

Inkluderende spesialundervisning?

Om utfordringer innenfor spesialundervisningen i 2007

Rapport nr. 1 fra prosjektet: Gjennomgang av Spesialundervisning, Evaluering av Kunnskapsløftet

Eifred Markussen, Marit Strømstad, Tone Cecilie Carlsten, Rune Hausstätter og Thomas Nordahl



© NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Rapport 19/2007
ISBN 82-7218-534-2
ISSN 1504-1824

For en presentasjon av NIFU STEP's øvrige publikasjoner, se www.nifustep.no



Studier av innovasjon, forskning og utdanning
Studies in Innovation, Research and Education
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo
Tlf. +47 22 59 51 00 • www.nifustep.no

Forord

Denne rapporten er den første i prosjektet *Gjennomgang av spesialundervisning* som inngår i evalueringen av Kunnskapsløftet. Prosjektet gjennomføres som et samarbeidsprosjekt mellom Høgskolen i Hedmark og NIFU STEP. Prosjektleder ved Høgskolen i Hedmark er Thomas Nordahl og ved NIFU STEP, Eifred Markussen.

Prosjektet skal studere spesialundervisning både i grunnskolen og i videregående opplæring. Høgskolen i Hedmark har ansvaret for grunnskole delen av prosjektet, mens NIFU STEP konsentrerer seg om spesialundervisning i videregående opplæring.

Prosjektet har knyttet til seg professor emerita, Lise Vislie ved Pedagogisk Forskningsinstitutt ved Universitetet i Oslo. Hun har lest og kommentert denne rapporten, men teksten står selvsagt helt og holdent for forfatterens regning.

Tone Cecilie Carlsten har skrevet kapittel 1, Marit Strømstad kapittel 2 og 4.1, Rune Hausstätter og Thomas Nordahl kap 3.1 og Eifred Markussen kapittel 3.2, kap 4 (med unntak av kapittel 4.1) og kapittel 5.

Oslo/Hamar, mai 2007

Petter Aasen
Direktør NIFU STEP

Bjørn Berg
Dekan, LUNA, Høgskolen i Hedmark

Innhold

1	Spesialundervisning i Kunnskapsløftet	5
2	Begrepene integrering, segregering, inkludering og ekskludering.....	9
3	Tidligere forskning om spesialundervisning.....	23
3.1	Forskning om spesialundervisning på grunnskolens område.....	23
3.2	Forskning om spesialundervisning innenfor videregående opplæring i Norge	29
4	Politiske føringer for spesialundervisning i Norge.....	35
4.1	Spesialundervisning i grunnskolen – fra hjelpeundervisning til nedlegging av de statlige spesialskolene	36
4.2	Spesialundervisning i videregående opplæring 1965–1994 – mange små skritt og ett stort sprang	39
4.3	Individuell opplæringsplan blir lovpålagt og tilpasset opplæring taes inn i formålsparagrafen	46
4.4	Veiledning om spesialundervisning	48
4.5	<i>I første rekke</i> med radikalt forslag om å fjerne bestemmelser om spesialundervisning	51
4.6	Høringen, Departementet og Stortinget ville beholde bestemmelsene om spesialundervisning	54
4.7	Ingen lovendring – premissene for spesialundervisning likevel endret?	58
5	Spesialundervisningens utfordringer i 2007	61
	Litteratur.....	65

1 Spesialundervisning i Kunnskapsløftet

I august 2006 startet iverksettingen av en reform i den 13-årige grunnsopplæringen i Norge. Reformarbeidet ble igangsatt under arbeiderpartistatsråd Trond Giske ved oppnevningen av Søgner-utvalget i 2001. Reformen som fikk navnet Kunnskapsløftet ble vedtatt under høyrestatsråd Kristin Clemet og iverksatt under SV-statsråd Øystein Djupedal. Et sentralt element i reformen er den sterke satsingen på tilpasset opplæring. Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning fikk en sentral plass i debatten ved utformingen og innføringen av reformen. Dette skjedde fordi Søgner-utvalget parallelt med en styrking av tilpasset opplæring foreslo å fjerne retten til spesialundervisning etter enkeltvedtak fra Opplæringslova. Dette fikk ikke tilslutning fra regjering og Storting (mer om dette i kap 4). Debatten omkring dette avslørte at det pågår en maktkamp i det spesialpedagogiske feltet. Inkluderingsideologien forfektes, men hva er aktørene i praksisfeltet villige til å gjøre i arbeidet med å iverksette en inkluderende spesialundervisning i norske klasserom? Dette spenningsforhold gjenfinnes også i den internasjonale debatten (se for eksempel Thomas, Walker & Webb 2005, Thomas and Loxley 2001).

Det er dette spenningsfeltet vi skal inn i, i den gjennomgangen av spesialundervisningen som vi skal gjøre innenfor rammene av evalueringen av Kunnskapsløftet. I de følgende kapitler i denne rapporten drøfter vi begrepene integrering, segregering, inkludering og ekskludering (kap 2), tidligere forskning om spesialundervisning i Norge (kap 3), politiske føringer for spesialundervisningen i Norge (kap 4) og spesialundervisningens utfordringer i 2007 (kap 5). Denne rapporten danner grunnlaget for det videre arbeidet i prosjektet, som vil bestå av både kvantitative og kvalitative studier (mer om design og rapportering i kap 5).

På grunnlag av tidligere erfaring vet vi at det ute på norske skoler eksisterer ulike oppfatninger av hva som menes med spesialundervisning, og hvilke elever som faktisk har spesialundervisning. Innledningsvis i denne rapporten ønsker vi derfor å klargjøre hvordan vi vil nærme oss begrepet og fenomenet spesialundervisning. Før det første har dette en juridisk avgrensning. Opplæringslovas §5-1 slår fast at "Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning". Videre heter det i § 5-3 at det skal gjøres "vedtak om spesialundervisning", og at før slikt vedtak fattes, "skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven".

Dette betyr, når man bygger på Opplæringslova, at spesialundervisning er reservert for de som har enkeltvedtak basert på en sakkyndig vurdering. Dette kan vi kalle en *formalavgrensning* av begrepet og fenomenet spesialundervisning.

En annen tilnærming er å se på den praktiske virkeligheten, hva som faktisk skjer på læringsarenaen. Mange unge uten enkeltvedtak får en undervisning og opplæring på en måte og i en form som i realiteten er lik den opplæring unge med enkeltvedtak om spesialundervisning får. Vi har lang erfaring for at når man spør disse elevens lærere, sier de at disse elevene har spesialundervisning. De snakker ikke om §5.1 i Opplæringslova; de snakker om den undervisningen de unge får, det som skjer i klasserommet. De foretar en avgrensning av gruppen unge med spesialundervisning som legger til grunn hva som faktisk skjer på læringsarenaen. Da inkluderes i spesialundervisningsbegrepet unge som i juridisk forstand ikke har spesialundervisning. Dette kan kalles en *praksisavgrensning*.

NIFU STEP har gjennomført flere studier av spesialundervisning. I disse undersøkelsene har det vært tatt utgangspunkt i enten en ren praksisavgrensning (Markussen og Sandberg 2000), en kombinasjon av formal- og praksisavgrensning (Markussen 2000, Markussen, Brandt og Hatlevik 2003), eller en ren formalavgrensning (Grøgaard, Hatlevik og Markussen 2004).

Å benytte kun en praksisavgrensning har i disse undersøkelsene fremstått som en svakhet, ettersom man i analysene ikke kunne skille fra hverandre de som hadde spesialundervisning etter enkeltvedtak og de som hadde en "spesialundervisningslik" opplæring. Å benytte kun en formalavgrensning, hvor man bare inkluderer ungdom med spesialundervisning i streng juridisk forstand, fører ofte til problemer knyttet til utvalget av respondenter. Mange skoler og lærere oppgir at de "hadde elever som mottok spesialundervisning selv om de ikke hadde enkeltvedtak" (Grøgaard, Hatlevik og Markussen 2004:47), eller at "det i hovedsak var elever med de tyngste vanskene som fikk enkeltvedtak, men at skolene i tillegg hadde mange elever som mottok spesialundervisning (...)" (samme sted).

Dette illustrerer at det eksisterer en gråsonerområde (Kvalsund 1997) mellom de som mottar spesialundervisning etter enkeltvedtak, og de som skal ha ordinær, tilpasset opplæring. Det fins barn og unge "som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet" (Opplæringslova § 5-1) og som derfor får en tilrettelagt undervisning ut over den vanlige tilpassede opplæringen, uten at de har enkeltvedtak. Det er

derfor vår vurdering at en gjennomgang av spesialundervisningen som bygger på en formalavgrensning av gruppen vil bli for snever. Det er nødvendig å operere med en kombinasjon av en praksisavgrensning og en formalavgrensning. Dette betyr at både elever som har spesialundervisning i juridisk forstand, og elever som ikke har det, men som har en opplæring som i form og innhold ligner på den opplæringen elevene med spesialundervisning etter enkeltvedtak har, bør inngå i grunnlaget for en gjennomgang av spesialundervisningen. En praksisavgrensning betyr at vi studerer alle elevgruppene i klasserommet, både de som har spesialundervisning etter enkeltvedtak, de som har spesialundervisningslik opplæring, gråsoneelevne og preseteristene. På denne måten kan spesialundervisning studeres i et kontekstuellt perspektiv, hvor vi har blick for den gjensidige relasjonen mellom elever med spesialundervisning og ulike grupper med ordinær tilpasset opplæring.

2 Begrepene integrering, segregering, inkludering og ekskludering

En forestilling om at skolen skal være et fellesskap for alle barn, kan sies å ha fulgt den norske skolen fra sin begynnelse. Allerede i følge "Forordningen av 1739" skulle Norge få en skole "for alle og enhver" (Johnsen 2000). Tanken om en enhetsskole som skulle være en skole for det hele folk (Slagstad 1998) utviklet seg i norsk venstrebevegelse fra slutten av 1800-tallet. Samtidig ble det imidlertid opprettet et segregert parallellskolesystem som gjorde det mulig å ekskludere elever fra det ordinære utdanningssystemet. Denne praksisen ble det ikke stilt nevneverdig spørsmål ved før på 60-tallet da tankene om integrering av funksjonshemmede begynte å gjøre seg gjeldende. I følge Blomkomiteen er integrering et uttrykk for ønsket om å bryte ned skiller på det menneskelige, sosiale og samfunnsmessige plan (KUF 1971). Fra 1997 ble tanken om en inkluderende skole lansert gjennom et læreplanverk som understreket at "elevar med særskilde opplæringsbehov skal ta del i det sosiale, faglege og kulturelle fellesskapet på ein likeverdig måte" (KUF 1996). Kunnskapsløftet fremholder et inkluderende og sosialt fellesskap og et læringsfellesskap der mangfold anerkjennes og respekteres. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa slår fast elevers rett til å gå på den skolen de naturlig hører til, men åpner riktignok for flytting til annen skole i særlige tilfeller. Videre skal organiseringen av elevene ivareta behovet for sosial tilhørighet, og "til vanleg" ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet (Opplæringslova §8-1 og 8-2)

Kort kan en si at ideologisk har utdanningssystemet i Norge beveget seg fra villet og planlagt segregering og ekskludering, mot integrering og inkludering, der idealet er et mangfoldig fellesskap. Men hva legger vi til enhver tid i disse begrepene, og er det slik at praksis fortolker og følger de ideologiske strømninger som lovverk og sentralt vedtatte planer uttrykker?

Ordene ekskludering, segregering og integrering – kanskje også inkludering er ord som i seg selv ikke er vanskelige å forstå rent teoretisk. Ekskludere betyr å utelukke, holde utenfor. Segregere betyr å skille ut, mens integrere er motsatsen; å innlemme i en helhet. Inkludere kan kanskje best forstås som å innbefatte, skape rom for. Vanskene med disse ordene oppstår straks de tas i bruk for å betegne eller foreskrive en praksis. Stadig vanskeligere blir det når ordene også blir belagt med verdier og vurderinger av hva som er rett eller galt, godt eller mindre godt for de menneskene som praksisen gjelder. Derfor kan disse begrepene ikke

drøftes løsrevet fra den måten de er blitt praktisert på gjennom tidene. Ekskludering, segregering, integrering og inkludering er i skolesammenheng tradisjonelt knyttet til tilretteleggingen av tilbud som er blitt og fortsatt blir gitt til elever som blir vurdert å trenge noe ekstra. Først og fremst gjelder det elever som har forskjellige vansker med å tilegne seg skolens lærestoff, eller som ikke finner til seg til rette med skolens og klasserommets regler. I de senere årene har også kulturelle eller språklige variasjoner blitt en ny utfordring for en skole der opplæringssituasjonene ideelt sett skal være tilpasset alle. Overfor elever med lærevansker eller vansker med å finne seg til rette, snakker vi om spesialundervisning. Minoritetselvene får morsmålsopplæring eller norsk som andrespråk.

Begrepene kan som sagt, vanskelig drøftes uten tilknytning til praksis. Derfor er det nødvendig med et historisk tilbakeblikk på hvordan de fire begrep har vært praktisert i norsk skole.

I skolesammenheng forbinder vi uttrykket segregering med det å ta elever ut fra den ordinære undervisningen. Begrunnelsen har vært at de trengte noe annet, noe mer velegnet for deres behov, og ofte har dette annet vært spesialundervisning. At barn etter foreldres eller eget ønske har gått i andre skoler enn den offentlige, har ikke vært betraktet som segregering. Er det da slik at segregering i skolen oppsto med spesialundervisningen? I følge "Forordningen av 1739" skulle jo Norge få en skole "for alle og enhver". I bestemmelsene var det ingen som ble utelukket, men Johnsen (2000) påpeker at selv om en ikke kan vite det med sikkerhet, så det ut som om noen barn nærmest automatisk var utelukket. Trolig var det allerede da slik at alle ikke betydde alle – noe det faktisk sjelden har gjort i norsk skolesammenheng (Skogen, Nes og Strømstad 2003). Bevisst ekskludering eller segregering kan en likevel neppe snakke om, men det fantes sikkert barn som ikke hadde forutsetninger for å møte de kravene skolen stilte, og som derfor falt utenfor.

Den bevisste segregeringen i norsk skole kom senere, ironisk nok samtidig med kampen for enhetsskolen. Tanken om en enhetsskole som skulle være "en skole for det hele folk" (Slagstad 1998) ble en politisk kampsak fra slutten av 1800-tallet. Enhetsskolen skulle være et ledd i folkeopplysningen, og den skulle bidra til å gjøre Norge mer enhetlig både sosialt og kulturelt. Man ønsket ikke lenger et privat skole skolesystem ved siden av det offentlige, men en felles, gratis skole med et felles innhold for alle barn uansett bakgrunn. Det fantes allerede spesialskoler for døve og blinde i Norge, men det lå ikke i enhetsskoletanken at disse skulle

bort. Mot slutten av århundret ble det tvert om vedtatt to lover som åpnet for en videre utvikling av spesialskolene og dermed også en bevisst og villet segregering av elever fra enhetsskolen. Loven ”betræffende det abnorme Skolevæsen” ble vedtatt i 1881. Denne loven gjaldt barn og unge med lærevansker (åndssvake), hørselsvansker og synsvansker. Hovedhensikten med å utvikle et skolesystem for dem, går tydelig fram av lovens formuleringer: Å gjøre dem selvhjulpne så de ikke skulle ligge samfunnet til byrde som voksne (Abnormskolekommissionen 1877). Med vergerådsloven ”om førsømte Børns behandling” (Slagstad 1998) fikk Norge også et tiltak for en annen kategori barn som den vanlige skolen ikke klarte å gi et tilbud til, de vi i dag vil kalle utfordrende barn eller barn med atferdsvansker.

Med både de statlige instituttene som var forløperne for spesialskolene, og redningsanstaltene for de førsømte barna på plass, hadde Norge fått et parallellskolesystem med en tydelig segregering. De barna som ble omfattet av abnormskoleloven og vergemålsloven, ble på en måte ekskludert fra det ordinære skolesystemet. På den annen side hadde de kanskje aldri vært der. Det er tidligere nevnt at Forordningens skole for alle og enhver i realiteten trolig ikke var det. Med abnormskoleloven ble barna som kom under de nye lovene, i det minste integrert i et utdanningssystem, men samtidig ekskludert fra det ordinære. Det gjaldt forresten heller ikke alle. De som etter spesialskolenes standard ble vurdert som ikke dannelsesdyktige ble faktisk også ekskludert fra dette skoleslaget (Bakken 1972).

Var hensikten med utskillingen utelukkende å lage gode tilbud for barn som trengte noe ekstra? Etableringene ble tydelig pedagogisk begrunnet. Slagstad sier at dette utskillingsarbeidet gjorde at ”de tungnemme og mistilpassede elevene etter hvert kom under spesialpedagogisk kontroll” (Slagstad 1998: 124). Abnormskolekommissionens innstilling av 1877 er på mange måter et interessant dokument sett i lys av de debatter om integrering eller segregering som vi senere har hatt. Argumentasjonen i følgende avsnitt bygger på ideologiske antakelser rundt lærevansker som virker kjent den dag i dag:

”For aandssvage Børns Vedkommende kunde det ved første Øiekast synes gavnligt, at de saameget som mulig ferededes mellem andre Mennesker, navnlig da med jevnaldrende. Men Sagen er, at de vanskelig ville finde sig til rette mellem sine jevnaldrende. De have et lidet Børns Tanke i et utviklet Legeme; blant Smaabørn ville de være for haardhændt

og blant de større Børn for indskrænkede. Netop i et Internat, hvor flere der staa paa samme Standpunkt, ere samlede, kunne de finde jevnaldrende, som passe for dem. De undgaa derved den Forkuelse, som let følger af altid at staa tilbage og kunne faa den Opmuntring undertiden at udrette noget, som kan vinde Paaskjønnelse; men fremfor alt kan man kun i et godt Internat gjøre Regning paa at disse Børn ville blive behandlede med den utrættelige Taalmodighed og kjærlige Besindighed, som deres ulykkelige Tilstand kræver” (Abnormskolekommissionen 1877: 2).

Denne teksten vektlegger omsorgen og omtanken for dem det gjelder, men saken hadde flere sider. Utviklingen av et segregert skolevesen kan også settes i sammenheng med kampen for enhetsskolen og Folkeskoleloven av 1889. Da var det sentrale budskap (igjen) ”en skole for det hele folk” (Ravneberg 1999, Slagstad 1998). Dahl (1978) hevder at etableringen av folkeskolen var en del av det folkedannende prosjekt – en enhetsskapende normalitet der det ikke var plass for annerledeshet. Ravneberg (2001) uttrykker at når målet med enhetsskolen var å få borgerbarna inn i den offentlige skolen, var det nødvendig for den samme skolen å kvitte seg med de problemelevne som var et hinder for å høyne nivået. På den måten ble skolen befrikket for ”en dødvekt og en hemske” (Samme sted: 56, se også Sirnes 1999, Froestad 1999). ”Getz’ forslag til vergemålsloven ga skolen det segregeringsapparatet den trengte for å bli en skole for alle samfunnsklassers barn” (Slagstad 1998: 124). Etableringen av et segregert skolesystem hadde dermed to begrunnelser: Både å befri skolen for barn som ved sin tilstedeværelse kunne true utviklingen mot en enhetsskole og å gi et bedre pedagogisk tilbud til de samme barna. Dette åpnet for utviklingen av en ny profesjon; den spesialpedagogiske. Dahl (1978) hevder at det var i profesjonens interesse å etablere tiltak for å få hånd om de vanskelige barna. Segregeringen styrket seminaristenes profesjon samtidig som den skapte grunnlaget for den spesialpedagogiske, hevder Ravneberg (2001). Simonsen (1999) påpeker hvordan en straks etter innføringen av folkeskolelovene i 1889 ble opptatt av å skille ut de elevene som ikke hørte hjemme i den vanlige skolen. Segregeringen var nå satt i system.

Utviklingen etter at kritikken mot spesialskoler og institusjoner begynte å komme på 50-60-tallet, har hele tiden båret noe preg av den samme dobbeltheten i argumentasjonen som vi finner ved opprettelsen av parallellsystemet. Mens den spesialpedagogiske profesjonen til dels har at hevdet at de segregerte tilbud er til beste for barn med særskilte behov, har andre

ment at segregeringen har en annen agenda – nemlig å skape en mer håndterlig elevgruppe (se for eksempel Nordahl og Overland 1998, Markussen m.fl. 2003:75-76, Vislie 2004:31).

Dessuten blir det hevdet at segregering uansett er et feilgrep fordi skolefelleskapet skal være for alle – slik samfunnet er ment å være det. Det er i lys av disse motsetningene den faktiske utviklingen av og diskusjonen rundt segregering, integrering og inkludering må ses.

Fra en forsiktig begynnelse på slutten av 1800-tallet utviklet antallet plasser i spesialskoler seg i løpet av ca. 100 år til noe over 3500 (Tøssebro og Ytterhus 2006). Det forholdsvis lave tallet betyr at flertallet av barn med det vi i dag kaller særskilte behov, alltid har vært kommunenes ansvar, selv om kommunene ikke ble pålagt å drive hjelpeundervisning før fra 1955. I begynnelsen av 60-årene forelå det planer om å tredoble antallet plasser i de statlige spesialskolene. Dette ble det imidlertid ikke noe av. I denne sammenhengen var det en annen dobbelthet i argumentasjonen. På den ene siden ble det åpnet for en billigere løsning, nemlig skoler uten internat – på den annen side kom det fram sterke argumenter for at det ga en bedre prognose for barn med forskjellige vansketyper å vokse opp hos sine foreldre (samme sted). Johnsen (1982) hevder bestemt at det økonomiske argumentet veide tyngst da de store utbyggingsplanene ble skrinlagt.

Kritikken mot institusjoner var internasjonal. I Norge ble den kraftig framført av ”Aksjon rettferd for de handicappede” igangsatt av journalist Arne Skouen. Både muntlig og i boka med samme navn som aksjonen (Skouen 1966) gikk han kraftig ut mot det tilbudet Norge ga mennesker med funksjonshemninger. I ”Åpen post” i fjernsynet gikk han så langt at han sammenlignet Ekne spesialskole med en konsentrasjonsleir. Spesielt fordi denne skolen faktisk hadde vært konsentrasjonsleir under krigen, førte dette til sterke reaksjoner og bidro til å utløse en heftig debatt om spesialskolenes og institusjonenes fremtid. Meningene var delt, men mange støttet Skouen. For eksempel skriver Skrindo i Norsk Skoleblad og kaller Skouens uttalelse for ”en sikkert veloverveid injurie” og fortsetter: ”Jeg synes det er fryktelig at vårt system er slik at det krever en overlagt injurie før de ansvarlige begynner å røre på seg” (Skrindo 1967: 678).

Men flertallet av de tilsatte i spesialskolene delte ikke disse synspunktene. Heller ikke alle foreldre til barn i spesialskoler var enige. Etter Skouens utfall mot Ekne finner skolestyrer Slapgård at han må avlegge denne institusjonen et besøk for å se om det var sant ”at piggråden framleis var der, om dei kjende til tortur og andre farlege tilstande som det har vorte vitna høgt om” (Slapgård 1967). I stedet for en konsentrasjonsleir fant han trivelige

skolemiljø. Men han var bekymret for at kritikken kunne føre til at foreldre ikke torde sende barna sine på spesialskolen. Han kjente til en mor som nær hadde sagt fra seg skoleplassen. ”Men så fekk ho lesa ein artikkel av folk som hadde vore på skolen og sett *sanninga* om skolen og dei som arbeidde der. Dette retta opp noko av skaden som aksjonen var skuld i”. Foreldres synspunkt kommer fram i en uttalelse fra Foreldrelaget ved Grenland offentlige skole som opprinnelig hadde sluttet seg til ”Aksjon rettferd for handicappede”. Etter den voldsomme kritikken mot spesialskolene uttrykte de følgende: ”De fleste av våre barn har gått i vanlige klasser eller hjelpeklasser som regel i flere år, før de kom i spesialskole. Våre erfaringer er at spesialskolen er det sted som har gitt våre barn det beste skolemessige miljø og den beste utvikling. (Foreldreforeningen: Foreldrelaget ved Grenland offentlige spesialskole 1966: 1223).

Lærerne ved spesialskolene var likevel langt på vei enig i kritikken mot de fysiske forholdene ved spesialskolene, men de hevdet at det var hovedsakelig der feilen lå. Det pedagogiske tilbudet var godt og nødvendig. Særlig viktig var det at mange av de barna det var snakk om, trengte et miljøskifte. Det var blitt påpekt at mange barn i institusjoner viste tegn på psykiske vansker, og at det kunne ha med livet borte fra foreldrene å gjøre. Til dette svarte en lærer ved en spesialskole at de barna de tok imot på spesialskolene sjelden var veltilpasset og harmoniske når de kom. Og han fortsatte: ”Men det er neppe tvil om at det å ha et evnemessig retardert barn, vanligvis betyr en så stor påkjenning på foreldrene og hjemmets ressurser, at det oppstår konflikter og disharmoni. Barnet er ikke gammelt den dag det for første gang møter nederlag og frustrasjoner”. Han mener videre at ”det er ikke til å unngå at tapersituasjonen gang på gang vender tilbake med sin vekstødeleggende effekt”. Særlig skjedde dette i skolen, og et skifte til spesialskolen ville derfor være av det gode for barnet (Tjomsland 1966: 828). Oppfatningen av segregering som noe riktig og nødvendig er helt i tråd med den tidligere siterte teksten fra Kommisjonsinnstillingen fra 1877.

Men det finnes også innlegg i debatten som peker i motsatt retning og som er helt i tråd med dagens tanker om inkludering og tilpasset opplæring. For eksempel skriver skolepsykolog Sigvald Asheim et innlegg i Norsk skoleblad der han hevder at spesialpedagogiske hjelpetiltak må legges i så nær tilknytning til den vanlige skolen som mulig fordi ”det er mot dette normale fellesskapet, folkeskolen, alle foreldres og også barns forhåpninger og forventninger går. Det er dyktiggjøring innen det store fellesskapet, samfunnet som er skolens primære målsetting”. Og han fortsetter: ”Det er dessuten meget viktig å ha for øye at det ikke

bare er egenskaper *innen barnet selv* en skal rette søkelyset mot når det gjelder spørsmålet om å føre at barn over i spesialskole, men i like stor grad *den vanlige skolens evne til å tolerere avvik og til å gi en pedagogisk differensiert undervisning* (Asheim 1966: 838).

St.meld. nr. 88 (1966-67) slo fast at integrering og normalisering skulle være basis i omsorgen for barn med særskilte behov. Integrering ble et uttrykk for det som skulle være skolens praksis, mens normalisering ble forstått å gjelde samfunnets tilbud til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Blomkomiteen¹ fikk i oppgave å vurdere sammenslåing av lovene for henholdsvis spesialskolen og normalskolen. I sin innstilling definerer komiteen integrering som: Tilhørighet i et sosialt fellesskap, delaktighet i fellesskapets goder og medansvar for fellesskap og forpliktelser (KUF 1971: 38). Som en følge av komiteens arbeid ble Spesialskoleloven opphevet, og bestemmelser om spesialundervisning ble inkludert i Grunnskoleloven og Lov om videregående opplæring.

Tøssebro og Ytterhus (2006) hevder at integreringsdebatten på den tiden egentlig ikke handlet om at elever med særskilte behov skulle undervises sammen med de øvrige elevene på den skolen de naturlig tilhørte. Tanken var fortsatt å gi et segregert tilbud, men ikke lenger i en internatskole. Blomkomiteen var heller ikke av den oppfatning at all spesialundervisning skulle legges til normalskolen. Ingegerd Holst, som var medlem av komiteen, uttalte i 1971 til Norsk skoleblad: ”Jeg tror ikke det noen gang vil bli mulig å integrere alle barn i en skole eller normalklasse. For mange elever som trenger spesiell hjelp vil ofte den største feilen ligge i systemet de er inne i” (Borgen 1971: 1319). Denne feilen i systemet mente hun gjorde det nødvendig å overføre noen av elevene til spesialinstitusjoner.

Blomkomiteens drøfting av integrering er da heller ikke entydig. På den ene siden legger komiteen vekt på tilhørighet uansett nivåkriterier og prestasjonskrav – på den annen side blir hensynet til de individuelle behovene vektlagt. Innstillingen er dermed preget av det Haug (1999) kaller en splittende diskurs om integrering der det legges vekt på vanskene og de særskilte behovene. Denne forståelsen kom til å prege integreringsbestrebelsene i Norge – som i en rekke andre vestlige land. Integrering kom i stor grad til å bety en tilbakeføring av de

¹ Blomkomiteen omtales både her og senere i rapporten. Dette gjelder også stortingsmeldinger, NOU’er og lignende. Årsaken til dette er at vi forsøker å føle to spor. I dette kapitlet drøfter vi integrerings/inkluderings-begrepet, og da er det relevant å gå til disse dokumentene. Senere, i kapittel 4, drøfter vi utviklingen av lovverket og den juridiske reguleringen av spesialundervisning, og også da er det relevant og nødvendig å henvise til disse dokumentene.

segregerte elevene til en grunnskole som i liten grad endret seg. I praksis betydde det at segregeringen fortsatte, men nå innenfor grunnskolens rammer.

Integrering ble stadig debattert også etter Blomkomiteen. De aller fleste sluttet seg til konklusjonene derfra. Det gjorde for eksempel Norsk lærerlag som i sin uttalelse til innstillingen fastslår at den gir uttrykk for en realistisk holdning i integreringsspørsmålet. Lærerlaget mener det vil være praktisk umulig med vidtgående integrering av alle kategorier funksjonshemmede i vanlige klasser i grunnskolen. Det mangler ressurser, lærertimer, kvalifisert personell, bygninger og hjelpemidler. Og videre: ”En fullstendig integrering vil også være avhengig av innstillingen hos de personer i skolen ellers, som de funksjonshemmede skal omgås. Det er heller ikke klarlagt om de funksjonshemmede selv og deres foreldre har en aksepterende holdning til integreringsspørsmålet. Det synes i mange tilfeller som om de funksjonshemmede og deres foreldre er meget usikre, og frykter både dagens isolasjon og morgendagens integrering” Johannesen (1971: 2002). Andre uttalelser pekte i samme retning. En sa i prinsippet ja til integrering, men problemene med gjennomføring kunne synes uoverstigelige.

13 år senere griper St. meld. nr. 61 (1984-85) fatt i dette og hevder at det er nå er bred enighet om at funksjonshemmede hører hjemme i det ordinære miljøet. ”Debatten om integrering av funksjonshemmede i skole og samfunn er i dag som regel ikke en prinsipiell diskusjon for og imot integrering generelt, men om korleis og i kva grad integrering er mogeleg og ønskjeleg i kvart tilfelle” (KUD 1984-85: 16). Diskusjonen om spesialskolens berettigelse er til stede også i denne meldinga, men det uttrykkes fortsatt en viss usikkerhet om hva som er den beste løsningen.

Først med Prosjekt S og St.meld.nr. 54 (1989-90) tas skrittet fullt ut. De statlige spesialskolene ble lagt ned eller omdannet til kompetansesentra. Institusjonen for mennesker med psykisk utviklingshemming og institusjonsskolene var allerede under nedbygging. Løsningene som ble valgt lokalt, var imidlertid på mange måter slik at den segregerende praksisen ble videreført i ”integrert” sammenheng (Barton 1998). Mange av de tilbakeførte elevene var nok til stede på den lokale skolen, men de var ikke en del av fellesskapet. Betegnelsen ”integrerte elever” kunne bety at elevene mye av tiden var ute av det ordinære klasserommet. De var elever som kom og gikk – slik det beskrives av Schnorr i artikkelen: ”Peter? He comes and goes....” (Schnorr 1990). Tøssebro bemerker at det å være en integrert

elev ble en merkelapp for en som ikke hørte til (Tøssebro 2006). En personlig opplevelse fra en skole i Norge illustrerer dette: Etter et friminutt sto to plasser i klasserommet tomme. En av elevene kom med følgende forklaring på dette: ”Du skjønner, de er integrert. Derfor er de ikke her”.

En skiller gjerne mellom organisatorisk, pedagogisk og sosial integrering. Organisatorisk integrering kan forstås på to måter. Det kan være de rent administrative ordningene som for eksempel integreringen av lovverket i 1975, men det brukes også om modeller for organisering av spesialundervisningen. Her har en rekke modeller vært prøvd – fra egne skoler i kommunen, egne avdelinger, klasser, grupper til innplassering i klasser, helt eller delvis. Pedagogisk integrering betyr at undervisningen i størst mulig grad skal imøtekomme hele klassens behov for tilrettelegging, altså egentlig tilpasset opplæring. Med de løsninger som ofte ble valgt, sa det seg selv at den sosiale integreringen ble ekstra vanskelig. Ofte var integreringen rent fysisk. Hvis elever skal oppleve fellesskap og sosial tilhørighet, må både organisering og faglig tilbud legge til rette for det. En viss utvikling var det likevel. Fra 1980 til 1990 fikk stadig flere elever sitt tilbud i klassen ved at det var en ekstra lærer til stede. Bruken av enetimer og gruppetimer ble tilsvarende redusert (Dalen 1994).

Blomkomiteens forståelse av integrering la vekt på tilhørighet i et fellesskap, men integrering måtte ikke gå på bekostning av hensyn til de individuelle behovene. Booth (1995) hevder at integrering handler om å innlemme alle grupper av mennesker som på en eller annen måte trues av marginalisering (se også Dyson og Millward 1997). Det er ikke noen prinsipiell forskjell mellom integrering og inkludering, hevder disse. En slik vid forståelse av integrering fikk vi i liten grad i Norge. Denne vide forståelsen tilsvarer det Haug (1999) kaller en inkluderende integreringsdiskurs der vekten legges på fellesskap og tilhørighet for alle, og der målet er å endre den eksisterende skolen slik at den kan ha rom for det naturlige mangfoldet. I norsk skole fortsatte de individuelle behovene å stå i fokus.

Vislie (1995) skiller mellom to posisjoner når det gjelder hva som står i fokus for integreringstenkningen i undervisningssammenheng. I én posisjon har en primært fokus på spesialundervisningen. Det viktigste blir da hvordan disse tilbudene blir organisert og tilrettelagt. Resultatet blir gjerne nivåer av integrering fra total segregering via noe tilhørighet i en klasse til full deltakelse. Etter Vislies mening er dette en nyttig måte å tenke spesialundervisning på, mens den er mindre egnet når integreringstanken skal realiseres. I den

andre posisjonen er fokus på det allmenne utdanningssystemet. Målet er å få det til å omfatte flere, og vesentlig blir da hvordan skolen tilrettelegger sin undervisning for å ta vare på et større mangfold. Vislie mener at vår nasjonale politikk har smuldret bort under konkurrerende innflytelse fra de to posisjoner.

Kort kan en si at integrering i skolesammenheng er gitt flere fortolkninger og har resultert i høyst forskjellig praksis. Det er svært vanskelig å si hva som er ”riktig integrering”, og vurderingen vil avhenge av betrakterens forestillinger om hvordan det skal være. Forståelsen av integrering som det å plassere elever med særskilte behov inn i den vanlige skolen uten å endre systemet ser ut til å være rådende. Kanskje er det å gjøre integreringsbegrepet urett, men betydningen er farget av den praksis det førte til. Siden det er vanskelig å innføre et annet innhold i integreringsbegrepet, var det kanskje riktig å velge en ny betegnelse. Begrepet inkludering dukket opp i Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen (KUF 1997). Der ble det der slått fast at den norske skolen skulle være inkluderende i forhold til mangfoldet i elevgruppa og med tanke på kulturell og verdimessig variasjon. I Norge var inkludering i skolesammenheng lite kjent, men internasjonalt hadde det sin forhistorie.

Inkluderingsbevegelsen hadde oppstått i USA i 80-årene som en reaksjon på at mainstreaming – det amerikanske parallellbegrepet til integrering - ikke hadde redusert segregeringen i amerikanske skoler. Mainstreaming ble innført gjennom ”Education for Handicapped Children Act” (EHA) i 1975 etter en gjennomgang som dokumenterte en sterk overrepresentasjon av gutter, barn fra amerikanske minoritetskulturer og barn fra lavinntektsgrupper i spesialundervisningen. Mainstreaming som prinsipp skulle redusere bruken av spesialundervisning og føre flere barn tilbake til klasserommet (Jenkinson 1997, Sarason 1993). Et kontinuum av tilbud skulle likevel beholdes. Mainstreaming skulle være til alles fordel fordi segregering var ”a creator and sustainer of prejudice and stereotypes in ”regular” children” (Sarason:29). Kritikken mot mainstreaming kom etter få år fordi den tilsiktede effekten uteble. En fant fortsatt den samme overrepresentasjonen fra de samme gruppene (Brantlinger 1997). Skrtic sier det slik: ”Rather than resolving the special education problems of the 1960s, the EHA and mainstreaming merely reproduced them in the 1980s and 1990s” (Skrtic 1995: 79).

Den amerikanske inkluderingsbevegelsen, REI (Regular Education Initiative) hadde sitt utspring i grupper som hadde ansvar for mennesker med sterkt nedsatt funksjonsevne, og den

var utpreget rettighetsorientert. Inkluderingsstilhengerne hevdet at når så mange elever ble utstøtt av den ordinære skolen, måtte det være skolen det var noe galt med – ikke elevene. Så lenge en valgte å beholde kontinuumet av tilbud, ville elever fortsatt bli segregert, hevdet de. Løsningen måtte være å fjerne hele spesialundervisningen som system og gi alle elever det tilbudet de trengte i det vanlige klasserommet. Dette utløste voldsomme reaksjoner – ikke minst fra den spesialpedagogiske profesjon. Ikke uten grunn kalte Kauffmann og Hallahan sin bok om inkludering: ”The Illusion of Full Inclusion” og forutsa tilhengers skuffelse den dagen da ”the juggernaut cruches the students it was supposed to defend” (Kauffmann og Hallahan (1995:x). Motargumentet fra de mange amerikanske lærere var at de ikke visste hvordan de skulle undervise elevene som ellers ble segregert. Spesialpedagogene kjente lite til det som foregikk i klassene. Dette var riktig nok fordi utdanning av lærere og spesialpedagoger er to atskilte utdanningsveier i USA. Flere forsøk fra utdanningsinstitusjonenes side på å integrere utdanningene førte ikke fram.

Da inkluderingsbegrepet ble introdusert i den norske skolen i L97, var det langt fra så radikalt som REI. Forståelsen ble hentet fra UNESCOs Salamancaerklæring (UNESCO 1994). Salamancaerklæringen er ganske klar på at inkludering handler om at skolene skal endres. Dette ble ikke tydeliggjort i L97. Det ble lett oppfattet som et rent skifte av ord: Det som før het integrering, skulle nå hete inkludering. Eller rettere: De som før ble integrert, skulle heretter inkluderes. Når integrering skulle settes ut i praksis, har det hele tiden vært et problem at ordet brukes som verb. Fokus blir på individ, ikke på system. Eleven med vansker skal integreres – underforstått det vedkommende skal integreres i, endres ikke. Faren er at denne bruken dras med over til inkluderingsbegrepet: Nå skal eleven inkluderes. Dermed forsvinner inkluderingstankens bærende idé, nemlig at skolesystemet og undervisningen skal i fokus. Det er der endringene og tilpasningene til mangfoldet må skje dersom målet er å utvikle en inkluderende praksis. Tøssebro sier det slik: ”Så vel inkludering som integrering bør vise til prosesser og miljøer, og en skal være varsom med å peke på personer – for det bygger tvil på deres tilstedeværelse i fellesskapet” (Tøssebro og Ytterhus 2006: 33). Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen stiller krav om inkludering på flere områder. På ett sted setter det imidlertid tydelig i forbindelse med en definert gruppe. ”Grunnskulen som fellesskap skal vere inkluderande. Elevar med særskilde opplæringsbehov skal ta del i det sosiale, faglege og kulturelle fellesskapet på ein likeverdig måte” (KUF 1996: 58). En slik formulering har bidratt til å gjøre også inkludering til noe som gjelder personer mer enn system.

Bachmann og Haug summerer opp inkluderingens sentrale trekk i fire punkter: Det handler om å øke fellesskapet slik at elever er medlemmer av en klasse, øke deltakingen slik at alle får bidra til fellesskapet og nyte det ut fra sine forutsetninger, øke demokratiseringen slik at alle stemmer blir hørt og øke utbyttet slik at elever får en opplæring de har nytte av (Bachmann og Haug 2006).

Med innstillingen fra Søggen-utvalget, *I første rekke* (NOU 2003:16) ble det tatt til orde for en mer radikal forståelse av inkludering i Norge. Her blir det lagt vekt på at inkludering handler om alle barn – ikke bare de med særskilte behov. Med referanse til en rekke forskningsarbeider påpekes det at integrering slik det er praktisert har ført til segregering for mange elever fordi skolene ikke har endret seg tilstrekkelig (NOU 2003:16: 95). Dessuten er også inkluderingsbegrepet – slik integreringsbegrepet ble det - i stor grad blitt koplet opp mot spesialpedagogisk tenkning og enkeltelevers behov. Om dette sies det slik: ”Dessuten glir inkludering litt i bakgrunnen og kan lett oppfattes som noe som gjelder *alle med særlige behov*, og ikke bare rett og slett alle” (samme sted:87).

NOU 2003:16 fremholder tilpasset opplæring som sentralt for å lykkes bedre med inkludering (samme sted: 84), og mener at utilstrekkelig tilpasning ligger bak mye av den dokumenterte segregeringen som skjer i skolen, fordi manglende tilpasning fører til mer spesialundervisning, som igjen ofte gis som segregerte tilbud. Logikken her er ganske parallell med en vi så i den amerikanske inkluderingsbevegelsen. For å tvinge gjennom en endring, foreslo Søggen-utvalget å fjerne retten til spesialundervisning etter enkeltvedtak. Da dette ble sendt på høring, fant departementet at mange var imot forslaget fordi de mente det ville svekke rettighetene til de svakeste elevene. Hvor mange det var, kan faktisk diskuteres. En gjennomgang av høringsuttalelsene viste at ”half of the comments either support the proposal (to remove §5.1) or are in favour of it without stating so clearly” (Nes og Strømstad 2006). Når en studerer hvem som var uenige, kan det se ut som om det har vært viktigere for departementet enn antallet. Forslaget ble da heller ikke vedtatt, men i St. meld. 30 (2003-2004) understrekes det at omfanget av spesialundervisning skal reduseres. (Vi viser for øvrig til kapittel 4.5-4.7 i denne rapporten, hvor dette forslaget, behandlingen av det og betydningen av det omtales grundigere).

Hvordan er dagens virkelighet når det gjelder segregering av barn med særskilte behov?

Spesialundervisningen kan grovt sett organiseres på tre måter; innenfor rammen av ordinær undervisning, som enetimer eller i egne spesialgrupper. Sosial og helsedirektoratet (2006) påpeker at det er mangel på gode data om hva som er praksis i grunnskolen, eller hvordan en organiserer spesialundervisningen på den enkelte skolen. Noe går likevel fram av statistikk og forskning.

Antallet elever i de statlige spesialskolene var på sitt høyeste rundt 1980 med noe over 3500. I år 2000, ni år etter at disse skolene er lagt ned, finner vi 1797 elever i spesialskoler. I 2004 er antallet økt til 2295 (Statistisk sentralbyrå 2006). Ett år senere finner vi 2391 elever i spesialskoler, en vekst på 100 elever i løpet av ett år (Sosial- og helsedirektoratet 2006). Tall fra Statistisk sentralbyrå for 2004 viser at i tillegg til de 1749 elevene i spesialskoler, er ytterligere 1169 elever plassert i egne grupper for spesialundervisning. I 2004 mottar dermed nær 3000 elever i norsk skole et klart segregert skoletilbud, bare vel 500 færre enn da antallet elever i statlige spesialskolene var høyest. Funn fra forskere som har studert dette, tyder på at det også er utstrakt bruk av segregerende tiltak overfor elever som sies å gå i den ordinære grunnskolen. Kartlegging av alternative opplæringstilbud for elever med atferdsproblemer viser at elevtallet i slike tilbud er doblet fra 1991, og at det nå er ca. 2 200 elever i grunnskolen som mottar denne formen for segregert opplæring fra en til fem dager pr. uke (Jahnsen, Nergaard og Flaatten 2006).

Østrem (1998) fant for eksempel at 60% av elevene som ble sagt å gå i vanlig klasse, var fem timer eller mindre til stede i klassen pr. uke. Ytterhus og Tøssebro (2005) har funnet at ca. 10% av elevene med lærehemninger i vanlig klasse er fem timer eller mindre sammen med klassen pr. uke, mens hele 40% er 10 timer eller mindre sammen med klassen. I en senere undersøkelse av 486 barn med nedsatt funksjonsevne finner Tøssebro og Ytterhus (2006) at 40% av de aktuelle barna mottar undervisning som er organisert på andre måter enn det lovgrunnlaget og den uttalte ideologien tilsier. Overfor disse barna brukes ordninger som gir redusert eller ingen tilknytning til elever uten nedsatt funksjonsevne. (Se også NOU 2003:16 som gir en kortfattet oversikt over funn på dette området). Mye tyder på at bruken av segregerte tilbud i skolen er større enn det som er ønsket og nødvendig.

Men inkludering må ikke oppfattes dit hen at alle elevene i en gruppe skal være sammen hele tiden. Hvor mye elever kan undervises sammen, avhenger av skolens og lærernes evne til å

differensiere og gi tilpasset opplæring til det mangfoldet en elevgruppe representerer. Tilpasset opplæring er en lovfestet rett for alle norske skoleelever. Det vil si at alle skal ha utbytte av den undervisningen de mottar. Tilpasning betyr også organisering av elevgrupper. Organiseringsformen må vurderes kontinuerlig slik at både fellesskap og læringsutbytte ivaretas. Det er den store utfordringen for en inkluderende skole.

3 Tidligere forskning om spesialundervisning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på tidligere forskning om spesialundervisning.

Fremstillingen er delt i to. Den første delen omtaler forskning om spesialundervisning på grunnskolens område, og del to ser på forskning om spesialundervisning innenfor videregående opplæring i Norge. Formålet med kapitlet er å klargjøre det eksisterende forskningsmessige grunnlaget for en forskningsbasert gjennomgang av spesialundervisning i Norge i 2007.

3.1 Forskning om spesialundervisning på grunnskolens område

Etter en gjennomgang av flere artikler som beskriver den nasjonale situasjonen for spesialpedagogikken i mange europeiske land konkluderer Emanuelsson (2001) blant annet at med at det er relativt små variasjoner mellom de ulike landene, men store forskjeller internt i hvert land. Årsaken til disse interne forskjellene er basert på ulike tolkninger av den spesialpedagogiske selvforståelsen. Analysen til Emanuelsson (2001) viser at det eksisterer to hovedretninger: den kategorisk orienterte og den relasjonelt orienterte.

Den kategorisk orienterte spesialpedagogikken tar utgangspunkt i individet og de definerte problemene som personen måtte ha. Med utgangspunkt i de definerte problemene blir spesialpedagogikkens oppgave å utvikle forskning og metoder som i best mulig grad hjelper disse menneskene til å klare seg i samfunnet (Hausstätter 2004). Den relasjonelt orienterte spesialpedagogikken går ut fra at flere av de individuelle problemene har sin årsak i samfunnets struktur og de mellommenneskelige relasjonene. Denne retningen har etter hvert bygd opp et stort empirisk grunnlag som viser denne sammenhengen mellom samfunnets struktur og individuelle problemer. Målsetningen med en relasjonell spesialpedagogikk er å skape en inkluderende skole. Norge var ikke representert i analysen som Emanuelsson (2001) gjennomførte, men beskrivelsen av en ulik forståelse av spesialpedagogikkens oppgave og innhold beskriver også godt den norske situasjonen. Årsaken til denne splittelsen kan være spesialpedagogikkens rolle i den norske velferdsstaten som på en side skal være med på å utføre politiske målsetninger, og motsatt skal lytte til de funksjonshemmedes ønsker og behov (Hausstätter 2006, Ravneberg 1999, Söder 1992, Sandvin 1996).

Ut fra de senere års spesialpedagogiske forskning knyttet til grunnskolen er det grunn til å hevde at det er relativt stor avstand mellom nasjonale målsettinger og praksis i grunnskolen (Haug 2004). Denne kritikken må imidlertid nyanseres. Den nasjonale målsetningen for grunnskolen synes å ha to hovedfokusområder: et fokus på fag og kunnskap, samt et fokus på inkludering og sosial samhandling (Bachmann og Haug 2006, Payne 2002, L06, St. melding nr. 30 2003-2004). Som en serviceyter til skolens målsetninger ser det ut som om spesialpedagogikken forsøker å svare på begge disse områdene uten at man har nådd de målene man har satt seg (Haug 2004). Denne manglende realiseringen av målene og dermed elevenes rettigheter kan knyttes til flere utfordringer ved den spesialpedagogiske praksisen i grunnskolen. En utfordring er situasjonen til spesialpedagogikken i forhold til målsetningen om å skape en inkluderende skole gjennom tilpasset opplæring. En annen utfordring er krav og ønsker fra de som mottar spesialpedagogisk hjelp – disse kravene kan være i tråd med målsetningen om en inkluderende skole, men de kan også inneholde ønsker om konkret hjelp og opplæring. Begge disse områdene utfordrer spesialpedagogikkens kunnskapsgrunnlag og forskningsfokus mot grunnskolen.

Det kan hevdes at vi har en spesialpedagogisk praksis i grunnskolen som er i strid med prinsippet om den inkluderende skolen (Tøssebro 2003, NOU 2003:16, St. melding nr. 30 2003-2004). Fra et relasjonelt spesialpedagogisk utgangspunkt peker man blant annet på at praksis i grunnskolen viser at spesialundervisningen er preget av en overrepresentativitet av gutter, minoritetsspråklige og atferdsproblematiske elever. I tillegg til dette brukes assistenter mye (Sollie 2004, Nes, Strømstad og Skogen 2004, Fylling 2000). Videre er det store forskjeller i omfang av spesialundervisning mellom kommuner, skoler og klasser (Skaalvik 2000, Fylling 2000). På bakgrunn av dette er det i flere studier påpekt at spesialundervisning har klare avlastningsfunksjoner i forhold til den ordinære opplæringen (Skaalvik 1998, Nordahl og Overland 1998). Stangvik hevder at spesialundervisningen er et middel for å lindre smerten som oppstår når tradisjonell undervisning møter variasjonen i elevmassen. En annen tolkning er at spesialpedagogikken får i oppgave å løse utfordringene som oppstår ved målsetningen om å ha en skole for alle – en målsetning som i følge Hautamäki (1993) kun kan løses gjennom en reduksjon av skolens generelle kunnskapsnivå eller seleksjon. For å møte kravet om et tilfredsstillende kunnskapsnivå i skolen får spesialpedagogikken i oppgave å utføre seleksjon. Dette indikerer at det eksisterer spesialpedagogisk praksis i skolen som imøtekommer lærernes og skolens behov like mye som elevenes behov (Nordahl 2000).

Den spesialpedagogiske praksisen i forholdet til kravet om et tilfredsstillende kunnskapsnivå i skolen og en varierende elevmasse ser ut til å være preget av en tilfeldighet og relativt sterk individfokusert og kategorisk organisering (Sollie 2004, Nes, Strømstad og Skogen 2004). Det er spesielt to problemer knyttet til denne strategien. For det første er det godt dokumentert at elevenes problemer også er klart relatert til den pedagogiske konteksten (Nordahl 2000). For det andre stiller denne strategien store krav til spesialpedagogens forutsetninger og kunnskaper for å løse problemene på et individuelt grunnlag. Har ikke spesialpedagogen den nødvendige kunnskapen som skal til for å gjennomføre en effektiv og resultatorientert individuell intervensjon, vil den kategoriske organiseringen uten tvil virke ekskluderende og marginaliserende. ”Min datter har ett kromosom for mye. Kromosomet er ikke sosialt konstruert. [...] Jeg erfarer at foreldre etterlyser kompetanse; helst de konkrete løsningene. Problemet er at spesialistene kan ha lite å tilby. En kan ha høy utdanning i spesialpedagogikk, eller være spesialist i klinisk psykologi, uten å kjenne til opplæring av utviklingshemmede.[...] Forskning på effektive opplæringsmetoder er et sort hull. Jeg har søkt dokumentert effektive stimuleringstiltak for barn med Downs syndrom. Resultatet var magert” (Gitlesen 2006:49).

Kritikken og kravet som Gitlesen (2006) kommer med her har sitt utgangspunkt i en kategorisk forståelse av den spesialpedagogiske oppgaven. Gitlesens syn er videre i tråd med den generell oppfattelse slik vi møter den utenfor spesialpedagogenes forum, av hva spesialpedagogikken bør og skal arbeide mot (Hausstätter 2007b). Denne kritikken må imidlertid nyanseres. En undersøkelse utført av Nevøy (2003) understreker at hovedtyngden av norske doktorgradsprosjekter er utført innenfor de rammene som Gitlesen her etterspør. Doktorgradsarbeidene som Nevøy hadde tilgang til viste et tydelig kategorisk utgangspunkt, og det har etter Nevøys undersøkelse blitt presentert flere doktorgrader med en slik vinkling (eks. Fasting 2005, Throndsen 2005, Graven 2005). Sett i forhold til antallet avlagte doktorgrader innen spesialpedagogikk er det derfor en relativt stor forskningsutvikling innenfor det kategoriske perspektivet i Norge.

Kravet om effektive opplæringsmetoder er imidlertid en utfordring som spesialpedagogikken må svare tydeligere på. Dette blir ikke minst viktig i koblingen mellom forskningssatsingen og situasjonen i grunnskolen. Vi finner historiske eksempler på at effekten av den spesialpedagogiske undervisningen har blitt målt og vurdert (Stangvik 1970), men det har i svært liten grad vært gjennomført grunnleggende effektevalueringer av spesialundervisningen

i grunnskolen etter nedleggelsen av spesialskolene. De undersøkelserne som har vært gjort indikerer at elever som mottar spesialundervisning ikke har en tilfredsstillende læring og utvikling (Birkemo 2002, Dalen 2000, Nordahl og Overland 1998, Sollie 2004). Disse elevene er videre ofte sosialt isolerte og mange har lav motivasjon for læring (Skaalvik 1998). Disse funnene er bekymringsfulle med tanke på mengden forskning som har vært lagt ned for å belyse integreringsprosjekter, differensierings og evalueringsstudier og inkluderingsstudier de siste tretti årene (Solli 2004).

En forklaring på de beskjedene resultatene som framkommer gjennom de få evalueringene av spesialundervisningens resultater kan være knyttet til det sterke fokuset på ressurser.

Tilknyttet forholdet mellom ressursbruk og kvalitet i spesialundervisning kan det framsettes tre viktige argumenter (Sollie 2004):

- Det er grunn til å stille spørsmål ved om elevenes læringsutbytte av spesialundervisningen står i forhold til ressursinnsatsen.
- Spesial undervisningen er svært ressurskrevende og ressursbruken er lite fleksible pga. av den individorienterte måten de utløses på.
- Spesialundervisning som ressursystem i skolen strider mot verdier som skolens skal fremme og da særlig inkludering.

Den individuelle rettigheten til spesialundervisning fungerer ikke alltid etter hensikten fordi elevene ofte først må igjennom en omfattende utredning der det i mange tilfeller er slik at utredningen har ressursutløsning som eneste effekt. Videre vil spesialundervisning som et ressurs- og rettighetssystem også føre til en individualisering av tiltak (Fylling 2004). Lærere og foreldre blir opptatt av hvem som eier ressursene. Men samtidig kan også det motsatte skje ved at spesialundervisningen fungerer som en ressursbank og buffer i skolen. Men begge disse mulige funksjonene av en ressursorientering vil rette fokus vekk fra læringsutbytte og kvalitet.

I tilknytning til innholdet i spesialundervisningen påpeker Stangvik (1998) at det er lite interesse for hva spesialundervisningen består i til tross for at det er her problemet ligger. Den store bruken av assistenter forsterker dette inntrykket. Dette er i samsvar med Riksrevisjonens undersøkelse av grunnskolen der det uttrykkes det en sterk bekymring over den manglende kjennskap som skoleleder og skoleeier har i forhold til rammer, innhold og resultater når det

gjelder blant annet spesialundervisningen (Riksrevisjonen 2006). Her påpekes det også at lærernes kompetanse i forhold til å gjennomføre en tilpasset opplæring er den klart mest kritiske faktor for kvaliteten i grunnskolen. Dette bildet blir ikke mindre problematisk når vi har klare tall på at det har vært en tredobling av antall tiltak fra 1992 til 2005 i forholdt til alternative opplæringstilbud i grunnskolen (Jahnsen, Nergaard og Flaatten 2006).

Den samme vurderingen av tilstanden for spesialpedagogikken finner vi også innenfor andre nordiske land. Person (1998) uttrykker at det i skolen i Sverige i liten grad er gjennomført en differensiering av opplæringen ut fra elevenes individuelle behov. Dette gjelder både innenfor den ordinære opplæringen og spesialundervisningen. Dermed får spesialundervisningen flere funksjoner enn å gi enkeltelever en tilpasset opplæring. I Danmark påpeker Egelund (1999) at det er nødvendig med en mer mangfoldig skole om vi skal få en skole med individet i sentrum der det også skal være et fellesskap. Et nordisk unntak har vært Finland som inntil nå ikke har hatt en stor offentlig diskusjon omkring sine spesialpedagogiske strategier – en slik diskusjon synes imidlertid under opptakt.

Bachmann og Haug (2006) skiller mellom en bred og en smal orientering i forhold til tilpasset opplæring. Den brede tilnærmingen er kollektivistisk og vektlegger fellesskapet blant annet ut fra en sosiokulturell tilnærming til læring (Fors 2006). Den smale tilnærmingen har et sterkt individperspektiv og en tilhørende individualisering av tiltak. Denne forståelsen av bred og smal tilnærming til tilpasset opplæring har visse fellesstrekk ved Emanuelsson (2001) sine kategoriske og relasjonelt orienterte forståelse av spesialpedagogikk. Fylling (2007) viser at 90 % av lærerne forstår tilpasset opplæring og spesialundervisning ut fra den individorienterte forståelsen. Her er det ingen forskjeller på lærere i grunnskolen og videregående opplæring, og det understreker at den individ og kategorisk orienterte spesialpedagogikken dominerer i praksisfeltet. Når den individuelle oppmerksomheten øker er det også en fare for utsortering i spesielle tiltak øker. Dette bekreftes i noen grad i forhold til for eksempel økningen i bruk av alternative opplæringstiltak (Jahnsen, Nergaard og Flaatten 2006).

Det har vært antatt at det har vært et omvendt proporsjonalt forhold mellom spesialundervisning og tilpasset opplæring (Nordahl 2004, Bachmann og Haug 2006). I det såkalte ”Modellprosjektet” er det prøvd ut ulike tiltak knyttet til å øke kvaliteten på tilpasset opplæring i 10 kommuner i Norge. Evalueringen viser at dette ikke har ført til en reduksjon i omfanget av spesialundervisning (Fylling 2007). Den sterke vektlegging av den

individorienterte forståelsen i skolen kan være en av grunnene til at en økt satsing på tilpasset opplæring ikke gir antatte resultater. En annen grunn kan være at spesialundervisningen ikke bare framstår som en pedagogisk ordning for elever som trenger ekstra hjelp og støtte.

Spesialundervisning kan også forstås som en institusjon med klare særtrekk og funksjoner i skoleverket. En viktig funksjon er at den fungerer som en sorteringsinstans for elever som på en eller annen måte oppfattes å falle utenfor normen for det som er akseptabelt. Dette kan være en av grunnene til at kjønn, sosial bakgrunn og etnisitet er viktige forklaringsfaktorer knyttet til rekruttering til spesialundervisning (Fylling 2004, Phil 2002). På gruppenivå er fortsatt ideen om egalitet sterk i utdanningssektoren og derfor legges det lite vekt på å identifisere grupper med problemer i skolen. Slik risikerer man å usynliggjøre strukturelle forhold som bidrar til rekruttering til spesialundervisning (Haug 1999).

Spesialpedagogikkens samfunnsansvar er etablert på profesjonens evne til å hjelpe mennesker som av en eller annen grunn er funksjonshemmede til å klare seg bedre i samfunnet (Danforth 2004, Gallagher 1998). Dette ansvaret inneholder en klar etisk forpliktelse, og som ønsket av Gitlesen (2006) og påpekt av Hausstätter og Connolley (2007), er dette et ansvar som må bli møtt med kravet om effektivitet. Både det kategoriske og relasjonelle perspektivet innen spesialpedagogikken kan fungere som redskaper innen tilpasset opplæring mot en inkluderende skole. Hvilken strategi man skal velge er avhengig av hvor effektivt man når det målet man har satt seg (Hausstätter 2007a).

Spesialpedagogisk forskning på grunnskolens område må derfor gjennomføres innenfor begge perspektiver, faren er imidlertid som vist av Hausstätter og Connolley (2007) at begge disse retningene kan bli for konservative og for ideologiske slik at det etiske aspektet forsvinner. Effektiviteten må derfor måles ut fra en felles målsetning, og i den norske grunnskolen er denne målsetningen presentert ved at man skal ha et faglig godt nivå og et inkluderende fellesskap. Om disse to målsetningene kan forenes er diskutabelt, men det kan ligge en mulighet gjennom en kombinasjon av ulike strategier (Hausstätter 2007a). En slik kombinasjon må inneholde både kategoriske og relasjonelle perspektiver, en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder og et påfølgende prinsipp om måling av effektivitet. Målinger av graden av inkludering og målinger av faglig nivå kan både gjennomføres kvalitativt og kvantitativt – og helst i en kombinasjon av disse. Gjennom direkte spørsmål til elever om de føler seg inkludert eller ikke og gjennom opplysninger om faglig nivå vil i sum

en slik type praksis og forskning fungere som et mål på hvor godt den norske skolen lykkes med sin strategi om tilpasset opplæring.

3.2 Forskning om spesialundervisning innenfor videregående opplæring i Norge

Det har etter implementeringen av Reform 94 vært gjennomført flere forskningsprosjekter hvor spesialundervisning i videregående opplæring har vært tema. Mange av disse studiene har sett på spesialundervisning både i grunnskolen og videregående opplæring, og i disse fikk omtalen av videregående ofte en mer beskjeden plass enn grunnskolen (Skårbrevik 1996, Moen og Øie 1994, Nordahl og Overland 1998, Sørli og Nordahl 1998).

Når vi nedenfor skal presentere arbeider som vi vurderer er av særlig interesse for en gjennomgang av spesialundervisning i forbindelse med evalueringen av Kunnskapsløftet, vil vi presentere resultater fra fire studier hvor spesialundervisning i videregående opplæring har vært hovedtema. For en fyldigere gjennomgang av forskning om spesialundervisning ut over det som fokuseres her, vises til Sollie (2005) og Bachmann og Haug (2006).

Fafo gjennomførte en omfattende undersøkelse av spesialundervisning i videregående opplæring blant elever i det første reform 94-kullet. Prosjektet ble gjennomført innenfor Norges forskningsråds Program for spesialpedagogisk kunnskaps- og tiltaksutvikling. Studien fulgte 777 elever med spesialundervisning og en kontrollgruppe på 485 ordinærelever gjennom fem år i videregående opplæring fra høsten 1994.

Også Møreforskning gjennomførte en undersøkelse av spesialundervisning i videregående opplæring i forbindelse med innføringen av Reform 94. Dette prosjektet var en del av departementets evaluering av Reform 94.

Den tredje studien vi skal se nærmere på er Jens B. Grøgaards analyse på et omfattende datamateriale etablert i forbindelse med evalueringen av Oppfølgingstjenesten i Reform 94, hvor han forsøkte å besvare spørsmålet om hva som gir best resultater i videregående opplæring, integrerte eller segregerte løsninger.

Vi vil også drøfte resultater fra en kvalitativ studie gjennomført ved NIFU. Dette var et omfattende prosjekt i perioden 2000-2003, hvor 48 elever ble fulgt kvalitativt (intervju, observasjon og dokumentstudier) gjennom tre år i videregående.

Sentralt i alle disse studiene var spørsmål omkring organisering, volum, innhold i og effekt av spesialundervisningen. Hvordan er spesialundervisning organisert? Hvor mye spesialundervisning gis? I hvilke fag? Og ikke minst: Hvordan virker spesialundervisningen?

Spesialundervisning gis fordi det er noen elever som ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære tilpassede undervisningen. For at disse elevene skal få tilstrekkelig utbytte av opplæringen, setter samfunnet inn en ekstra innsats i form av ekstra ressurser; læremidler, lærere, assistenter, timer, redusert gruppestørrelse, 1:1-undervisning med mer. Tanken er at denne ekstra hjelpen skal løfte elevene og deres resultater i forhold til om de ikke hadde fått noe ekstra: Ressursulikhet skal bidra til resultatlikhet (forstått slik at de som får spesialundervisning skal nå lenger enn de ellers ville gjort). På denne måten bærer spesialundervisningen i seg en ambisjon om å redusere forskjeller og å bidra til utjevning.

Markussen (2000, 2001, 2004) tegnet et bilde av en videregående opplæring som brukte segregering i stort omfang når spesialundervisning skulle gis. Om lag en av tre fikk sin spesialundervisning i egne klasser, og blant spesialundervisningselever med tilhørighet til ordinære klasser, fikk to av tre deler av sin spesialundervisning i små grupper eller enetimer utenfor klassen. Det var heller ikke tilfeldig hvem som fikk spesialundervisning i segregerte løsninger, blant elevene med store lærevansker og/eller atferdsvansker ble det overveldende flertall plassert i egne klasser med redusert elevtall (Markussen 1998:6-7). Sagt på en annen måte: jo vanskeligere elevene hadde for å oppføre seg og for å lære, i større grad ble de tatt ut av klassen og gitt opplæring innenfor segregerte løsninger. Undersøkelsen fant også at spesialundervisning i all hovedsak ble gitt som ekstra hjelp og støtte i fagene matematikk, engelsk og norsk, nærmest uavhengig av årsak til at ungdommene hadde spesialundervisning (Markussen 2000:125-126).

Prosjektet undersøkte også effekter av organisering og omfang av spesialundervisning på kompetanseoppnåelse, og konkluderte blant annet med at ”Elever som hadde særskilt tilrettelagt opplæring i ordinære klasser, hadde større sjanser for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse enn elever som hadde særskilt tilrettelagt opplæring i egne klasser, alt annet likt” (Markussen 2000:19). Samtidig viste undersøkelsen at elever med særskilt tilrettelagt opplæring i egne klasser sluttet i mindre grad enn elever med særskilt tilrettelagt opplæring i ordinære klasser. Dvs. at spesialundervisning i egne klasser bidrar til at færre slutter, mens spesialundervisning i ordinære klasser bidrar til større grad av kompetanseoppnåelse. Undersøkelsen viste også at jo mer hjelp elever med spesialundervisning i ordinære klasser

fikk, jo lavere sannsynlighet hadde de for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse, altså en negativ effekt av økt volum på hjelp og støtte, alt annet likt. Videre viste undersøkelsen at det ikke hadde signifikant effekt på kompetanseoppnåelsen om elever med tilhørighet til ordinære klasser fikk spesialundervisning i eller utenfor klassen. Elever med sosiale vansker og generelle og/eller sammensatte lærevansker, oppnådde studie- eller yrkeskompetanse i lavere grad enn elever med andre vansker, alt annet likt.

Prosjektet identifiserte også forhold med positiv effekt på kompetanseoppnåelse. Jo bedre elevene trivdes, jo bedre grunnskolekarakterer de hadde og når de bodde sammen med både mor og far, jo større var sjansen for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse, under betingelsen alt annet likt.

Hensikten med spesialundervisning er at skolen skal gi noe ekstra til unge som har et vanskeligere utgangspunkt enn de fleste; man bruker ressursulikheter for å oppnå resultatlikhet, forstått som at de som får spesialundervisning skal nå lenger enn de ellers ville gjort. Hovedkonklusjonen i Markussens studie, var at disse spesialpedagogiske virkemidlene ikke virket etter hensikten, men at det i stedet var forhold knyttet til elevene da de begynte i videregående, dvs. grunnskolekarakter, hjemmesituasjon og vanske/diagnose, som hadde sterkest effekt på kompetanseoppnåelsen.

Møreforskning gjennomførte også en undersøkelse av spesialundervisning i videregående opplæring i forbindelse med innføringen av Reform 94. Når det gjaldt organisering, konkluderte Møreforskning slik: ”Om målet er å få flest mulig gjennom videregående opplæring på normert tid, då bør særvilkårselevane få tilrettelegginga innanfor ordinærklasse. (...) Men er målet å hindre fråfall, altså å halde flest mulig i opplæring, då bør dei aller fleste særvilkårselevane få tilrettelegging i spesialklasser og smågrupper” (Myklebust 1999:178).

Kvalsund og Myklebust (1998) konkluderer også at ulike differensieringsstrategier langt på vei er tilpasset de ordinære elevene. Undervisningen rettes mot klassen som kollektiv og når elever med spesialundervisning ikke klarer å henge med, er løsningen støttetimer utenfor klassen. Forfatterne omtaler dette som et differensieringsregime dypt forankret i skolen som organisasjon, og det fungerer som en utestenging fra kvalifiserende innhold i opplæringen.

I tillegg til denne organiseringsdimensjonen var Møreforskning opptatt av innholdsdimensjonen. Kvalsund og Myklebust (1998) viste hvordan innholdet i opplæringa for særvilkårselevne ble bestemt av det de kaller timeplankulturen. De viser hvordan timeplanen, at dagen skal gå opp og at lærerne skal ha orden på dagen og uka, blir overordnet innholdt i opplæringa. Støttetimen blir helt sentral, uten at man vet om dette er det riktige virkemidlet. Det administrative blir det primære, elevenes læring blir sekundær. ”Det tidsøkonomisk administrative blir prioritert framfor det pedagogisk substansielle i tilretteleggingsarbeidet” (Kvalsund 1999:213).

Jens B. Grøgaards fulgte et stort utvalg elever som begynte i videregående i 1995 gjennom tre år (1996-1999), og spurte hva som gir best resultater, integerte eller segregerte undervisningsopplegg i videregående opplæring? Han konkluderte med at elevene med spesialundervisning tjente på å gå i klasser med elever uten spesialundervisning (Grøgaard 2002). De ble løftet av det gjennomsnittlige prestasjonsnivået i klassen. I tillegg konkluderer han med at de prestasjonssterke elevene også skårer på at klassene åpnes for elever med spesialundervisning, gitt at de ikke er for mange, slik at det totale prestasjonsnivået i klassen synker. Blir det for mange elever med spesialundervisning i klassen, synker det gjennomsnittlige prestasjonsnivået, og alle grupper taper på dette, også de prestasjonssterke. Men med noen få elever med spesialundervisning, skjedde det en positiv utvikling for alle. De ekstra ressursene som fulgte med elevene med spesialundervisning, kom alle elevene til gode, og Grøgaard sier også at mangfoldet som oppstår med integrering av elever med spesialundervisning, kan representere en berikelse for klassen. Sagt på en annen måte, er det den totale konstellasjonen av prestasjoner i klassen som er viktig. Elever med spesialundervisning i ordinære klasser kombinert med ekstra ressurser, gir en gjennomsnittlig gevinst i prestasjoner og kompetanseoppnåelse for alle grupper (Grøgaard 2002).

Ut fra erkjennelsen av at store kvantitative undersøkelser og dataanalyser som presenterer gjennomsnitt og gjør beregninger for gjennomsnittspersoner skjuler ytterpunkter og enkeltindivider, igangsatte Markussen en ny longitudinell studie av spesialundervisning, men denne gangen med et kvalitativt design. 48 ungdommer med spesialundervisning på seks videregående skoler i to fylker ble fulgt tett gjennom tre år. Denne undersøkelsen førte til at konklusjonene hos Markussen (2000) måtte nyanseres. Noen av ungdommene som begynte i videregående ville aldri hatt muligheten til å klare seg i en ordinær klasse. For å mestre tilværelsen, for i det hele tatt å kunne gå på skole og gjøre forsøk på å lære, var de helt

avhengig av spesialundervisning utenfor klassefellesskapet. Dette ble forklart med – ikke kjennetegn og egenskaper ved individet - men at disse ungdommene fra dag én i skolen hadde lært at de ikke kunne ha vanlig undervisning, at de ikke kunne være i vanlige klasser, at de var uvanlige, og derfor måtte ha uvanlige opplegg. De hadde lært, at *fordi de var som de var*, måtte de ut av det vanlige opplæringstilbudet, og inn i den uvanlige spesialundervisning i grupper eller enetimer. De måtte bære ansvaret for at systemet hadde sviktet, og ikke maktet å gi dem et tilbud tilpasset til deres individuelle forutsetninger. Fordi de hadde lært dette gjennom ni år i grunnskolen, var det umulig for dem å begynne i videregående opplæring i en ordinær klasse (Markussen, Brandt og Hatlevik 2003:75-76).

Et annet sentralt funn var at noen ungdommer, med tung og omfattende problematikk, og som man vanskelig kunne forestille seg i ordinære klasser, faktisk fikk et tilrettelagt opplegg i ordinære klasser, og klarte seg svært bra. Noen skoler og noen lærere fikk til det utenkelige, noe som gir grunn til å gjenta Gilhools (1976) spørsmål: “If a child with a particular type of disability can be successfully integrated with special service in a regular class or school, then why can't all children with the same type and level of disability also be integrated?” (Gilhool 1976:13, sitert i Gartner og Lipsky 1999:282).

Hovedkonklusjonen i dette prosjektet var at mest avgjørende for hvordan ungdom med spesialundervisning klarte seg, var det pedagogiske bevissthetsnivået på skolen (at skolens ledelse og personale hadde et gjennomtenkt og bevisst forhold til sin pedagogikk) og at ungdommene fikk tett oppfølging (at de ble sett og fikk nær og individuell, tett oppfølging). Derav rapportens tittel *Høy pedagogisk bevissthet og tett oppfølging* (Markussen, Brandt og Hatlevik 2003).

Disse fire undersøkelsen viser oss at mye av den spesialundervisning som gjennomføres i videregående opplæring ikke har ønsket effekt. Segregerte løsninger med fagspesifikk hjelp i smågrupper og enetimer bidrar ikke nødvendigvis til utvikling og økt læring hos ungdommene. Men samtidig ser vi også at alle 16-åringer er ikke klare for å være en del av klasser sammen med jevnaldrende; dertil har de lært for godt at de skal være utenfor. For mange kan det være for seint å tilby inkluderende løsninger når de begynner i videregående opplæring; det må starte mye tidligere.

Men forskningen har også vist oss at det går an å få til positiv utvikling for elever med spesialundervisning i videregående opplæring. Når de elevene det gjelder står i sentrum, og de

får den tette oppfølgingen de bør ha, samtidig som det eksisterer et pedagogisk og didaktisk bevissthetsnivå på elevenes skole, øker sjansene for suksess.

4 Politiske føringer for spesialundervisning i Norge

De overordnede målsettinger og retningslinjer for grunnopplæringen, grunnskolen og videregående opplæring i Norge fastsettes av Stortinget. *Opplæringslova*, slik den til en hver tid er utformet, legger føringer for den opplæringen som skal skje ute i skoler og lærebedrifter. I tillegg til loven, defineres rammer og mål for opplæringen også av *Forskrift til Opplæringslova* og av læreplanverket, som har status som forskrift. Læreplanverket er tredelt: *Generell del av læreplanen*, *Prinsipper for opplæringen* og *Læreplaner for fag*. I tillegg eksisterer andre styringsdokumenter, som rundskriv og veiledninger.

Når vi nå skal se på hvilke politiske føringer som er lagt for spesialundervisning i Norge, er det disse dokumentene vi må studere. I tillegg er det også nødvendig å studere grunnlagsdokumentene for og debattene rundt endringer i *Opplæringslova*.

For å gi et fullgodt bilde av de offisielle føringene på spesialundervisning i dag, i 2007, bør dette settes inn i et historisk perspektiv. Norsk spesialundervisnings historie kan trekkes tilbake til ”Forordningen av 1739” som skulle skape en skole ”for alle og enhver” (Johnsen 2000), til etableringen av den første døveskolen i landet i 1825, etablert innenfor en filantropisk tradisjon (Vislie 2004), til abnormskoleloven av 1881, vergerådsloven av 1896 eller til folkeskoleloven av 1889 for alle (hvor alle betydde alle unntatt de som falt under abnormskoleloven og vergerådsloven (samme sted)). For vårt formål er det imidlertid tilstrekkelig å trekke linjene tilbake til midten av 1960-tallet.

Spesialundervisning var ved starten av 1960-tallet fortsatt regulert av Lov om spesialskoler fra 1951. Den rådende tankegangen var at spesialundervisning best ble gitt innenfor egne spesialskoler og institusjoner. Kirke- og undervisningsdepartementet la i februar 1966 frem en stortingsmelding *Om utbygging av spesialskolene* (St.meld. nr. 42 1965–66). Her beregnet man et behov for utbygging av 5600 plasser fra de eksisterende 2650 til et totalt behov 8260 elevplasser i spesialskolene (St.meld. nr. 42 (1965–66):27). Dette gir et bilde av tidsånden, hvilke tanker som var rådende.

Denne utbyggingen fant imidlertid aldri sted. Én forklaring er at det på denne tida foregikk en endring i synet på hvordan spesialundervisning skulle gjennomføres. Forslag og vedtak om utbygging av spesialskolene ble fremmet innefor en tradisjon og et tenkesett som hadde

eksistert om lag i 100 år (jf. analysen av abnormskoleloven av 1881 og vergerådsloven av 1896 i denne rapportens kapittel om inkluderingsbegrepet), men som nå var i ferd med å bli svekket parallelt med at nye tanker og ideer brøt frem. Oppnevningen av Steen-komiteen (skolekomiteen) i august 1965 står sentralt i denne utviklingen. Komiteen ble oppnevnt av regjeringen Gerhardsen ikke lenge før Per Borten overtok som statsminister. Ett sentralt perspektiv for skolekomiteen var at skolen skulle bidra til å skape større likhet i utdanningsmulighetene mellom ulike grupper i samfunnet. Som en illustrasjon på at man var inne i en brytningstid merker vi oss at oppnevningen av Steen-komiteen, som representerte en ny tid, skjedde før meldingen *Om utbygging av spesialskolene*, som representerte den gamle tid, ble lagt frem i februar 1966. Steen-komiteen skulle komme med forslag knyttet til videregående opplæring.

Fra midten av 60-tallet foregår utviklingen i grunnskolen og videregående opplæring som to parallelle løp. I kap. 4.1 ser vi på utviklingen i grunnskolen og i kap. 4.2 på utviklingen i videregående opplæring fra 60-tallet til starten av 90-tallet. På 90-tallet smelter de to utviklingslinjene sammen med vedtak av den felles Opplæringslova i 1998. Fra kap 4.3 omtales utviklingen innenfor de to skoleslagene samlet.

4.1 Spesialundervisning i grunnskolen – fra hjelpeundervisning til nedlegging av de statlige spesialskolene

I løpet av 60- og 70-årene fikk Norge en rekke lover og lovendringer som berørte tilbudet til barn som trengte noe ekstra for å få utbytte av undervisningen i folkeskolen/grunnskolen. Allerede i 1955 var Folkeskoleloven blitt endret til hen at kommunene ble pålagt å drive hjelpeundervisning for elever som ikke kunne følge med i den vanlige undervisningen. Dette satte fart på utviklingen av skolepsykologtjenesten fordi det ble behov for kartlegging og diagnostisering lokalt, og det førte til økt desentralisering av spesialundervisningen. Nå kunne elever få hjelp på de skolene de naturlig soknet til (Dalen 2000). Folkeskoleloven av 1959 slo fast at alle barn som bor i kommunen, har rett og plikt til å gå i folkeskole dersom de ikke på annen måte får tilsvarende undervisning. Samme lov sa også at barn på sykehus eller barnehjem i kommunen skulle få undervisning. Staten tok på seg utgiftene til lærerlønn dersom opplæring ble satt i gang. (Strømstad 1995). Denne bestemmelsen ble viktig for tilbudet til de barna som var søkt inn på spesialskoler, men etter prøvekurs ble erklært som ikke opplæringsdyktige. De hadde tidligere ikke hatt rett til opplæring, men fra midten av 60-

årene ble det etablert skoler på hjem for mennesker med psykisk utviklingshemming. Disse skolene ble dermed kommunale skoler, til forskjell fra de statlige spesialskolene som var hjemlet i spesialskoleloven fra 1951.

Med 60-årene, ble som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, tankene om integrering og normalisering som brøt med særomsorgstenkningen, lansert. Dette ble klart uttrykt i St.meld. nr. 88 (1966-67), *Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede*. På bakgrunn av denne tenkningen uttalte Kirke- og undervisningskomiteen i innstillingen som gjaldt en planlagt utbygging av spesialskolene: ”Nemnda går ut frå at tilhøvet mellom folkeskolelova og spesialskolelova blir behandla i samband med ny lov om folkeskolen, med sikte på ei nærare samordning av dei to lovane, eventuelt også ei full integrering av de to i ei sams lov om all pliktig undervisning, slik at ein oppmodar til lokalt initiativ...” (Samme sted: 5).

Til å behandle dette spørsmålet ble det i 1969 satt ned en komité ledet av Knut Blom. Komiteen leverte sin innstilling i 1971, men allerede to år før innstillingen ble lagt fram, var det fra Stortinget ytret ønske om at departementet måtte sørge for at spesialundervisningen ble integrert i den vanlige skolens undervisning. Barn hadde best av å vokse opp med sine foreldre – ikke sendes til internatskoler (Dalen 2006). I Lov om grunnskolen av 1969 fikk spesialundervisningen en lovhjemmel i §8 som ”hjelpetiltak”. Dalen påpeker tre viktige forhold ved denne paragrafen: Spesialundervisning skulle nå gis elever fordi de trengte særlig hjelp – ikke som tidligere begrunnet i at de ikke kunne følge med i den vanlige undervisningen. Kommunene fikk plikt til å opprette pedagogisk-psykologisk rådgivningstjeneste, og loven behandlet former for spesialundervisning som tidligere bare hadde vært hjemlet i lov om spesialskoler (Dalen 1994:26).

Blomkomiteens innstilling resulterte i den såkalte integreringsloven av 1975. Denne endringen innebar en lovmessig integrering, men ikke en full faktisk integrering. NOU 1995:18, *Ny lovgivning om opplæring*. ”... og for øvrig kan man gjøre som man vil” påpeker fire endringer som fulgte i kjølvannet av Blomkomitéens innstilling. For det første ble opplæringsbegrepet utvidet slik at også barn og unge som ikke kunne tilegne seg tradisjonelle skoleferdigheter, ble omfattet av loven og fikk rett på opplæring. I og med at det var opprettet institusjonsskoler for mennesker med psykisk utviklingshemming, var denne rettigheten allerede delvis realisert. For det andre ble det i grunnskolelovens § 7 nr. 1 slått fast at all opplæring så langt det var mulig skulle tilpasses den enkeltes elevs evner og forutsetninger.

Med tanke på hva som senere skjedde, er det interessant å merke seg at Blom-komiteen drøftet muligheten av å plassere kravet om tilpasset opplæring i skolens formålsparagraf (KUD 1971:81). For det tredje ble oppmerksomheten flyttet til elevens behov. Tidligere hadde fokus vært på årsaken til behovet; døvhet, blindhet, osv. For det fjerde fikk også barn før skolepliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp.

Et svært viktig moment som kom inn i 1975 var kravet om sakkyndig vurdering. I loven av 1969 skulle hjelpeundervisning gis til ”elevar i grunnskolen som treng omfram hjelp” etter ”føreseigner gjevne av departementet”. (Lov om grunnskolen av 13. juni 1969). Fra 1975 het det i § 8.1: ”For born og ungdom som ut frå ei sakkunnig vurdering treng serleg hjelp, skal det skipast spesialundervisning i eller utanom skolen” (Lov om grunnskolen av 13. juni 1969 med endringer). Det sakkyndige organ skulle i prinsippet være den pedagogisk-psykologiske rådgivingstjenesten. Tildeling av ressurser skulle skje ved enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Barn som ut fra en sakkyndig vurdering hadde så alvorlige funksjonshemminger at opplæringsplikt virket urimelig, kunne bli fritatt fra plikten til opplæring.

Ny mønsterplan for grunnskolen var ferdig i 1974. Med den ble prinsippet om minstekrav forlatt ut fra følgende begrunnelse: ”Dette er gjort for at undervisningen lettere skal kunne tilpasses den enkelte elevs evner og interesser” (KUD 1974:5). M74 er tydelig på at hjelpetiltak i størst mulig grad skal være interne, det vil si på den lokale skolen. ”Målet er derfor generelt å utvikle de interne tiltakene, slik at behovet for eksterne tiltak blir minst mulig (samme sted: 66). Videre heter det: ”Så langt det er pedagogisk forsvarlig, må elever med vansker få hjelpe innenfor klassens/storklassens ramme” (samme sted: 67). Det hører også med i bildet at evalueringsutvalget i 1974 la fram en innstilling der de foreslo å fjerne karakterer fra hele den niårige skolen, og at kursplanene i ungdomsskolen var under avvikling (Telhaug 1997). Telhaug sier at Arbeiderpartiet på denne tiden ”utfordret hele den norske lærerstanden når de skritt for skritt avskaffet en skole som hadde vennet seg til å sortere elevene i grupper av teoretisk begave og praktisk begavede” (Telhaug 1997: 39). I det hele tatt er rammen rundt spesialundervisningen i ferd med å endre seg. St meld nr. 23 (1977-78) peker på at lovendringene betyr at ”spesialundervisningens målsetting skal være den samme som den vanlige grunnskolens målsetting og ha det samme brede almindennende kulturelle og sosiale utviklingssikte som denne” (St.meld. nr. 23 (1977-78): 53).

Med dette var lovgrunnlaget for spesialundervisningen lagt, og i de nærmeste årene ble det ingen endringer. Spesialskolenes videre skjebne og spesialundervisning mer generelt ble stadig diskutert - for eksempel i St.meld. nr. 98 (1978-77) *Om spesialundervisning*, St.meld. nr. 50 (1980-81) *Om statens skoler for spesialundervisning*, St.meld. nr. 62 (1982-83) *Om Grunnskolen* og St.meld. nr. 61 (1984-85) *Om visse sider ved spesialundervisninga og den pedagogisk-psykologiske tenesta*. I St. meld. nr. 50 sies det at: ”Utgangspunktet for alle barn må være hjemmekommunene, og disse må oppmuntres til å se og ta sitt ansvar” (samme sted: 11). Den langsiktige planen er å bygge de statlige institusjonene inn i det kommunale og fylkeskommunale hjelpeapparatet.

I 1987 kom det i grunnskolelovens § 13.1 en skjerping av prinsippene om at alle barn så langt mulig skal gå på den skolen de sokner til, men først med St.meld. nr. 54 (1989-90) *Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov* ble det klart at nå var tiden inne for at de statlige spesialskolene skulle legges ned eller omdannes til kompetansesentra med utadrettet virksomhet. Institusjonene for mennesker med psykisk utviklingshemming og institusjonsskolene var allerede vedtatt nedbygd. I St.meld. nr. 35 (1990-91) *Tillegg til St.meld. nr. 54 (1989-90) Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov* blir det foreslått at 6 statlige spesialskoler skal omdannes til regionsentra for elever med sammensatte lærevansker/atferdsvansker. Det skal også utvikles 6 landsdekkende sentra rettet mot barn, unge og voksne med synshemninger, hørselshemninger og språk, tale- og kommunikasjonsvansker. Det endelige tallet ble 13 landsdekkende sentra og 7 regionale (Dalen 2006).

4.2 Spesialundervisning i videregående opplæring 1965–1994 – mange små skritt og ett stort sprang²

Steen-komiteen fikk som en del av sitt mandat å vurdere behovet for opplæring for all ungdom mellom 16 og 19 år, og komiteen ble bedt om å ”legge fram plan for utviklingen av et skolesystem som kan by *all ungdom* i aldersgruppene 16–19 år likeverdige muligheter for utdanning og personlighetsvekst (...)” (Steen-komiteens innstilling I:5, vår kursiv). Vi ser enhetsskoletanken i dette; et skoleslag som med både teoretiske allmennutdanning og praksisorientert yrkesutdanning har plass til all ungdom.

² Denne fremstillingen bygger i stor grad på en tilsvarende fremstilling i Markussen (2000).

I sin drøfting av mandatet understrekes nødvendigheten av ”å være særlig oppmerksom på utdanningsmulighetene for den ungdom som har et handikap å overvinne” (samme sted:8).

I sin første innstilling (1967) gjorde komiteen rede for fem overordnede retningslinjer den mente burde ligge til grunn for utbygging av den videregående skolen. Blant de fem prinsippene merker vi oss to. Det første er prinsippet om at alle bør ha adgang til å gå tre år i videregående skole. Det andre, og ikke mindre viktige ”Skolene og undervisningen må ordnes slik at den enkelte får starte i den videregående skolen på det nivå vedkommende har nådd fram til ved avslutningen av 9-årig folkeskole, og undervisningen må til en hver tid – så langt det er praktisk mulig – tilpasses den enkeltes særlige forutsetninger med hensyn til evner og anlegg, arbeidskraft og standpunkt” (Steen-komiteen, innstilling I:13). Tanken om utbygging av flere spesialskoler er forlatt.

På samme tid (juni 1967) la Sosialdepartementet frem den nevnte stortingsmeldingen *Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede*. Her heter det at ”(...) utgangspunktet (...) må være at personer med funksjonshemninger utgjør en naturlig del av ethvert samfunn. (...) I stedet for å vente at funksjonshemmede ensidig skal tilpasse seg samfunnet, må samfunnet så vidt mulig tilpasses dem.(...) Et viktig prinsipp i den nye tankegangen er *normalisering*. Dette vil si at en ikke skal trekke unødvendige skillelinjer mellom funksjonshemmede og andre når det gjelder medisinsk og sosial behandling, oppdragelse, utdanning, sysselsetting og velferd.(...) En går ut fra at det nå stort sett rår enighet om disse prinsipper” (St.meld. nr. 88 (1966–67):7). Her bringes ordet normalisering for første gang inn i et norsk offentlig dokument. Også disse formuleringene vitner om det tidss skillet man er inne i.

I 1970 la Kirke- og undervisningsdepartementet frem stortingsmeldingen, *Om reform av gymnaset og forsøk med utbygging av det videregående skoleverk* (St.meld. nr. 91 1969–70). Meldingen bygget på en innstilling, *Reform av gymnaset*, (Gjelsvik-utvalget). Utvalget var blitt oppnevnt i 1962, og avga innstilling i 1967. Under behandlingen av Stortingsmelding 91 uttalte Kirke- og undervisningskomiteen at den ”sluttar seg prinsipielt til tanken om eit allsidig vidaregåande skoleverk, der all ungdom over grunnskolesteget har høve til å få ei utdanning etter givnad og interesser” (Innst. S. nr. 293 1970–71:629). Stortinget sluttet seg til komiteen, og dermed var det slått fast et prinsipp om at den videregående skolen man nå skulle ta fatt på å bygge, skulle være en skole for *alle*.

Steen-komiteen la frem sin tredje innstilling i 1970, og gikk inn for at retten til tre år på skole etter grunnskolen også må gjelde ”de som på grunn av funksjonshemninger ikke kan dra full nytte av vanlig undervisning og behandling, og som derfor krever støttetiltak” (Steen-komiteen III:39), og at det i mange tilfeller vil være riktig at de får gå mer enn tre år i videregående skole (s. 40). Videre sa komiteen at også funksjonshemmede burde ha rett til fritt utdanningsvalg, og at utdanningstilbud for funksjonshemmede burde bygges ut slik at også denne ungdommen kunne få rike valgmuligheter. Funksjonshemmet ungdom har, ”på lik fot med andre elever i den høyere skolen, krav på en undervisning som er tilpasset deres spesielle forutsetninger og muligheter” (samme sted). Komiteen spurte også om opplæring av funksjonshemmede burde foregå i vanlige skole eller spesialskoler, og svarer: ”Skolekomiteens prinsipielle syn er at en rekke forhold taler for sterkere integrering av de funksjonshemmede i det vanlige skoleverket” (samme sted, s. 39).

Enda et uttrykk for at man var inne i et tidsskille, var at Regjeringen i 1969 satte ned et utvalg for å utrede nye lovregler for spesialundervisning. Utvalget, ledet av Knut Blom, la frem sin innstilling i 1970. Denne innstillingen og behandlingen av den dannet grunnlaget for at Spesialskoleloven av 1951 ble opphevet. Spesialundervisning i grunnskolen ble fra nå regulert av bestemmelser i en sterkt revidert grunnskolelov, med ikrafttreden fra 1. januar 1976 (Blom-komiteens betydning for endringen i grunnskoleloven er også omtalt foran i kap. 4.1).

21. juni 1974 vedtok Stortinget en ny Lov om videregående opplæring. Den trådte i kraft 1. august 1976. Den nye loven skapte en videregående opplæring som avløste, og ideelt sett smeltet sammen det gamle gymnaset og den gamle yrkesskolen. Ambisjonen var å skape et likeverdig skoletilbud for *all* ungdom.

Men ingen hadde rett til inntak, heller ikke elever med behov for spesialundervisning. Inntaket var regulert av en inntaksforskrift (Rundskriv F-42/76), og skjedde i all hovedsak som en konkurranse på grunnlag av karakterene fra ungdomsskolen. Mange elever med behov for særskilt tilrettelagt opplæring var, på grunn av svake karakterer fra ungdomsskolen, sikre tapere i denne konkurransen. Derfor hadde inntaksforskriften en bestemmelse om at minst to prosent av elevplassene i det enkelte fylke skulle være disponert for søkere med behov for spesialundervisning (Rundskriv F-42/76,§8).

Den nye Lov om videregående opplæring slo fast at «Elev som ut fra en sakkyndig vurdering trenger spesialpedagogisk hjelp og støtte, skal få spesialundervisning» (Lov om videregående

opplæring, 1974, §11, 1. ledd). Denne paragrafen innførte rett til spesialundervisning i videregående opplæring. Loven åpnet også for opplæring ut over tre år etter sakkyndig vurdering (§8). Men problemet var at disse rettighetene først trådte i funksjon når ungdommen var blitt elev. Og ungdom med behov for spesialundervisning tapte ofte i konkurransen om plassene, og sto de utenfor hadde de ikke noen rettigheter.

Dette var en svekkelse av en rett ungdom med behov for spesialundervisning hadde hatt ifølge den opphevede Lov om spesialskoler. Dette grep Stortinget fatt i under behandlingen av stortingsmeldingen *Om spesialundervisning* (St.meld. nr. 98 1976–77) som KUF la frem i 1977.

Stortingskomiteen sa at ”Ifølge bestemmelser i tidligere lov om spesialskoler hadde alle funksjonshemmede, uavhengig av om de allerede var elev, denne retten. Komiteen ber departementet fremme forslag om endring i lov om videregående opplæring for å sikre denne retten” (Innst. S. nr. 315 1977–78:16). Stortinget ba på denne måten departementet om å arbeide for å lovfeste rett til inntak i videregående opplæring for elever med behov for spesialundervisning.

17. desember 1982 vedtok Stortinget fortrinnsrett til inntak i videregående opplæring for elever med behov for spesialundervisning. I §7.2 i Lov om videregående opplæring het det nå: ”Søkere til videregående opplæring i aldersgruppen 16–20 år som etter sakkyndig vurdering har særlig behov for tilrettelagt opplæring, har fortrinnsrett. Departementet skal gi nærmere regler”. Ikrafttreden ble utsatt inntil videre. I 1985 ble det lagt frem en stortingsmelding om spesialundervisning (St.meld. nr. 61 1984–85). Her gikk departementet inn for å la regelen om fortrinnsrett tre i kraft fra 1.1.87, med full virkning fra og med inntaket til videregående opplæring skoleåret 1987/88 (s. 74).

Denne bestemmelsen kolliderte imidlertid med en annen bestemmelse, i §6 i Forskrift om fortrinnsretten: ”Fylkesskolestyret kan sette en øvre grense for det antall plasser i vanlige klasser/tilbud som skal reserveres søkere med fortrinnsrett til inntak» (Kirke- og undervisningsdepartementet, rundskriv F-132-86). Med denne formuleringen sa man at ikke alle med fortrinnsrett var garantert inntak. En undersøkelse av inntaket skoleåret 1988/89 viste da også at om lag 20 prosent av søkerne med fortrinnsrett ikke ble tatt inn til spesialundervisning (Høines 1989:4-5).

I ei bok om fortrinnsretten, som i bokas undertittel omtales som retten til å stå på venteliste, skriver forfatteren ”(...) at søkeren har rett til å bli klassifisert som fortrinnsberettiget, men bortsett fra å få «klubbmerket» har søkeren ingen andre rettigheter enn i siste instans å kreve plass på opptaks- og ventelister etter ordinær konkurranse” (Aarnes 1987:61).

Det eksisterte enda en vei inn til spesialundervisning i videregående opplæring, og det var via søknad om individuell vurdering. Men også denne veien var regulert av en kvotebestemmelse i en forskrift: ”Inntil 2 prosent av fylkeskommunens totale antall elevplasser i grunnkurs (...) skal avsettes til søkere etter individuell vurdering» (Kirke- og undervisningsdepartementet, rundskriv 132/84, §4-3). Ved inntaket høsten 1988 var det om lag 40 prosent av dem som søkte inntak etter individuell vurdering som ikke ble tatt inn til spesialundervisning (Høines 1989:4-5).

Vi ser at det fantes to formelle veier inn til videregående opplæring for ungdom med behov for spesialundervisning, veier som tilsynelatende skulle være så åpne at de aller fleste som ønsket det, skulle kunne komme inn. I hvert fall gir ordet fortrinnsrett assosiasjoner til at her skal noen få lov til å gå foran andre. Men som vi ser, sånn var det ikke. Kvotebestemmelser satte effektive stopp for inntak til videregående opplæring for mange ungdommer med behov for spesialundervisning.

Denne situasjonen varte helt frem til skoleåret som begynte i august 1994. Da ble det iverksatt en omfattende reform av videregående opplæring, Reform 94. Dette var ikke en reform av spesialundervisningen, men en reform drevet frem av andre behov, primært av at alle som søkte, ikke kom inn, og av at alle som ønsket å fortsette etter å ha fullført et årstrinn, ofte ikke fikk plass på neste årstrinn (NOU 1991:4, Markussen 1991). Som et resultat av endringer i arbeidsmarkedet, ble andelen unge i aldersgruppen 15-19 som var i jobb, redusert fra 31 prosent i 1975 til åtte prosent i 1990 (Moen 1991, Grøgaard 1992). I denne 15-årsperioden skjer det altså, drevet frem av endringer i arbeidsmarkedet, et skifte i ungdommenes valg og preferanser. De strømmer til videregående opplæring, men videregående opplæring er ikke i stand til å ta i mot dem (Markussen 2007). Det ble også vurdert som en svakhet at spesialiseringen startet for tidlig og at breddekunnskapene og endringspotensialet var for dårlig (St.meld. nr. 33 1991-1992). For å utdanne arbeidskraft for fremtida måtte det endringer til. Derfor trengtes en omfattende reform, og den fikk landet i 1994. Denne reformen besto av mange elementer, hvor de mest sentrale var:

1. Antall studieretninger ble utvidet fra 10 til 13, men hver studieretning hadde nå bare ett grunnkurs. Dette betydde at antall inngangsporter til videregående opplæring var redusert fra 109 til 13 (Ot.prp. nr. 31 (1992-93):7).
2. Alle som hadde gjennomført niårig grunnskole fikk en individuell rett til inntak til ett av tre grunnkurs (§7 i Lov om videregående opplæring). Med sakkyndig vurdering kunne man få lov til å begynne på sitt primære ønske (Lov om videregående opplæring §8).
3. Elever som skulle ta fagbrev under Lov om fagopplæring i arbeidslivet skulle gå de to første årene i skole (§3).
4. Alle fikk rett til tre års heltids videregående opplæring, en rett som normalt skal tas ut innen fire år. Elever med behov for spesialundervisning kunne etter sakkyndig vurdering få bruke lenger tid, men ikke mer enn fem år (§8).
5. Alle skulle ha mulighet til å fullføre med en formell kompetanse, studiekompetanse, yrkeskompetanse eller dokumentert delkompetanse (§3).
6. Fylkeskommunene ble pålagt å etablere en oppfølgingstjeneste som skulle gi tilbud til ungdom med rett til videregående opplæring, men som ikke er i opplæring eller arbeid (§11a).

Dette var altså ingen reform av spesialundervisningen, men om vi studerer de sentrale elementene i reformen, ser vi at noen av dem var av svært stor viktighet for unge med behov for spesialundervisning. Når *alle* nå fikk rett til inntak til videregående opplæring, betydde det at de sperrene som konkurransebasert inntak og inntaksforskriftene hadde satt for unge med behov for spesialundervisning, nå var fjernet. Med Reform 94 skjedde det et *rettighetssprang* for elever med behov for spesialundervisning. Alle med behov for spesialundervisning hadde nå rett til å begynne i videregående opplæring; slik hadde det ikke vært tidligere.

Vi ser også at elever med spesialundervisning gis noen ekstra rettigheter. De kan, etter sakkyndig vurdering, komme inn på sitt primærønske, og de kan om nødvendig få lov til å bruke lenger tid. Innføringen av en ny formell kompetanseform, dokumentert delkompetanse, er også viktig for unge med spesialundervisning; mange av dem vil ikke ha de nødvendige forutsetninger for å klare studie- eller yrkeskompetanse, og dokumentert delkompetanse vil være et alternativ for mange av dem. Også etablering av en fylkeskommunal oppfølgingstjeneste må betraktes som positivt for elever med spesialundervisning; mange av

dem vil slite, med påfølgende fare for å velge bort videregående opplæring. En godt fungerende oppfølgingstjeneste vil da ha mulighet for å hjelpe dem til å fortsette.

Reform 94 er ikke begrunnet i behovet for endringer for elever med spesialundervisning. Likevel får vi noen endringer for denne gruppen som i tid faller sammen med noen andre endringer, og *rettighetsspranget* for elever med spesialundervisning i videregående blir et element i en trend.

På samme tid skjedde det en nedbygging av institusjonsbasert omsorg og utdanning. Fra 1. januar 1991 ble Reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming iverksatt. Hovedinnholdet i reformen var at mennesker med psykisk utviklingshemming ikke lenger skulle bo på sentrale institusjoner, men integreres i bomiljøer i sine kommuner og lokalsamfunn (Sandvin 2000).

Fra august 1992 ble det gjennomført en omlegging de statlige spesialskoler. De ble til landsdekkende eller regionale kompetansesentre, til fylkeskommunale videregående skoler eller til bruk for barnevern eller psykiatriske formål (KUF 1991). Bakgrunnen var at man ønsket at alle barn, unge og voksne skulle få et godt og meningsfullt tilrettelagt opplæringstilbud, primært i eget nærmiljø (KUF 1993) (se kap. 4.1 for en nærmere omtale av nedleggingen av de statlige spesialskolene).

Disse reformene bygde på de samme grunntankene, at elevene skulle ikke være på store, sentrale institusjoner, men gå på sin egen lokale skole. Dette var en politikk basert på normalisering og integrering, de samme overordnede prinsippene som stoppet den planlagte, storstilte utbyggingen av spesialskolene midt på 60-tallet, og som dannet grunnlaget for økt integrering av elever i grunnskole og videregående opplæring. Det er derfor ikke urimelig å si at både opphevelsen av Spesialscoleloven med påfølgende innlemmelse av bestemmelser om spesialundervisning i Lov om grunnskolen og Lov om videregående opplæring, utviklingen innenfor videregående opplæring med Reform 94 som et foreløpig endepunkt, reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming og omorganiseringen av de statlige spesialskolene, - alt var en del av den samme utviklingen. En utvikling som går fra omsorg og utdanning i institusjon til omsorg og utdanning i nærmiljøet, fra segregering til inkludering, fra muligheter for de få til muligheter og rettigheter for alle.

Skulle man oppsummere utviklingen av spesialundervisning innenfor videregående opplæring i perioden 1965 – 1994, kunne overskriften bli *mange små steg og ett stort sprang*. Perioden startet med ideer om segregering og spesialskoler, situasjonen blir gradvis bedre, både på det prinsipielle og det praktiske planet, og man ender opp med en rett for alle til å gå i videregående opplæring.

4.3 Individuell opplæringsplan blir lovpålagt og tilpasset opplæring taes inn i formålsparagrafen

I 1993 oppnevnte regjeringen et offentlig utvalg som skulle foreta en gjennomgang av opplæringssektorens styringsordning og legge frem forslag til et nytt og bedre opplæringslovverk (NOU 1995:18:24). Utvalget foretok en grundig drøfting av bestemmelsene om spesialundervisning. Vi vil trekke frem to forhold: Relasjonen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning, og bruk av individuell opplæringsplan.

Utvalget la vekt på at alle elever i utgangspunktet er omfattet av alle bestemmelser i opplæringslovverket, og at det ikke lenger er ”relevant å operere med begrepet integrerte elever” (s 102). Det som er interessant å fokusere på er hvem som skal segregeres: ”Det er dette som krever en særskilt beslutning” (s 102). Det tas utgangspunkt i at den ordinære opplæringen skal tilpasses den enkelte elev, og så lang som mulig ta ”hensyn til den enkelte elevs spesielle forutsetninger og evner” (s 103). Det er først når denne tilpasningen ikke er tilstrekkelig, at det blir behov for spesialundervisning: ”Det må derfor legges til grunn at vilkåret er at eleven har særlig behov i den forstand at vedkommende ikke kan få tilfredsstillende utbytte av ordinære klasseundervisning” (s 104).

Utvalget viser også at de har forstått at en elev som har rett til spesialundervisning i en skole, ikke nødvendigvis ville hatt det i en annen skole. Dette vil variere med i hvor stor grad den enkelte skole ”makter å tilpasse det ordinære opplæringstilbudet og på den måten imøtekomme de ulike elevenes behov” (s 103).

Læreplanene skal være styrende for elevenes læringsarbeid. Utvalget la til grunn at de gjeldende læreplaner som utgangspunkt må gjelde også for spesialundervisning, men at læreplanene må kunne fravikes for å sikre elever med behov for spesialundervisning et adekvat tilbud (s 123). Avviket må ”være bygd på en faglig-pedagogisk vurdering av den

enkelte elev, ikke på hensynet til for eksempel kommunenes økonomi” (s 123). Ved avvik fra læreplanene, var utvalget opptatt av at dette ble gjort slik at elevene fikk et kvalitativt godt tilbud. Derfor foreslo utvalget en lovfesting av individuelle opplæringsplaner for barn og unge som får spesialundervisning i grunnskolen og videregående opplæring (s 123). Utvalget så på individuelle opplæringsplaner som en nødvendig forutsetning for å kunne gi elever med særlige behov et likeverdig opplæringstilbud. Det ble også understreket at planene skulle ta utgangspunkt i det ordinære læreplanverket, at planen også skulle angi organiseringen av spesialundervisningen, samt at planen skulle samordnes med klassens plan. Det ble også foreslått at det skulle lovfestes at klassestyrer skal foreta en evaluering hvert halvår av den enkeltes spesialundervisning (s 124).

Regjeringen fulgte opp disse forslagene (Ot.prp. nr. 46 1997-98), og Kirke- utdannings- og forskningskomiteen på Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag (Innst. O. nr. 70 1997-98). I juni 1998 vedtok Odelstinget den nye opplæringsloven (Besl. O. nr. 68 1997-98), som altså innebærer en lovfesting av individuell opplæringsplan for barn og unge med spesialundervisning.

Det er vår vurdering at dette var en sentral beslutning. Nå krever samfunnet av lærerne at de, når en elev ikke arbeider mot full måloppnåelse, skal formulere elevens læremål i en egen plan. I forarbeidet til loven (NOU:1995:18) er dette knyttet til at i utgangspunktet skal alle ha tilrettelagt opplæring i en klasse, og at det skal begrunnes særskilt dersom en elev skal ut av fellesskapet.

NOU’ens vektlegging av tilpasset opplæring førte også til en annen viktig endring: Retten til tilpasset opplæring ble skrevet inn formålsparagrafen. Det skjedde 35 år etter at Blom-komiteen diskuterte muligheten for å plassere den der, men fant at den passet bedre i §7. I Opplæringslova er tilpasset opplæring det overordnede begrep. For å få god nok tilpasning, må noen elever også få spesialundervisning. Denne retten er nedfelt i §5. Eleven har rett til spesialundervisning hvis han eller hun ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Den sakkyndige vurderingen skal dermed ikke bare vurdere elevens lærevansker, men også om ”ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet” (Helgeland 2001: 185). Dermed blir det – som det også står i forarbeidet til loven – slik at: ”Om ein elev skal få spesialundervisning, er derfor eit stykke på veg avhengig av kva kommunen har sett inn av organisatoriske og pedagogiske

differensieringstiltak innanfor den ordinære opplæringa slik også ordninga er i dag” (Ot prp. nr 46 (1997-98): 167).

Dette illustrerer at drøftingene i NOU:1995:18 om forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning er en forløper for og leder frem til Søgner-utvalgets drøftinger og forslag om å fjerne spesialundervisning fra lovverket og vektlegge tilpasset opplæring enda sterkere (disse forslagene er nærmere redegjort for og drøftet nedenfor).

4.4 Veiledning om spesialundervisning

Det har vist seg at tolkningen og praktiseringen av lovens tekst om spesialundervisning er så varierende at Utdanningsdirektoratet i 2007 fant grunn til å sende et rundskriv til alle kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn med en presisering av hovedprinsippene i opplæringslovens bestemmelser om spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet 2007).

I rundskrivet skriver direktoratet bl.a.:

”Skoleeier (skolen) har ansvar for at alle elever får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og plikter å følge med på og ta stilling til om de får det. De som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5–1. I den grad skolen greier å ivareta elevenes behov gjennom det generelle prinsippet om tilpasset opplæring som gjelder alle elever, jf. opplæringsloven § 1–2, slik at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen uten ekstraordinære tiltak/avvik fra det ordinære, oppstår det ingen rett til spesialundervisning”.

”I et enkeltvedtak om spesialundervisning må det framgå klart hvilket opplæringstilbud eleven skal få. Et vedtak som bare dreier seg om omfanget av spesialundervisningen er ikke nok. I tillegg må vedtaket fastsette prinsippene for innholdet i og den organisatoriske gjennomføringen av opplæringen”.

”Direktoratet vil dessuten påpeke skoleeiers ansvar for at den enkelte skole har tilstrekkelige økonomiske ressurser til å oppfylle elevenes og barnas individuelle rettigheter etter regelverket”.

Utdanningsdirektoratet forsøker med dette rundskrivet å gå opp grensegangen mellom ordinær tilpasset opplæring og særskilt tilpasset opplæring, spesialundervisning. Det avgjørende kriteriet er om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Har eleven ikke slikt utbytte av den ordinære tilpassede opplæringen som alle elever skal ha, da skal eleven ha spesialundervisning. Enkeltvedtaket om spesialundervisning må også være tydelig på hvilket opplæringstilbud eleven skal ha, både når det gjelder omfang, innhold og organisering. Direktoratet understreker også at økonomiske argumenter (les: det blir for dyrt å gi spesialundervisning), ikke er gyldige. Skoleeier har ansvar for å oppfylle den enkeltes rettigheter, herunder retten til tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

I dette rundskrivet viser Utdanningsdirektoratet til en veiledning om spesialundervisning i grunnskolen og videregående opplæring (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004). Veiledningen tar sikte på å gi "(...) en felles referanseramme og felles forståelse av lov og læreplaner (...)" for "(...) både skolens arbeid med spesialundervisning og individuelle opplæringsplaner og PP-tjenestens sakkyndighetsarbeid" (samme sted:3). Veiledningen er ikke revidert i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet, men når det henvises til veiledningen i et rundskriv i februar 2007, må det forutsettes at den fortsatt er gyldig selv uten en slik revisjon.

Veiledningen går svært grundig gjennom regelverket for spesialundervisning, skolens arbeid med tilmelding til PPT, sakkyndig vurdering og individuelle opplæringsplaner. Vi gjengir kort noen av de sentrale punktene i veiledningen:

- Om en elev skal ha tilpasset opplæring i form av spesialundervisning, avhenger av den enkelte skoles evne til å gi elevene et tilfredsstillende utbytte innenfor rammen av ordinær tilpasset opplæring.
- Begrensede økonomiske midler kan ikke brukes som argument for ikke å gi nødvendig spesialundervisning.
- De ordinære læreplanene gjelder også for spesialundervisning, og i en rekke tilfeller kan elever med spesialundervisning følge ordinære læreplaner med tilfredsstillende utbytte, gitt at nødvendige ressurser stilles til rådighet.
- Spesialundervisning kan også gis med avvik fra de ordinære læreplanene.
- Spesialundervisning kan gis innenfor rammen av sammenholdt elevgruppe, men det tillates også at elever en del av tiden får spesialundervisning i mindre grupper eller enetimer.

- Før det gjøres vedtak om spesialundervisning skal det foreligge en sakkyndig vurdering.
- Alle som skal ha spesialundervisning skal ha en individuell opplæringsplan (IOP).
- Vedtak om spesialundervisning må klargjøre hvilket opplæringstilbud eleven skal ha, herunder omfang, organisering og innhold.
- Sakkyndig vurdering er rådgivende, men dersom vedtak ikke er i samsvar med sakkyndig vurdering, har vedtaksorganet en særskilt begrunnelsesplikt.
- Søkere til videregående opplæring med rett til spesialundervisning, kan etter sakkyndig vurdering ha rett til inntak til primært valg grunnkurs.
- Elever med rett til spesialundervisning i videregående, kan få heltidsopplæring i inntil to år ekstra dersom det er nødvendig for å nå opplæringsmålene.
- Læringer har ikke rett til spesialundervisning, men kan under visse forutsetninger få avvik fra de vanlige kontraktsvilkårene. Avvikene kan fastsettes i en IOP.
- Lærekandidater som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det vanlige opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. I slike tilfeller gjelder bestemmelsene om sakkyndig vurdering og IOP.

I tillegg til at denne veiledningen går gjennom regelverket for spesialundervisning, vektlegger den sterkt at opplæringen skal være inkluderende, likeverdig og tilpasset, og at dette også må gjelde elever med spesialundervisning: ”En konsekvens av dette er at en så langt som råd er, må søke å tilrettelegge opplæringen slik at en løser behovet for individuell tilpasning innenfor rammen av opplæring i vanlig gruppe/klasse” (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004:9). Men læringsarbeid utenfor klassefellesskapet utelukkes ikke: ”For noen elever kan arbeid i en mindre gruppe gi større mulighet for opplevelse av samhørighet enn det som er mulig i en ordinær elevgruppe. (...) Bruk av enetimer kan likevel være tilrådelig i visse situasjoner ut fra en totalvurdering av hva som tjener eleven best” (samme sted:48).

Veiledningen utfordrer skolene og lærerne til nøye å vurdere om det virkelig er behov for spesialundervisning, eller om det kanskje er mulig å gjøre noe på systemnivå som gjør spesialundervisning unødvendig. Det understrekes at behovet for spesialundervisning er avhengig både av forhold knyttet til den enkelte elev, men også til ulike sider ved det ordinære opplæringstilbudet (samme sted:48). ”Et sentralt spørsmål blir om læringsmiljøet er fleksibelt organisert, inkluderende og i tilstrekkelig grad rettet mot mestringsstrategier, framfor mer ensidig vekt på elevens tilkortkomming” (samme sted:12).

Veiledningen skriver: ”Det at en elev har vansker med å mestre sosiale ferdigheter og/eller et eller flere fag, trenger ikke å være ensbetydende med at eleven har behov for spesialundervisning. Når en skole blir bekymret for at en elev ikke får tilfredsstillende utbytte av undervisningen, bør skolen først vurdere om det er mulig og realistisk å avhjelpe vanskene innenfor ordinær opplæring og ordinære opplæringsmål. Det kan få som konsekvens at en justerer det ordinære opplæringstilbudet. Det kan for eksempel være aktuelt å vurdere bruk og omfang av delingstimer eller tolærersystem. Et slikt førtilmeldingsarbeid kan bidra til at færre elever får spesialundervisning. For å få til et godt førtilmeldingsarbeid kreves det at tilpasset opplæring ses både i et individperspektiv og i et systemperspektiv” (samme sted:32). Også i omtalen av arbeidet med sakkyndig vurdering er veiledningen opptatt av systemperspektivet: ”I tillegg til å utrede eleven bør en derfor kartlegge opplæringsinstitusjonens muligheter for å ivareta elevens behov for tilrettelegging, også innenfor det ordinære tilbudet” (samme sted:37). Dersom en prosess med sakkyndig vurdering konkluderer med at det ikke er behov for spesialundervisning, anbefaler veiledningen at PPT gir råd om hvordan skolen kan utvikle og tilrettelegge det ordinære opplæringstilbudet slik at eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen (samme sted:39).

Vår vurdering er at denne veiledningen om spesialundervisning går langt i å argumentere for en skole som i minst mulig grad tar i bruk spesialundervisning. Skolene og læreren utfordres til å jobbe med systemrettede tiltak for å skape en opplæringssituasjon som gjør spesialundervisning unødvendig fordi den ordinære tilpassede undervisningen gir så godt som alle elevene et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Spesialundervisning etter enkeltvedtak utelukkes ikke, men det skal først komme etter nøye vurderinger, og det skal være klart at eleven ikke vil få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Spesialundervisning bør gis innenfor rammene av klassefelleskapet, selv om smågrupper og enetimer i deler av undervisningen ikke utelukkes.

4.5 *I første rekke med radikalt forslag om å fjerne bestemmelser om spesialundervisning*

Landet hadde altså hatt to store reformer innenfor opplæring for aldersgruppen seks til nitten år på nittitallet. Reform 94 hadde ført til at så godt som hele ungdomskullene fortsatte inn i videregående opplæring etter at de var ferdige med grunnskolen. Selv om bare om lag 75-80

prosent av kullene fullførte videregående opplæring med bestått, vokste det frem et bilde av vi hadde en 13-årig grunnpplæring i Norge. Det ble behov for å se de to skoleslagene i sammenheng. På denne bakgrunn oppnevnte statsråd Trond Giske i oktober 2001 et utvalg under ledelse av direktør for Utdanningsetaten i Oslo Kommune, Astrid Søgne, som fikk som mandat å utrede ulike sider ved det 13-årige løpet. Etter regjeringsskiftet samme høst, utvidet statsråd Kristin Clemet utvalgets mandat og sammensetning.

Utvalget la frem sin hovedinnstilling, *I første rekke* (NOU 2003:16), i juni 2003. Innstillingen lå til grunn for Clemets stortingsmelding *Kultur for læring* (St.meld. nr. 30 2003-2004), som foreslo den reformen av den 13-årige grunnpplæringen som har blitt til Kunnskapsløftet. *I første rekke* drøftet spesialundervisningen svært grundig.

Utvalget tok utgangspunkt i formålsparagrafen i Opplæringslova, som sier at ”Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten” (§1-2), og slo fast at Opplæringslova ikke levner ”tvil om at alle har krav på tilpasset opplæring” (NOU 2003:16:84). Deretter presenterer utvalget sin ambisiøse målsetting om at de ønsket å ”(...) klargjøre hva som skal til for å ta inkluderingsbegrepet på alvor, både sosialt, faglig og kulturelt, ved å kreve tilpasset opplæring for alle, ment som *alle*” (samme sted).

Utvalget definerte inkludering som ”utvikling av skolen med det formål at den skal passe hele den menneskelige variasjonen” (s 84), i motsetning til integrering som handler om plassering basert på diagnostisering. Det ble poengtert at inkludering gjelder *alle*, ikke *alle med særlige behov* (s 87). Inkludering er å tilpasse skolen slik at den er i stand til å gi et tilpasset opplæringstilbud til alle.

Utvalget drøftet forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning, og påpekte at det er en klar sammenheng mellom skolenes/lærebedriftenes evne til å tilpasse opplæringen og bruken av spesialundervisning (s 86). Med god tilpasning av opplæringen vil flere få opplæring i tråd med sine evner og forutsetninger, og behovet for spesialundervisning vil reduseres.

Utvalget skrev også basert på forskningsresultater ”... at det er vanskelig å påvise at spesialundervisning i sin nåværende form samlet sett har noen stor effekt” (NOU 2003:16:95). Utvalget trakk frem funn fra forskningen som viser at mye spesialundervisning gis som

støttetimer i norsk, engelsk eller matematikk nesten uavhengig av årsaken til spesialundervisning (s 92), de omtalte spesialundervisningens avlastende funksjon (s 97) i forhold til å befri klassemiljøene for problemelever, og de omtalte hvordan den diagnostiske kulturen står sterkt innenfor spesialundervisning (s 90).

På bakgrunn av den grundige gjennomgangen av forskningen som utvalget gjorde, og på grunnlag av sine drøftinger av begrepene inkludering og tilpasset opplæring, konkluderte utvalget med at det er mulig å gi alle grupper av elever godt utbytte av undervisningen innenfor en inkluderende skole³. Dersom inkludering skal gjelde alle, og alle skal ha tilpasset opplæring i tråd med sine evner og forutsetninger, er det ikke behov for spesialundervisning; da vil alle få dekket sine opplæringsbehov innenfor rammen av tilpasset opplæring. På denne bakgrunn forslo utvalget å fjerne retten til spesialundervisning kombinert med en sterkere satsing på tilpasset opplæring: ”Kravet om tilpasset opplæring for alle etter opplæringslovens bestemmelser forsterkes (§1-2), og nåværende bestemmelser om spesialundervisning utgår” (NOU 2003:16: 83).

Da vi gjorde et intervju med Astrid Søggen i mars 2007, for å få vite litt mer om bakgrunnen og begrunnelsene for dette radikale forslaget, sa hun følgende:

”Utvalget la i hele sitt arbeid stor vekt på å forstå hva som skurrer i norsk grunnopplæring. På makronivå så det på mange måter bra ut. Men utvalget hadde en opplevelse av at skolen har et handlingsrom som ikke realiseres og som får konsekvenser for elevenes prestasjoner. Det var innenfor denne konteksten at vi gikk løs på det ene området etter det andre. Jeg var opptatt av at alt vi skulle legge fram, skulle være kunnskapsbasert. Når vi oppsummerte det vi visste om spesialundervisning, begynte vi å diskutere om dagens innretning på spesialundervisningen er et feilgrep. I den forstand at man har fattet en hel rekke beslutninger på ordninger rundt eleven - som faktisk kan ha en ekskluderende effekt - før man tenker gjennom hva som kan og bør skje med denne eleven og legger et løp for det. Utvalget var bekymret for at spesialundervisningen ikke godt nok sikrer at eleven får et optimalt læringsutbytte. Og når vi begynte å lese rapportene og snakke med folk som forsket på feltet,

³ Også OECD har konkludert på samme måte: ”... it would be fair to conclude that from an educational point of view there is no limit to the degree of inclusion possible. Examples are given (...) which show that all children however heavily disabled, can be included in regular schools with no detriment to themselves or other pupils providing the conditions are right” (OECD 1999:49).

så ble vi jo klar over at det er jo relativt solid dokumentert at spesialundervisning ikke nødvendigvis trenger å føre til en god utvikling og et godt læringsresultat.

Og jo mer vi diskuterte dette i utvalget - for å *forsikre* oss om at det enkelte individ ble *sett* med sine forutsetninger, så kom et stort flertall til at kanskje er retten til spesialundervisning en medvirkende årsak til at elever havner innenfor et regelregime som ikke er nok på elevens premisser med henblikk på elevens utvikling og prestasjoner.

Både jeg og mange i utvalget var rimelig sikre på at dette forslaget aldri kom til å overleve, men vi mente debatten var viktig å reise; nemlig om spesialundervisning fører til forventet vekst og utvikling hos den enkelte elev, eller om det bør velges en annen tilnærming. Det som jeg synes kom lite fram i debatten, var at vårt forslag var del av en helhetlig ”pakke” innenfor rammen av tilpasset opplæring, som bla omfattet basisgrupper, en endret rolle for PPT, ”sikring” av ressursene og selvsagt spesiell tilrettelegging både pedagogisk og ”teknisk” for elever med situasjonsbestemte behov. Jeg fikk noen ganger i debatten inntrykk av at utvalget med sine forslag hadde sviktet de svake. Utvalgets oppfatning var selvsagt en helt annen; vårt forslag var å forsterke tilpasset opplæring for *alle* - med lovmessig innskjerping i Opplæringslovens § 1-2”.

Vår tolkning av dette er at utvalget og utvalgslederen var opptatt av, på grunnlag av eksisterende kunnskap, å legge frem forslag til beste for enkeltelevne. Og det eksisterte en erkjennelse i utvalget av at spesialundervisningen, slik den ble praktisert, langt fra ga det ønskede og mulige utbytte for eleven. Det var på denne bakgrunn man ønsket å fremme et forslag som kunne gi elever som får spesialundervisning et helt annet og bedre tilbud, og konklusjonen var altså å fjerne spesialundervisning og satse desto sterkere på å få til en reell tilpasset opplæring.

4.6 Høringen, Departementet og Stortinget ville beholde bestemmelsene om spesialundervisning

I første rekke ble sendt på høring, og det kom inn over 500 høringsuttalelser. Mange uttalte seg om forslaget om å fjerne retten til spesialundervisning kombinert med en sterk satsing på tilpasset opplæring. Noen var enige i dette forslaget, men majoriteten av de som lot høre fra seg var i følge *Kultur for læring* uenige (St.meld. nr. 30 2003-2004:86). Nes og Strømstad

(2006) foretok en gjennomgang av høringsuttalelsene og de skriver at om lag halvparten støttet forslaget om å fjerne bestemmelsene om spesialundervisning. Da forslagene til reformen i grunnsopplæringen, Kunnskapsløftet, ble lagt frem, først i *Kultur for læring* (St.meld. nr. 30 2003-2004) og siden som forslag til endringer i Opplæringslova (Ot.prp. nr. 57 2004-2005), fremmet heller ikke Departementet forslag om å fjerne bestemmelsene om spesialundervisning. Stortinget sluttet seg til Departementets forslag.

Argumentasjonen, både i høringsuttalelsene, i stortingsmeldingen og i Stortingets behandling, var i hovedsak av rettsikkerhetsmessig, juridisk, økonomisk og kompetansemessige art. Pedagogiske argumenter ble ikke brukt i særlig grad. Hovedbekymringen var om det ville være mulig å sikre unge med behov for spesialundervisning et godt nok tilbud, nok ressurser og lærere med nødvendig kompetanse, uten disse bestemmelsene. Det ble i en rekke høringsuttalelser uttrykt frykt for at fylkeskommuner, kommuner og skoler i trange tider ikke ville prioritere unge med behov for spesialundervisning, dersom disse unge ikke hadde et lovverk i ryggen. Institutt for spesialpedagogikk (ISP) stiller seg i sin høringsuttalelse spørrende til om kommuner og skoler vil bruke de pengene som skal til for at elever ”som har behov for en mer omfattende individuell tilpasning av opplæringen enn det som er vanlig å gjøre gjennom tilpasning av vanlig undervisning” (ISP 2003:17), når retten til spesialundervisning er fjernet. Norsk forbund for utviklingshemmede argumenterer på liknende vis, og sier at ”den juridiske retten til individuell tilleggsressurs må beholdes” (NFU 2003:1).

Også Regjeringen brukte den samme argumentasjonen. Den redegjorde i *Kultur for læring* for mange av de problematiske sidene og svakhetene ved eksisterende spesialundervisning, og argumenterte for en sterkere satsing på tilpasset opplæring, men konkluderte med at retten til spesialundervisning måtte opprettholdes: ”Det er grunn til å tro at det blir vanskeligere å ivareta retten til tilpasset opplæring dersom retten til spesialundervisning fjernes” (St.meld. nr. 30 2003-2004:87). Departementet viste også til at ”(...) bestemmelsene om spesialundervisning [innebærer] saksbehandlingsregler som sikrer rettssikkerheten når det er tvil om det ordinære opplæringstilbudet til eleven fungerer godt nok” (samme sted). Derfor gikk departementet inn for å ”videreføre prinsippene i dagens bestemmelser om tilpasset opplæring og spesialundervisning” (samme sted).

Da saken kom til Stortinget sluttet alle opp om departementets forslag. Også Stortinget uttalte kjennskap til problemer og utfordringer med den eksisterende spesialundervisning, men endte likevel opp med denne konklusjonen: ”Komiteen mener videreføring av lovbestemmelsene

om rett til spesialundervisning er nødvendig for å ivareta elevenes rettsikkerhet” (Innst. S. nr. 268 2003-2004:37). Da endringer i Opplæringslova ble behandlet i Stortinget 4.juni 2005, ble det ikke foretatt noen endringer i § 5 Spesialundervisning.⁴

Hva var det som gjorde at Regjeringen og Stortinget ikke fulgte opp forslaget fra Søgnerutvalget? I intervju med oss i mars 2007 sa Kristin Clemet at bak denne beslutningen fra Regjeringen lå det et grundig arbeid. Blant annet var departementet i dialog med forskere som representerte ulike syn på dette spørsmålet. ”Vi gikk meget grundig inn i saken og skaffet oss kunnskap om hvordan spesialundervisningen virker. Vi kom til at det var mye som var galt, men at det ikke nødvendigvis skyldtes at man hadde en rett til spesialundervisning. Alt ville ikke bli bra bare ved å fjerne denne retten. Samtidig var det viktig å ivareta elevenes rettssikkerhet. Så vi valgte å gå en annen vei. Vi mente at det var mulig å gjøre noe med problemene, selv om vi beholdt retten til spesialundervisning”. Men hun ga også uttrykk for at hun hadde sett de gode argumentene for å fjerne spesialundervisningen: ”De argumentene som trakk den andre veien, er jo bl.a. knyttet til overforbruk av spesialundervisning og stigmatisering. Samtidig kan det ta oppmerksomheten bort fra ordinær undervisning. Målet må være færrest mulig inn i spesialundervisning. Alle skal jo egentlig få tilpasset opplæring. Men i noen tilfeller er det åpenbart at det må noe ekstra inn dersom den norske skolen skal være for alle”.

Rolf Reikvam (SV)⁵, leder av utdanningskomiteen på Stortinget, oppfattet at statsråden var positiv til utvalgets forslag: ”Jeg oppfattet det slik at departementet og Kristin Clemet var rimelig positive til dette, at statsråden hadde stor forståelse for forslaget”. Også Astrid Søgner mener dette. Hun sier at hun ”fikk en følelse av at ministeren var enig i hovedtenkningen bak forslaget - også fordi hun har en analytisk og helhetlig tilnærming. Men jeg ble ikke overrasket da dette ikke ble fulgt opp. *Kultur for læring* er godt forankret i utvalgets ånd. Helheten hadde vært mer komplett hvis forslaget om spesialundervisning hadde blitt fulgt opp. Kristin Clemet signaliserte aldri at dette blir vanskelig å gå for. Men hun fikk høre

⁴ Bortsett fra at ordene ”for barn, unge og voksne”, ble strøket i paragrafens tittel

⁵ Som leseren ser har vi intervjuet tre sentrale premissleverandører i forbindelse med prosessen fra *I første rekke* til *Kultur for læring* og vedtak av Kunnskapsløftet i Stortinget. Vi ønsket også å intervju dagens politiske ledelse. I henvendelsen til Kunnskapsdepartementet viste vi til oppdraget fra Utdanningsdirektoratet om å gjennomføre en gjennomgang av spesialundervisning innenfor Evalueringen av Kunnskapsløftet. Deretter ba vi om at vi som en del av den innledende datainnsamlingen i prosjektet, kunne få foreta et intervju med statsråd Øystein Djupedal. Vi fikk som svar at ”Statsråd Djupedal takker nei til forespørselen om å bli intervjuet”.

mange innlegg på konferansene rundt om land og strand, som handlet om at utvalgets forslag var vanskelig og kontroversielt og vil ramme de svake. Og jeg vet jo at nettopp spesialundervisning er ett av de områdene hvor man nesten ikke kan flytte et komma. Det er mange aksjeeiere i feltet, med standpunkter som ikke alltid er rasjonelt begrunnet”.

Også Rolf Reikvam var positiv til utvalgets forslag om å fjerne spesialundervisning. Det ga han uttrykk for i den offentlige debatten, og han gjentok det i intervju med oss i mars 2007: ”Jeg var langt på vei enig med Astrid Søgner og hennes utvalg, i at tilrettelegging er noe *alle* skal ha, og ikke være knyttet bare til spesialundervisning. Fjerning av bestemmelsen om spesialundervisning ville være en måte å styrke tilretteleggingstenkningen på. Jeg så verdien av å fjerne spesialundervisningstenkningen og den stigmatiseringen av enkeltelever som ofte følger av den”. Han knyttet sin begrunnelse for å støtte Søgner-utvalgets forslag også til ressursbruken i skolen: ”Dette var viktig også for å få i gang en debatt rundt ressursdisponering i skolen. Hvis vi hadde tatt vekk spesialundervisningen, tror jeg vi hadde tvunget skolene til å tenke bedre gjennom hvordan de bruker ressursene. Jeg tror mye gjøres slik det har vært gjort tidlig, man gjør ting etter gammel vane. Skal man få gjort noe i norsk skole må man ta tak i noen grunnleggende forhold og tilvante forestillinger. Og dette kan være et forhold hvor det trengs å ta tak. Da kunne skolene få til en bedre debatt om ressursbruk: Er det dette som er det beste for denne eleven? Jeg er sikker på at i norsk skole har det vært forferdelig mye dårlige opplegg innenfor spesialundervisningen”.

Til tross for disse vurderingene landet Rolf Reikvam på å støtte Regjeringens forslag, og han fremmet heller ikke forslag i Stortinget i tråd med forslagene fra Søgner-utvalget. Han forklarer dette slik: ”For meg var presset fra brukergrupper og foreldrerepresentanter avgjørende. Bunken med protester var kjempehøy. Dette er den saken der jeg har merket det største presset utenfra noen gang. Dette var helt klart utslagsgivende. Uten det sterke presset regner jeg med at vi hadde gått inn for forslaget om å fjerne bestemmelsene om spesialundervisning fra opplæringsloven, for i utgangspunktet var vi positive til det som lå i utvalgets tenkning. Men på grunn av det sterke og velorganiserte presset var det faktisk umulig å gjøre det”.

Både Reikvam og Søgner sa i intervju med oss i mars 2007 at de ikke så bort fra at dette sterke presset også hadde påvirket statsråden da hun ikke fulgte Søgner-utvalget på dette punktet. Søgner regner også med at Clemet ”sikkert måtte ta politiske hensyn – i samarbeidsregjeringen”. Kristin Clemet fastholder i intervju med oss at når Regjeringen ikke

foreslo å fjerne spesialundervisningen, så var det etter nøye og grundige faglige og politiske vurderinger: ”Det var ikke slik at argumentene var gode, men at pressgruppene var for sterke. Så skuggredd er jeg ikke. Vi søkte kunnskap og tvilte oss frem, og så gjorde vi det vi mente var best”.

Astrid Søgner uttrykte i intervju med oss i mars 2007, stor forståelse for at Regjeringen ikke fulgte opp utvalgets forslag, men hun mener også at det var en for defensiv holdning bare å legge forslagene til side. Hun mener at ”man i det minste kunne satt i verk forsøk i noen kommuner. Og så kunne man ha gått inn med midler til forskning som fulgte elevene på individnivå - og samholdt det som skjedde på individnivå med politisk-administrativ tilrettelegging på skole og kommunenivå, infrastruktur, kompetanse og PPT. Da hadde vi vært i gang”!

4.7 Ingen lovendring – premissene for spesialundervisning likevel endret?

Forslaget fra *I første rekke* om å fjerne bestemmelsene om spesialundervisning fikk ikke tilslutning. Det er likevel grunn til å spørre om forslagene og ikke minst selve omtalen av spesialundervisning i NOU'en, samt den etterfølgende debatt, har lagt et grunnlag for en ny kurs for spesialundervisningen i Norge.

Mange av høringsinstansene sluttet seg til premissene for forslaget; at det skal arbeides for en inkluderende skole hvor alle kan få opplæring i tråd med sine evner og forutsetninger innenfor rammene av en styrket og forbedret tilpasset opplæring. Mange av høringsinstansene uttalte også forståelse for at god tilpasset opplæring reduserer behovet for spesialundervisning: ”Det er selvsagt riktig som utvalget påpeker, at behovet for spesialundervisning har sammenheng med kvaliteten i den ordinære undervisningen” (ISP 2003:16).

Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) ønsket også å beholde den juridiske retten til tilleggsressurs etter enkeltvedtak, men argumenterer sterkt for en inkluderende skole: ”Det er særlig elever med de største hjelpebehovene som har størst utbytte av inkludert undervisning. I samvær med elever uten funksjonshemming vil de i langt større grad få tilgang på sosial og språklig stimulering. Dersom en mottar undervisning i segregerte grupper hvor de øvrige elevene også har omfattende funksjonshemming tar en fra disse elevene den mest grunnleggende stimuleringen” (NFU 2003:5).

Også departementet sluttet seg langt på vei til premissene for forslaget fra *I første rekke* (se også Bachmann og Haug 2006:66). Departementet gikk videre sterkt inn for den andre sentrale delen av forslaget, nemlig en forsterkning av tilpasset opplæring. Dette er jo også i tråd med retningslinjene for praktisering av spesialundervisning som departementet har formidlet gjennom sin veiledning om spesialundervisning i grunnskolen og videregående opplæring (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004).

Departementet viser til at det er stor variasjon mellom fylkeskommuner, kommuner og skoler når det gjelder bruk av spesialundervisning, og at "Ulikhetene er større enn det som lar seg forklare med en naturlig variasjon i antall elever med spesielle behov" (St.meld. nr.30. 2003-2004:85). Denne variasjonen i bruk av spesialundervisning kan skyldes bl.a. kvaliteten på tilpasningen i den ordinære undervisningen, og også kvaliteten på den spesialpedagogiske kompetansen på den enkelte skole.

Stortingsmeldingen sier: "Det er imidlertid et klart mål at spesialundervisning skal være nødvendig for en lavere andel elever enn hva tilfellet er i dag. Samtidig er det behov for å bedre kvaliteten på den spesialundervisning som gis. Det er også viktig at skoleeier vurderer modellene for tildeling av ressurser til skolene i lys av målet om en bedre tilpasset opplæring for alle elevene" (St.meld. nr.30. 2003-2004:87).

Også Stortinget sluttet seg til disse premissene. Da *Kultur for læring* ble behandlet i Stortinget sa en samlet Kirke- utdannings- og forskningskomité seg helt enig med departementet: "Komiteen er enig i at det er nødvendig å styrke den tilpassede opplæringen, slik at alle sider av læringsmiljøet tar hensyn til variasjonene i elevenes forutsetninger og behov. (...) det må arbeides målrettet for å redusere bruken av (...) [spesialundervisningen]" (Innst.S.nr.268 2003-2004:37).

Vår studie av prosessen viser tydelig at de fleste aktørene, Søggen-utvalget, høringsinstansene, departementet, Regjeringen og Stortinget mente at spesialundervisningen ikke virket etter intensjonene og at noe burde gjøres. Man argumenterte for sterkere fokusering på tilpasset opplæring og redusert bruk av spesialundervisning. Man argumenterte for en redusert bruk av segregerende virkemidler og økt satsting på å skape en inkluderende skole. Også våre intervjuer med Søggen, Clemet og Reikvam bekrefter dette.

Likevel fant ingen lovendring sted, og det juridiske, formelle grunnlaget for spesialundervisning er dermed uendret med Kunnskapsløftet. Våre intervjuer med de tre sentrale aktørene Søggen, Clemet og Reikvam gir grunnlag for å konkludere med at en sentral del av forklaringen ligger i press fra sterke aktører i feltet.

I intervju med oss i mars 2007 ga Rolf Reikvam uttrykk for at selv uten lovendring, tror han at debatten og Stortingsbehandlingen likevel kan medføre praksisendring: ”I komiteens innstilling prøvde vi å gi noen føringer som skulle påvirke praksis uten at vi endret loven. Og jeg håper jo at debatten og behandlingen – uten påfølgende lovendring - har påvirket praksis, slik at en i mindre grad tenker spesialundervisning, enkelttimer og enkeltvedtak”.

Det er grunn til å spørre om Reikvam har rett: Har den siste tids debatt, alt som er skrevet og sagt etter at *I første rekke* kom med sitt forslag, bidratt til å endre premissene for spesialundervisning i grunnopplæringen? Er det slik at den nesten unisone vektleggingen av tilpasset opplæring, av en inkluderende opplæring for *alle*, og av målet om at færrest mulig skal ha spesialundervisning etter enkeltvedtak, er med på å skape en ny grunnforståelse av forholdet mellom tilpasset opplæring, inkludering og spesialundervisning. Eller er det slik at den fortsatte eksistensen av paragrafen om spesialundervisning i opplæringsloven, bidrar til å legitimere og opprettholde en praksis som politikere og fagfolk ønsker å endre? Det gjenstår å se, og det er blant annet dette vår gjennomgang av spesialundervisningen skal studere.

5 Spesialundervisningens utfordringer i 2007

Vi har i kapittel 3 i denne rapporten vist at mange barn og unge får god hjelp av spesialundervisningen, mens for mange andre er det motsatt; spesialundervisningen fungerer som en kanal ut av ordinær undervisning og den faglige utviklingen uteblir eller svekkes. Tegner man med grov pensel, kan man si, selv om det altså fins mange enkelthistorier om vellykket spesialundervisning, at forskning har vist at man ikke oppnår de ønskede effekter av spesialundervisningen i Norge, verken i grunnskolen eller i videregående opplæring.

I kapittel 1 har vi sett at det er vanskelig å definere hvem som har spesialundervisning i en klasse eller på en skole. Følger man den juridiske definisjonen, er dette uproblematisk; da gjelder dette bare de som har enkeltvedtak om spesialundervisning. Problemet oppstår når man går inn i klassene og spør lærerne hvem som har spesialundervisning. Da peker de ofte ut flere enn de som har enkeltvedtak. Det betyr at mange lærere oppfatter spørsmålet om hvem som har spesialundervisning som et spørsmål om hva som skjer i klasserommet, hvilken type undervisning de gir, hvordan den er organisert, hvilken form og hvilket innhold den har. En slik tilnærming har vi kalt en praksisavgrensning i kontrast til en ren formalavgrensning.

Begrepene segregering, ekskludering, integrering og inkludering er drøftet i kapittel 2. Utdanningssystemet i Norge har ideologisk beveget seg fra villet segregering og ekskludering i retning integrering og inkludering. Det foregår en debatt om innholdet i begrepene integrering og inkludering. Mange hevder at mens segregering handlet om fysisk plassering, handler inkludering om at å tilpasse miljøet og undervisningssituasjonen til eleven for å ivareta både den faglige og sosiale utviklingen og å sørge for at eleven får reell tilhørighet til et sosialt fellesskap. Andre hevder at også segregering kan defineres slik, og at det ikke er forskjell på innholdet i de to begrepene.

Gjennomgangen av det politiske grunnlaget for spesialundervisning i kapittel 4 i denne rapporten illustrerer at det pågår en maktkamp i feltet. Dette ble tydeligst synliggjort ved at det radikale forslaget fra Søgner-utvalget om å fjerne spesialundervisning fra Opplæringslova ikke ble videreført verken av Regjering eller Storting. Begge disse aktørene så gode argumenter for å følge Søgner-utvalget, men gjorde det ikke, og dette forklares delvis med at

sterke aktører med sterke interesser i feltet utøvde press som påvirket det endelige utfallet av den politiske behandlingen.

Denne ambivalensen kan kanskje forklare at signalene til praksisfeltet fra statlige myndigheter spriker: Man beholder lovens paragraf om spesialundervisning, men samtidig sier Regjering og Storting at andelen som får spesialundervisning skal ned og det skal satses ekstra på tilpasset opplæring.

Et av de funnene som er gjort i tidligere forskning om spesialundervisning er den varierende bruken av spesialundervisning etter enkeltvedtak i norske kommuner. Mens det i noen kommuner ikke fins elever med enkeltvedtak, fins det andre kommuner hvor hver femte elev har enkeltvedtak om spesialundervisning. Slik variasjon fins også mellom fylkeskommuner, mellom grunnskoler og mellom videregående skoler. En hypotese, basert på de sprikende signalene fra statlige myndigheter, er at denne variasjonen vil bestå. Noen aktører vil oppfatte de sterke signalene om redusert bruk av enkeltvedtak og prioritering av tilpasset opplæring. For andre kan det å beholde bestemmelsen om spesialundervisning inn i Kunnskapsløftet, bidra til å legitimere eksisterende praksis; riktignok har vi fått en reform, men ettersom det ikke er gjort noen endringer på dette området, så vi kan vi fortsette som før.

Den alternative hypotesen, som også er lansert foran i rapporten, er at forslagene fra Søgnerutvalget og den etterfølgende debatt har vært med å snu oppfatningen om hvordan spesialundervisning skal praktiseres. At de sentrale signalene om en inkluderende, tilpasset opplæring er så sterke, at de, selv om spesialundervisning etter enkeltvedtak fortsatt fins i lovverket, legger føringer som vil resultere i redusert bruk av enkeltvedtak.

Utfordringen innenfor norsk spesialundervisning, slik vi ser det, er samtidig som bestemmelsen om spesialundervisning etter enkeltvedtak opprettholdes, å realisere de sterke signalene fra Storting og Regjering om at andelen barn og unge med spesialundervisning etter enkeltvedtak skal reduseres, at barn og unge skal få en tilpasset opplæring i tråd med sine forutsetninger innefor et inkluderende fellesskap. Dette forutsetter en praksisendring, dvs. at man må gjøre noe annet enn før og ikke erstatte spesialundervisning etter enkeltvedtak med spesialundervisningslik opplæring eller andre segregerende tiltak. Man kan altså ikke fortsette å gjøre det samme, men bare kalle det noe annet.

Det er med utgangspunkt i denne utfordringen vår gjennomgang av spesialundervisning, som en del av evalueringen av Kunnskapsløftet, skal gjennomføres. Vi skal ut i spesialundervisningens virkelighet for å undersøke hvordan dette arter seg. Vi skal ut å undersøke om praksisfeltet tar i mot de politiske signalene og føringene og endrer sin praksis i forhold til barn og unge med situasjonsbestemte behov og med behov for en særskilt tilrettelegging av opplæringen. For å gjøre dette tar vi utgangspunkt i følgende overordnede problemstilling: ”Hvilken sammenheng er det mellom ulike innsatsfaktorer i spesialundervisning (organisering, innhold, ressurser, læringsmiljø samt forutsetninger og begrunnelser), og resultatet av spesialundervisning i grunnskolen og i videregående opplæring”?

For å kunne besvare dette er det nødvendig å undersøke hver enkelt av innsatsfaktorene nevnt i problemstillingen, samt å kartlegge resultater av spesialundervisning. Som grunnlag for å gjøre dette har vi formulert seks forskningsspørsmål som vi skal arbeide ut fra:

1. Hvordan praktiseres spesialundervisning på de ulike nivåene i grunnopplæringen?
2. Hvilke forutsetninger og begrunnelser ligger til grunn for måten spesialundervisningen praktiseres på i norsk grunnopplæring?
3. Bidrar innføringen av Kunnskapsløftet til endringer i spesialundervisning?
4. Hvordan brukes ressursene i forhold til spesialundervisning?
5. Hvilke effekter på læringsmiljøet gir spesialundervisning i forhold til elevene?
6. Hvilke resultater oppnår man med spesialundervisning?

I gjennomføringen av prosjektet skal vi samle inn data både gjennom spørreskjema og intervju. Vi skal gjennomføre en spørreundersøkelse i et utvalg av fire fylkeskommuner inkludert alle de ca 90 kommunene i disse fylkene. Vi sender spørreskjema til alle rektorene på de om lag 100 videregående skolene i disse fylkeskommuner og alle de om lag 6-700 grunnskolene i disse kommunene. Videre foretar vi utvalg av 400 kontaktlærere på femte trinn, 400 kontaktlærere på tiende trinn og 400 kontaktlærere på vg1 i disse fylkeskommunene og kommunene. Til slutt velger vi ut alle elever i 25 klasser på hvert av de tre trinnene i hvert av de fire fylkene. Dette utgjør på hvert trinn $(25 \cdot 4) = 100$ klasser, eller om lag 2000 elever for hvert av de tre trinnene.

Grunnen til at vi velger ut hele klasser, og ikke bare enkeltelever med spesialundervisning etter enkeltvedtak, er at vi ønsker å fange bildet av ulike elevgrupper i klassene: elever med spesialundervisning etter enkeltvedtak, elever med spesialundervisningslik undervisning, gråsoneelever som burde hatt ekstra hjelp og støtte, men som ikke har det, samt de skoleflinke elevene. Dette gir oss også muligheter til å studere spesialundervisningen innenfor en kontekst; hvordan er klassene elevene med spesialundervisning går i, hva har classesammensetning å si for prestasjonene både til spesialundervisningselevne, gråsoneelevne, middelhavsfarerne og preseteristene?

En kvantitativ undersøkelse fanger som oftest opp et gjennomsnittsbilde. For å fange opp enkelthistorier som også kan kaste viktig lys over norsk spesialundervisning, skal vi også, på hvert av tre trinn, femte og tiende trinn i ungdomsskolen og vgl i videregående, gjennomføre intervjuer med 15 elever med spesialundervisning, deres foresatte, deres kontaktlærer, deres rektor og deres skoleeier.

Gjennom disse to undersøkelsene er intensjonen å samle inn relevante data slik at vi kan bidra til økt forståelse av sammenhengen mellom ulike innsatsfaktorer og resultater av spesialundervisningen. Data vil bli samlet inn i lys av de doble signalene som myndighetene har gitt ved å beholde spesialundervisning etter enkeltvedtak parallelt med en sterk satsing på tilpasset opplæring i et inkluderende fellesskap.

Litteratur

- Abnormskolekommisjonen (1877), *Indstilling fra den ved Kongelig Resolution af 16de Juni 1877 nedsatte Kommission betræffende det abnorme Skolevæsen*
- Asheim, Sigvald (1966), Om utbygging av spesialskolene. St.meld.nr 42 (1965-66) sett i lys av drøftingene omkring framlegget til ny skolelov. *Norsk skoleblad nr 19 – 1966, s. 838-39*
- Bachmann, Kari og Peder Haug (2006), *Forskning om tilpasset opplæring*. Volda: Møreforskning/Høgskulen i Volda. Rapport nr 62
- Bakken, John E. (1972), *Omsorgen for de ikke dannelsedyktige åndssvake. Trekk ved utviklingen i Norge fra 1880-årene til 1940-årene*. Hovedfagsoppgave Universitetet i Oslo
- Barton, Len (1998) Markets, Managerialism and Inclusive Education. I Clough P. (red): *Managing Inclusive Education*. London: Paul Chapman Publishing Ltd
- Besl.O.nr.68 (1997-1998) *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (opplæringslova). Oslo: Stortinget
- Birkemo, Anders (2002), *Læringsmiljø og utvikling*. UiO. Pedagogisk forskningsinstitutt.
- Booth, Tony (1995), Mapping Inclusion and Exclusion: Concepts for all? I Clark C., Dyson A., Millward A.: *Towards Inclusive Schools?* London: David Fulton Publishers
- Borgen, Per Erik (1971), Det er ikke Blomkomiteens oppfatning at all spesialundervisning skal til normalskolen. *Norsk skoleblad nr. 27/28 – 1971, s. 1319*
- Brantlinger, Ellen (1998), Educational Leadership and management Contexts, Theory and Practice in Special Education. I *Review of International Research, Winter 1997, Vol 67, No 4: 425-459*
- Dahl, Tove Stang (1978), *Barnevern og samfunnsvern: om stat, vitenskap og profesjoner under barnevernets oppkomst i Norge*. Oslo: Pax
- Dalen, Monica (1994), *”Så langt det er mulig og faglig forsvarlig...”* Oslo: Universitetsforlaget
- Dalen, Monica (2000), *Elever med spesielle behov – hvordan har de det i norsk skole*. Skolenett. Utdanningsdirektoratet.
- Dalen, Monica (2006), *”Så langt det er mulig og faglig forsvarlig”*. Oslo: Universitetsforlaget
- Danforth, Scott (2004), Postmodern heresy in Special Education: a Sociological analysis. *Mental Retardation*. 42, 6 s. 445-458.
- Egelund, Niels (2000), *Hvor er specialpedagogikken på vej omkring år 2000?* Millenniumbogen
- Engen, Tor Ola og Lars A. Kulbrandstad (2004), *Tospråklighet, minoritetsspråk og minoritetsundervisning*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Engen, Tor Ola (2003), *”Sometimes I two-times think....” competing interpretations of inclusion for language minority students*. I Booth T., Nes K. og Strømstad M.: *Developing Inclusive Teacher Education*. London: RoutledgeFalmer
- Emanuelsson, Ingemar (2001), Reactive versus proactive support coordinator roles: an international comparison. *European Journal of Special Needs Education*. 16, 2, 133-142.

- Fasting, Rolf (2005), *IKT-basert læringsstøtte for elever med lese- og skrivevansker: utprøving av MultiFunk, et hjelpemiddel i lese- og skriveopplæringen*. Oslo: Institutt for spesialpedagogikk, Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo
- Foreldreforeningen (1966), *Foreldrelaget ved Grenland offentlige spesialskole 1966*. Norsk skoleblad nr. 25 -1966, s. 1223
- Froestad, Jan (1999) Normalisering som disiplinering. I Meyer, Siri og Thorvald Sirnes, *Normalitet og identitetsmakt i Norge*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Fylling, Ingrid (2002), *Forvaltningsregime og skolepraksis. Tildeling og bruk av ressurser i grunnskolens spesialundervisning*. Norges forskningsråd
- Gallagher, Deborah J. (1998), The Scientific Knowledge Base of Special Education: Do We Know What We Think We Know. *Exceptional Children*. Vol. 64, nr. 4 s. 493-502.
- Gartner, Alan og Dorothy K. Lipsky (1999), «Disability, human rights and education: the United States». I: Armstrong, Felicity og Len Barton, eds., *Disability, human rights and education*. Buckingham – Philadelphia: Open University Press
- Gilhool T.K. (1976), «Changing public policies: Roots and forces». I: Reynolds, M.C., ed., *Mainstreaming: origins and implications*, (8–13). Reston: Council for Exceptional Children
- Gitlesen, Jens P. (2006), Spesialundervisning, inkludering og inkompetanse. *Spesialpedagogikk* nr 5
- Graven, Torø (2005), *Seeing through touch: when touch replaces vision as the dominant sense modality*. Oslo: Institutt for spesialpedagogikk, Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo
- Grøgaard, Jens B. (1992), *Skomaker, bli ved din lest? En analyse av ulikhet i utdanning og arbeid blant unge menn på 80-tallet*. Fafo-rapport nr. 146. Oslo: Fafo.
- Grøgaard, Jens B. (2002), Integrerte eller segregerte undervisningsopplegg i videregående opplæring: Hvilke gir best resultater? I *Tidsskrift for ungdomsforskning* nr 2.
- Grøgaard, Jens B., Ida Hatlevik og Eifred Markussen (2004), *Eleven i fokus? En brukerundersøkelse av norsk spesialundervisning etter enkeltvedtak*. NIFU STEP rapport 9/2004.
- Haug, Peder (1999), *Spesialundervisning i grunnskolen*. Oslo: Abstrakt forlag
Utdanningsvitenskapelig serie
- Haug, P. (2004): Fins den spesialpedagogiske kompetansen det er bruk for i skulen?
Spesialpedagogikk 5/2004:
- Hausstätter, Rune Sarroma (2004), An alternative framework for conceptualising and analysing special education research. *European Journal of Special Needs Education*. 19, 3, 367-374.
- Hausstätter, Rune Sarroma (2006), Vilje til likhet: om norsk spesialpedagogikkens legitimitet. *Spesialpedagogikk*. 7, s. 4-11.
- Hausstätter, Rune (2007a) *Ulikhetens utfordring: Refleksjoner rundt spesialpedagogiske grunnlagsproblemer*. Phd-avhandling NTNU Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse Pedagogisk institutt (under utarbeidelse)
- Hausstätter, Rune Sarroma (2007b), Students' Reasons for Studying Special Needs Education: Challenges Facing Inclusive Education. *Teacher Development* , 11, 1

- Hausstätter, Rune and Connolley S. (2007), Towards an Ethics of Research Programmes in Special Education. *International Journal of Disability, Development and Education*. 54, 4.
- Hautamäki, Jarkko (1993), Schooling the mind. Education revised. I: H. Perho, H. Täty og P. Sinisalo (red) *Crossroads between mind, society and culture* (s. 1-19). Joensuu: Joensuu University
- Helgeland, Geir (2001), *Opplæringslova Kommentarutgave* Oslo: Universitetsforlaget
- Høines, Else (1989), *Særskilt tilrettelagt opplæring: En undersøkelse om inntak av elever*. Videregående opplæring 5/89, s. 4–5. Oslo: Rådet for videregående opplæring
- Innst.O. nr.70(1997-1998), *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om grunnskolen og videregående opplæring* (opplæringsloven). Oslo: Stortinget
- Innst.S. nr. 293 (1970–71), *Tilråding frå kyrkje- og undervisningsnemnda om reform av gymnaset og forsøk med utbygging av det videregående skoleverket*. (St.meld. nr. 91 for 1969–70). Oslo
- Innst.S. nr. 315 (1977–78), *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om spesialundervisning*. St.meld. nr. 98 (1976–77). Oslo
- Innst. S. nr. 268 2003-2004:37, *Innstilling fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Kultur for læring*. Oslo: Stortinget
- Institutt for spesialpedagogikk (2003), *NOU 2003:16. I første rekke. Forsterket grunnopplæring for alle*. Høringsuttalelse. Oslo: ISP
- Jahnsen, Hanne, Svein Erik Nergaard og Sandra Val Flaatten (2007) *I randsonen*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Jenkinson, Josephine.C. (1997), *Mainstream or Special? Educating Students with Disabilities*. London og New York: Routledge
- Johannesen, Trond (1971), *Innstilling om lovregler for spesialundervisning*. *Norsk skoleblad* nr. 43 – 1971, s. 2002-2005
- Johnsen, Berit (2000), *Et historisk perspektiv på ideene om en skole for alle*. Oslo: Unipub forlag
- Kauffman, James M. and Hallahan, Daniel P. (1995), *The Illusion of full Inclusion*. pro-ed, Austin, Texas
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1967), *Innstilling I om det videregående skoleverket fra skolekomiteen av 1965*. Oslo
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1969), *Innstilling II om det videregående skoleverket fra skolekomiteen av 1965*. Oslo
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1970), *Innstilling III om det videregående skoleverket fra skolekomiteen av 1965*. Oslo
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1971), *Innstilling om lovregler for spesialundervisningen m.v.*
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1974), *Mønsterplan for grunnskolen*
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1977), *Rundskriv F-42/76, Forskrift om inntak i den videregående skolen for skoleåret 1976/77*. Oslo
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1984), *Rundskriv F-132/84, Forskrift om inntak i fylkeskommunale og kommunale videregående skoler*. Oslo

- Kirke og undervisningsdepartementet (1986), *Rundskriv F-132/86, Forskrift om fortrinnsrett til inntak til videregående opplæring i fylkeskommunale og kommunale videregående skoler*. Oslo
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1991), *Omstrukturering av spesialundervisning*. KUF-tema 1/91. Oslo
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1993), *Omstrukturering av spesialundervisning*. F-3026/KUF. Oslo
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1993), *Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen*.
- Kunnskapsdepartementet (2006), *Læreplanverket for kunnskapsløftet*. Midlertidig utgave juni 2006
- Kvalsund, Rune (1997), I gråsona. Om opplæringssituasjonen for gråsoneelever i videregående opplæring. I Båtevik Finn O., Rune Kvalsund og Jon Olav Myklebust (1997), *På særvilkår. Om gråsoner, overganger og kanalisering i videregående opplæring*. Forskningsrapport nr.24. Volda. Høgskolen i Volda og Møreforskning Volda
- Kvalsund, Rune (1999), Inkludering – eller ekskludering? I Kvalsund, Rune, Trine Deichmann Sørensen og Per Olaf Aamodt (red), *Videregående opplæring – ed en skilleveg?* Oslo: Tano Aschehoug
- Kvalsund, Rune og Jon Olav Myklebust (1998), *Innestenging, utestenging eller inkludering? Om læringsvilkår, gjennomstrøyming og fråfallsmønster for særvilkårselever i videregående opplæring*. Forskningsrapport nr 35. Volda: Møreforskning/Høgskulen i Volda
- Kyrkje- og undervisningsdepartementet (1967), *Tilråding om Reform av gymnaset fra Utval til å vurdere reform av fagleg innhold og indre oppbygging i gymnaset*. Oslo
- Lov av 13. juni 1949 nr. 24 om grunnskolen med endringer
- Lov av 13. juni 1969 om grunnskolen
- Lov 1951 om spesialskoler
- Lov 21.06.74 nr. 55 om videregående opplæring
- Lov 17.06.98 nr 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova). Sist endret 30.juni 2006, med virkning fra 1.januar 2007 <http://www.lovdato.no/all/nl-19980717-061.html>
- Markussen, Eifred (1991), På kryss og tvers. I *NOU 1991:4, Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Markussen, Eifred (1998), *Segregerings-saksa. Om kompetanseoppnåelse blant elever og lærlinger med og uten særskilt tilrettelagt videregående opplæring*. Fafo-notat 1998:14. Oslo: Fafo
- Markussen, Eifred, (2000), *Særskilt tilrettelagt opplæring i videregående - hjelper det? Om segregering, inkludering og kompetanseoppnåelse i det første Reform 94-kullet*. Fafo-rapport-341. Oslo: Fafo
- Markussen, Eifred (2001), *Spesialundervisning i videregående – hjelper det?* I *Norsk pedagogisktidsskrift* 5/2001, 467-486.Universitetsforlaget
- Markussen, Eifred (2004), *Special education: does it help? A study of special education in Norwegian upper secondary schools*. I *European Journal of Special Needs Education*. Vol. 19, No.1, 2004. Routledge, London.

- Markussen, Eifred, (2007), Reform 94 lever videre – men videregående svikter hver femte ungdom! I Hølleland, Halvard (red) *Politikk og pedagogikk i Kunnskapsløftet*. Oslo: Cappelen Akademiske. Under utgivelse
- Markussen, Eifred og Nina Sandberg (2000), Havner pengene der de skal? Om bruk av ressurser til spesialundervisning innenfor videregående opplæring i Buskerud skoleåret 1999/2000. NIFU skriftserie nr 5/2000. Oslo: NIFU
- Markussen, Eifred, Synnøve S. Brandt & Ida K. R. Hatlevik (2003) *Høy pedagogisk bevissthet og tett oppfølging. Om sammenheng mellom pedagogikk og sosialt utbytte av videregående opplæring for elever med spesialundervisning*. Oslo: NIFU Rapport 5/2003.
- Moen, Ketil (1991), *Ungdomsundersøkelsen 1990*. Foreløpig rapport. 17-24-åringenes tilpassing til arbeidsliv og utdanning m.m Oslo: Arbeidsdirektoratet
- Moen, Vegard og Anne Øie (1994), *Spesialundervisning. En kartlegging av undervisning for barn og unge med særskilte behov i grunnskolen og i den videregående skolen*. Rapport 9403. Volda: Møreforskning
- Myklebust, Jon Olav (1999), Særvilkårselevar i vidaregåande opplæring – vegar og vegval. I Kvalsund, Rune, Trine Deichmann Sørensen og Per Olaf Aamodt (red), *Videregående opplæring – ed en skilleveg?* Oslo: Tano Aschehoug
- Nevøy, Anne (2003), Special education: an academic discipline in an impasse? *International Journal of Inclusive Education*. 7, 4 357-374.
- Nes, Kari, Kjell Skogen og Marit Strømstad (2004), *Inkluderende skoler? Casestudier fra fem skoler*. Høgskolen i Hedmark, rapport 14/2004
- Nordahl, Thomas (1998), *Er det bare eleven? Problematferd i lys av tilpasningskrav og kontekstuelle betingelser i skolen*. Rapport 12e/98. NOVA
- Nordahl, Thomas (2000), *En skole – to verdener*. Et teoretisk og empirisk arbeid om problematferd og mistilpassning i et elev- og lærerperspektiv. Rapport 11/00. NOVA
- Nordahl, Thomas og Terje Overland (1998), *Idealer og realiteter, evaluering av spesialundervisningen i Oslo kommune*. Oslo: NOVA rapport 20/98
- Norsk forbund for utviklingshemmede (2003), *NFUs høringsuttalelse vedrørende kvalitetsutvalgets innstilling og andre aktuelle problemstillinger*. Oslo: NFU
- NOU 1991:4, *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- NOU 1995:18, *Ny lovgivning om opplæring. "... og for øvrig kan man gjøre som man vil"*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- NOU 2003:16, *I første rekke. Forsterket kvalitet i grunnopplæringen for alle*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- OECD (1999), *Inclusive education at Work. Students with disabilities in mainstream schools*. OECD
- Ot.prp. nr. 31 (1992–93), Om lov om endring i lov 21.juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring og i lov 23.mai 1980 nr. 13 om fagopplæring i arbeidslivet. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1992

- Ot.prp. nr. 46 (1997-98), Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Oslo: Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet
- Ot.prp. nr. 57 (2004-2005), *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*. Oslo: Utdannings- og forskingsdepartementet
- Payne, Jonathan (2000) A Tale of Two Curriculums: putting the English and Norwegian curriculum Models to the test of the 'high skills' vision. *Journal of Education and Work*, 15/2, 117-143.
- Person, Bengt (1998), *Specialpedagogisk arbeid i grunnskolan*. Specialpedagogiske Rapporter. Nr. 11. Göteborgs Universitet. Institutionen for Specialpedagogikk.
- Ravneberg, Bodil (1999), *Normalitetsdiskurser og profesjonaliseringsprosesser. En studie av den spesialpedagogiske yrkesutviklingen 1880-1990*. Rapport nr 69 institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitetet i Bergen.
- Ravneberg, Bodil (2001), *Normalskolen for normaleleven. I Arr 1-2 2001: 56-63*
- Riksrevisjonen (2006): *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*. Dokument nr. 3: 10 (2005 – 2006).
- Sandvin, Johans Tveit (1996), *Velferdsstatens vendepunkt?: en analyse av reformen for personer med utviklingshemmingsom uttrykk for brytninger i velferdsstaten*. Bodø: Nordlandsforskning
- Sandvin, Johans T. (2000), «Omsorgen for utviklingshemmede – fortid, reformtid og framtid». I: Markussen, Eifred, red., *Menneskeverd – funksjonshemmet i Norge*. Oslo: Gyldendal Akademiske
- Sarason, Seymour B. (1993), *The Case for Change*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Schnorr, Roberta F. (1990), “Peter? He comes and goes.....” First Graders’ Perspectives on a Part-Time Mainstream Students. I *JASH 1990, Vol 15, No 4, 2: 231-240*
- Sirnes, Thorvald (1999), Alt som er fast, fordamper? I Meyer, Siri og Thorvald Sirnes *Normalitet og identitetsmakt i Norge*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Skogen Kjell, Kari Nes og Marit Strømstad (2003), *Reform 97 og inkluderingsideen. En vurdering av om innføringen av Reform 97 har ført til at skoler har utviklet inkluderende praksis, sosialt, faglig og kulturelt*. Synteserapport
- Skouen, Arne (1966), *Retteferd for de handicappede*. Oslo: H. Aschehoug
- Skrindo, Magne (1967), Oss ansvarlige og uansvarlige i mellom. *Norsk Skoleblad nr.17, s. 678*
- Skrtic, Thomas (1995): *Disability and Democracy*. Teachers College, Colombia University, New York, London
- Skaalvik Einar M. (2000), Klassestørrelse og behov for spesialundervisning. I: *Spesialpedagogikk* 3 s.10–16.
- Skårbrevik, Karl J. (1996), *Spesialpedagogiske tiltak på dagsorden. Evaluering av prosjekt ”Omstrukturering av spesialundervisning ”*. Forskningsrapport nr 35. Volda:
- Slagstad, Rune (1998), *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax forlag A/S
- Slapgård, Bjarne (1967), Urett mot ein skole. *Norsk skoleblad Nr. 9-67:334*

- Sollie, Kjell-Arne (2005), *Kunnskapsstatus om spesialundervisning i Norge*. Oslo: Utdanningsdirektoratet
- Sosial og helsedirektoratet (2006), *Full deltakelse for alle?* <http://www.dok.no/full-deltakelse-for-alle-utviklingstrekk-2001-2006-.372472-48782.html> (Hentet fra nettet 21.02.07)
- Stangvik, Gunnar (1970), *Effekter av spesialundervisning. En kritisk oversikt og et eget empirisk bidrag*. Lärarhögskolan i Göteborg. Pedagogiska institutionen.
- Stangvik, G (1998): *Skolens spesialundervisning som bremse*. Kronikk Aftenposten 18.11.98
- Statistisk sentralbyrå (2006), *Statistisk årbok*. <http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-162.html> (Hentet fra nettet 21.02.07)
- St.meld. nr. 42 (1965–66), *Om utbygging av spesialskolene*. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet
- St.meld. nr. 88 (1966–67), *Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede*. Oslo: Sosialdepartementet
- St.meld. nr. 91 (1969–70), *Om reform av gymnasene og forsøk med utbygging av det videregående skoleverk*. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet
- St.meld. nr. 98 (1976–77), *Om spesialundervisning*. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet
- St.meld. nr. 23 (1977–78) *Funksjonshemmede i samfunnet*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet
- St.meld. nr. 50 (1980 – 81) *Om statens skoler for spesialundervisning*. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet
- St.meld. nr. 62 (1982–83) *Om Grunnskolen*. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet
- St.meld. nr. 61 (1984–85), *Om visse sider ved spesialundervisninga og den pedagogisk-psykologiske tenesta*. Oslo: Kyrkje- og undervisningsdepartementet
- St.meld. nr. 54 (1989–90), *Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov*. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet
- St.meld. nr. 35 (1990–91), Tillegg til St.meld. nr. 54 (1989–90) *Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov*. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet
- St.meld. nr. 33 (1991–92), *Kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- St.meld. nr. 30 (2003–2004), *Kultur for læring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet
- St.meld. nr. 16 (2006–2007), *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Strømstad, Marit (1995), *Elle melle – eller alle? I Kulbrandstad L.A. og Øygarden B. (red): Peilepunkter*. Vallset: Oplandske bokforlag
- Söder, Morten (1992), *Normalisering og integrering: Omsorgsideologier i et samfunn i endring. I: Sandvin, Johans T.(red): Mot Normalt? Omsorgsideologier i forandring*. Oslo: Kommuneforlaget

- Sørli, Mari-Anne og Thomas Nordahl (1998): *Problematferd i skolen. Hovedfunn, forklaringer og pedagogiske implikasjoner*. Hovedrapport fra forskningsprosjektet "Skole og samspillsavanser". Oslo: NOVA. Rapport 12a/98
- Telhaug, Alfred O. (1997), *Utdanningsreformene*. Oslo: Didakta Norsk Forlag AS
- Thomas, Gary and Andrew Loxley (2001), *Deconstructing special education and constructing inclusion*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Thomas, Gary, David. Walker and Julie Webb (2005) Inclusive education: the ideals and the practice. In: The Routledge Falmer Reader in Inclusive Education. NY: Routeledge
- Thronsen, Inger Skattebo (2005), *Selvregulert læring av matematikkferdigheter: en studie av elever på begynnertrinnet* Oslo: Institutt for spesialpedagogikk, Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo
- Tjomsland, B. (1966), *Evneveike barn i spesialskole*. Norsk skoleblad nr. 19 – 1966, s. 827 – 831
- Tøssebro, Jan (2003), *Utviklingshemmede i norsk skole*. I: SOU 2003:35.
- Tøssebro, Jan (2006), Introduksjon: Å vokse opp med funksjonshemming – i kontekst. I Tøssebro J. og Ytterhus B.(red): *Funksjonshemmete i skole og samfunn*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Tøssebro Jan og Borgunn Ytterhus (red) (2006), *Funksjonshemmete i skole og samfunn*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- UNESCO (1994), *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*. UNESCO, Paris
- Utdanningsdirektoratet (2007), *Hovedprinsippene ved spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp – presisering av enkelte bestemmelser i opplæringsloven*. Udir-1-2007. Oslo: Utdanningsdirektoratet
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2004), *Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring Veiledning. Regelverk, prosedyrer og prosesser*. Revidert utgave 2004. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet
- Vislie, Lise (2004), *Spesialpedagogikkens vilkår under moderniteten*. I *Utbildning & demokrati. Tidsskrift for didaktik och utbildningspolitik*. Volym 13, nummer 2, 2004. Örebro: Örebro universitet
- Vislie, Lise (1995), *Integration Policies, School Reform and the Organisation of Schooling for Handicapped Pupils in the Western Societies*. I Clark C., Dyson A., Millward A.: *Towards Inclusive Schools?* London: David Fulton Publishers
- Ytterhus, Borgunn og Jan Tøssebro (2005) *En skole for alle?* NTNU rapport
- Aarnes, Arne (1987), *Rett retrett. Om skoleretten som ble retten til å stå på venteliste*. Oslo: NKS-forlaget
- Aarnes, Arne (1999), *"Tilfredsstillende utbytte" Den nye opplæringsloven og retten til spesialundervisning*. Tønsberg: Litera