (psykosocial problematik, Aspergers syndrom, ADHD/DAMP) och i andra hand för grupper med språkrelaterade svårigheter (språkstörning och läs- och skrivproblem).
4. Detta gäller för övrigt för övriga delar av enkäten.
5. Frågan ställdes inte om arbetets former, men när kommunernas svar tolkas i ljuset av hela undersökningen förefaller det som om man menar att också dessa i hög grad är en fråga för andra grupper än politiker.

Referenser

- Brantlinger, Ellen (1997): Using ideology: Cases of nonrecognition of the politics and practice in special education. *Review of Educational Research*, 67, s 425–459.
- Carlsson, Reidun & Nilholm, Claes (2004): Demokrati och inkludering – en begreppsdiskussion. *Utbildning & Demokrati*, 13(2), s 77–95.
- Ekström, Pija (2004): *Makten att definiera. En studie av hur beslutsfattare formulerar villkor för specialpedagogisk verksamhet*. Göteborg Studies in Educational Sciences, 209. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis. (avhandling)
- Emanuelsson, Ingemar; Persson, Bengt & Rosenqvist, Jerry (2001): *Forskning inom det specialpedagogiska området – en kunskapsöversikt*. Stockholm: Liber. Skolverkets monografiserie.
- Englund, Tomas (1995): *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS förlag.
- Eriksson, Lilly (2005): The relationship between school environment and participation for children with disabilities. *Pediatric Rehabilitation*, 8(2), s 130–139.
- Haug, Peder (1998): *Pedagogiskt dilemma: specialundervisning*. Stockholm: Skolverket.

- Held, David(1997): *Demokratimodeller från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos.
- Helldin, Rolf (1998): *Kommunerna och den specialpedagogiska verksamheten. Nutid och framtid*. Stockholm: HLS förlag.
- Nilholm, Claes (2004): Tema: Specialpedagogik och demokrati (Introduktion). *Utbildning & Demokrati*, 13(2), s 5–12.
- Nilholm, Claes (2007): *Perspektiv på specialpedagogik* (ny upplaga). Lund: Studentlitteratur.
- Nilholm, Claes; Persson, Bengt; Hjerm, Mikael & Runesson, Susanne. (2007): Kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd – en enkätundersökning. *Insikt 2007:2*. Vetenskapliga rapporter från Högskolan för lärande och kommunikation, Högskolan i Jönköping.
- Quennerstedt, Ann (2006): *Kommunen – en part i utbildningspolitiken?* Örebro: Örebro Studies in Education, 14. (avhandling)
- Rosenqvist, Jerry (2003): Integreringens praktik och teori. I SOU 2003:35 *För den jag är – om utbildning och utvecklingsstörning*. Stockholm: Fritzes.
- SCB, *Demokratidatabasen*. www.demokrati.scb.se. (jan 2007)
- SFS 1997:599. *Grundskoleförordningen*. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2003): *Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan*. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2006): *På andras villkor – skolans möte med elever med funktionshinder*.
- Unesco (1994): *The Salamanca Statement and Framework for Action. On Special Needs Education*. Paris: Unesco.
- Wahlström, Ninni (2002): *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser*. Örebro: Örebro Studies in Education, 3.
- Wiklund, Matilda (2006): *Kunskapens fanbärare. Den goda läraren som diskursiv konstruktion på en mediaarena*. Örebro: Örebro Studies in Education, 17.

