

Excellens, likvärdighet och fokus på lärande – ett finländskt perspektiv på inkludering

Publicerad i tidskriften Paideia 4/2013.

Kristina Ström

Åbo Akademi, Pedagogiska fakulteten

I artikeln beskrivs komplexiteten i finländsk specialpedagogik. Finland klarar sig mycket bra i internationella kunskapsmätningar. Samtidigt är andelen elever som får specialundervisning hög i nordisk och europeisk jämförelse. Kan det vara så att det finns ett samband mellan dessa båda tendenser och att Finlands massiva satsning på specialpedagogiskt stöd leder till både excellens och likvärdighet? Finlands svar på inkludering är ett jämlikt skolsystem, en skola för alla där rätten till likvärdigt lärande är förverkligad. Likvärdighet betyder dock inte alltid jämlikhet och delaktighet i gemensamma lärandemiljöer.

Introduktion

Rubriken antyder att inkludering¹ såsom termen uppfattas i Finland är en mångtydig konstruktion. Visserligen råder det konsensus om inklusion som mål och vision för utbildning och pedagogisk praktik, men vägen (inkludering) mot målet (inklusion) är knappast klart utstakad. Det finländska skolsystemet kan te sig motsägelsefullt; dels klarar sig Finland mycket bra i internationella kunskapsmätningar, dels innehar Finland det inofficiella rekordet i specialundervisning. Över en fjärdedel av alla finländska elever i årskurserna 1-9 får extra stöd i skolan (Statistikcentralen 2011). Detta (special)pedagogiska stöd är en del av den finländska grundskolans stödsystem. Sabel, Saxenian, Miettinen, Hull Kristensen och Hautamäki (2011) kallar detta stödsystem för *individualized service provision*, ett system där olika former av individanpassat stöd står till buds vid behov. En stödform i detta nätverk av stödtjänster är det som benämns *specialundervisning på deltid* (part-time special education). Stödet främjar lärande i främst skolans kärnämnen; finska eller svenska (beroende på skolspråk), matematik och språk. Stödet, som är integrerat i skolans praktik, ges av speciallärare och sätts in genast när behov av extra hjälp uppkommer (Takala, Pirttimaa & Törmänen 2009).

Detta är dock inte hela bilden av finländsk specialpedagogik. Andelen elever som identifieras som elever i behov av särskilt stöd är betydligt högre i Finland än i de övriga nordiska länderna (European Agency for Development of Special Needs 2003). Dessa elever undervisas ofta i mer eller mindre segregerade lärandemiljöer, även om inkludering (eller

¹ Jag använder begreppet inkludering/inklusion som övergripande begrepp för en sammanhållen och jämlik skola som uppmärksammar och värdesätter alla elevers optimala lärande och deltagande i vanliga lärandemiljöer. I vissa sammanhang används dock benämningen integrering för att benämna en pedagogisk praktik som tydligt avviker från en inkluderande praktik.

snarare integrering) helt eller delvis i ordinarie undervisningsgrupper blivit allt vanligare (Statistikcentralen 2012).

Bilden av finländsk specialpedagogik är således komplex. Komplexiteten hänger samman med vilket perspektiv på inkludering som väljs och hur inkludering som begrepp och verksamhet definieras. Inkludering i betydelsen en jämlik skola för alla elever är det mål som uttrycks i styrdokument för utbildning (Utbildningsstyrelsen 2010). Likaså har skolorna goda möjligheter att förverkliga en skola för alla tack vare det system för (special)pedagogiskt stöd som byggts upp under de senaste decennierna. Samtidigt finns en klar strävan att kombinera excellens i form av topprestationer, kostnadseffektivitet och likvärdighet i skola och utbildning (Sulkunen & Välijärvi 2012).

Syftet med denna artikel är att belysa komplexiteten i finländsk specialpedagogik utifrån resultat i internationella kunskapsmätningar, styrdokument för utbildning och aktuella reformer. Den tematik som genomsyrar artikeln är frågan om inkludering – är den finländska skolan en inkluderande skola eller inte?

Specialundervisning - ett led i strävan mot excellens

Finlands framgångar i internationella kunskapsmätningar är allmänt kända och uppmärksammade. Även om det finns all orsak att kritiskt granska de internationella jämförelserna av elevers kunskaper och rankingen av ländernas skolsystem, har redovisningsskyldighetens ideologi (accountability) kommit för att stanna (t.ex. Hopmann 2008). Resultaten i internationella kunskapsmätningar såsom PISA, TIMSS och PIRLS² har betydelse för utbildningspolitiska linjedragningar (Sulkunen & Välijärvi 2012) och är därmed sammankopplad med en diskussion om jämlikhet i skola och utbildning. Sedan 2000 när den första PISA-mätningen gjordes har Finland placerat sig bland toppnationerna. I den senaste mätningen från 2009 var Finland näst bäst av alla OECD-nationer i läsning och tredje totalt (efter Shanghai och Korea). Även 15-åringarnas färdigheter i matematik och naturvetenskaper var mycket goda. De finländska eleverna placerade sig på andra plats efter Shanghai i naturvetenskaper och på sjätte plats i matematik (efter Shanghai, Singapore, Hongkong, Korea och Taiwan). Jämfört med de övriga nordiska länderna, som placerat sig kring genomsnittet för OECD-länderna (utom Norge, vars placering har legat under genomsnittet för OECD) är Finland i en klass för sig. Även i IEA:s mätningar 2011 av kunskaper i matematik och science (TIMSS) samt läsning (PIRLS) placerade sig Finland bland toppnationerna³. De övriga nordiska länderna (i ordningen Danmark, Sverige och Norge)⁴ återfinns lägre ner i resultattabellen.

Goda resultat i internationella kunskapsmätningar är knappast något heltäckande kriterium för hur väl skolan tillgodoser de pedagogiska behoven hos den mångfald av elever som finns i skolan, men resultaten ger i alla fall en bild av hur ett skolsystem fungerar överlag och hur skolan lyckas i sin uppgift att ge eleverna de verktyg de behöver för fortsatta studier och

² PISA (Programme for International Student Assessment) är initierat av OECD. TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) och PIRLS (Progress in International Reading and Literacy Study) är IEA:s (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) motsvarande program.

³ De asiatiska länderna Hongkong, Korea och Singapore toppar statistiken i TIMSS och PIRLS liksom i PISA.

⁴ Island deltog inte i TIMSS/PIRLS 2011.

arbetsliv. Genom att inte bara studera nivån på kunskaperna utan också hur jämnt kunskapsnivån är fördelad kan man dra vissa slutsatser om hur jämlikt ett skolsystem är. I Finland är kunskapsnivån både hög och jämn⁵. Den relativt låga andelen elever med svaga prestationer och den ringa skillnaden mellan svagpresterande och högpresterande elever tyder på att Finland lyckats skapa en utbildningsmässig jämlikhet. Man kan således konstatera att den finländska skolan är en relativt jämlik och likvärdig skola som främjar alla elevers lärande. I den meningen har Finland förverkligat en skola för alla (Graham & Jahnukainen 2011; Hausstätter & Takala 2011).

När man söker förklaringar till varför Finland klarar sig så bra har specialundervisningen (på deltid) lyfts fram. I en rapport från OECD (2011) i vilken man försöker finna framgångsfaktorer för ett skolsystem som främjar goda elevprestationer framträder två drag som utmärker det finländska skolsystemet; mångsidig och mångprofessionell elevvårdsverksamhet och tidiga specialpedagogiska åtgärder som syftar till att identifiera eventuella riskfaktorer i elevers lärande och att så snabbt som möjligt organisera skraddarsydda och individanpassade insatser för att eleverna ska uppnå läroplanens kunskapsmål.

Även i en annan rapport från 2011 (Sabel m.fl. 2011) lyfts den finländska specialundervisningen fram som en av de mest betydelsefulla framgångsfaktorerna för goda resultat. Författarna till rapporten konstaterar att den elevgrupp som placerar sig (enligt poäng) i den lägsta femtedelen i PISA-mätningarna är sannolikt den grupp som gynnas mest av det specialpedagogiska stödet. Som bevis för sin hypotes för författarteamet fram det faktum att de elever vars resultat ligger i den lägsta femtedelen i den finländska poängfördelningen ligger i europeisk jämförelse på medelnivå. Många forskare har även pekat på specialundervisningen som en faktor som bidrar till de finländska elevernas goda resultat (Hausstätter & Takala 2011; Jahnukainen 2011; Kivirauma & Ruoho 2007). Vad handlar då det specialpedagogiska stödet eller specialundervisningen om? Vad gör skolan för att stöda elevernas, särskilt de svagaste elevernas lärande? När det specialpedagogiska stödet analyseras framträder vissa karaktäristiska drag; prevention, fokus på läsning och skrivning, låg tröskel till stöd, individanpassning samt forskningsbaserat kartläggnings- och träningsmaterial.

Det specialpedagogiska stödets *preventiva karaktär* syns i de åtgärder som strävar till att dels identifiera riskfaktorer för utveckling och lärande redan före skolåldern, dels skapa en obruten kedja av stödåtgärder från förskola till skola. Övergången från förskola till skola förbereds noggrant och personalen strävar tillsammans med barnens föräldrar att skapa så goda lärandemiljöer som möjligt för barn i behov av stöd. I årskurs ett fortsätter stödkedjan med kontinuerlig bedömning av *läs- och skrivförberedande färdigheter*. Även grundläggande färdigheter för matematikutvecklingen uppmärksammas. Satsningen på tidigt stöd för läsning och skrivning är massiv och tyngdpunkten för det specialpedagogiska stödet är lagd på de

⁵ Vid en jämförelse av resultaten i TIMSS/PIRLS 2011 för Danmarks, Sveriges och Norges del framkom att standardavvikelsen (mått på prestationernas jämnhet) inte skiljde sig nämnvärt från Finlands, men kunskapsnivån var totalt sett på en lägre nivå i jämförelseländerna, särskilt i Norge.

lägsta årskurserna. Den medvetna satsningen på läsning och skrivning i årskurs ett ger resultat; de flesta elever blir relativt snabbt goda läsare.

Den *låga tröskeln* till extra stöd är kännetecknande för finländsk specialundervisning. Inga utredningar eller diagnoser behövs, utan stödet ges när det finns ett identifierat stödbehov. Jahnukainen (2011) jämför specialundervisningen i Finland och Kanada med avseende på vilka elever som får tillgång till specialundervisningstjänster och konstaterar att den finländska modellen kan betecknas som en *svårighetsmodell* (difficulty model) där observerade skol- och lärandesvårigheter utgör grunden för specialpedagogiskt stöd, medan modellen i Kanada (och i de flesta andra länder) snarare är en *handikappmodell* (disability model) där endast elever som till följd av (medicinska eller psykologiska) utredningar identifierats som elever i behov av särskilt stöd får tillgång till specialpedagogiskt stöd.

De specialpedagogiska stödinsatserna är *individanpassade*, vilket innebär att stödet anpassas till det aktuella behov som eleverna har. I sin analys av den moderna välfärdsstatens serviceproduktion i ljuset av finländsk specialpedagogik lyfter Sabel m.fl. (2011) fram de specialpedagogiska insatsernas systematiska och målinriktade karaktär och konstaterar, med Danmark som exempel, att elevcentrerad pedagogik inte i sig garanterar att alla elever förmår utveckla sin fulla lärandepotential – här till behövs riktade specialpedagogiska åtgärder avsedda för de elever som behöver stöd för utveckling och lärande. En annan intressant aspekt i finländsk specialpedagogik är det nära *samarbetet mellan forskning, utvecklingsarbete och specialpedagogisk praxis*. Universitet och forskningsinstitut utvecklar screeningstest, kartläggningsmetoder och träningsprogram som prövas ut av yrkesverksamma lärare. Lärarna erbjuds kontinuerlig fortbildning och får på så sätt kunskap om och tillgång till de nyaste specialpedagogiska kartläggnings- och träningsmaterialen när det gäller läsning, skrivning, matematik och sociala färdigheter.

Det specialpedagogiska stödets omfattning, preventiva karaktär och satsningen på läs- och skrivutveckling främjar elevernas lärande och minskar sannolikt risken för misslyckande. Det specialpedagogiska stödet har uppfattats som en åtgärd som inte bara stöder elevernas lärande, utan även främjar inkludering (Takala, Pirttimaa & Törmänen 2009). Inkludering kopplas här samman med en skola som främjar *alla* elevers utveckling och lärande. Denna idé har också varit rättesnöret för finländsk utbildningspolitik ända sedan 1970-talet.

Glapp mellan intentioner och förverkligande – inkludering i styrdokument för utbildning

Inkluderingstanken i finländska styrdokument för utbildning kan spåras till mitten av 1970-talet när uppdelningen i folkskola och läroverk/medborgarskola avskaffades och en gemensam 9-årig grundskola infördes⁶. Den ideologi som uttrycks i styrdokumentet kan dock närmast karaktäriseras som integrering, snarare än som inkludering (Moberg & Savolainen 2009). Detta konkretiseras i en *strävan* att sammanföra två parallella utbildningssystem, allmänundervisning och specialundervisning till ett integrerat utbildningssystem. En rad utbildningspolitiska reformer i linje med denna strävan har genomförts under de senaste 30

⁶ Specialundervisningen, för bl.a. elever med utvecklingsstörning kvarstod dock som ett parallellsystem till grundskolans allmänundervisning.

åren, men glappet mellan intentioner och förverkligande har varit ett utmärkande drag. Redan 1983 avskaffades specialskolan som särskild skolform och det blev möjligt att inrätta specialklasser i samband med vanliga grundskolor (Grundskollagen 476/1983). Den första nivån på integreringsstegen, möjligheten till fysisk och funktionell integrering, var därmed nådd. I praktiken var förändringarna inte dramatiska. En del specialskolor upphörde visserligen med sin verksamhet, men en del ändrade skepnad och blev grundskolor för specialundervisning.

Följande reform sammanföll tidsmässigt med Salamancadeklarationen. Deklarationens klara ställningstagande om ett inkluderat skolsystem fick i Finland en betydligt försiktigare formulering. I grunderna för läroplanen från 1994 konstateras att man för elever med inlärningssvårigheter som beror på funktionsnedsättning eller sjukdom bör *överväga* undervisning inom allmänundervisningen (Utbildningsstyrelsen 1994). Vissa kriterier skulle dock uppfyllas; lärandemiljön skulle vara *lämplig* och stödåtgärder skulle finnas till hands. Om kriterierna inte kunde uppfyllas och kommunens utbildningsansvariga ansåg att integrering inte var ändamålsenlig skulle undervisningen ordnas i en segregerad lärandemiljö (specialklass eller -skola). Läroplansreformen rubbade inte den segregerade undervisningens starka ställning, men den öppnade i alla fall upp möjligheten till individintegrering. Följden blev att andelen elever med funktionsnedsättningar som fick sin undervisning i vanliga undervisningsgrupper började långsamt öka.

I millennieskiftet genomfördes ytterligare en reform av både utbildningslag och läroplansgrunder. Målet var att specialundervisningen i högre grad skulle integreras med den allmänna undervisningen. Skolmyndigheterna ville trygga möjligheterna till integrering för elever med funktionsnedsättning. Elever med behov av omfattande och kontinuerligt stöd skulle *överföras till specialundervisning*, vilket gav eleven status som specialelev, möjlighet till extra resurser, individuell läroplan, anpassade kunskapsmål och individuell bedömning (Lagen om grundläggande utbildning 628/1998). Intentionen i läroplansreformen var att främja inkluderande lärandemiljöer och att förnya skolans verksamhetskultur (Utbildningsstyrelsen 2004). Man kan dock konstatera att styrdokumentens intentioner inte förverkligades. Kommunerna fick själva tolka styrdokumentet och fritt använda de tilläggsmedel som gavs för varje elev som var överförd till specialundervisning. Följden blev att allt fler elever överfördes till specialundervisning under 2000-talets första decennium. Segregeringstendenserna blev allt starkare, trots att avsikten med reformen var den motsatta.

Närmare var tionde elev (8,5% i genomsnitt i hela landet) i grundskolan var i slutet av 2010-talet överförd till specialundervisning (Statistikcentralen 2010). Andelen hade på tio år ökat med närmare 5% (Kumpulainen 2010). Totalt berörde specialundervisningen i slutet av 2010-talet närmare 30 % av alla elever i grundskolan (Kumpulainen 2009)⁷. För den enskilda eleven innebar överföring till specialundervisning specialundervisning på heltid (i motsats till specialundervisning på deltid), men inte nödvändigtvis placering i specialklass eller -skola. Över hälften (54 %) av de elever som fanns inom specialundervisningen var 2010 helt eller

⁷ I denna siffra ingår både elever som överförts till specialundervisning och elever som fick specialundervisning på deltid.

delvis integrerade i vanliga undervisningsgrupper⁸, medan knappa hälften fanns i specialklasser och specialskolor (Statistikcentralen 2011). Valet av perspektiv avgör synen på vad som varit den dominerande trenden inom finländsk utbildningspolitik; integrering eller segregering. Om man väljer att se på andelen elever som är integrerade i vanliga klasser har skolan blivit mer inkluderande – om man däremot väljer att se på den elevgrupp som finns i mer eller mindre segregerade lärandemiljöer har skolan inte lyckats förverkliga principen om en gemensam skola där alla elever är delaktiga i de vanliga lärandemiljöerna.

Mot ett nytt synsätt – nya styrdokument för utbildning

I slutet av 2010-talet var smärtgränsen för specialundervisning nådd. Ett skolsystem som kategoriserar närmare 10 % av eleverna som elever i behov av specialundervisning (på heltid) kan knappast ses som ett likvärdigt och jämlikt skolsystem. De ansvariga skolmyndigheterna reagerade på den kontinuerligt ökande överföringen till specialundervisning och tillsatte en arbetsgrupp som fick i uppdrag att dra upp en ny strategi för hur specialundervisningen skulle ordnas (Undervisningsministeriet 2007). Gruppens reformförslag ledde till en omfattande reform av lagen om grundläggande utbildning (642/2010) och grunderna för grundskolans läroplan (Utbildningsstyrelsen 2010). Reformbehovet förklaras inte bara av den ökade överföringen till specialundervisning, utan också av olikheter i kommunernas tolkning av styrdokument och resursanvändning. Strategigruppen konstaterade att olikheterna i skolornas verksamhetskulturer lett till olika syn på elevers stödbehov med ojämlig behandling av elever som följd (Undervisningsministeriet 2007). En annan orsak var att det i de tidigare styrdokumenterna inte fanns tillräckligt detaljerade bestämmelser om elevers rätt att få stöd och skolledningens ansvar att ge stöd inom ramen för skolans ordinarie undervisning.

Den centrala principen i reformen är att främja inkludering genom att befästa närskolan som förstahandsalternativ för elever med funktionsnedsättning. Vidare ville skolmyndigheterna skapa ett enhetligt system genom att luckra upp gränserna mellan allmänundervisning och specialundervisning. Ett led i denna riktning var att avskaffa terminologi (överföring till specialundervisning) som förde tankarna till två parallella utbildningssystem (allmänundervisning och specialundervisning). Även termen special (specialundervisning, specialelev) fick ge vika för begreppet stöd och stödform⁹. Kärnan i reformen är ett *treddelat stödssystem* bestående av allmänt, intensifierat och särskilt stöd (Utbildningsstyrelsen 2010). På den första stödnivån finns det *allmänna* stödet som är avsett för alla elever vid behov. Stödet kan bestå av elevvårdstjänster, stödundervisning och/eller specialundervisning (på deltid). På stödnivå två finns det *intensifierade* stödet, en ny stödform som skrevs in i skollagen (Lagen om grundläggande utbildning 642/2010). Denna stödform är avsedd för elever som har ett kontinuerligt och mångsidigt stödbehov. Stödet ska utformas enligt det stödbehov som finns hos eleven. I praktiken kan det handla om elevvårdstjänster, specialundervisning (på deltid) och differentiering av undervisningen. Innan beslut om intensifierat stöd fattas görs en *pedagogisk bedömning*, i vilken man bedömer det individuella stödbehov som eleven har. När beslutet om intensifierat stöd fattats (på basis av den pedagogiska bedömningen) görs en plan för lärande upp. I planen bestäms vilket stöd eleven

⁸ I praktiken betyder integrering att eleverna får sin undervisning (helt eller delvis) i olika typer av smågrupper.

⁹ Specialundervisning (på deltid) finns emellertid kvar som en av skolans stödformer.

behöver och vilka åtgärder i lärandemiljön som bör vidtas för att eleven ska nå läroplanens kunskapsmål. *Särskilt* stöd är den stödform på nivå tre som motsvarar de tidigare bestämmelserna om överföring till specialundervisning. Särskilt stöd ska i regel föregås av intensifierat stöd. Ett beslut om särskilt stöd påverkar inte i sig elevens skolplacering; närskolan är alltid förstahandsalternativet, även om också undervisning i segregerade lärandemiljöer är möjlig. Ett beslut om särskilt stöd ska fattas på kommunal nivå, inte av den enskilda skolan, och föregås av en *pedagogisk utredning*. Utredningen är ett pedagogiskt dokument, som kan kompletteras med ett medicinskt, psykologiskt eller socialt utlåtande. I samband med beslutet gör skolan i samråd med elevens föräldrar upp en individuell plan, som ska innehålla alla de stödformer och undervisningsarrangemang som eleven behöver. En individualisering av läroplanen med avseende på mål, innehåll och bedömning kan också göras.

Det nya i reformen är de enhetliga strukturer som gör det möjligt för skolorna att sätta in stödåtgärder genast när behov uppstår. Den utförliga dokumentation och uppföljning som krävs är också nytt. Skolan är skyldig att påvisa att alla nödvändiga stödåtgärder, t.ex. på nivå ett och två genomförts, innan beslut om särskilt stöd kan tas. I den meningen har man fört in ett accountability-tänkande på skolnivå. Trestegsstödet har även inspirerats av *Response to Intervention* (RtI), en modell från USA, i vilken man på ett medvetet och systematiskt sätt evaluerar effekterna av det stöd eller den intervention som satts in och utifrån resultatet (responsen) planerar fortsatta åtgärder (Vaughn & Fuchs 2003).

Nya styrdokument – ny praxis?

Avsikten med den ovan beskrivna reformen var att skapa enhetliga nationella principer för skolornas stödsystem och att minska antalet elever i behov av särskilt stöd (elever som enligt det tidigare systemet var överförda till specialundervisning). Skolmyndigheterna ville komma ifrån kommunernas brokiga system och olika tolkningar av styrdokumentet och därmed skapa förutsättningar för större likvärdighet i skola och utbildning.

Kan man våren 2013, knappa två år efter att de nya styrdokumentet togs i bruk, se en förändring i kommunernas utbildningspolitiska visioner och skolornas pedagogiska praktik? Enligt nyaste statistiska uppgifter från 2011 (Statistikcentralen 2012) fick 8,1 % av eleverna i grundskolan särskilt stöd (stödnivå tre), medan 3,3 % av eleverna fick intensifierat stöd (stödnivå 2)¹⁰. Jämfört med året innan då 8,5 % av eleverna var överförda till specialundervisning är minskningen på 0,4 % marginell. En dryg femtedel av de elever som fick särskilt stöd var helt inkluderade i vanliga undervisningsgrupper, medan ca 37 % av eleverna var delvis inkluderade¹¹. I segregerade lärandemiljöer (specialskolor, -klasser eller -grupper) studerade närmare 42 % av eleverna, en minskning från föregående år (2010) med 4 % (Statistikcentralen 2011, 2012).

En avsikt med reformen var att göra det möjligt för alla elever att få gå i skola i den egna närskolan. Med andra ord skulle inkluderingen öka. Det har visserligen skett en långsam

¹⁰ Allmät stöd (stödnivå 1) bokförs inte.

¹¹ Gruppen delvis inkluderade elever är indelade i tre grupper; de som är 1-20 %, 21-50 % och 51-99 % av tiden i vanliga undervisningsgrupper.

nedgång i andelen elever som studerar i segregerade lärandemiljöer på dryga 10 år, men fortfarande är andelen elever i specialskolor och specialgrupper hög i europeisk och nordisk jämförelse¹². Av de elever som 2011 fick särskilt stöd fanns dryga 13 % i specialskolor, som kan uppfattas som den mest segregerade lärandemiljön. Denna andel utgör ca 1 % av alla elever i grundskolan. Räknar man med de elever som finns i specialklasser och specialgrupper stiger andelen till 3,4 %. Trenden är dock sjunkande och skolgång i specialskola ser ut att minska, åtminstone i någon mån. Andelen elever i segregerade lärandemiljöer (specialskolor, -klasser och -grupper) har över tid varit förhållandevis stabil, mellan 3 och 4 %¹³. Andelen elever i segregerade lärandemiljöer är utan tvivel hög och knappast förenlig med idén om en inkluderande skola.

Reformens inverkan på andelen elever i segregerade undervisningsgrupper är ännu inte synlig. Det har gått för kort tid från att de nya styrdokumentet togs i bruk och några långtgående slutsatser om reformens effekter kan inte dras i detta skede. En utvärdering av kommunernas utvecklingsarbete¹⁴ i samband med implementeringen av de nya styrdokumentet tyder dock på att en viss förändring skett. En analys av dokument och utvecklingsplaner från kommunerna visar att det skett en förändring dels i medvetenheten om själva idén med reformen, dels i förståelsen av förnyelsearbetet på begreppslik nivå (Ahtiainen m.fl. 2012). Användningen av tidigare begrepp, som innehöll *special* (specialundervisning, specialelev, specialklass etc.) har minskat till förmån för de pedagogiska och skolanknutna begrepp som kommer till uttryck i strategidokumentet (stöd, närskola, inkludering, pedagogisk bedömning etc.). Överlag har användningen av pedagogiska begrepp ökat, medan begrepp som hör hemma i medicinsk och terapeutisk terminologi minskat. Forskarnas slutsats är att förändringsprocessen är i gång, men förändringarna i skolans praktik är ännu inte särskilt synliga (Ahtiainen m.fl. 2012). Olika aktörer i skolan tenderar att ge begrepp olika mening, vilket innebär att förändring är beroende av hur ny terminologi tolkas, förhandlas och ges innebörd på det lokala planet. Att implementera en utbildningspolitisk reform är en tidskrävande process som är icke-linjär till sin karaktär. Gammal praxis lever vid sidan av ny praxis som kämpar för att få livsutrymme.

Inkludering – deltagande eller lärande?

Som avslutning återvänder jag till den fråga som ställdes i det inledande avsnittet. Är den finländska skolan en inkluderande skola eller inte? Inkludering i nordisk (åtminstone i svensk och norsk) kontext har kopplats samman med demokrati, social rättvisa, rätt till deltagande i lärandemiljöer som är gemensamma för alla elever och avsaknaden av segregering

¹² Över 3 % av de finländska grundskoleleverna undervisas i segregerade lärandemiljöer. I Danmark och Sverige är andelen under 2 %, medan den i Norge och Island är under 1 % (European Agency for Development of Special Needs Education 2003). På grund av olika statistikförfaring är siffrorna inte helt jämförbara. Det bör också noteras att uppgifterna är från 2003 och inte helt tillförlitliga, men de visar i alla fall att det finns klara skillnader i andelen elever i segregerade miljöer mellan de nordiska länderna.

¹³ 1999 studerade 3,7 % av grundskolans elever i specialskolor eller -klasser, 2009 hade andelen ökat till 4 %, och 2011 sjunkit till 3,4 % (European Agency for Development of Special Needs Education 2003; Statistikcentralen 2010, 2012).

¹⁴ För att implementera den reform av styrdokument för utbildning som introduceras i specialundervisningens strategi från 2007 startade Utbildningsstyrelsen 2008 ett omfattande utvecklingsarbete (Kelpo) som berörde flertalet kommuner i Finland.

mekanismer i skolan (Göransson, Nilholm & Magnússon 2012; Haug 2012). I den finländska inkluderingsdiskursen har inte social rättvisa och deltagande haft någon särskilt framträdande plats. Snarare har rätten till lärande varit ett centralt element (Kivirauma & Ruoho 2007). Graham och Jahnukainen (2011) konstaterar i sin analys av utvecklingen mot en inkluderande skola i Australien (New South Wales), Kanada (Alberta) och Finland att trots att finländarna inte köpt inkluderingsretoriken har skolmyndigheterna målmedvetet byggt upp ett inkluderande, i betydelsen likvärdigt, skolsystem som betonar alla elevers lärande. Deras analys visar också att inkludering på policynivån inte nödvändigtvis leder till social jämlikhet, vilket ju är en av grundpelarna i inkluderingsideologin. Det finns ett glapp mellan policynivåns intentioner och sättet på vilket de politiska marknadskrafterna förverkligar intentionerna. Samma konstaterar Göransson, Nilholm och Magnússon (2012) i sin analys av det svenska skolsystemet. Trots styrdokumentens inkluderande värderingar om social rättvisa, människors lika värde, respekt och tolerans har det nyliberala marknadstänkande som präglat det svenska skolsystemet sedan 1990-talet lett till ökad ojämlikhet. Att kombinera nyliberal utbildningspolitik med inkludering verkar vara en svårlöst ekvation.

Trots att den finländska grundskolan är en rätt jämlik och likvärdig skola finns ingen anledning till självbelåtenhet. Andelen elever i segregerade lärandemiljöer är hög och knappast i linje med den inkluderingsideologi som kommer till uttryck i styrdokumentet för utbildning. Finland har hittills tagit rätt långsamma steg i riktning mot inkludering av elever med funktionsnedsättning, vilket enligt Jahnukainen (2011) varit ett uttryck för pragmatism snarare än ideologi i finländsk utbildningspolitik. Av allt att döma har det på ett nationellt plan varken funnits behov av eller utrymme för en stark inkluderingsrörelse som skulle ha bidragit till en snabbare nedmontering av de segregerade undervisningsmiljöerna.

Är således den finländska skolan en inkluderande skola eller inte? På basis av resonemanget i artikeln är svaret både nej och ja. Nej, om man väljer delaktighets- och rättviseperspektivet och betraktar förekomsten av segregerade lärandemiljöer. Elever exkluderas från de vanliga lärandemiljöerna i betydligt större utsträckning i Finland jämfört med övriga Norden. Ja, om man väljer lärandeperspektivet och det finländska skolsystemets unika förmåga att kombinera excellens och likvärdighet genom det heltäckande system av stödåtgärder som når de allra flesta elever i grundskolan. Huruvida excellens och likvärdighet även i fortsättningen går att kombinera är dock beroende av hur politisk ideologi och marknadskrafter tillåts forma utbildningspolitiken.

Referenser

- Ahtiainen, R., Beirad, M., Hautamäki, J., Hilasvuori, T., Lintuvuori, M., Thuneberg, H., Vainikainen, M-P. & Österlund, I. (2012). *Tehostettua ja erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen kehittäminen 2007-2011..* [Utvecklingen av undervisningen för elever som behöver intensifierat och särskilt stöd]. Kehittävän arvioinnin loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:5. Opetus ja kulttuuriministeriö. Ministry of Education and Culture.
- European Agency for Development of Special Needs Education. (2003). *Specialpedagogiskt stöd i Europeiska skolor. En tematisk sammanställning.* Odense.
- Graham, L. J. & Jahnukainen, M. (2011). Wherefore art thou, inclusion? Analysing the development of inclusive education in New South Wales, Alberta and Finland. *Journal of Education Policy*, 26:2, 263-288.

- Grundskollag (476/1983). <http://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/1983/19830476> (1.11.2012).
- Göransson, K., Nilholm, C. & Magnússon, G. (2012). Inclusive education in Sweden – past, present and future issues. Ingår i T. Barow & D. Östlund (red.) *Bildning för alla. En pedagogisk utmaning*, 161-174. Kristianstad: Kristianstad University Press.
- Haug, P. (2012). Har vi ein skule for alle? Ingår i T. Barow & D. Östlund (red.) *Bildning för alla. En pedagogisk utmaning*, 85-94. Kristianstad: Kristianstad University Press.
- Hausstätter, R. & Takala, M. (2011). Can special education make a difference? Exploring the difference of special education systems between Finland and Norway in relation to the PISA results. *Scandinavian Journal of Disability Research*, Vol. 13, No. 4, 271-281.
- Hopmann, S. T. (2008). No child, no school, no state left behind: schooling in the age of accountability. *Journal of Curriculum Studies*, 40:4, 417-456.
- Jahnukainen, M. (2011). Different Strategies, Different Outcomes? The History and Trends of the Inclusive and Special Education in Alberta (Canada) and in Finland. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 55, 5, 489-502.
- Kivirauma, J. & Ruoho, K. (2007). Excellence through special education? Lessons from the Finnish school system. *Review of Education*, 53, 283-302.
- Kumpulainen, T. (Red.) (2009). *Kvantitativa indikatorer för utbildning 2009*. Helsingfors: Utbildningsstyrelsen.
- Kumpulainen, T. (Red.) (2010). *Kvantitativa indikatorer för utbildning 2010*. Helsingfors: Utbildningsstyrelsen.
- Lag om grundläggande utbildning (628/1998). <http://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/1998/19980628> (1.12.2012)
- Lag om ändring av lagen om grundläggande utbildning (642/2010). <http://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2010/20100624> (6.12.2012)
- Moberg, S. & Savolainen, H. (2009). Yhteistä koulua kohti. Ingår i S. Moberg, J. Hautamäki, J. Kivirauma, U. Lahtinen, H. Savolainen & S. Vehmas. *Erityispedagogiikan perusteet [Specialpedagogikens grunder]* (ss. 76-99.) Helsinki: WSOY.
- OECD. (2011). *Lessons from PISA for the United States, Strong Performers and Successful Reformers in Education*. OECD Publishing.
- Sabel, C., Saxenian, A., Miettinen, R., Hull Kristensen, P. & Hautamäki, J. (2011). *Individualized service provision in the new welfare state: Lessons from special education in Finland*. Report prepared for SITRA and Ministry of Employment and Economy, SITRA Studies 62. Helsinki, October 2011.
- Skolstyrelsen. (1985). *Grunderna för grundskolans läroplan*. Helsingfors: Statens tryckericentral.
- Statistikcentralen. (2010). *Erityisopetus [Specialundervisning] 2009*. http://tilastokeskus.fi/til/erop_erop_2009_2010-06-11_tie_001_fi.html (11.1.2013).
- Statistikcentralen. (2011). *Erityisopetus [Specialundervisning] 2010*. http://tilastokeskus.fi/til/erop_erop_2010_2011-06-09_tie_001_fi.html (11.1.2013).
- Statistikcentralen. (2012). *Erityisopetus [Specialundervisning] 2011*. http://tilastokeskus.fi/til/erop_erop_2011_2012-06-12_tie_001_fi.html (11.1.2013).
- Sulkunen, S. & Välijärvi, J. (2012). *PISA 09. Kestäkö osaamisen pohja? [PISA 2009. Är kunnandet på hållbar grund?]* Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:12. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Ministry of Education and Culture.
- Takala, M., Pirttimaa, R. & Törmänen, M. (2009). Inclusive special education: the role of special education teachers in Finland. *British Journal of Special Education*, 36, 3, 162-172.
- Undervisningsministeriet. (2007). *Specialundervisningens strategi*. Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2007:47. Helsingfors: Undervisningsministeriet.
- Utbildningsstyrelsen. (1994). *Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 1994*. Helsingfors: Utbildningsstyrelsen.

- Utbildningsstyrelsen. (2004). *Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2004*. Helsingfors: Utbildningsstyrelsen.
- Utbildningsstyrelsen. (2010). *Ändringar och kompletteringar av grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2010*. Helsingfors: Utbildningsstyrelsen.
- Vaughn, S. & Fuchs, L. S. (2003). Redefining learning disabilities as inadequate response to instruction: The promise and the potential problems. *Learning Disabilities Research & Practice*, 18 (3), 137-146.