

Forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning

Politiske føringer i tidsperioden 1969 til 2009

Jørgen Hildal Lund



Masteroppgave i spesialpedagogikk ved
Det utdanningsvitenskaplige fakultet,
Institutt for spesialpedagogikk

UNIVERSITETET I OSLO

1. juni 2010

Sammendrag

Tema og problemstilling

Det nylige Midtlyngutvalget (NOU 2009:18 *Rett til læring*) og det tidligere Søgnetutvalget (NOU 2003:16 *I første rekke*) har begge fremmet forslag om at tilpasset opplæring bør erstatte retten til spesialundervisning. Dette er således to utredninger som har kommet innenfor en politisk ramme. Denne masteroppgaven tar for seg forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning, og hvordan dette *forholdet* har blitt omtalt i sentrale skolepolitiske dokumenter den senere tid? Hva slags politiske føringer har blitt gitt de siste 40 åra? Med bakgrunn i dette er det utformet følgende problemstilling:

På hvilken måte blir forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning omtalt i sentrale skolepolitiske dokumenter i tidsperioden 1969 - 2009?

Metode og materiale

Gitt mitt valg av problemstilling er det følgelig noen premisser med tanke på metodisk tilnærming. I og med at den avgrensede tidsperioden strekker seg fra 1969 og frem til 2009 har jeg da valgt å bruke historisk forskning som metode. Dette er en metode som innebærer tolking av kilder. Materiale i oppgaven blir dermed de skolepolitiske dokumentene som fremstår som kilder. Når en bruker historisk forskning som metode er det to hovedutfordringer som melder seg, det ene er å finne gode og troverdige kilder og det andre er tolking av kildene.

Resultater og konklusjoner

I 1970 ble det levert en innstilling om lovendringer for spesialundervisning. Komiteen som utarbeidet denne opererte med et prinsipielt skille mellom det som den gang ble betegnet som vanlig undervisning og spesialundervisning. Spesialundervisning skulle på sin side operere med et utvidet undervisningsbegrep i hensikt å gi alle barn og unge et likeverdig opplæringstilbud. Den påfølgende lovproposisjonen vektla at pedagogiske ideer og fagkunnskap burde gjelde for alle elevene. Tilpasset opplæring ble dermed en del av grunnskoleloven (1969) gjennom en lovendring i 1975. De kildene som så fulgte har omtrent alle vektlagt at tilpasset opplæring

skal forstås som et overordnet prinsipp, der spesialundervisning blir underordnet dette og en *del* av helheten. På samme måte som vi kan forstå dette forholdet i dag. Selv om tilpasset opplæring som prinsipp har blitt fremhevet og tydeliggjort i løpet av denne tidsperioden, og at bestemmelsene om spesialundervisning ikke er ønsket svekket, ser jeg det slik at omtalen av forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning fremstår som uforandret. Derimot er det liten tvil om at kildematerialet vitner om et udelt motiv om å skape en *best mulig skole for flest mulig*.

Forord

Denne masteroppgaven ble skrevet med det utgangspunkt i at jeg lenge har hatt en interesse for skolepolitikk, hvordan barn sikres like muligheter med tanke på opplæring, samt ivaretagelse av rettigheter. Dermed var det viktig for meg å skrive en oppgave som tok utgangspunkt i premissene som ligger til grunn, for å sikre barn med særskilte behov god opplæring. Tidlig i prosessen leste jeg med stor iver utredningen til Midtlyngutvalget som fikk meg over på Søgneutvalget sin utredning. Jeg undret meg da over hvorledes Midtlyngutvalget kunne fremme delvis det samme forslag som Søgneutvalget ikke fikk gjennomslag for: At tilpasset opplæring erstatter spesialundervisningens bestemmelser. Ved å sette det hele inn i en historisk kontekst undret jeg meg således om det var noen politiske føringer, som kunne gi meg svar på hvorfor dette forslag på nytt ble fremmet. Masteroppgaven er derfor et bidrag til en forståelse av hva slags politiske rammer som ligger til grunn med tanke på forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning, sett i et historisk lys.

Jeg vil først og fremst få rette en stor takk til min inspirerende og faglig kompetente veileder Kjell Skogen. Du har kommet med mange interessante betraktninger og vist meg veier å gå for å komme i havn med denne oppgaven. Jeg har hatt stor glede av våre veiledningstimer der du med ditt gode humør har oppmuntret meg i det videre arbeidet. Jeg vil også takke mine to flotte barn som har gitt meg mye glede i en ellers så hektisk studenttilværelse. Jeg må også få takke kona mi, som ikke bare har tatt seg av de små, men også inspirert meg i hele skriveprosessen. Du har også kommet med interessante refleksjoner og hjulpet meg med den siste språkvask. Til sist vil jeg få takke familie og venner som har vist stor interesse og oppmuntret meg under hele denne prosessen. En riktig stor takk til dere alle.

Jørgen Hildal Lund

Oslo, mai 2010.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Tema	1
1.1.1	Formål med oppgaven	1
1.2	Problemstilling	1
1.2.1	Bakgrunn for valg av problemstilling	1
1.3	Avgrensninger	2
1.4	Oppbygging av oppgaven	2
2	Historisk utvikling sett i lyset av tidligere forskning	4
2.1	Generelt om tidligere forskning	4
2.2	Perioden før 1969	5
2.3	Perioden 1969 – 1990	8
2.4	Perioden 1990 – 2009	13
3	Teoretisk plattform	18
3.1	Likeverdig opplæring	18
3.2	Inkluderende opplæring	19
3.3	Tilpasset opplæring	20
3.4	Rett til spesialundervisning	22
3.5	Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning	24
4	Metode	27
4.1	Valg av metode	27
4.1.1	Begrunnelse for valg av metode	27
4.2	Presentasjon av metodisk tilnærming	27
4.2.1	Historisk forskningsmetode	27
4.2.2	Dokumentanalyse som metode	29
4.3	Kilder	30
4.3.1	Ulike kilder	30
4.3.2	Kildekritikk	31

4.4	Tolking av kildene	32
4.4.1	Hva slags kilder?	32
4.4.2	Reliabilitet og validitet	33
4.4.3	Analyse av dokumenter	34
4.4.4	Forklaringsmodeller	35
4.4.5	Begrensninger og etiske hensyn	36
5	Kilder.....	37
5.1	Kildeinnsamling.....	37
5.1.1	Fremgangsmåte	37
5.2	Skolepolitiske dokumenter fra 1969 til 2009	38
5.2.1	1969 – 1974.....	38
5.2.2	1975 – 1979	42
5.2.3	1980 – 1984.....	45
5.2.4	1985 – 1989	46
5.2.5	1990 – 1994.....	48
5.2.6	1995 – 1999	49
5.2.7	2000 – 2004.....	54
5.2.8	2005 – 2009	58
6	Diskusjon.....	64
6.1	Innledning til diskusjon	64
6.2	Forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning.....	65
7	Avsluttende kommentarer	78
8	Litteraturliste.....	81

1 Innledning

1.1 Tema

Tema i denne masteroppgaven tar for seg forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning. Dagens bestemmelser i opplæringslova (1998) viser til at *alle* har rett til en tilpasset opplæring innenfor rammene av ordinær undervisning. De som ikke får tilfredsstillende utbytte av denne undervisningen har rett til spesialundervisning. På denne måten er de altså bundet til hverandre, men hvorledes har dette *forholdet* blitt omtalt i sentrale skolepolitiske dokument den senere tid? Hva slags politiske føringer har blitt gitt de siste 40 åra?

1.1.1 Formål med oppgaven

Formålet med dette prosjektet er å avdekke hvorledes forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning, i utvalgte skolepolitiske dokument, har blitt omtalt de siste førti årene. Dette for å fremme økt forståelse for det faktum at to utvalg det siste tiåret (Søgnenutvalget og Midtlyngutvalget), har fremmet forslag om at prinsippet om tilpasset opplæring erstatter bestemmelsene om spesialundervisning.

1.2 Problemstilling

På hvilken måte blir forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning omtalt i sentrale skolepolitiske dokumenter i tidsperioden 1969 – 2009?

1.2.1 Bakgrunn for valg av problemstilling

Det nylige Midtlyngutvalget (NOU 2009: 18 *Rett til læring*) fremmet forslag om at rett til spesialundervisning skulle bli erstattet av en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen. Et forslag som stort sett er i tråd med hva Søgnenutvalget også la frem som forslag i sin utredning NOU 2003: 16 *Iførste rekke*, at bestemmelsene om spesialundervisning skulle utgå til fordel for tilpasset opplæring. Stortingsmelding nummer 30 (2003-04) var Departementets svar på Søgnenutvalget sin utredning, der det ble fastslått at retten til spesialundervisning var viktig å ivareta med tanke på elevenes rettssikkerhet. Riktignok ble tilpasset opplæring

forsterket som grunnleggende prinsipp i all opplæring. Det er altså til nå ikke kommet noe svar på Midtlyngutvalget sin utredning, men en rask titt på høringsuttalelsene viser at dette er noe som engasjerer mange.

At jeg velger å sette det hele i et historisk perspektiv er fordi jeg ønsker å oppnå økt forståelse for hvorledes det samme forslaget (spesialundervisning blir erstattet av tilpasset opplæring) blir fremmet av to delvis uavhengige utvalg på så kort tid. Er det noen tidligere føringer politikerne har gjort som kan bidra til å utvide denne forståelsen? Det er i den sammenheng viktig å vite at dette ikke er noen total oppsummering av debattene som har versert innenfor de ulike fagmiljøene i den avgrensede tidsperioden. Bakgrunnen for valget av nettopp tidsperiode ligger i det forhold at det var med Blomkomiteen sin innstilling, om lovregler for spesialundervisning, på starten av 70-tallet som la grunnlaget for tilpasset opplæring. Denne komiteen bidro også til å sikre «alle» barn opplæring og drøftet spesialundervisningens plass i skolen på mange nivåer. Innstillingen kom innenfor en politisk ramme, og det vil derfor være de politiske dokumentene som er av betydning i denne sammenheng.

1.3 Avgrensninger

Da både den valgte tidsepoken er lang og kildematerialet stort har jeg valgt å foreta noen avgrensninger. Den første avgrensningen ligger i tidsperioden som strekker seg fra innføringen av grunnskoleloven i 1969 til Midtlyngutvalget sin utredning i 2009. Jeg har med bakgrunn i denne perioden valgt å ta for meg et utvalg *skolepolitiske dokumenter* som primært er stortingsmeldinger, men også lover, lovproposisjoner, innstillinger/utredninger og læreplaner. I dokumentene tar jeg for meg drøftinger av forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning der grunnskoleelever er målgruppen. Det vil dermed si at jeg utelukker barn i barnehage, videregående opplæring og voksne.

1.4 Oppbygging av oppgaven

Denne oppgaven tar for seg forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning i et historisk perspektiv. Jeg vil i kapittel to komme først inn på tidligere forskning på området. For deretter å ta for meg hvorledes opplæringen av barn med særskilte behov var og er organisert, delt inn i tre tidsperioder. Den første av de tre skisserte tidsperiodene tar for seg organisering av opplæringen for barn med særskilte behov i perioden

før 1969. Dette for å vise hva slags forhold som lå til grunn før oppnevningen av blant annet Blomkomiteen. Kapittel 2 tar deretter for seg den avgrensede tidsperioden med et underkapittel om perioden 1969 – 1990 og perioden 1990 – 2009. Disse er tatt med for å vise hva slags rammer som lå til grunn, og hvordan det politiske bildet var med tanke på de ulike skolepolitiske dokumentene.

Kapittel tre vil ved siden av kapittel to fungere som et teoretisk bakgrunnskapittel, men her tar jeg for meg fem viktige begrep sett i lyset av valgt problemstilling. Kapittelet viser til ulike begrep som alle er presentert ut fra dagens forståelse. Her kommer jeg inn på likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring, for deretter å ta for meg rett til spesialundervisning, etter opplæringslova (1998) sine bestemmelser. Avslutningsvis vil jeg i dette kapittelet presentere en kort forklaring på forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning, samt noen refleksjoner rundt dette.

Kapittel fire er mitt metodekapittel som gir en innføring i historisk forskningsmetode, samt dokumentanalyse. Her begrunner jeg hvorfor denne metoden er relevant med tanke på min problemstilling. De ulike skolepolitiske dokumentene som jeg har avgrenset meg til kan også betegnes som kilder. Kapittel fire vil derfor gi en innføring i dette, samt hvorledes utøve kildekritikk. For at det hele skal gi mening tar jeg også for meg tolking av kilder i dette kapittelet, samt at jeg viser til tre ulike forklaringsmodeller.

Det neste kapittelet er omfattende og tar for seg en presentasjon av de ulike skolepolitiske kildene i perioden 1969 – 2009. Hvert enkelt dokument er således blitt omtalt i større eller mindre grad alt etter hva slags interessante føringer de har. Gjengivelsen av kildene er ved hjelp av sammendrag og utvalgte direkte sitat. For å gjøre det mer leservennlig har jeg delt denne førtiårsperioden inn i femårsperioder, der jeg på slutten av hver slik femårsperiode kommer med en kort oppsummering.

Kapittel seks tar for seg diskusjonen, der jeg trekker frem interessante føringer som jeg betrakter i lyset av tidligere presentert teori. Selve diskusjonen er skrevet på en slik måte at den følger tidsperioden 1969 – 2009 kronologisk. Jeg vil likevel både henvise bakover og fremover i *utviklingen* av forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning.

Det siste kapittelet tar for seg mine avsluttende kommentarer der jeg trekker sammen det som er presentert i kapittel seks. Her vil jeg også komme med noen fremtidige betraktninger.

2 Historisk utvikling sett i lyset av tidligere forskning

Med dette kapittelet presenterer jeg først tidligere forskning på generelt nivå før jeg deretter tar for meg tre tidsperioder. Den første perioden tar for seg viktige hendelser og politiske avgjørelser før 1969. Denne perioden vil således ikke være en direkte del av oppgaven, men vil fungere som en forståelsesramme for det som senere skjer. Deretter kommer jeg inn tidsepoken jeg har valgt å hente de ulike skolepolitiske dokumentene fra, og deler denne i viktige hendelser i perioden 1969 til 1990 og viktige hendelser i perioden 1990 til 2009.

Som leseren snart vil merke er de tre periodene på mange måter ulike. Først og fremst fordi det tas politiske avgjørelser som hver for seg er av spesiell karakter og dermed trenger mer «spalteplass», men også på hvilken måte de er valgt gjengitt. Dette skyldes i all hovedsak at jeg har valgt vidt forskjellige referanser til de ulike periodene. Eksempelvis er Haug (1999a) mer fremtredende i de to første skisserte periodene, der Telhaug (1994, 1997, 2006) er dominerende innenfor den siste perioden.

2.1 Generelt om tidligere forskning

Haug ga i 1999 ut en artikkel som tok for seg forskning om spesialundervisningen sin historie (Haug, 1999b), og påpekte den gang en manglende interesse for området. Bakgrunnen for dette mente han først og fremst skyldtes at det er de brukerstyrte perspektivet som har preget forskningsbildet innenfor spesialpedagogikk. Befring og Sæbø (1993) på sin side, referert i Haug (1999b), påpeker at spesialpedagogisk forskning har stått ovenfor en enorm mengde uløste kunnskapsproblemer, der handlingsrelevant forskning har kommet i søkelyset fremfor historisk forskning. Det finnes riktignok publikasjoner som tar for seg historisk kunnskap, men da dreier det seg stort sett om spesialskolene og grunnskolen i et historisk lys. Andre publikasjoner dreier seg om kronologiske fremstillinger av utviklingen innenfor faget og fremstillinger i lov- og regelendringer. Haug (1999b) ser en svakhet ved slike oppgaver da de gir en for enkel skisse av utviklingen, og har en for snever fremstilling med ulike offentlige kilder med stortingsmeldinger og lovproposisjoner som referanser. Skal slike historiske fremstillinger ha noen forskningsrelevans mener Haug (1999b) at det er en fordel at det ikke er historien i seg selv som er den primære interesse, men fungerer som et bakteppe i

undersøkelsens analyse og utgreining. Som motsetning til dette viser Askildt og Johnsen (2008) til at spesialpedagogikk som fag er forholdsvis ungt, men med det de betegner som «lange røtter». De ser det slik at dersom en skal kunne klare å forstå dagens problemstillinger, debatter, lovarbeider og opplæringstilbud til barn og unge med særskilte behov, er det essensielt å kjenne til disse røttene. Historiske fremstillinger kan rett og slett gi en oversikt og muligens bidra til å forklare hvorfor og hvordan forhold har blitt til. Dette er da også formålet med denne oppgaven.

Mine primære kilder i denne sammenheng er ulike offentlige dokumenter som i større eller mindre omfang har drøftet forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisningens plass ovenfor barn og unge med særskilte behov. I denne oppgaven vil jeg dermed anse tidligere forskning som publikasjoner der andre forskere har tatt utgangspunkt i de til dels samme skolepolitiske dokumentene. Jeg har allerede nevnt Haug (1999a) og Telhaug (1994, 1997, 2006), men det vil også bli blant annet referert til Befring (2008), Helgeland (2006), Kjellemo (1995), Nilsen (2008a, 2008b), Skogen (2005) og Tangen (2008). Jeg vil dermed i det følgende ta for meg dette.

2.2 Perioden før 1969

Jeg har allerede nevnt at spesialpedagogikk betegnes som et forholdsvis ungt fag. Når det gjelder vår første lov om obligatorisk skolegang så kom den allerede i 1739. Det fremgikk av formålet med loven at undervisning skulle gis til «alle og enhver». På det punktet eksisterte det ikke noe unntak fra undervisningsplikten for funksjonshemmede barn, bortsett fra såkalte «abnorme barn» (Tangen, 2008). Det som altså her ble betegnet som «alle og enhver» viser seg altså og slett ikke innebære *alle*.

Hva som ligger i betegnelsen *alle* kan riktignok forstås på ulike måter alt etter hvordan en definerer det. Jeg vil derfor vise til en forenklet fremstilling av hva som i opplæringsøyemed kan forstås som *alle*. Det skilles primært mellom tre betydninger, der den første betydningen av alle er de elevene som etter skolens mening passer til eksisterende skoletilbud. Den andre betydningen er de elevene som skolen klarer å lage et tilpasset tilbud til, under forutsetningen at det er tilført nødvendige ressurser og/eller kompetanse. Den tredje og siste forenklete betydningen av alle er de elevene som fysisk bor i skolens nærområde (Håstein & Werner, 2008).

Rent historisk er det mye interessant som skjer i tiden etter den første loven om obligatorisk skolegang. Dette er ikke tema her. Jeg vil nå foreta et betydelig hopp og gå frem til etterkrigstiden, da det i Norge eksisterte en betydelig velstandsutvikling.

Opplæring av barn og unge med særskilte behov i etterkrigstiden

I tiden etter andre verdenskrig kom det naturlig nok et behov for å utruste og videreutvikle en rekke statlige institusjoner. Skoleverket var en av disse og vinteren 1947 ble samordningsnemnda for skoleverket oppnevnt. Nemnda fikk et omfattende mandat som omhandlet både drøfting om bruk av hjelpeklasser, og spesialskolene sin plass i opplæringsøymed. Nemnda leverte blant annet *Tilråkning om opplæring for born som treng særskolar* som dannet grunnlaget for lov om spesialskoler som ble vedtatt i 1951 (Tangen, 2008).

Spesialscoleloven (1951) sørget for, det Befring (2008) kaller, en formell samling av statens oppgave med å gi opplæring til funksjonshemmede og funksjonsdiskriminerte. Loven (1951) kategoriserte fem grupper av barn og unge som fikk rett til opplæring i spesialskoler: Blinde og sterkt svaksynte, døve og sterkt hørselshemmede, evneveike, barn og unge med store tale-, lese- og skrivevansker og barn med tilpasningsvansker. Hensikten med denne kategoriseringen lå i å kvalitetssikre oversikten over hvilke barn som trengte å gå på spesialskoler. Tidligere lovgivning var utformet slik at det var skolestyreren som hadde ansvar for å melde fra, med det faktum at slike meldinger ofte kom for seint.

Samordningsnemnda antydte at mange barn muligens hadde gått glipp av den opplæringen de kunne hatt nytte av. Samtidig viste det seg at en stor del barn og unge kun opplevde retten til opplæring på papiret, da det var for få plasser i spesialskolene (Tangen, 2008).

Selv om staten var pålagt å forvalte skoler for barn som hadde utilfredsstillende utbytte av undervisning ved ordinære skoler, omfattet spesialscoleloven (1951) kun de barn og unge som ble betraktet som opplæringsdyktige. Dette var i tråd med tidligere lovgivning, og det var mange som ikke ble regnet med kunne ha noe utbytte av undervisning. De åndssvake, som var den tids betegnelse, var gruppen barn og unge som blant annet stod uten noe tilbud til opplæring, da de falt under kategorien *ikke opplæringsdyktige* (Kjellemo, 1995). Riktignok ble man etter hvert bevisst at mange åndssvake faktisk kunne ha nytte av *annen* undervisning, så lenge denne ble tilpasset forutsetninger og evner elevene hadde. Prosessen som fulgte videre medførte at det ble iverksatt tilrettelagt undervisning av denne gruppen mot slutten av

50-tallet. Ved hjelp av folkeskoleloven fant departementet ut at en kunne opprette undervisning i åndssvakehjem, selv om bestemmelsene ikke var tenkt til dette (Kjellemo, 1995). Tangen (2008) kommenterer følgende: «Det synet at en del barn ikke var opplæringsdyktige, var under endring.» (s. 133). Det synet som Tangen (2008) her referer til skulle vise seg å ha avgjørende betydning for den videre utviklingen av lovverket, som ble utformet på et senere tidspunkt.

De elever som hadde mindre vansker og som ikke hadde «behov» for spesialskole, skulle sikres hjelpeopplæring i grunnskolen. Samordningsnemnda mente at det var behov for en egen paragraf i folkeskoleloven. I 1955 kom tilegget i folkeskoleloven som medførte et lovpålegg der kommunene ble stilt til ansvar for å etablere hjelpeopplæring. Som en konsekvens av dette ble det etablert et stort antall hjelpe- og observasjonsklasser, og spesialundervisningen internt i skolen økte (Befring, 2008; Haug, 1999a).

Aksjonen «Rettfærd for de Handikappede» skulle vise seg å få en avgjørende betydning der den startet på midten av 60-tallet. Foreldre, med journalist Arne Skouen i spissen, vektla at tilbudet staten kunne gi til handikappede barn ikke var snakk om veldedighet, men et klart politisk ansvarsområde. Med utspring i blant annet debatten skjedde det så en omfattende snuoperasjon av tilbud til de utviklingshemmede, som gikk fra institusjonalisering til desentralisering. Flere statlige institusjoner ble nedlagt og kommunene ble gitt større ansvar med tanke på å tilby tjenester ovenfor denne gruppen barn og unge (Askildt & Johnsen, 2008).

I 1966 kom det ut en stortingsmelding (St. meld. nr. 42 (1965-66) *Om utbygging av spesialskolene*) med sikte på en storstilt utbygging av spesialskolene. Selv om denne meldingen fikk støtte av Stortinget, var det på dette tidspunktet en klar vending i synet på opplæring for barn og unge med funksjonshemminger (Tangen, 2008). Utbyggingsplanene av spesialskolene hadde god oppslutning, men det var et ønske om å ha en mer koordinert planlegging der spesialundervisning måtte sees under ett. Dette måtte være uavhengig om den ble tilrettelagt i vanlig skole, spesialskole, ved behandlingshjem, i åndssvakehjem eller ved medisinske og sosiale institusjoner (Haug, 1999a). Den videre fremdriften i denne prosessen hører til i neste underkapittel som tar for seg perioden 1969 til 1990.

2.3 Perioden 1969 – 1990

Forut for denne perioden hadde skolen kun rom for de elever som passet inn i skolens virksomhet, og perioden 1969 til 1990 er derfor på mange måter svært begivenhetsrike sett i et spesialpedagogisk lys. Jeg har valgt å gjengi denne perioden ved å trekke frem et knippe sentrale skolepolitiske dokumenter. Foruten innstillingen til Blomkomiteen tar jeg for meg mønsterplan for grunnskolen 1974 og 1987. Derimot har jeg i denne delen utelatt en rekke interessante stortingsmeldinger som heller vil komme i kapittel fem der jeg presenterer kildene.

Kirke- og undervisningskomiteen drøftet prinsipielle sider av utbyggingen av spesialskolene i forbindelse med statsbudsjettet i 1969. Under denne behandlingen kom da frem at Departementet ikke måtte være så bundet av de konkrete planene som hadde fått tilslutning i Stortinget (utbygging av spesialskolene). Dette poengterte komiteen ved å vise til at en så langt som mulig burde integrere spesialskoleundervisningen i den ordinære skole. Selv om det var vanskelig å foreta en total integrasjon, da en stod ovenfor en rekke utfordringer av faglig, praktisk, økonomisk og administrativ art burde det være mulig med en lovmessig integrasjon. Komiteen viste også til viktigheten av en bred faglig vurdering av de nevnte forhold (Haug, 1999a). Blant annet burde spesialundervisningens målsetting være den samme som i den ordinære skole. Spesialskoleloven (1951) burde innarbeides i grunnskoleloven (1969) og spesialundervisningen burde i størst mulig grad knyttes til den ordinære skolen, slik at flest mulig elever kunne bo hjemme (KU, 1977).

De foregående hendelsene og ikke minst debattene knyttet til opplæring av barn med funksjonshemninger medførte at det ikke bare var snakk om hvordan slik opplæring skulle gjøres, det var i større grad et verdispørsmål. Erfaringer i tiden viste nemlig at en kunne gjøre integreringen av funksjonshemmede barn i den ordinære skolen langt bedre enn tidligere antatt. Selv om de fleste var klar over dette faktum måtte likevel grunnskoleloven (1969) vedtas. Omtrent samtidig ble det utnevnt en komité med mandat om å utarbeide nye lovregler om spesialundervisning. Ved kongelig resolusjon av 28. februar 1969 ble komiteen som skulle utarbeide nye lovregler utnevnt med høyesterettsdommer Knut Blom som formann (heretter omtalt som Blomkomiteen). Haug (1999a) sier videre at det nå var klart for endringer og reformer i spesialundervisning. Perioden som stekker seg fra 1970 og fremover

følger ikke lenger det segregerte sporet som har eksistert tidligere, debattene skal nå vise seg å ta en vending fra problemformulering til spesifisering av løsninger (Tangen, 2008).

Blomkomiteen sin innstilling om lovregler for spesialundervisning m.v.

Blomkomiteen ble som tidligere kommentert oppnevnt vinteren 1969 med en sammensetting som var faglig anerkjent. Dette var nok viktig da det økte troverdigheten og bidro til ivaretagelse av de ulike interessene i saken. Det er flere som hevder at innstillingen til Blomkomiteen var et særdeles viktig dokument da det tok opp spesialundervisning i bredt omfang både med tanke på historie, politikk, juss og pedagogikk – på et underordnet og overordnet nivå (Haug, 1999a). Jeg vil med dette vise til en rekke sitat som påpeker betydningen av innstillingen til Blomkomiteen. Skårbrevik blant annet (1996), referert i Haug (1999a), sier følgende: «Innstillinga er det viktigaste spesialpedagogiske dokumentet som har blitt laga etter krigen, [...] fordi det tok opp heile det spesialpedagogiske feltet til drøfting i lys av tanken om å integrere flest mogleg funksjonshemma i det vanlege skuleverket.» (s. 107). Befring (2008) på sin side skriver således om Blomkomiteen sin innstilling: «Dette skulle vise seg å bli et epokedannende dokument som medførte at integrering kom på den politiske dagsordenen.» (s. 47). Tangen (2008) derimot anser prosessen før, oppnevningen og innstillingen som «den avgjørende skolepolitiske vendingen [...]» (s. 133). Disse sitatene viser på hver sin side viktigheten av Blomkomiteen sin innstilling, som vil stå sentralt i opptakten til den perioden jeg har valgt å avgrense til (1969 – 2009).

Hovedmandatet til Blomkomiteen var å utarbeide nye lovregler med tanke på ansvar, iverksettelse, drift, tilsyn, opplæring og spesialpedagogiske tiltak ovenfor barn og unge med funksjonshemninger. Og at disse lovreglene skulle innlemmes i grunnskoleloven. Komiteen hadde riktignok ingen representanter fra grunnskolen. Bakgrunnen for dette var at reglene kun skulle utarbeides og innlemmes i en felles lov om grunnskolen, det var ikke snakk om noen lovreguleringer av grunnskolen eller dens virksomhet. Dette medførte at den spesialundervisningen som ble gitt i grunnskolens regi ikke var et tema (Haug, 1999a; KU, 1970). At denne avgrensningen ble gjort kan være fordi Stortinget allerede hadde brukt lang tid på å utarbeide en lov for grunnskolen (Grunnskoleloven, 1969). For det andre kan det være forarbeidene som allerede var gjort til nye læreplaner for grunnskolen. Selv om det altså ble tydelig signalisert, kan avgrensningen av mandatet til Blomkomiteen skyldes at en rett og slett ikke var innstilt på å gjøre om det arbeidet som allerede var gjort (Haug, 1999a).

Innføringen av integreringsbegrepet

Innstillingen til Blomkomiteen presenterer for første gang et begrep som skulle vise seg å bli sentralt i utdanningshistorisk og skolepolitisk sammenheng. Haug (1999a) nevner at for mange fremstår innstillingen til Blomkomiteen som nærmest synonymt med begrepet *integrering*. Spørsmålet om integrering av funksjonshemmede barn i grunnskolen ble altså debattert både i og utenfor Stortinget med hensyn til mål og midler, som gjorde at begrepet fikk en terminologisk uklarhet. I en påfølgende analyse viser blant annet Haug (1999a) til OECD-eksaminasjonen av norsk utdanningspolitikk i 1976, der det kommer frem følgende: «Omgrepet integrering er viktig i norsk utdanning og ikkje berre innanfor spesialundervisning, men med eit yttarst uklart innhald.» (s. 113). Selv om altså begrepet fremstod på denne måten står det innholdsmessig i sterk kontrast til de segregerende tendensene som tidligere hadde eksistert.

Blomkomiteen på sin side hadde merket seg den uklarheten som hadde oppstått, og viste til tre faktorer som dannet grunnlaget for deres generelle innhold av begrepet. For det første innebar integrering tilhørighet i et sosialt fellesskap. For det andre dreide det seg om delaktighet i de goder som finnes i fellesskapet og for det siste at dette medførte medansvar for oppgaver og forpliktelser (KU, 1970). Det er flere årsaker til at Blomkomiteen valgte å drøfte de generelle synspunkter på integreringsspørsmålet. Nytt syn på hjelpetiltak ovenfor funksjonshemmede var et moment. For der en tidligere var opptatt av vern og omsorg var Blomkomiteen sin oppfatning at funksjonshemmede skal få utvikle sine muligheter. De funksjonshemmede skulle altså på lik linje med andre i samfunnet få mulighet til personlig og sosial vekst og utfoldelse. Skolen ble sådan sett på som en viktig arena i å skape et handicapvennlig samfunn, slik at integrering av funksjonshemmede i ordinær skole ville følgelig ha stor betydning. En integrering av de funksjonshemmede i den ordinære skole ville således minske barrierene denne gruppen barn og unge møtte, på menneskelige og samfunnsmessige plan (Haug, 1999a; KU, 1970).

Blomkomiteen fremhevet at om elevene ble undervist i vanlig klasse, i egen gruppe eller spesialklasse var ikke noe kriterium for om en hadde lykket med integreringen. Det trengte sågar heller ikke bety at alle elever fikk undervisning i samme skole. Slik komiteen drøftet det måtte elevene få en tilpasset undervisning og aksept, tilhørighet og finne trivsel i et stimulerende fellesskap. Dette var moment som var avgjørende for om integreringen skal kunne virkeliggjøres. Riktignok viste Blomkomiteen til en av de store utfordringene når de

frykter at integrering av de funksjonshemmede i den ordinære skolen kun ble på papiret. Således ville lovbestemmelser være en viktig ytre faktor, men hensikt i utviklingen av et godt samfunn for de funksjonshemmede. Blomkomiteen påpekte at det ville være opp til den enkelte og vedkommende sine holdninger og handlingskraft som ville gi integreringstanken innhold av reel verdi (KU, 1970).

Oppsummerende kan en si at innstillingen til Blomkomiteen for alvor rydder opp i de juridiske spørsmålene som er knyttet til spesialundervisning, noe det også er allmenn oppfatning om i faglitteraturen. Dette påpekes av Haug (1999a), som samtidig viser til at Blomkomiteen sitt arbeid var en nyvinning på feltet. Først og fremst fordi betegnelsen *ikke opplæringsdyktig* ble fjernet og medførte følgelig at alle barn får rett til opplæring, også de som tidligere falt utenfor.

Mønsterplan for grunnskolen 1974

Den endelige mønsterplanen for grunnskolen kom ut i 1974 (heretter omtalt som M-74) etter å ha blitt behandlet i Stortinget. Det mest sentrale i M-74 med tanke på spesialundervisning var at minstekravet, som hadde vært en del av tidligere planer, nå var utelatt. Dette fordi det var ingen mening å ha et minstekrav i en skole for alle, med det elevmangfoldet som snart ville være et faktum. Som erstatning for minstekravet ble det fremmet fokus på økt individualisering, der skolen skulle være med å legge til rette for den enkelte sine *muligheter* gjennom individualisert undervisning (Haug, 1999a).

M-74 ble en god del debattert og det var stort sett spesialpedagogene som stod for kommentarene knyttet til spesialundervisning. Norsk spesiallærerlag stilte seg positive til individualiseringen, men rettet kritikk mot grunntenkningen i planen. De mente det ikke var fremmet noen konkrete bidrag for hvorledes integreringen av de funksjonshemmede i det ordinære skolemiljøet skulle skje. Dette skyldes nok at planen ble utarbeidet innenfor en ramme, som ikke inkluderte spesialundervisning og hensynet til elever med spesielle behov (Haug, 1999a).

En felles lov

I etterkant av Blomkomiteen sin innstilling ble det lagt frem to lovproposisjoner. Trygve Brattli sin andre regjering la frem en egen proposisjon i 1974 etter å ha trukket tilbake

regjering Korvald sin proposisjon fra året før. Proposisjonene videreførte de aller fleste ordningene og argumentasjonene som Blomkomiteen hadde kommet med i sin innstilling (Haug, 1999a). I 1975 ble lov om spesialskoler integrert i grunnskoleloven og to lover hadde dermed blitt til en felles. Politisk sett var det forlik om forandringen av grunnskoleloven, samt forståelsen av integreringen. Nå skulle i midlertidig ordningene realiseres og de barn som kunne få et bedre tilbud i ordinær skole fikk krav på dette fremfor plass i spesialskole (Kjellemo, 1995). Stortinget ønsket, som en del av vedtaket, å bli holdt oppdatert på utviklingen av den nye skolen etter den reviderte grunnskoleloven. Dette skulle følges opp gjennom egne meldinger eller budsjettproposisjoner (Haug, 1999a).

Mønsterplan for grunnskolen 1987

Prinsippet om tilpasset opplæring skulle gjennom den nye læreplanen synliggjøres. Haug (1999a) viser til at dette var en føring Departementet la ovenfor Grunnskolerådet.

Høringsutkastet som så kom fra Grunnskolerådet omtalte nærmest ikke spesialundervisning i det hele tatt. I tillegg var kapittelet som omhandlet hjelpetiltak og spesialundervisning fra M-74 fjernet. Bakgrunnen for dette var at Grunnskolerådet mente tilpasset opplæring skulle gjelde for all undervisning og alle elever - også de med spesielle behov. Spesialundervisning som organisatorisk og pedagogisk begrep ble altså fjernet til fordel for tilpasset opplæring, slik at ingen undervisning skulle være *spesiell* (Haug, 1999a).

Reaksjonene som fulgte på utkastet til ny læreplan var flere og til dels kritiske, dermed konkluderte Grunnskolerådet med at det trengtes en presisering av spesialundervisning i planen. Planutkastet som så fulgte inneholdt et eget avsnitt om spesialundervisning, der det blant annet ble vektlagt at barn med spesielle behov er en mangfoldig gruppe. Tilpasset opplæring som prinsipp ble dermed dempet noe ned fra det opprinnelige utkastet (Haug, 1999a; Telhaug, 1994).

Oppsummering av perioden 1969 – 1990

Med et spesialpedagogisk utgangspunkt viser 1970-årene seg å være begivenhetsrike, der Dalen og Ogden (2008) har kalt det for læringsoptimismens og rettighetenes tiår. I likhet med flere er også de opptatt av betydningen av Blomkomiteen sin innstilling og omtaler den som *grensesprengende*. Telhaug (2006) viser riktignok til at integreringen av de

funksjonshemmede i den ordinære skolen trolig var den *dristigste* reformen som har blitt vedtatt.

Med integrering på dagsorden i 1980-åra var dette et klart mål for all spesialundervisning som ble gitt. Dette tiåret var preget av desentralisering, da alle skulle få et opplæringstilbud nært knyttet til hjemstedet. I tillegg var det et økt fokus på formalisering av rettigheter og ansvar. Videre var det også slik at 1980-åra beklageligvis gjorde det vanskelig å oppfylle de mål og forventninger som var satt da kommunene sin økonomi ikke strakk til. Arbeidet med å skaffe god nok oversikt over de spesialpedagogiske analysene manglet nok i mange kommuner og skapte et misforhold mellom tilbud og etterspørsel (Dalen & Ogden, 2008).

2.4 Perioden 1990 – 2009

Perioden som strakk seg fra 1990 og frem til vi skriver 2009 skulle blant annet vise seg å inneholde nye omfattende reformer i det norske skoleverket. Reform 97 innebar en utvidelse av skoleplikten og –retten fra tidligere ni til ti år. De endringer som hadde oppstått i skoleverket, samt ønske om mest mulig sammenheng i opplæringssystemet var noe av bakgrunnen for en ny felles opplæringslov som ble vedtatt av Stortinget i 1998, og iverksatt i 1999. Kunnskapsløftet som ble innført i 2006 har en viktig intensjon i det å gi tilpasset opplæring, samt styrke elevenes grunnleggende ferdigheter (Tangen, 2008). Haug (1999a) påpeker at denne perioden medfører en positiv utvikling for de som har det vanskelig. Da tenker han blant annet på den videre presiseringen av tilpasset opplæring som grunnlag i all undervisning.

Læreplanverket for grunnskolen – L97

Som tidligere nevnt skjer det omfattende arbeid med nye reformer i denne tidsperioden. Opptakten til ny læreplan kom da daværende kirke-, utdannings- og forskningsminister Gudmund Hernes (Ap) høsten 1991 tok til ordet, og var meget klar på at det trengtes en revisjon av mønsterplanen for grunnskolen. Bakgrunnen for at han ønsket en ny reform begrunnet han med at planen som eksisterte på dette punktet (Mønsterplan for grunnskolen 1987, heretter omtalt som M-87) ikke var presis nok. Forskning viste også ulik undervisning fra klasse til klasse og en spesifisering av lærestoffet var dermed på sin plass. Selv om Hernes hadde sine begrunnelser for å starte revisjonsarbeidet, ble det reist spørsmål fra mange om

ikke lærerne hadde nok med å bli fortrolig med den eksisterende planen fra 1987. Bakgrunnen for revideringen av læreplanen var, i følge Departementet, med henblikk på de endringer en på dette tidspunktet oppfattet i barns oppvekstvilkår. Høringsutkastet som fulgte viste klare ulikheter fra tidligere læreplaner, som bare sa hva skolen skulle gjøre. Nå ble også skolen fortalt hvorfor ting skulle gjøres. En viktig fremheving var det også av tilpasset opplæring med hensyn til aldersnivå, utviklingstrinn, kjønn, funksjonsevne og lokalsamfunn. Den endelige versjonen var klar i 1993, og skulle erstatte kapittel 1 i M-87 (Telhaug, 2006).

Telhaug (2006) viser til hvordan profesjonene og skolefolkene har hatt relativ sterk innflytelse over læreplanene ved at utkastene ble laget utenfor Departementet. Eksempelvis ble M-74 utarbeidet av Normalplanutvalget og Grunnskolerådet, mens Grunnskolerådet alene stod for forarbeidet til M-87. Denne «tradisjonen» ble riktignok brutt da Hernes la arbeidet med generell læreplan til Departementet i 1992. Selv om tidligere planer i så sterk grad hadde vært preget av innflytelse fra skolefolkene selv videreførte høringsutkastet i 1994 noen sentrale prinsipper som utdanningssamfunnet hadde innarbeidet: Likeverdighetstanken med basis i enhetsskolen, og prinsippet om normalisering og integrering av funksjonshemmede i skolen (Telhaug, 2006).

Realisering av ny lov for grunnskolen

Regjeringen oppnevnte i 1993 et offentlig utvalg som skulle gjennomgå og utarbeide et bedre opplæringsverk med professor Eivind Smith som leder, heretter omtalt som Smithutvalget. Med bakgrunn i innstillingen fra Smithutvalget (KUF, 1995a) la Jagland-regjeringen frem et forslag til felles lov for grunnskolen og videregående opplæring våren 1997. Først på høsten samme år kom forslaget opp til behandling etter at Jagland hadde mistet regjeringsmakten. Bondevik-regjeringen la frem sitt eget forslag uten vesentlige endringer fra forrige forslag. Loven ble vedtatt av Stortinget med iverksettelse fra 1. august 1999, og videreførte blant annet retten til spesialundervisning (Telhaug, 2006). Som kommentar til den nye loven mener Telhaug (2006) at den ikke fremstår som noe revolusjonerende, men først og fremst et svar på 1990-åras reformpolitikk.

Kvalitetsutvalget og læreplanverket for Kunnskapsløftet

Telhaug (2006) siterer statsråd Trond Giske i sin første utdanningspolitiske utgreiing for Stortinget våren 2000: «Jeg vil innføre et nytt begrep istedenfor enhetsskolen. Jeg vil kalle

den for 'felleskolen' [...] hvor teoretisk flinke går sammen med de ikke riktig så flinke. Det er kanskje den viktigste pilaren i vårt samfunn [...]» (s. 225). I regjeringsskifte som fulgte høsten 2001 ble Høyres Kristin Clemet ny utdanningsminister og også hun talte varmt for «felleskolen». Som utdanningsminister var hun tydelig på å heve det faglige nivået og forsone dette med sosial utvikling. Derfor videreførte hun tidligere statsråd Giske sitt arbeid med å oppnevne et kvalitetsutvalg, som skulle se på hele det 13-årige opplæringsløpet der oppgavene var bedre helhet, sammenheng og økt kvalitet (UF, 2003).

Skoledebattene som fulgte refererte til internasjonale studier som kunne tolkes dit hen at norske grunnskoleelever lå på et middelmådig faglig nivå. Størst oppmerksomhet fikk nok PISA-undersøkelsen (Programme for International Assessment) i desember 2001 (Telhaug, 2006). Clemet tok undersøkelsen alvorlig og uttalte følgende i en Stortingsdebatt januar 2002 (Telhaug, 2006, s. 260ff):

Jeg har sett veldig mange avisinnlegg som antyder at disse litt dårlige resultatene, at vi er gjennomsnittlige, skyldes at vi har integrert praktisk talt alle barn og unge i norsk skole, og at det gjør det litt vanskelig å ligge helt på topp. Men denne faktoren er det tatt hensyn til når man kommer frem til resultatene, så man kan si at rent forskningsmessig er det korrigert for den faktoren at man har litt ulike skolesystemer og ulik skolepolitikk.

Høyere kvalitet i opplæringen var et satsningsområde for samarbeidsregjeringen der Clemet var utdanningsminister, og for å oppnå dette satset de på større frihet og mangfold i utdanningssystemet. En sentral sak i den sammenheng var å tildele den enkelte skole mer frihet med tanke på organisering av undervisningen med sikte på å nå målet om tilpasset opplæring (Telhaug, 2006).

Kvalitetsutvalget på sin side ble ledet av Astrid Søgne fra Oslo, heretter omtalt som Søgneutvalget, og hadde et særdeles omfattende mandat, noe de selv kommenterte. Mandatet gikk blant annet ut på å se opplæring i et livslangt læringsperspektiv og at opplæring av høy kvalitet skulle gjelde alle. Et av forslagene til utvalget, som har særdeles betydning i denne oppgaven, var å fjerne de gjeldene bestemmelsene om spesialundervisning til fordel for tilpasset opplæring (UF, 2003). I den påfølgende stortingsmeldingen fra Departementet ble de gjeldene bestemmelsene om spesialundervisning videreført, men at en kunne jobbe mot at flere skulle få et likeverdig opplæringstilbud gjennom tilpasset opplæring (UF, 2004).

Kunnskapsløftet, som opplæringsreform, ble innført fra 2006 og sammen med denne kom det følgelig noen lovendringer, forskrifter, samt nye læreplaner for grunn- og den videregående skolen. Tangen (2008) nevner i den sammenheng at en viktig intensjon med den nye reformen var bedre tilpasset opplæring og øking av elevenes grunnleggende ferdigheter.

Rett til læring

Som en oppfølging av Stortingsmelding nummer 30 (2003 - 04) *Kultur for læring*, og Kunnskapsløftet fremmet Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen (KUF-komiteen, 2005) forslag om endringer i blant annet opplæringsloven. Departementet foreslo en endring av saksbehandlingsreglene for spesialundervisning i opplæringslovens kapittel 5. Samtidig ble det påpekt: «Det foreslås ikke endringer i selve retten til spesialundervisning.» Et flertall i komiteen så riktignok at det var store variasjoner mellom kommunene med tanke på elever som fikk spesialundervisning, og fremmet derfor følgende forslag: «Stortinget ber Regjeringen legge frem en grundig gjennomgang av spesialundervisningens plass i norsk skole, herunder en vurdering av ressursbruk og resultater samt det statlige støttesystemets organisering og virksomhet.» (KUF-komiteen, 2005).

Som en følge av forslaget oppnevnte Regjeringen et bredt utvalg sommeren 2007 med kommunaldirektør Jorid Midtlyng fra Trondheim kommune som leder (heretter omtalt som Midtlyngutvalget). Midtlyngutvalget fikk et omfattende mandat i det å gjennomgå spesialundervisningens plass i skolen, PP-tjenesten og det statlige spesialpedagogiske støttesystemet. Utvalget skulle så legge frem konkrete forslag for å sikre bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Midtlyngutvalget leverte sin innstilling 2. juli 2009 til daværende kunnskapsminister Bård Vegard Solhjell (Kunnskapsdepartementet, 2009; Tangen, 2008).

Høringsuttalelsene som fulgte som følge av utredningen til Midtlyngutvalget var svært mange, og jeg vil i denne sammenheng ikke gjengi noen generell oppsummering av dem heller. Riktignok har jeg lagt merke til at det er et stort flertall som *ikke* støtter forslaget om å la rett til spesialundervisning bli erstattet av en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen. Fristen for å komme med høringsuttalelser var i slutten av november 2009, og da denne masteroppgaven gikk i trykken var saken fortsatt under behandling hos Departementet (Kunnskapsdepartementet, 2009).

Oppsummering av perioden 1990 – 2009

1990-årene fremstår for Dalen og Ogden (2008) som tiåret preget av omstrukturering og reformering. Endringene i reformene gjaldt sågar omfang, innhold, organisering og styring der den største reformen er Reform 97 med innføring av en tiårig grunnskole. Reformene som kom i dette tiåret gjorde det aktuelt med et helhetlig lovverk og Smithutvalget (KUF, 1995a) dannet grunnlaget for ny opplæringslov som Stortinget vedtok våren 1998.

Spesialundervisning og tilpasset opplæring som ideologier ble i dette tiåret videreført med særlig innslag av blant annet inkludering og likeverdig opplæring (Dalen & Ogden, 2008).

2000-årene har brakt med seg debatter om at kunnskapsbasen som eksisterer i den norske skolen er på et middels nivå. Med Kunnskapsløftet ble det avgjørende å styrke barn og unges grunnleggende ferdigheter, samt økt fokus på tilpasset opplæring. Det er fremmet to omfattende utredninger som på hver sin måte viser at det i dagens skole eksisterer et gap mellom de gode intensjonene om likeverdig og inkluderende opplæring, og i hvilken grad det realiseres.

3 Teoretisk plattform

Selv om mitt hovedanliggende er å se på forholdet mellom *tilpasset opplæring* og *rett til spesialundervisning*, er det også av relevans å gi en kort presentasjon av *likeverdig* og *inkluderende* opplæring. Bakgrunnen for dette ligger i hvordan Utdanningsdirektoratet omtaler disse begrepene, med det faktum at en forutsetning for å gi likeverdig opplæring er inkludering. Inkluderende opplæring er viktig å ha som utgangspunkt når en skal gi tilpasset opplæring. Tilpasset opplæring på sin side er også et tegn på likeverdig opplæring. Som leseren sikkert forstår er det således av betydning å omtale disse begrepene nærmere, og de vil i hovedsak bli presentert slik de fremstår i dag (KD, 2009; Utdanningsdirektoratet, 2007).

3.1 Likeverdig opplæring

Det elevmangfoldet som eksisterer i dagens skole medfører naturlig nok at elevene er til dels svært ulike med tanke på forutsetninger og behov. Dersom de således skal ha et godt utbytte bør de derfor ikke møtes med lik opplæring. Nilsen (2008a) påpeker dette og sier samtidig at kjennetegnet på likeverdig opplæring er at den er tilpasset, og med det tar hensyn til elevenes individuelle evner og forutsetninger. Han ser det slik at det er viktig at denne tilpasningen skjer på en inkluderende måte slik at eleven er en del av fellesskapet.

Likeverdig opplæring innebærer at alle har like muligheter til opplæring uavhengig av forutsetninger og evner. Utdanningsdirektoratet (2007) er klare på hva som er intensjonen med dette og poengterer at likeverdig opplæring er et overordnet prinsipp som dekker alle sider av opplæringen til barn og unge. Prinsippet er av så avgjørende betydninger at det derfor må forstås i et nasjonalt perspektiv, med basis i blant annet lov og forskrifter, men også læreplaner. I tillegg må det vektlegges på individplanet i arbeidet med en opplæring som er tilpasset den enkelte sine evner og forutsetninger.

Juridisk sett er prinsippet om likeverd viktig når det er snakk om en elev har rett til spesialundervisning eller ikke. § 5-1 i opplæringslova (1998) sier at elever som ikke har (eller kan få) tilfredsstillende utbytte av et ordinært opplæringstilbud har rett til spesialundervisning. Spesialundervisningen skal således være likeverdig med den ordinære opplæringen og fortrinnsvis gi det samme utbytte av denne undervisningen som vanlige elever får av ordinær opplæring. Prinsippet om likeverd blir dermed en viktig størrelsesorden med tanke på utbytte

av opplæringen (Nilsen, 2008a). Riktignok kommer det ikke tydelig frem i lovteksten, men det er nærmere beskrevet i forarbeidene til loven (NOU 1995: 18).

Kjellemo (1995) konkluderer med at rettslig sett er det ingen tvil om at elever med behov for spesialundervisning har krav på et likeverdig opplæringstilbud. Verre er det å konkludere med hva som ligger i begrepet i den forstand at ordet *likeverdig* indikere en sammenligning. For det er sjelden slik at det bare finnes to alternativer, utbytte av opplæringen eller ikke-utbytte av opplæringen. For å avdekke om det er et likeverdig tilbud må det foretas en *sammenligning* med tilbudet som gis ordinære elever, og om opplæringstilbudet samt det aktuelle spesialundervisningstilbudet er likeverdig med dette. Riktignok kan en snakke om at opplæringen kan gi større eller mindre utbytte, der ordlyden i § 5-1 gir ingen eksempler på hvor stort utbytte som kreves.

3.2 Inkluderende opplæring

Inkludering er ifølge utdanningsdirektoratet (2007) både en prosess og et mål for skolen i møte med elevers ulike forutsetninger og behov. Et videre vilkår for inkluderende opplæring er at alle tar del i fellesskapet på en likeverdig måte både i faglig, sosial og kulturell form. Dette stiller krav til den enkelte skole, og elevene sine evner til relasjonsbygging med basis i likeverd og menneskers egenart. Utdanningsdirektoratet (2007) sier videre at: «Konsekvensen av inkludering er at systemet må tilpasse seg den enkelte person og gruppe. Dette fritar imidlertid ikke den enkelte for ansvaret til å ville delta.» (s. 4). Dette betyr at begrepet må forstås tosidig der det på den ene siden taler om skolen sitt ansvar og på andre siden viser til elevene sin deltagelse. Håstein og Werner (2008) viser dermed til at begrepet inkludering medfører en dynamisk prosess, og ikke en statisk tilstand. Dette innebærer at det vil variere i hvilken grad en elev føler seg selv inkludert. Inkludering er i den grad det er romslighet og tilknytningskraft mellom fellesskapet og det enkelte individ. Fellesskapet er forstått som «subjektet» i inkluderingsprosessen (Håstein & Werner, 2008).

Inkludering som prinsipp og rettesnor i skolepolitisk sammenheng har ikke like lang historie som integrering. Som nevnt tidligere kom tanken om integrering i sammenheng med Blomkomiteen sin innstilling, som blant annet hadde sosial utjevning som mål. Som en følge av integrering skulle de som tidligere ble stående utenfor fellesskapet nå komme innenfor. Det som kjennetegnet denne tankegangen var likhet og likeverd i et tenkt homogent

normalfellesskap. Ved at integreringstanken hadde så sterke paralleller til normalisering var det mange med særlige behov som ikke fikk noe vesentlig utbytte av opplæringen, da den i utgangspunktet ikke medførte noen kompensatoriske tiltak (KD, 2009). Terminologiskifte fra integrering til inkludering i norsk skolepolitikk medførte at *alle* elever er i ordinær skole og dens fellesskap, samt en rett til å være forskjellig. Der det er snakk om andre organisatoriske løsninger er det *elevenes behov* som skal vektlegges og ikke ut ifra økonomiske hensyn. Riktignok bør skolene være på vakt mot å bruke organiseringsformer som elever kan oppleve som sosial utskilling (Nilsen, 2008a). Inkludering ble altså en del av det skolepolitiske bildet i forbindelse med Reform 97, med bakgrunn i UNESCO sin Salamancadeklarasjon fra 1994, og står i klar motsetning til ekskludering og segregering. Videre mener Nilsen (2008a) at inkludering medfører krav om at skolen utvikler sitt læringsmiljø i retningen av å være *inkluderende*. Betydningen av inkludering kommer også til uttrykk gjennom lovgivningen der elever gis rett til skole i nærmiljøet. Organisering av opplæringen skal således også ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet.

Skogen (2005) påpeker at skolen som samfunnsinstitusjon vil være et godt virkemiddel med å oppnå ambisjonen om inkludering. Det er også slik at ideen om inkluderende opplæring har stor støtte i skolen, men arbeidet med å realisere dette viser store variasjoner og mange skoler har fortsatt et langt stykke igjen før de kan hevde at de har en inkluderende opplæring (Nilsen, 2008a). Skogen (2005) mener dette kan medføre at inkluderende opplæring kun blir stående som en slags uoppnåelig ønskedrøm. Likevel må det sees på som, det han kaller, *en ledestjerne* som en kan stake ut kursen etter.

3.3 Tilpasset opplæring

Tilpasset opplæring ble en del av lovgivningen som følge av Blomkomiteen sin innstilling. Dette er et begrep som for alvor har fått fotfeste i norsk utdanningspolitikk, og følgelig er det skrevet mye om dette begrepet de siste årene. Denne fremstillingen som jeg her gjengir er en kort forklaring med tanke på hvordan tilpasset opplæring kan forstås.

Tilpasset opplæring er ikke et fravikelig krav, men en plikt for skoleeiere, ledelse og personal ved opplæringsstedet. Første ledd i opplæringslova (1998) § 1-3 sier at «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten.» Alle elever, enten de med spesielle vansker eller de med særlige evner, skal altså møte en tilpasset

skolehverdagen som er i samsvar med evner og forutsetninger. Tilpasset opplæring skal gjelde alle områder av opplæringen og kjennetegnes ved variasjon i lærestoff, arbeidsmåter og læremidler foruten variasjon i organisering og intensitet i opplæringen. Tilpasset opplæring er et gjennomgående prinsipp for nettopp å kunne imøtekomme elevene sine ulikheter når det gjelder forutsetninger og evner (Nilsen, 2008a).

Utdanningsdirektoratet (2007) viser til at tilpasset opplæring er å sikre at den enkelte elev utvikler sine grunnleggende ferdigheter og kompetansemål. Dette skal skje gjennom lærerens valg av metoder, lærestoff og organisering. Samtidig er Direktoratet klare på at tilpasset opplæring ikke innebærer en individuell rett for den enkelte, men at læringsmiljøet tar hensyn til de ulikheter som finnes i en elevgruppe. Videre sier direktoratet (2007): «Ved inkludering har du fokus på fellesskapet med kunnskap om konsekvensene for den enkelte. Ved tilpasset opplæring har du fokus på den enkelte med kunnskap om konsekvensene for fellesskapet.» (s. 5). Følgelig må tilpasset opplæring sees i sammenheng med prinsippene som regulerer inkluderende opplæring.

Skogen (2005) hevder at tilpasset opplæring virkelig har blitt satt på dagsorden som en av de viktigste skolepolitiske faner i Norge. Slik Dalen og Ogden (2008) ser det kan det riktignok være vanskelig å presisere hva tilpasset opplæring er, dette fordi det er opplæringen sine rammer som kan være utslagsgivende for om den skal oppfattes som tilpasset eller ikke. Satt på spissen mener Skogen (2005, s. 25) at «*våre lærere og skoleledere aldri kan realisere tilpasset opplæring, men kontinuerlig må arbeide mot dette målet.*» (kursivering i original). Med det som er presentert til nå kan en se at det knyttes uklårheter til hvorledes tilpasset opplæring skal forstås, som virkemiddel eller som målsetting?

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har Bachmann og Haug (2006) levert en forskningsrapport om tilpasset opplæring. De viser til at tilpasset opplæring er et av de mest sentrale begrepene i Kunnskapsløftet, og at det fremstår som et overordnet prinsipp i den norske skole. Riktignok kan det oppstå problemer når begrepet skal synliggjøres i pedagogisk praksis gjennom å defineres i formål, innhold og konkrete tiltak. Bakgrunnen for dette legger de i at det finnes ingen enkle løsninger i en kompleks skolehverdag. Elevmangfoldet i skolen gjør at lærere stadig må ta valg og treffe ulike hensyn, som i mange tilfeller ikke nødvendigvis sammenfaller med det hensynet som skal fremme tilpasset opplæring. Det er altså ingen bestemt regel for hvordan en kan heve kvaliteten i den enkelte undervisningssammenheng, med tanke på enten tilpasset opplæring, inkludering etc.

Bachmann og Haug (2006) mener tilpasset opplæring langt fra er et statisk begrep, men et begrep som kan ha ulik mening og betydning i ulike sammenhenger. Sammenhengen må sees i relasjon til reformer og hvordan skolen forholder seg til disse. Slik de ser det kan dermed tilpasset opplæring forstås både på en snever og vid måte. Den snevre definisjonen vektlegger i større grad den praktiske forståelsen med tanke på tiltak, metodikk og konkrete måter opplæringen foregår på. Den vide forståelsen av tilpasset opplæring viser til at det kan forstås som en ideologi, et prinsipp som skolens eier, ledelse og lærere kan arbeide etter (Bachmann & Haug, 2006). Forskningsrapporten er således et viktig bidrag i hvorledes tilpasset opplæring kan forstås, selv om det fortsatt kan knyttes uklarheter til begrepet.

3.4 Rett til spesialundervisning

Hva er spesialundervisning?

Spesialundervisning blir i rettslig sammenheng tenkt som den pedagogiske hjelp som gis av grunnskolen, med bakgrunn i en sakkyndig vurdering, utover ordinær undervisning (Tangen, 2008). Den sakkyndige vurderingen er viktig i den forstand at den blant annet skal utrede og vurdere forhold knyttet til elevens lærevanske og ordinære opplærings situasjon. Det er den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) som er skolen sin sakkyndige instans (Dalen & Ogden, 2008).

Det ligger altså et kategorisk skille mellom spesialundervisning og ordinær undervisning. Læreren kan likevel tilpasse undervisningen til den enkelte uten at det er snakk om spesialundervisning etter denne definisjonen. Begrepet spesialundervisning får først og fremst et tydelig innhold når undervisningen tar sikte på en bestemt elev sine forutsetninger og behov (Håstein & Werner, 2008).

Rettighetslover vs. ressurslover

Dersom vilkårene oppfylles er det noen ytelser den enkelte har *rettskrav* på og som forvaltningen ikke lovlig kan nekte, med bakgrunn i for eksempel økonomiske ressurser. Om slikt skjer kan den enkelte gå til søksmål mot forvaltningen og kreve dom for oppfyllelse av kravet. De lover som fungerer på denne måten gir den enkelte *subjektiv* rett og kalles *rettighetslover*, en betegnelse som brukes blant annet i Norsk Retstidende (Kjellemo, 1995). På den andre siden finnes det lover som regulerer hvilke ytelser den enkelte ikke har ubetinget

krav på, men som reguleres i hvilken grad forvaltningen prioriterer om den enkelte skal få ytelsen eller ikke. Her kan kommunen lovlig avslå et krav, for eksempel med bakgrunn i manglende bevilgninger på området. Slike lover blir kalt for *ressurslover*. Tolkning av den enkelte lov vil kunne gi svaret på om en lov er en rettighetslov eller om det er en ressurslov (Kjellemo, 1995).

Retten til spesialundervisning etter opplæringsloven (1998)

Elever i skolen som ikke får tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning har rett til spesialundervisning etter bestemmelsene i opplæringslova (1998) paragraf 5-1.

Spesialundervisning er en rettighet som skal sikre elever likeverdig opplæring og er basert på en sakkyndig vurdering. Retten til spesialundervisning er knyttet til enkeltvedtak og skal tydelig skildre opplæringstilbudets omfang, organisering og innhold. De elever som får spesialundervisning skal også ha en individuell opplæringsplan, ofte omtalt som IOP (Utdanningsdirektoratet, 2007). Tangen (2008) viste som kjent til at i rettslig sammenheng blir spesialundervisning definert som den spesialpedagogiske hjelp som gis til elever utover ordinær undervisning med bakgrunn i et formelt vedtak. Denne definisjonen tar ikke for seg hva innholdet i opplæringen skal være. Opplæringslova (1998) angir generelle vilkår og i hvert enkelt tilfelle er det konkrete vurderinger av hva retten skal innebære. Selv om spesialundervisning kan kjennetegnes av individualisert opplæring betyr det ikke at det dermed kun dreier seg om enetimer. Det som kjennetegner undervisningen er at den er planlagt ut ifra elevens IOP (Tangen, 2008).

Helgeland (2006) viser til at retten til spesialundervisning etter § 5-1 er den mest sentrale rettighetsbestemmelsen i opplæringslova (1998). Rettighetsbestemmelse kan sees i sammenheng med rettskrav, og opplæringslova (1998) kan tolkes som en rettighetslov og ikke en ressurslov. Retten til spesialundervisning blir dermed en individuell rettighet.

Bestemmelsen er uansett ment for å sikre opplæringstilbudet til elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning, og danner det Helgeland (2006) kaller et sikkerhetsnett for denne gruppen elever.

Retten til spesialundervisning er ikke et isolert fenomen og må sees i særlig sammenheng med § 1-3 i opplæringslova (1998). § 5-1 bestemmer rettigheter for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning, der § 1-3 første ledd er et mer generelt mål for all opplæring i grunnskolen. Denne paragrafen har betydning i den grad at det er først når

skolen *ikke* klarer å tilpasse opplæringen slik at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen at rettigheten etter § 5-1 er gjeldene. Som en konsekvens av dette vil dermed mengden av spesialundervisning øke dersom den ordinære opplæringen blir dårligere, siden en ikke klarer å tilpasse opplæringen etter evnene og forutsetningene til den enkelte. En elev vil derfor ha rett til spesialundervisning avhengig i hvilken grad og omfang kommunen og skolen iverksetter tiltak (Helgeland, 2006). Helgeland (2006) viser videre at dette dermed setter indirekte krav til opplæringen i grunnskolen.

Retten til spesialundervisning er todelt i den forstand at første ledd i paragraf 5-1 viser til betingelser for å få spesialundervisning der annet ledd regulerer hva tilbudet skal være. Begge delene er relatert til hverandre gjennom prinsippet om likeverdig opplæring (jamfør punkt 3.1). Dette er et prinsipp som ikke kommer direkte til uttrykk gjennom lovens ordlyd, men som er nærmere beskrevet i lovens forarbeider (Helgeland, 2006). Retten til spesialundervisning skal omfatte både de elever som ikke har noe utbytte av ordinær undervisning og de elever som har et visst utbytte. I ordlyden «tilfredsstillende utbytte» ser en at eleven ikke behøver å få et fullstendig utbytte av den ordinære opplæringen. Videre er det slik at rettigheten ikke er knyttet til noen bestemt lærevanske og eventuelle årsaker til lærevanskene har ingen betydning for rettighetene. Riktignok er det undersøkelser som antyder at dette ikke er tilfellet, jfr. utredningen til Søgnerutvalget (NOU 2003: 16). Uansett skal alle etter opplæringslova (1998) sine bestemmelser være «opplæringsdyktige» (Helgeland, 2006).

3.5 Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning

Som tidligere nevnt står tilpasset opplæring og spesialundervisning i nær forbindelse med hverandre. Alle elever i skolen har etter loven (Opplæringslova, 1998) krav på en tilpasset opplæring gjennom ordinær undervisning, dersom de ikke får et tilfredsstillende utbytte innenfor disse rammene er de gitt en individuell rett til spesialundervisning. Jeg vil i det følgende vise til en kort redegjørelse for forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning, der dette må sees i sammenheng med det som tidligere er presentert.

Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning har blitt debattert ved flere anledninger de senere år. Som nevnt tidligere fremmet Søgnerutvalget (UF, 2003) forslaget

om at rett til spesialundervisning burde utgå til fordel for tilpasset opplæring for alle. Stortingsmeldingen som fulgte (UF, 2004) viste at departementet ikke ønsket dette, men at tilpasset opplæring med fordel kunne presiseres. Retten til spesialundervisning ble beholdt, men riktignok med et ønske for en lavere andel elever enn tidligere. Nilsen (2008b) påpeker at de utdanningspolitiske retningslinjene omtaler dette på en slik måte at tilpasset opplæring på den ene siden blir en del av den ordinære opplæringen, men også en del av spesialundervisningen.

En sentral oppgave for læreplanene er å gi føringer for opplæringens innhold og mål. Når det gjelder læreplanene sine omtaler av spesialundervisning viser det seg å ha skjedd en klar endring. Kunnskapsløftet (Utdanningsdirektoratet, 2008) omtaler ikke spesialundervisning i den generelle delen og det samme gjelder for L97 (KUF, 1997a). Derimot hadde både M-74 (KU, 1974b) og M-87 (KU, 1987) egne kapitler som tok for seg spesialundervisning (Nilsen, 2008b). Nilsen (2008b) viser videre til de komplikasjoner dette kan medføre og nevner at:

En kan stille spørsmål ved om ikke et slikt fravær av retningslinjer i læreplanen medfører ikke bare en uklarhet og usikkerhet, men også en fristilling, der mye overlates til den enkelte skoleeier, skole, lærer mht. hvordan spesialundervisning skal forstås, planlegges og gjennomføres. Bidrar dette til at spesialundervisning kan fremstå som noe «på siden av» annen opplæring, og at gamle kulturer lettere opprettholdes og tradisjon lettere styrer videre praksis på området? (s. 117).

At spesialundervisning ikke er uttalt mer eksplisitt i den gjeldene læreplanen kan gi uheldige signaler om at spesialundervisning ikke er viktig. Samtidig påpeker Dalen og Ogden (2008) at tidligere læreplaner trolig av god grunn skapte et såpass sterkt skille mellom spesialundervisning og ordinær undervisning. De mener at dette må sees i et utdanningshistorisk perspektiv, der innlemmingen av spesialundervisning i den ordinære skolen skulle gi tydelig signaler om ønsket ressursbehov.

Håstein og Werner (2008) trekker frem at det ved flere anledninger er stilt spørsmål om det er hensiktsmessig å ha to ulike formelle kategorier av undervisning, som ordinær undervisning og spesialundervisning. En kombinasjon av de to undervisningsformene til fordel for en tydeligere vektlegging av tilpasset opplæring er som kjent tidligere nevnt (KD, 2009; KUF, 1995a; UF, 2003). Håstein og Werner (2008) ser for seg at: «dette kan ses på som et insitament for større grad av inkludering.» (s. 480). Det er vel liten tvil om at dette er noe de

fleste ønsker seg, riktignok har det vist seg at en slik drivkraft ikke lar seg gjennomføre uten at det går på bekostning av noe. Er det noe en vil unngå så må det være å svekke rettighetene til de aller svakeste. Jeg vil selvsagt komme mer tilbake til denne diskusjonen senere i teksten.

Avslutningsvis velger jeg å påpeke at gjeldene regelverk viser at tilpasset opplæring skal være for alle og fremstår som et grunnleggende prinsipp, der spesialundervisning er en rettighet for noen. Nilsen (2008b) kommenterer at gjennom å ha tilpasset opplæring som et grunnleggende prinsipp ved siden av en individuell rett til spesialundervisning, kan en forholde seg mer nyansert til de ulike behov elevene måtte ha. Dermed vil en også kunne foreta bedre tilpasninger hos den enkelte.

4 Metode

4.1 Valg av metode

4.1.1 Begrunnelse for valg av metode

Som nevnt innledningsvis i denne oppgaven er formålet med undersøkelsen å oppnå økt forståelse for hvorledes et utvalg oppnevnt av Departementet fremmet samme forslag som for få år siden ikke fikk gjennomslag. Slik jeg ser det, kan denne «utviklingen» forstås som et fenomen og i den forbindelse påpeker Fuglseth (2006a) at historisk forskningsmetode egner seg godt til å forstå menneskelige fenomen. Dette fordi et sentralt kjennetegn ved denne forskningsmetoden er at den ser på hvordan noe har beveget seg over tid. Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning er dermed det som blir av interesse å undersøke over tid. Gall, Gall og Borg (2007) definerer riktignok historisk forskning som «(...) a process of systematically searching for data to answer questions about a phenomenon from the past to gain a better understanding of the foundation of present institutions, practices, trends, beliefs, and issues in education.» (s. 529). Denne definisjonen til Gall, Gall og Borg påpeker altså at et fenomen fra fortiden er interessant å undersøke for å forstå nåtiden. Dette er i tråd med hva Askildt og Johnsen (2008) nevnte om å forstå spesialpedagogikkens «lange røtter». Altså gjennom å studere noe over tid kan en fremme økt forståelse for nåtidens problemstillinger og det er med bakgrunn i dette jeg har valgt historisk forskning som metodisk tilnærming i denne oppgaven. Hensikten med å analysere de historiske skolepolitiske dokumentene over tid er nettopp for å få en økt forståelse av den *trenden* en kan se ved at tilpasset opplæring har fått en sterkere plass og dermed ønsket overtatt for spesialundervisning. Jeg vil derfor nå presentere historisk forskning som en overordnet metode.

4.2 Presentasjon av metodisk tilnærming

4.2.1 Historisk forskningsmetode

Sentralt i oppgaven står analysen av en mengde skolepolitiske dokumenter som har blitt publisert fra 1969 og frem til 2009. Kildematerialet kan med dette settes inn i en historisk sammenheng, jeg vil nå derfor presentere historisk forskningsmetodikk. Umiddelbart tenker

en kanskje at historisk forskning er noe som utelukkende dreier seg om forskning om fortiden og at dette først og fremst er en oppgave for historikeren. Tveit (2002) derimot argumenterer godt for hvordan historie kan være en hjelpedisiplin som en del av en annen vitenskap. Som kjent består pedagogikkfaget av en rekke hjelpedisipliner som psykologi, sosiologi, sosialantropologi etc. Han mener således at historie kan føres inn i denne rekken. Riktignok er det klare forskjeller mellom historie som generell vitenskap og historie som hjelpedisiplin, der *hensikten* med historien er mer fremtredende som hjelpedisiplin. Jeg vil nå presentere historisk forskning som metode ved å vise til fire krav som Tveit (2002) mener slik forskning bør følge.

For det første skal en *hente sine kilder fra fortiden*, noe som i utgangspunktet sier seg selv når en innlemmer historie som en del av metoden. De kildene en henter fra fortiden bør ifølge Tveit (2002) handle om kontekstuelle forhold og faktorer som har påvirket dette. Han poengterer at dette er det allmenn enighet om, selv om det er en viss motstand. I korte trekk dreier denne motstanden seg om at en dermed utelukker skildringer om enkeltpersoner, som selvfølgelig i visse sammenhenger kan være interessant. Jeg vil ikke gå videre inn i debatten knyttet til dette da skildringer om enkeltpersoner ikke er tema i denne oppgaven. Derimot vil jeg gjennom mitt utvalg av kilder følge Tveit (2002) sitt første krav.

Det andre kravet er at *nåtiden er interessant* fordi historisk forskning er en hjelpedisiplin innenfor (i dette tilfellet) pedagogikk. Tveit (2002) skriver i den sammenheng: «Skal pedagogisk historie bidra til økt pedagogisk forståelse, må temavalget være relatert til nåtiden.» (s. 187). Dette begrunner han med at det er lite relevant å skrive en historie for fortiden sin del.. Likevel fremhever han at det fortsatt er få nordiske pedagoger som lar dagens problemstillinger danne grunnlaget for den historiske forskningen. Haug (1999b) har også nevnt at dersom historisk forskning skal ha noen relevans bør historien kun ligge som et bakteppe i undersøkelsen og ikke være den primære interessen. Ser en denne argumentasjonen opp mot problemstillingen kan det i første omgang være tvil om denne innehar dette kravet. Således er det oppgavens formål som ivaretar dette kravet, da det i større grad kan relateres til nåtiden.

For det tredje dreier historie, som hjelpedisiplin, seg om det Tveit (2002) kaller en diakron vitenskap der en undersøker en utvikling som har pågått over en tid. I historisk forskning er nettopp *tid* et kjernebegrep, og at den i tillegg er opptatt av *utvikling over tid* fremhever den som diakron vitenskap. Synkrone studier vil dermed ikke fylle kriteriene for historisk

forskning. Tveit (2002) mener at forskning ikke blir historisk utelukkende på grunn av at en belyser et bestemt tema fra fortiden. Som eksempel for dette viser han til at en undersøkelse om grunnskoleloven (1969) alene, forskningsmessig og prinsipielt sett, ikke vil være forskjellig fra en undersøkelse om opplæringsloven (1998). Velger en derimot å belyse *utviklingen* fra loven av 1969 med loven av 1998 vil det være snakk om historisk forskning. «*Fra – til forskning* er genuint historisk.» (Tveit, 2002, s. 186). Også dette kravet mener jeg oppgaven innehar.

Det siste kravet er at pedagogisk-historisk forskning retter seg etter vanlige krav innenfor historisk forskningsmetode. Her vil jeg i korte trekk referere til Kjelstadli (1999), som er professor i historie. Han sier at når formålet med forskningen er å stille og besvare spørsmål kan forskningsobjektet være et godt mål for å bestemme metoden. Det er de skolepolitiske dokumentene som danner kildematerialet i denne oppgaven, og som dermed vil være forskningsobjektet. Med dette kommer jeg inn på en vesentlig del, nemlig spørsmål og utfordringer som viser seg i kildebruk. For at kildematerialet skal være troverdig er det viktig at historikeren foretar *kildekritikk*. Tveit (2002, s. 194) omtaler dette faktisk som *sunnt fornuft satt i system*, der det meste kan fremstå som nokså selvsagt. Selv om dette kanskje sier seg selv vil jeg komme mer inn på kildekritikk og bruk av kilder etter at jeg har presentert dokumentanalyse som forskningsmetode.

4.2.2 Dokumentanalyse som metode

Dokumentanalyse som metodisk tilnærming har, ifølge Holme og Solvang (1996) store likheter med historisk forskningsmetode, det er også derfor jeg nevner det i denne sammenheng. Et fellestrekk er at begge metodene har kildematerialet som en vesentlig del og at en gjennom innhenting av disse skal foreta en analyserings- og fortolkningsprosess (mer om fortolkning senere). En vil som forsker ikke være direkte observatør slik en vil til andre kvalitative metoder som for eksempel intervju eller observasjon, men kildegrunlaget som basis i forskningen vil eksistere gjennom dokumenter som allerede er skrevet.

Da både hensikten med oppgaven og problemstillingen innehar Tveit (2002) sine krav til pedagogisk-historisk forskning, anser jeg denne som den overordnede forskningsmetoden. Dokumentanalyse er riktignok relevant i den forstand at den innehar såpass mange likheter med historisk forskning, at det i mitt tilfelle kun kan være nyanseforskjeller som gjør den ene

metoden mer relevant enn den andre. Jeg vil med bakgrunn i denne forståelsen gå mer spesifikt inn i kildekritikk og hvordan en skal analysere og tolke kildene.

4.3 Kilder

Det er to hovedutfordringer som melder seg i bruken av historiske kilder. På den ene siden har du kildekritikk, som dreier seg om å finne gode og troverdige kilder der det på den andre siden er tolking av kildene. Før jeg går inn på denne diskusjonen kommer jeg til å redegjøre for hvilke typer kilder som finnes.

4.3.1 Ulike kilder

Der nåtidforskeren samler inn *data*, går historikeren til *kildene*. «I realiteten gjør de det samme: de skaffer seg et materiale som kan belyse den problemstillingen de arbeider med.» (Tveit 2002, s. 189). Når en driver med historisk forskning ligger kildene allerede til grunn, så kildematerialet er for så vidt gitt fra før. Kildene skal bidra til å fortelle noe om fortiden, men begrepet kilde er ikke entydig. Det kan altså være snakk om flere ulike typer kilder. Tveit (2002) påpeker at en kategorisering av kilder alltid bør ha en hensikt, og det er derfor jeg velger å gi dem en kort presentasjon.

Førstehåndskilder omtaler Tveit (2002) som utsagn basert på egen opplevelse. Følgelig vil da annenhåndskilder være utsagn som har utspring i ett eller flere mellomledd.

Det ligger et distinktivt skille mellom primær- og sekundærkilder, der de primære kildene fremstår som de viktigste da de står nærmere det vi skal undersøke. En eksisterende kilde er alltid en primærkilde og det er sekundærkildene som bygger på de primære kildene (Tveit, 2002). Hensikten med forskningen vil i stor grad avgjøre hvorvidt en kilde er primær eller sekundær. Primærkildene fremstår som nærmest selvsagte i historisk forskningssammenheng, men er samtidig ikke så lett å få tak i som de sekundære kildene. Unntaket kan en riktignok se i denne oppgaven da de skolepolitiske dokumentene jeg skal analysere ikke er strengt bevoktet på sentrale arkiver, men faktisk befinner seg i det nærmeste biblioteket.

Grunnleggeren av moderne kildekritikk, Kristian Erslev, delte alle kilder i to grupper der det var opphavspersonen sin intensjon om å meddele noe eller ikke som var viktig. De *talende* kildene hadde meddelelse som hensikt der de *stumme* ikke hadde det. I pedagogisk-historisk

forskning er det først og fremst de talende kildene som er vesentlige, og som også blir omtalt som de *meddelende* (Kjeldstadli, 1999; Tveit, 2002). De meddelende kildene kan igjen todeles i det hva opphavspersonen ønsker å meddele. Faktiske eller deskriptive utsagn uttrykker faktiske forhold som kan etterprøves. Den andre delen er normative utsagn som er vurderinger og må begrunnes grundigere enn det faktiske utsagn må (Tveit, 2002).

4.3.2 Kildekritikk

Kildekritikk blir av flere fagpersoner omtalt som en av to hovedutfordringer i historisk forskning (Fuglseth, 2006b; Kjeldstadli, 1999; Tveit, 2002). External criticism, på norsk ytre kildekritikk, er prosessen der en som forsker stiller en rekke spørsmål vedrørende forfatter, tid og sted og omstendigheter ved publikasjonen. Dette for å få svar på om kilden er til å stole på. Eksempler på slike spørsmål er: Er dokumentet genuint? Er det den originale kopien? Hvem skrev det? Hvor? Når? Og under hvilke omstendigheter? (Gall, et al., 2007). Tveit (2002) nevner at den ytre kildekritikk er viktig, men ikke avgjørende for hvorvidt en skal bruke en kilde eller ikke (så lenge den samsvarer med forskningens hensikt). Dette argumenterer han med gjennom å poengtere at ytre kildekritikk ikke har noe med budskapet i teksten å gjøre, men dreier seg som sagt om omstendighetene eller det *ytre*. Det er innholdet i dokumentet som blir avgjørende og det dreier seg om *indre kildekritikk*. Da mine kilder i denne sammenheng er skolepolitiske dokument vil den ytre kildekritikken være ivaretatt, da jeg som forsker har god informasjon om omstendighetene rundt kildene. Det er derfor liten tvil om at en ikke kan stole på kildenes innhold.

Indre kildekritikk dreier seg om sannhet og om innholdet i teksten er logisk konsistent (Fuglseth, 2006b). «Internal criticism is more complex than external criticism because it includes the historian's judgment about the truth of the statements in a historical source and also an evaluation of the person who wrote them.» (Gall, et al., 2007, s. 542). Tveit (2002) poengterer at det er den indre kritikken som er avgjørende i spørsmålet om en tekst er troverdig eller ikke. At dokumentene som inngår i min analyse er offentlige publikasjoner som enten skal vise til arbeid som er gjort eller fremtidig politikk, vil også kunne ivareta den indre kildekritikken. Derimot kan en merke seg at dokumentene ofte ikke bare har *en* forfatter, men er utarbeidet av flere. Jeg vil således ikke kunne foreta noen vurdering om kildens opphavsperson, men må derimot vise til et statlig organ. Det kan således bidra til å øke troverdigheten.

I arbeidet med å finne kilder til grunnlag for en analyse skal en passe seg slik at en ikke tar det Holme og Solvang (1996) kaller *tilfeldig utvalg*. Det argumenterer de gjennom å vise til at det i mange tilfeller eksisterer flere kilder enn en først er klar over. Som en hjelp i denne sammenheng kan en skaffe seg en oversikt over dokumentene før en starter datainnsamlingen. I mitt tilfelle kan jeg vise til det faktum at en rekke stortingsmeldinger innehar nettopp en slik oversikt med henvisning til tidligere publikasjoner. Derimot viser det seg at en utfordring ved utvalg av kilder er at relevante dokumenter ikke blir tatt med i betraktningen, selv om en har fortatt noen gyldige avgrensninger. Den franske filosofen Foucault, som for øvrig står som grunnlegger av diskursanalysen som ikke er tema her, poengterer at i en analyse av dokumenter bør en: «lese alt, studere alt.» (referert i Neumann, 2001, s. 54). Neumann (2001) nevner i den forbindelse at det nærmest er umulig å lese alt og at på et tidspunkt kan en likevel med god samvittighet kunne si at man har lest nok, selv om man ikke har lest alt. Tveit (2002) på sin side mener at alle dokumenter som har relevans for problemstillingen skal tas med i betraktningen, men at en kan foreta en utvelgelse begrunnet i at det ikke vil fremkomme nye momenter i saken.

Avslutningsvis kan jeg nevne det som blir hevdet som to viktige vurderinger i arbeidet med historiske kilder (Fuglseth, 2006b; Kjeldstadli, 1999). For det første dreier det seg indre kildekritikk og vurdere om innholdet er konsistent. For det andre må en se kilden i en større sammenheng og ikke som et isolert produkt.

4.4 Tolking av kildene

4.4.1 Hva slags kilder?

De dokumentene som inngår som en del av kildematerialet mitt er offentlige tilgjengelige, som enten er hentet via internett eller bibliotek. Jeg vil nå kategorisere de ulike dokumentene med bakgrunn i forrige underkapittel.

Når regjeringen foreslår at Stortinget treffer vedtak enten i form av lover eller budsjetter brukes det proposisjoner. I de tilfeller der regjeringen ønsker å presentere arbeidet som er gjort på spesielle områder uten at det nødvendigvis skal treffes noe vedtak brukes det meldinger. Stortingsmeldinger kan også inneholde drøftinger om fremtidig politikk. Videre er NOU'er (Norsk offentlig utredning) arbeid som er gjort av utvalg som er nedsatt av

departementet. Lover og regler på sin side omfatter lover, forskrifter, retningslinjer osv som kan knyttets til de enkelte departements ansvarsområder (Regjeringen, 2010).

Et fellestrekk ved disse kildene er at de er talende og har til hensikt å meddele noe, både arbeid som er gjort og fremtidig politikk. I tillegg vil de både kunne forstås som primære kilder, men også som sekundære kilder. Bakgrunnen for dette ligger i det at en del av dokumentene bygger på arbeid som andre har gjort, for eksempel forskning. I sine egne drøftinger og utsagn kan de bli forstått som primære.

4.4.2 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet er viktige element innenfor forskning, fordi det relateres til i hvilken grad kildematerialet er pålitelig og gyldig. Dette er særdeles sentralt når en arbeider med kvantitative data, da en må avdekke at en virkelig måler det som er til hensikt å måle. Derimot er det innenfor kvalitative metoder ikke like sentralt fordi en hovedhensikt med denne type forskning er bedre forståelse av et fenomen. Således vil en ved hjelp av en kvalitativ metode ha større nærhet til det som skal undersøkes. Det er dermed ikke sagt at kvalitative metoder ikke innebærer noen problemer. Et moment her er å være bevisst at *min forståelse* av situasjonen kan være mangelfull (Holme & Solvang, 1996). Eksempelvis vil dette ha betydning når jeg trekker ut essensen av kildene. Hvordan skal en klare å gjengi et stort antall sider på en halv eller en side?

Gitt min metodiske fremstilling dreier således reliabilitet i denne sammenhengen seg om hvorvidt kildene er pålitelige. Dermed kan dette sees opp imot det som tidligere er nevnt om kildekritikk (Holme & Solvang, 1996). Således øker også påliteligheten i en undersøkelse i det øyeblikket en har flere primærkilder, dette fordi de stiller uavhengig av hverandre (Tveit, 2002).

Validitet kan forstås som gyldighet, der noen også påpeker det som relevans (Holme & Solvang, 1996). Når det er snakk om validitet i en undersøkelse er det i den sammenheng tenkt på om undersøkelsen avdekker det som den har til hensikt å avdekke, derav relevansbetegnelsen. Fuglseth (2006b) viser til et konkret moment som styrker validiteten i en undersøkelse der en benytter seg av kilder. Dette dreier seg om at kildematerialet faktisk eksisterer før jeg som forsker bestemte meg for å bruke det. Således minskes faktoren der jeg

som forsker kan ha påvirket kildematerialet, en faktor som for eksempel er større i undersøkelser som har intervju eller observasjon som metodisk tilnærming.

4.4.3 Analyse av dokumenter

Tolking av kildene blir sett på som den andre av de to hovedutfordringer med historisk forskning. Kjelstadli (1999) er klar i sin tale på at utvalget en gjør av kilder bør gjøres ut fra en bevisst forhåndsoppfatning av saken, der historikeren vedgår seg selv som «historisk» og en del av en sosial kontekst. Når vi prøver å forstå fortiden har vi våre egne briller på, vi er mennesker formet av den hverdagen vi lever i. «Vi skal trenge inn i hensikten, målet og motivet hos de handlende og tolke de meningene som ligger bak ytringer og tegn, bak institusjoner og ritualer. [...] Slik forstående, gjentenkende eller innlevende virksomhet blir gjerne kalt *hermeneutikk*.» (Kjeldstadli, 1999, s. 122f). Hermeneutikk betyr regelrett tolk eller fortolker, der Fay (1996) definerer det som vitenskapen der en tolker det skrevne materialet. Kildematerialet i denne oppgaven skal dermed tolkes der min forståelse kommer til uttrykk som nye tegn og nye tekster (Fuglseth, 2006c).

Kildene må altså tolkes dersom de skal ha noen nytte for forskeren. Det er også allment kjent at det er et behov for å tolke kildene, men uenighetene kommer til syne dersom målet er objektiv tolkning. Filosofen Fay (1996) viser faktisk til at den eneste måten en kan være objektiv på er gjennom å ikke være interessert. På den andre siden er det av liten egennytte å arbeide med et prosjekt en ikke finner noen interesse med, dermed vil denne oppgaven ikke inneha Fay (1996) sitt krav til objektiv forskning. Jeg vil med dette komme inn på hvordan hermeneutikk kan forstås i arbeidet med å tolke kildene.

Konkret så dreier hermeneutikk seg om en vekselvirkning mellom *del* og *helhet*. Dette kan forklares ved at vi forstår en tekst sine deler gjennom teksten som helhet, men vi forstår også helheten gjennom de ulike delene. Denne prosessen er også kjent som den hermeneutiske sirkel. Enkelte mener at denne vekselvirkende prosessen medfører at man får enda bedre innsikt i det en studerer, og omtaler den da som den hermeneutiske spiral. Filosofen Gadamer sine tanker i forhold til forforståelse var viktige i utviklingen av hermeneutikk som fag (Fuglseth, 2006c). Han forstod forforståelse som grunnlaget en som leser har for å forstå en tekst. Vi går inn med våre personlige, sosiale, kulturelle og historiske erfaringer som danner premisser og preger vår fortolkning av en tekst. Med forforståelsen som basis vil vi gå inn i en videre prosess der vi danner oss en fortolkningsramme som vi kan forstå teksten gjennom.

Tolkningsprosessen blir som den hermeneutiske sirkel/spiral der en går fra tekst til egen fortolkningsramme og tilbake igjen, noe Gadamer kalte for *sammensmeltingen av forståelseshorisonter* (Fuglseth, 2006c). Dersom en skal klare en slik sammensmelting krever det at en som leser stiller seg åpent ovenfor teksten og helst det Fay (1996) kalte *disinterested*. Dersom teksten inneholder elementer vi er uenige med vil vi møte en blokkerende forforståelse som hindrer utvikling av nettopp forforståelsen.

Innvendinger mot Gadamer sine synspunkter er flere. Blant annet er det hevdet at forforståelsesbegrepet er mer sammensatt og inneholder flere komponenter. I tillegg hevdes det at en slik tilnærming medfører at alle gyldige tolkninger kan oppfattes som relative som dermed medfører til dels manglende muligheter for utvikling av objektiv viten. Som svar på kritikken nevner Gadamer at en gjennom bevisstgjøring av forforståelsen kan en skille mellom reflekterte og tilfeldige tolkninger (Fuglseth, 2006c).

4.4.4 Forklaringsmodeller

Historisk forskningsmetode har to siktemål. For det første dreier det seg om å gi svar på *hva som skjedde, hvor og når fant det sted?* Det er dette Kjelstadli (1999) kaller eksistensutsagn. For det andre dreier det seg også om å få svar på et *hvorfor* – en søking av svar på forskjellige fenomener. Men hvorfor opptrer fenomenet? En kan si at fenomenet opptrådte *på grunn av noe*, altså det hadde en årsak. Eller en kan se at fenomenet fant sted *fordi noen ville* at det skulle skje, altså en bakenforliggende hensikt eller motiv. Eller fenomenet fant sted *fordi det svarte til visse behov*, altså det hadde en funksjon. Jeg vil nå kommentere litt mer utdypende de tre forskjellige forklaringstypene.

Årsaksforklaringer sees i nær sammenheng med hypotetisk-deduktiv forskningsmetode. Kjelstadli (1999) påpeker to betydninger av årsak. Det ene er at årsak er som en konsekvens, det følger etter noe annet. Som eksempel på dette er: hvis A, så B. Den andre årsaken er at dersom fenomenet ikke hadde funnet sted ville det heller ikke følge noen konsekvens, eksempel på dette er: uten A, ingen B.

Kjelstadli (1999) mener motivforklaringer går lettest i hop med hermeneutisk tenkning da de tar for seg mening, hensikt, formål eller motiver. Motivforklaringer er en tilnærming til fenomenet der en prøver å forstå hva som fungerer som bakenforliggende årsaker. Problemet med slike forklaringer er det Kjelstadli kaller overdrivelse av valgets frihet.

Funksjonsforklaringer tar utgangspunkt i at fenomenet er en del av en større helhet. Forklaringer ligger i å angi hvilken funksjon fenomenet har. Kritikken mot denne tenkningen er at en snur totalt om på tidsrekkefølgen og Kjelstadli (1999) mener at slike forklaringer ikke er lette å prøve ut, slik at de virker selvbekreftende.

4.4.5 Begrensninger og etiske hensyn

De fleste metodiske valg innebærer begrensninger i større eller mindre omfang. Gjennom valg av metodisk tilnærming vil jeg kunne gjøre rede for problemstillingen som er belyst, der kildematerialet således vil kunne fortelle om de ulike politiske føringene som ligger til grunn for forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning. Derimot vil jeg ikke, med mindre det er presisert konkret i kilden, kunne vise til faktorer som kan påvirke fenomens utvikling. Her tenker jeg på det faktum at faglige føringer vil kunne påvirke de politiske føringene.

Som forsker er det viktig å ivareta forskningsetiske hensyn for å motarbeide gjenkjennerbar opplysninger om enkeltpersoner. I denne oppgaven er det ikke mennesker alene som står i sentrum, og den vil derfor ikke inneholde noen persondetaljer. Selv om det tidvis er snakk om grupper av mennesker er det således grupper i så stort omfang at de ikke lar seg identifisere. Da denne oppgaven tar for seg analyse av ulike offentlige dokumenter vil det derfor være viktig å vise god referanseskikk.

5 Kilder

5.1 Kildeinnsamling

5.1.1 Fremgangsmåte

Der samtidsforskeren stort sett går til innsamling av data, vil historieforskeren oppsøke kildene. Felles for begge er å vise til et materiale som kan benyttes for å belyse problemstillingen. Gitt mitt valg av problemstilling og metodisk fremstilling lå dermed kildemateriale til grunn fra før. Et moment som Fuglseth (2006b) mener bidrar til å styrke gyldigheten av undersøkelsen.

Med bakgrunn i den avgrensede tidsperioden var dermed neste steg å skaffe seg en oversikt over hva slags kilder som eksisterer. Her må en systematisk gå til verks for ikke å foreta noe *tilfeldig utvalg* (Holme & Solvang, 1996). Samtidig kan en i denne prosessen utelate kilder dersom de ikke frembringer nye moment med tanke på oppgavens problemstilling, jfr. Tveit (2002). Den konkrete fremgangsmåten min ble dermed først å studere hvilke skolepolitiske dokumenter andre forskere hadde tatt med i sine undersøkelser. Dette ga meg så en pekepinn på hvilke dokumenter som kunne være av interesse. Deretter gikk jeg til kildematerialet og fant fort ut at de fleste stortingsmeldinger tar for seg en oppsummering innledningsvis, og henviser gjerne bakover til andre meldinger som har berørt samme tematikk. Av den grunn ble det ved gjennomlesing av kildematerialet klarere for meg hvilke dokumenter som burde bli mer vektlagt fremfor andre.

Jeg har tidligere pekt i retningen av å finne gode og troverdige kilder er en av de to store hovedutfordringer med historisk forskning. Det at jeg således velger offentlige skolepolitiske dokumenter mener jeg styrker troverdigheten på kildene. Slik jeg ser det fremstår de som allmenngyldige i den forstand at kildene viser til arbeid som er gjort eller fremtidig politikk av de folkevalgte. Det er dermed ikke sagt at de skolepolitiske dokumentene kan inneholde feil eller mangler. Tveit (2002) påpekte jo det at kildekritikk i bunn og grunn dreier seg om sunn fornuft satt i system. Dette argumentet sammen med det faktum at jeg anser kildene som troverdige vitner i retning av at jeg styrker både den indre og ytre kildekritikken, jfr. punkt 4.3.2.

5.2 Skolepolitiske dokumenter fra 1969 til 2009

Denne delen av oppgaven er omfattende og her vil jeg redegjøre for interessante funn i de ulike kildene, som jeg har valgt ut og dermed danner grunnlaget for analysen. For å gjøre det hele mer leservennlig har jeg valgt å gjengi førtiårsperioden i flere deler og tar for meg fem og fem år av gangen. Etter hver slik femårsperiode har jeg en liten oppsummering i ønsket om å trekke ut hva som er mest essensielt for den skisserte perioden. Foruten å være gjenfortalt med egne ord er det også benyttet direkte sitat fra teksten der jeg anser det som nødvendig.

5.2.1 1969 – 1974

Lov om grunnskolen av 13. juni 1969 nr. 24. (Opphevet).

Grunnskoleloven slik den kom ut 13. juni 1969 ble vedtatt etter mye forarbeid og et hovedformål var å utvide opplæringsplikten fra tidligere 7 til 9 år. I tillegg skulle den 9-årige skolen være obligatorisk for hele landet og dermed fremme et *likeverdig* opplæringstilbud for alle uansett bosted, økonomi eller personlige forutsetninger (KU, 1983). Videre er det i denne sammenheng relevant å vise til de bestemmelser gjennom § 8 (hjelpetiltak) elever i grunnskolen kunne få. Det fremgår blant annet i § 8 nr. 1 at skolestyret skal sørge for hjelpeundervisning for de elever med behov for det og nr. 3 viser til at særskilt undervisning skal gis elever som ikke kan gå i grunnskolen eller få utbytte av slik undervisning. All særskilt undervisning skulle gjelde i denne loven hvis ikke annet fremgikk av spesialskoleloven (1951). Med bakgrunn i det som jeg skisserte i kapittel to, viser dette lovverket seg altså å ha noen mangler.

Opprinnelig hadde ikke grunnskoleloven (1969) noe spesifikt kriterium for hva slags spesialundervisningstilbud elever med særskilte behov hadde rettskrav på. Riktignok ble det skissert gjennom forarbeidene til loven at et ønske var å innføre likeverdig opplæringstilbud. Gjennom Blomkomiteen ble dette riktignok lagt til grunn (KUF, 1998b).

Innstilling om lovregler for spesialundervisning m.v. 1970

Jeg har allerede gjort en kort redegjørelse for innstillingen til Blomkomiteen, med særlig vekt på integreringsspørsmålet. Denne presentasjonen vil dermed på mange måter utfylle det som

tidligere er nevnt, men at jeg i denne delen i større grad vil se på forholdet mellom vanlig undervisning og spesialundervisning.

Innstillingen til Blomkomiteen har jo som kjent blitt omtalt som blant annet et *epokedannende* dokument og medførte en *avgjørende skolepolitisk vending* (jfr. Befring og Tangen 2008). Mye av grunnen til dette lå i at komiteen tok opp spesialundervisning i et forholdsvis bredt omfang både i forhold til tidligere historie, politiske føringer, juridiske spørsmål og pedagogisk organisering. Tidligere lovgivning viste at det i noen tilfeller var tvil om hvor elevene skulle få opplæring og komiteen så det slik at denne tvil vedrørende ansvarsforhold kan ha hatt uheldige virkninger. Å få avklart ansvarsforholdet var en viktig oppgave for komiteen, men også det å sikre de funksjonshemmede sine rettigheter med tanke på opplæring. Blomkomiteen skriver at det i første omgang er viktig å sikre funksjonshemmede undervisning som med utgangspunkt i behov og forutsetninger er likeverdig undervisningen som er tiltenkt andre barn og unge. De drøftet også det faktum at dersom en skulle nå målet om en likeverdig undervisning for alle barn og unge ville en lovmessig integrering være best egnet. Samtidig reiste de spørsmålet om hvilke utfordringer som en stod ovenfor med tanke på en felles skole for alle barn og unge (KU, 1970):

Vanlig undervisning tar sitt utgangspunkt i en gjennomsnittsvurdering av elevene med hensyn til behov og forutsetninger for læring og utvikling. At det i en skole som i prinsippet skal være åpen for alle, må forekomme meget store variasjoner når det gjelder faktorer som evner, modenhet, interesser og arbeidskapasitet, er innlysende. Det kan diskuteres hvor langt en gjennom vanlig undervisning kan gå, og kanskje også hvor langt en bør gå, når det gjelder å imøtekomme individuelle behov. (s. 41).

Spesialpedagogisk hjelp ville være viktig for de barn og unge som avviker så sterkt fra vanlige utviklingsmønster, og dermed ikke ville kunne dra nytte av ordinær undervisning. I forhold til de elever som trenger spesialundervisning drøftet også Blomkomiteen om det ville være formålstjenelig å operere med en kategorisering av handikap, som i spesialscoleloven (1951). I dette spørsmålet var synspunktet delt i form av at det på den ene siden var av betydning, der det på den andre siden førte til forsterkning av svakheter og begrensninger (KU, 1970).

Blomkomiteen betraktet det slik at det var viktig å trekke *prinsipielle* skillelinjer mellom ordinær undervisning og spesialundervisning. Dette begrunnet de med at tradisjonelt sett var

ordinær undervisning for sterkt bundet til bestemte nivåkrav og spesialundervisning langt på vei var *ensbetydende* med nivåtilpasset opplæring. Et karakteristisk trekk ved spesialundervisning ble dermed at det opererte med et *utvidet undervisningsbegrep* sett i forhold til vanlig undervisning. En utvidelse av undervisningsbegrepet medførte dermed at spesialundervisningen ble funksjonsoppbyggende både på pedagogiske vilkår, men også rent sosialt. Konklusjonen ble at spesialundervisningen skulle operere med et undervisningsbegrep som innehar pedagogiske ideer, prinsipper og fagkunnskap som medfører at alle i best mulig forstand kan nyttiggjøre seg av undervisningen (KU, 1970).

Forholdet til grunnskolens formålparagraf ble viktig for Blomkomiteen og også la gjelde for spesialundervisning. Dette fordi skolen gjennom denne paragrafen ble pålagt å ha omsorg for elevenes totale utvikling. Med dette formålet så derfor komiteen at en avgjørende forutsetning er å ta hensyn til den enkelte elev sine behov, forutsetninger og muligheter. Samtidig var det en erkjennelse om at det innenfor skolen eksisterer store variasjoner og at dette ikke ville løses alene med nye arbeidsformer. Blomkomiteen betraktet det dermed slik at større valgfrihet med tanke på lærestoff og mindre rigide nivåkrav ville lettere arbeidet med individuell tilrettelegging. Dette så de var viktig for å gjøre det lettere for de elever som de anså som skolens tilkortkommere (KU, 1970).

Som vedlegg til Blomkomiteen sin innstilling fulgte det også forslag til lovendringer, noe som jeg vil referere til senere da lovendring blir et faktum.

Ot. prp. nr. 64 (1973 - 74) Om lov om brigde i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen

Som nevnt tidligere ble det lagt frem to lovproposisjoner i etterkant av innstillingen til Blomkomiteen. Den proposisjonen det her refereres til er den Brattli sin andre regjering la frem, og det vil derfor ikke bli referert fra den som ble trukket tilbake.

Slik jeg ser det er proposisjonen fra Departementet på mange måter en gjentakelse av Blomkomiteen sin innstilling. Dette gjenspeiler seg både i Departementet sine vurderinger og høringsuttalelser. Riktignok velger jeg å vise til enkelte utsagn fordi det bygger oppunder det som tidligere er presentert og kan settes i kontrast til eventuelle senere dokumenter. Blant annet viser Departementet til at (KU, 1974a): «Utan omsyn til evner og ressursar må alle born ha rett til undervisning etter eit breitt praktisk, kulturelt og sosialt utviklings-sikte slik at dei

møter den utfordringa og får den hjelpa som skolearbeid og undervisningsmiljø kan by på.» (s. 10). Med dette påpekes det at hensynet til evner og ressurser ikke må stå i veien for at enkelte elever får et godt stimulerende undervisningstilbud. Departementet anså det også slik at det var viktig å så fort som mulig få gjennomført en utvidelse av undervisningsbegrepet. Det ble også påpekt følgende (KU, 1974a):

Det må vere ein føresetnad at alle funksjonshemma blir sikra rett til opplæring som er likeverdig med den som andre born og unge får. I denne samanhengen er det mykje om å gjere at ei integrering av dei to lovane blir gjennomført, slik at det i lova blir gjort klart at den einskilde kommunen pliktår å syte for at alle born får den opplæringa dei har rett til. (s. 9).

Høringsuttalelser fra blant annet *rådet for omsorg for funksjonshemmede* viser en enighet i utvidelsen av undervisningsbegrepet, men at dette også måtte gjelde ordinær undervisning. De betraktet det slik at pedagogiske ideer og fagkunnskap skulle utnyttes til det fulle for alle elevene. Grunnskolerådet på sin side påpekte blant annet at endringene som ble foreslått bekrefter på mange måter den debatten som har versert. Videre betraktet de det slik at elevene som ville dra nytte av dette ville bli stilt *lovteknisk* i samme stilling som andre og dette kunne: «[...] fjerne eller i hvert fall svekke inntrykket av at funksjonshemmede elever er «annerledes» en sine jevnårige.» (KU, 1974a, s. 8). Disse utsagnene er delvis representative for hva som ellers blir framlagt i lovproposisjonen. Med dette kan en se at lovendringen fører med seg noen positive ringvirkninger i form av at synet på funksjonshemmede blir ytterligere positivt forsterket.

Mønsterplan for grunnskolen 1974

Noe av kritikken mot M-74 lå i det at det ikke var fremmet noen konkrete forslag til integreringen av de funksjonshemmede i ordinær skole. Dette kan ha sin forklaring i de rammene planen ble utarbeidet innenfor, jfr. Haug (1999a). Planen viser innledningsvis i kapittelet om *hjelpetiltak og spesialundervisning* at elever med behov for dette er en uensartet gruppe og at skolen tidlig bør kartlegge den enkelte elev sine behov. Det vises også til at elever som enten oppholder seg i sosiale/medisinske institusjoner eller fengsler har rett til opplæring. I den sammenheng kommenteres det videre at (KU, 1974b): «Det samme gjelder andre som er opplæringsdyktige, men som ikke har fått den opplæring de har krav på.» (s. 67).

M-74 påpeker at det er rom for å la elevene på samme alderstrinn få arbeide med ulike læringsoppgaver med ulik grad av innhold eller vanske. Det kan i tillegg nyttes ulike arbeidsformer og virkemidler i denne sammenheng. Elevens behov tatt i betraktning kan faktisk elever jobbe med stoff som ikke er en del av fagplanen. Det er etter Normalplanutvalget og Grunnskolerådets oppfatning at *ingen* elever som skal bli stilt ovenfor arbeidsoppgaver og krav de ikke har noen forutsetning for å mestre. Det presiseres et behov for bredere register av arbeidsmåter for å imøtekomme en mer individualisert undervisning ovenfor elevgruppen som trenger hjelpetiltak og spesialundervisning (KU, 1974b).

Oppsummering av perioden 1969 – 1974

Forut for denne perioden var det, som tidligere nevnt, ulike svakheter med tanke på lovsituasjonen knyttet til barn og unge med særskilte behov. Dette fordi det blant annet eksisterte uklarheter mellom hvem av staten eller kommunen som hadde ansvaret for opplæring. Lovene var også utformet slik at enkelte falt utenfor retten til opplæring og medførte da til utskilling og segregering av enkelte barn og unge.

Innenfor denne perioden står Blomkomiteen sin innstilling svært sentralt der de konkluderte med at det måtte eksistere en lov for alle, med rett til opplæring etter evner og forutsetninger. For at de funksjonshemmede i det hele tatt skulle ha noe fornuftig utbytte var det av avgjørende betydning at opplæringen var likeverdig. Slik Blomkomiteen betraktet det måtte også spesialundervisning være en rettighet for den enkelte basert på en sakkyndig vurdering, der denne undervisningen kunne organiseres enten eksternt eller internt alt avhengig av elevens behov. I den påfølgende lovproposisjonen kommer det frem flere årsaker til hvorfor det var viktig å få gjennomført en lovintegrering. M-74 på sin side inneholder noen betraktninger om hjelpeundervisning og spesialundervisning, men tar ikke for seg den praktiske integreringen av funksjonshemmede barn.

5.2.2 1975 – 1979

Lov om brigde i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen. Integreringsloven av 1975 (lov av 13. juni 1975 nr. 42)

Den kilden det her refereres til er de lovforslag Blomkomiteen skisserte i sin innstilling og som ble behandlet gjennom tidligere nevnte lovproposisjon. For enkelthets skyld har jeg valgt

å bruke Kjellemo (1995) sin betegnelse på denne loven. *Integreringsloven* (1975) er altså som følger av at spesialskoleloven (1951) ble en del av grunnskoleloven (1969).

Lovendringene som kom var mange og jeg vil derfor i denne sammenheng kun trekke frem de bestemmelsene som har mest relevans sett i forhold til vanlig undervisning og spesialundervisning. Det kommer frem i et nytt nr. 1 i § 7 at: «Alle elever har rett til å få opplæring i samsvar med dei evnene og føresetnadene dei har». Videre viser nr. 4 i § 7: «[...] 'vanleg undervisning, hjelpeundervisning og særskild undervisning' endrast til 'vanleg undervisning og spesialundervisning'.» § 8 nr. 1 første ledd: «For born og ungdom som ut frå ei sakkunnig vurdering treng særleg hjelp, skal det skipast spesialundervisning, i eller utanom skolen.» (Integreringslova, 1975).

St. meld. nr. 98 (1976 - 77) Om spesialundervisning

Stortingsmelding nummer 98 (KU, 1977) tar for seg en rekke viktige element sett i forhold til spesialundervisningens plass. Jeg vil derfor i denne omgang spesielt trekke frem det som står i kapittel 1 om lovgrunnlaget og kapittel 4 vedrørende grunnskolen. Videre ser jeg at Departementet inngående nevner undervisning i sosiale og medisinske institusjoner gjennom kapittel 7. I den sammenheng vil det ikke bli referert nevneverdig til det her, selv om jeg har vært inne på dette temaområdet tidligere i teksten. Riktignok kan jeg nevne at Departementet ser at det gjennom den siste tiårsperioden har pågått en «rivende utvikling» med tanke på undervisning ved sosiale og medisinske institusjoner.

Innledningsvis nevnes det i stortingsmeldingen at det de siste 10-15 årene har vært en bred drøfting angående faglige, organisatorske, økonomiske og juridiske spørsmål i forbindelse med utviklingen av spesialundervisningen i norsk skole. Denne utviklingen ser Departementet har engasjert en rekke personer som foreldre, fagfolk og politikere. Engasjementet har blant annet medført en viktig lovrevisjon med tanke på å forene spesialskoleloven (1951) med grunnskoleloven (1969). Samordningen av lovene markerer for Departementets del at en målsetting ved spesialundervisningen er at den innehar den samme målsetting som ordinær undervisning. Behovet elevene har for spesialundervisning skal dekkes gjennom ulike organisatoriske løsninger. Dette ved å få spesialundervisning i kortere og lengre perioder i vanlig skole eller at spesialundervisning gis i spesialklasser eller egne skoler. Loven har heller ingen kategoriinndeling etter type funksjonshemming som Blomkomiteen hadde delte meninger om (KU, 1977).

Stortingsmeldingen trekker videre frem at en av de aller viktigste bestemmelsene med tanke på undervisning er § 7 nr. 1 i grunnskoleloven (KU, 1977). Det er gjennom å gi opplæring som er i samsvar med elevenes evner og forutsetninger at grunnskolen gir et likeverdig tilbud til alle elever. Bestemmelsen i § 7 nr. 1 medfører for Departementet sin del at forholdet mellom vanlig undervisning og spesialundervisning til en viss grad viskes ut, og de kommenterer i den forbindelse (KU, 1977):

Etter departementets oppfatning er det derfor ikke grunnlag for å opprettholde et faglig skille mellom vanlig undervisning og spesialundervisning. Når loven likevel har egne regler om spesialundervisning i § 8 [...] er det en følge av at a) grunnskolen kan ha behov for å nytte ulike virkemidler og organisatoriske løsninger for å oppfylle kravet om likeverdig opplæring til alle, og at b) økende grad av individuell tilrettelegging krever økende innsats av ressurser. (s. 26)

Betydningen av og som en konsekvens av at Departementet skal gi et likeverdig tilbud til alle medfører det faktum at Departementet ser for seg en fremtidig utvikling der det formelle skille mellom vanlig undervisning og spesialundervisning altså forsvinner. Dette er noe Departementet vil arbeide for og forutsetter at tilbudene videreutvikles, samarbeid opprettholdes og tradisjonelle strukturer *myknes opp*. Departementet nevner videre at *skal dette kunne skje* må det være et meningsfylt tilbud til alle i den enkelte skole og klasse, og det er av betydning at dette tilbudet styrkes (KU, 1977).

Oppsummering av perioden 1975 – 1979

Det er liten tvil om at innenfor denne perioden er det integreringsloven (1975) som er av aller størst betydning, da den regulerer de rettslige forpliktelsene. Loven skisserer to ulike former for undervisning gjennom henholdsvis ordinær undervisning og spesialundervisning. Samtidig gis det en rett til tilpasset opplæring, som er av stor betydning for *alle* elever.

Den påfølgende stortingsmeldingen (St. meld. nr. 98 (1976-77)) bekrefter på mange måter integreringsloven gjennom å vise til bestemmelsen om tilpasset opplæring. Faktisk ser Departementet for seg at bestemmelsen medfører at skillet mellom vanlig undervisning og spesialundervisning delvis er overflødig. Det opereres likevel med et faglig skille med begrunnelse i organisatoriske løsninger og behovet for ressurser til særskilt individuell tilrettelegging. Det kommer også frem at Departementet ser for seg en *fremtidig* utvikling der

dette faglige skille opphører, og at dersom en skal komme dit er det nødvendig å gjøre noen grep. Spesialundervisning bør også ha den samme allmenndannende, faglige og sosialt utviklende målsettingen som ordinær undervisning har.

5.2.3 1980 – 1984

St. meld. nr. 62 (1982 - 83) Om grunnskolen

Stortingsmeldingen fra kirke- og undervisningsdepartementet om grunnskolen (KU, 1983) presenterer to viktige konsekvenser av lovendringene som følge av integreringsloven (1975). For det første har bestemmelsen i § 7 nr. 1 om at «alle elever har rett til å få opplæring i samsvar med dei evnene og føresetnadene dei har», medført et mindre markert skille mellom spesialundervisning og vanlig undervisning. Det vises til at det nå er mer en generell tilpasning av opplæringen til den enkelte elev. Skillet det her er snakk om minskes i tillegg som følge av at tilpassa opplæring og spesialundervisning er plassert i samme kapittel i grunnskoleloven (1969). Den andre viktige konsekvensen er utvidelsen av opplæringsbegrepet, som legger grunnlaget for «mindre skoleprega opplæringstilbud». Sett i lyset av skoleutvikling er dette etter Departementets syn et viktig steg (KU, 1983).

Departementet viser også til en viktig side ved tilpasset opplæring når de sier at det ikke kan settes noe endelig mål på hva tilpasset opplæring er for noe. Det kommenteres at en hele tiden må arbeide for deretter å få til en stadig bedre tilpasning. Et mål må likevel tilpasningen ha og det er at eleven selv og de foresatte er fornøyd med den opplæringen som gis, i tillegg bør eleven vise fremgang ut fra sine forutsetninger og evner (KU, 1983).

Oppsummering av perioden 1980 – 1984

Innenfor denne perioden kommer det en stortingsmelding som tar for seg forhold knyttet til grunnskolen (KU, 1983). Det påpekes to viktige konsekvenser som følge av integreringsloven (1975). Det første er bestemmelsen om tilpasset opplæring i § 7 nr. 1 (Grunnskoleloven, 1969), der det andre er utvidelsen av opplæringsbegrepet. Departementet påpeker også at det vanskelig kan settes noe endelig mål for tilpasningen, men viser samtidig hva en bør jobbe mot.

5.2.4 1985 – 1989

St. meld. nr. 61 (1984 - 85) Om visse sider ved spesialundervisninga og den pedagogisk-psykologiske tenesta

Stortingsmelding nummer 61 (KU, 1985) skulle ta utgangspunkt i det forhold at alle barn og unge har rett til opplæring, som står i samsvar med de evner og forutsetninger de måtte ha. Meldingen var i hensikt ment å gi en avklaring på viktige spørsmål, og var ikke en samlet fremstilling om spesialundervisning og tilpasset opplæring. I denne sammenheng er det derfor spesielt kapittel 2 om *en skole for alle* som er av betydning.

Det kommenteres at integreringsideen kom som følge av og en reaksjon på de dominerende segregeringsprinsippene som hadde versert i mellomkrigsåra. Tanken om en integrering av de funksjonshemmede i ordinær skole medførte et nytt syn på opplæring for denne gruppen, og det har vært stor enighet om at de hører til i hjemmemiljøet. Riktignok kommenteres det at integreringsdebatten likevel har påpekt noen fallgruver som blant annet «romantisering av det 'normale' og sterk understreking av det sosiale målet fremfor det pedagogiske» (KU, 1985, s. 17). Selv om det er av stor betydning å integrere de funksjonshemmede i den vanlige skole og at Norge således har kommet langt på dette området stiller Departementet et viktig spørsmål. De mener det er viktig og konsentrere seg om kvaliteten på undervisningen som gis og sier at (KU, 1985): «Kva veit ein eigentleg om verknaden av den spesialundervisninga som blir gitt i vanlege skolar og skolar for spesialundervisning?» (s. 22).

Vedrørende forholdet mellom tilpassa opplæring og spesialundervisning ser Departementet for seg at i en skole skal være for alle er det av betydningen med tilpasset opplæring (KU, 1985): «Tilpassa opplæring eller tilrettelagd opplæring er det overordna omgrepet som uttrykkjer eit sentralt og heilskapleg prinsipp. Spesialundervisninga skal fellast inn i denne heilskapen med bakgrunn i dei særlege behova til elevane.» (s. 20). Departementet skriver vidare det som tidligere ble presentert gjennom stortingsmelding nummer 98 (1974-75), som tar for seg skillet mellom spesialundervisning og tilpasset opplæring (KU, 1985):

Det er ikkje mogleg å definere noko klart skilje mellom det som kan kallast vanleg tilpassa undervisning, og spesialundervisning. Grensene heng mellom anna saman med kor stor evne skolen har til å vere allsidig og fleksibel. Spesialundervisning bør reknast som eit underordna omgrep som stiller krav til meir spesiell ekspertise (s. 20).

Riktignok ser Departementet for seg at med tanke på spesialundervisning er det to store utfordringer der den ene er et en undervisningsoppgave raskt kan bli definert som et spesialpedagogisk problem der det andre dreier seg om at undervurdering av barn med særskilte behov innehar en kompleksitet og ulike pedagogiske utfordringer (KU, 1985).

Mønsterplan for grunnskolen 1987

Mønsterplanen for grunnskolen er på linje med lov og forskrift de gjeldene styringsdokumenter for skolens virksomhet og planens generelle del viser retningslinjer og overordnede mål skolen skal følge. Det er denne delen som blir interessant i min analyse og spesielt kapittel 3 som tar for seg likeverdig og tilpasset opplæring. Det kommer frem her at (KU, 1987): «Alle barn [...] har rett til likeverdig opplæring. [...] Elevene har [...] rett til opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger.» (s. 26). Det kommer videre frem at tilpasset opplæring er noe som gjelder for alle og at dette krever undervisning som kjennetegnes av allsidighet og variasjon og at det er et grunnleggende prinsipp for all undervisning.

Når det gjelder spesialundervisning kommer det til uttrykk gjennom et eget underkapittel, på lik linje med tilpasset opplæring. Rett til spesialundervisning er en rettighet til de barn og unge som med bakgrunn i en sakkyndig vurdering har behov for særlig hjelp og opplæring. Spesialundervisning er en naturlig del av det og både legge til rette for, men også gjennomføre tilpasset opplæring (KU, 1987).

Oppsummering av perioden 1985 – 1989

Innenfor denne perioden kommer det en stortingsmelding som bare tar for seg *visse* sider ved spesialundervisningen. Samtidig påpekes det hvilke sentrale føringer som ligger til grunn for meldingen. Departementet viser også til hvilke utfordringer som oppstod i kjølevannet av integreringsdebatten. Foruten dette nevnes det at forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning avhenger i den grad skolen klarer å være allsidige og fleksible. Samtidig påpekes det at spesialundervisning krever *spesiell* ekspertise (KU, 1985).

Gjennom M-87 blir tilpasset opplæring synliggjort og konkretisert, foruten at det kommer frem at spesialundervisning er en naturlig del av den tilpassede opplæringen (KU, 1987).

5.2.5 1990 – 1994

St. meld. nr. 54 (1989 - 90) Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov

I stortingsmelding nummer 54 (UF, 1990) skriver departementet innledningsvis at meldingen er en oppfølging av Stortingsmelding nr. 61 (1984-85) som bare tok for seg visse sider av spesialundervisningen. Det er spesielt kapittel 2 om likeverdig og tilpasset opplæring og kapittel 3 om rettigheter og ansvar det vil bli referert til i denne sammenheng.

Departementet slår fast at det er *alminnelig enighet* om at alle barn og unge har rett på en likeverdig og tilpasset opplæring. For å kunne realisere dette vil skolen måtte arbeide for og med allsidige og varierte opplegg. I denne prosessen blir tilpasset opplæring et overordnet begrep som et slags helhetlig prinsipp, der spesialundervisning er underordnet dette og skal ivareta særskilte behov hos elevene. Departementet slår også fast at det er større rom for å realisere en skole for alle i dag (1989-90) enn noen tiår tilbake.

Videre viser meldingen at det er utformet et omfattende lov- og regelverk for å sikre likeverdsprinsippet. § 7 nr. 1 i grunnskoleloven medfører bestemmelsen om tilpasset opplæring og henviser til viktigheten av differensiert undervisning. Videre står det (UF, 1990): «For ytterligere å understreke elevenes rett til tilpasset opplæring inneholder loven en egen paragraf om spesialundervisning» (s. 25). Lovgrunnlaget er der, men beklageligvis viser Departementets egne kartleggingsundersøkelser at praktiseringen av dette lov- og regelverket ikke er tilfredsstillende i den grad at rettighetene til opplæring blir godt nok ivaretatt. Derfor ser Departementet blant annet for seg at prinsippet om likeverd videreutvikles og at man med dette kan bedre ivareta opplæringsrettighetene til barn med særskilte behov. (UF, 1990).

St. meld. nr 35 (1990 - 91) Tillegg til St. meld. nr 54 (1989 - 90)

Regjeringen ønsket med stortingsmelding nr. 35 (KUF, 1991) og fremme enkelte forslag om endringer i stortingsmelding nr. 54 (1989-90), samt klargjøre en del spørsmål. Blant annet var det behov for å klargjøre enkelte forhold knyttet til rettigheter. Klargjøringene omhandlet blant annet henvisningsrutiner og vil derfor ikke bli omtalt nærmere. Riktignok påpekte Departementet at rettigheter kan bli bedre ivaretatt gjennom å spre informasjon til forvaltningen. Det understrekes også at likeverd innebærer *like muligheter* og at det dermed vil bety at noen får mer ressurser enn andre (KUF, 1991).

Oppsummering av perioden 1990 – 1994

I løpet av denne perioden kommer det to stortingsmeldinger vedrørende opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov, der den siste av de to er ment som en tilleggsmelding til den første. Det kommer frem i stortingsmelding nummer 54 (1989-90) at det nå er større rom for å realisere en skole for *alle* enn bare noen tiår tilbake. I dette arbeidet er tilpasning viktig der tilpasset opplæring som prinsipp må forstås som overordnet spesialundervisning. Departementet påpeker således at det er utarbeidet et *omfattende* lovverk for å sikre likeverdsprinsippet, men at kommunenes oppfølging ikke er tilfredsstillende på grunn av manglende økonomi (UF, 1990). Således påpekes det i tilleggsmeldingen at ved å spre informasjon kan dette muligens bidra til å sikre rettighetene på en bedre måte (KUF, 1991).

5.2.6 1995 – 1999

St.meld. nr. 29 (1994 - 95) Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan

Stortingsmelding nummer 29 (KUF, 1995b) har til hensikt å skissere prinsipper for den fremtidige 10-årige grunnskoles oppbygging, organisering og innhold. Innledningsvis vises det til at prinsippene for tilpasset opplæring og spesialundervisning, som omtalt i St.meld nr. 54 (1989-90) og senere tilleggsmelding St.meld nr. 35 (1990-91), også gjelder for denne meldingen. På generelt grunnlag nevnes det likevel at tilpasset opplæring siden 1975 har vært et lovfestet prinsipp i grunnskolenes virksomhet. Som prinsipp blir det presentert som det *grunnleggende* og en klar forutsetning for at enhetsskolen skal kunne møte alle elever med et likeverdig tilbud. Meldingen konkluderer også med at den høringen som er foretatt viser at vektleggingen på tilpasset opplæring er gjennomgående positiv. Meldingen viser videre til at spesialundervisning er en viktig bestand i skolens arbeid med å gi tilpasset opplæring. Derfor framheves det klart at retten til spesialundervisning på ingen måte må svekkes (KUF, 1995b).

NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring

Ny lovgivning om opplæring kom som følge av at regjeringen oppnevnte et «offentlig utvalg for gjennomgang av opplæringssektorens styringsordning og et nytt og bedre opplæringslovverk». Den nær seks hundre sider lange utredningen er selvfølgelig på mange måter omfattende og innehar mange interessante betraktninger. I denne sammenheng blir det

da viktig å se på forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning, men jeg velger også å ta med noen betraktninger om *rettigheter*. Smithutvalget sier følgende om dette (KUF, 1995a): «Rettigheter er et viktig virkemiddel for å sikre nasjonale minstestandarder på viktige velferdsgoder. De vil også tjene til å øke borgernes rettssikkerhet ved å motvirke muligheten for vilkårlighet og usaklig forskjellsbehandling.» (s. 122). Smithutvalget ser det slik at rettigheter medfører rettslige forpliktelser og henviser til spørsmål vedrørende økonomiske prioriteringer. Som nevnt tidligere kan domstolen i *ytterste konsekvens* håndheve eventuelle brudd på rettigheter.

Smithutvalget ser det også slik at målet om tilpasset opplæring bør flyttes frem i formålsparagrafen i den nye loven for å markere at det skal gjelde all opplæringsvirksomhet. Utvalget kommer også med en konkretisering om spørsmål vedrørende retten til tilpasset opplæring, og ser det slik at dette ikke medfører noe *individuell tilrettelegging av opplæringstilbudet*, men fungerer mer som et helhetlig prinsipp med basis i all opplæring. Dette kan medføre at rettigheten til dels får et diffust innhold. Smithutvalget viser da til at dersom en lærer helt ignorerer en elevs forutsetninger og behov i forhold til læring ansees det som brudd på denne bestemmelsen. Videre kommenterer Smithutvalget at for å imøtekomme tilpasset opplæring vil enkelte elever ha behov for særskilt tilrettelegging, dette er tenkt møtt gjennom spesialundervisning som gir et spesielt tilrettelagt undervisningstilbud. Utvalget viser til at retten til spesialundervisning må sees i sammenheng med tilpasset opplæring. Faktisk kan det være slik at en elev ikke nødvendigvis har rett til spesialundervisning på to ulike skoler, det beror på i hvilken grad skolen klarer å tilpasse opplæringen. Der eleven altså ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen er det snakk om spesialundervisning (KUF, 1995a).

Riktignok kommer det frem at der har vært drøftet ulike fremtidige betegnelser på denne særskilte tilretteleggingen og Smithutvalget ser det slik at (KUF, 1995a): «[...] i utgangspunktet ikke ønskelig at terminologien skal komme i konflikt med målet om en integrerende skole. Utvalget har likevel valgt å fortsette å bruke betegnelsen spesialundervisning, som er et kjent og innarbeidet begrep.» (s. 123). Slik Smithutvalget ser det ligger det grunnleggende likhetsideal til grunn for at rett til spesialundervisning også i fremtiden bør være en rettighet for den enkelte (KUF, 1995a).

Læreplanverket for grunnskolen – L 97

Læreplanverket for den 10-årige grunnskole blir også omtalt som L 97. Planen fremhever at (KUF, 1997a): «Skolen skal ha rom for alle, og lærerne må derfor ha blikk for den enkelte.» (s. 19). Dette kommer frem gjennom den generelle delen av læreplanen, som også blant annet tar for seg syv menneskedimensjoner. Det er sentralt at undervisningen tilpasses både fag og lærestoff, men at tilpasningen også skjer i forhold til alderstrinn og utviklingsnivå. Dette både ovenfor den enkelte elev på lik linje som den sammensatte klasse (KUF, 1997a). L 97 viser med dette til likeverdighetstanken med bakgrunn i enhetsskolen. Derimot kan jeg i denne planen ikke finne noe utsagn som tar for seg forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning.

St.meld. nr. 23 (1997 - 98) Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov

Stortingsmelding nummer 23 (KUF, 1998a) tar primært for seg hvordan det spesialpedagogiske tilbudet til barn, unge og voksne med særskilte behov er organisert. Videre kommer det frem at meldingen vil særlig vektlegge det arbeidet PP-tjenesten og de statlige kompetansesentra gjør. Som en basis i meldingen ligger prinsippet om tilpasset opplæring for alle, og rett til spesialundervisning for enkelte. Siden verken PP-tjenesten sitt arbeid eller de statlige kompetansesentrene er tema i denne oppgaven, vil det ikke bli nevnt i særlig grad. Riktignok kommer jeg til å trekke frem det Departementet anser som basis i meldingen, nemlig tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning.

Det kommer frem innledningsvis at det går med store økonomiske og personellmessige ressurser til andre former for tilpasset opplæring, spesialundervisning og spesialpedagogiske hjelpetiltak. Departementet uttrykker at de ønsker å fortsette med tildelingen av disse ressursene, men at de i utgangspunktet kan utnyttes bedre. Med tanke på tilpasset opplæring anser Departementet at det har foregått en positiv utvikling, men at nyere forskning antyder til dels store variasjoner i organiseringen. Variasjonsbredden strekker seg faktisk fra segregerende tiltak til full integrering av funksjonshemmede. Det fremgår en erkjennelse om at den største utfordringen er realiseringen av prinsippet om tilpasset opplæring, samtidig som det fremheves at tilpasset opplæring er et bærende prinsipp med tanke på videreutvikling av enhetsskolen (KUF, 1998a).

Det vises til at et flertall av elevene vil kunne dra nytte av tilpasset opplæring gjennom ekstra støtte og hjelp innenfor klassens rammer. De elevene som ikke vil kunne få et tilfredsstillende opplæringstilbud innenfor disse rammene er gitt en individuell rett i lovverket. Faktisk beskriver Departementet det som en *eksklusiv individuell rett*. Slike spesielt tilrettelagte og pedagogiske tiltak er utformet med tanke om å nå målsettingen om inkluderende opplæring i den lokale skolen (KUF, 1998a).

Ot. prp. nr. 46 (1997 - 98) Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)

Denne lovproposisjonen inneholder forslag til en ny felles lov for grunnskolen og videregående opplæring, samt enkelte andre lover (KUF, 1998b). Lovforslaget bygger på utredningen til Smithutvalget som under en omfattende høringsrunde mottok over fem hundre høringsuttalelser. Lovproposisjonen viser til at gjeldende rett slår fast at det generelle prinsippet er at all opplæring i størst mulig grad skal være tilpasset den enkelte eleven. Dette gjelder alle delene av skolens virksomhet og dens sektor fra lærer til skole, kommune og stat. For å kunne sikre retten til tilpasset opplæringen vil det for noen elever være behov for særskilt tilrettelegging. Det kommenteres i den forbindelse (KUF, 1998b): «For disse elevane fører gsl. § 8 vidare prinsippet om tilpassa opplæring ved å gi ein individuell rett til spesialundervisning.». I denne sammenheng blir da kravet om likeverdig opplæring viktig, og gjennom en skjønnsvurdering må det foretas innholdet i eller omfanget av spesialundervisningen som gis. For enkelte elevgrupper vil det måtte bli gitt opplæring som i nokså stor grad skiller seg ut fra det en vanligvis forbinder med grunnskoleundervisning. Det nevnes eksplisitt at også disse har rett til opplæring og at det ikke er noen *nedre grense* for hva slags opplærings som kan gis (KUF, 1998b).

Det er et ønske å videreføre tilpasset opplæring som et generelt mål i grunnskolen og at dette fortsatt skal være lovfestet. § 1-2 (formålet med opplæringa) femte ledd blir da: «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven og lærlingen.» Det poengteres videre at rett til spesialundervisning skal videreføres. Dette er en rett til den enkelte, som kommunen eller fylkeskommunen ikke kan avslå med tanke på økonomisk prioritering. Opplæringstilbudet skal være likeverdig, der de funksjonshemmede omtrent har de samme sjansene til å nå realistiske mål som andre elever har med å realisere sine mål innenfor rammen av ordinær undervisning. § 5-1 (rett til spesialundervisning) første ledd blir da:

«Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.» (KUF, 1998b).

St. meld. nr. 28 (1998 - 99) Mot rikare mål. Om einskapsskolen, det likeverdige opplæringstilbudet og en ein nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og den videregående opplæringa.

Bakgrunnen for stortingsmelding nummer 28 (KUF, 1999) ligger i at Departementet ønsker en analyse av grunnskoletilbudet med tanke på å nå målet om et likeverdig opplæringstilbud til alle elever. Jeg vil i det følgende trekke frem noen interessante betraktninger fra denne meldingen siden likeverdig opplæring står som et såpass grunnleggende prinsipp i opplæring av barn og unge med særskilte behov. Departementet ser det slik at likeverdsprinsippet blir ivaretatt ved at opplæringen tilpasses den enkelte elev sine evner, utviklingsnivå og behov. Det vil dermed ikke si at det gis et likt opplæringstilbud til alle, men at tilbudet som gis er *likeverdig* i den grad det tar utgangspunkt i der barna står faglig og sosialt. Departementet er riktignok klar over at å realisere prinsippet om likverdig og tilpasset opplæring er en av de store utfordringene skolen står ovenfor i dag. Det henvises med dette til forskning som har påpekt dilemmaet med tanke på tilpasset opplæring. Spesialundervisning er uten tvil et nødvendig tiltak for at enkeltelever sikres utbytte av tilpasset opplæring, samtidig som slike segregerte tiltak kan gi den enkelte opplevelse av å være utestengt fra fellesskapet. Departementet ser det slik at dette i verste fall kan påvirke selvtilliten hos den enkelte på en uheldig måte (KUF, 1999).

Oppsummering av perioden 1995 – 1999

Perioden som strekker seg fra 1995 og til 1999 inneholder flere interessante kilder. Stortingsmeldingen som tar for seg ny læreplan (KUF, 1995b) henviser til tidligere meldinger om forhold vedrørende tilpasset opplæring og spesialundervisning, og fremhever betydningen av likeverdighetstanken med basis i enhetsskolen. Smithutvalget sin utredning om ny opplæringslov påpeker blant annet viktigheten av rettigheter (KUF, 1995a). De drøfter således at forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning må sees i sammenheng med hvor flinke skolen er til å foreta tilpasningen. Samtidig ser de en fare ved at rettigheten knyttet til tilpasset opplæring kan forstås på en noe diffus måte. Utvalget drøftet også det faktum om særskilte individuell tilrettelegging skal ha en annen betegnelse enn

spesialundervisning, men kommer frem til at denne fortsatt må gjelde da det er et kjent og innarbeidet begrep.

L 97 viser til at den norske skole skal ha rom for alle og at læreren må ha blick for den enkelte. Læreplanen viderefører de prinsipper som ble skissert i stortingsmelding nummer 29 (1994-95) om likeverdstanden om enhetsskolen (KUF, 1997a). Der L 97 gir føringer for opplæring av alle barn og unge kommer stortingsmelding nummer 23 (1997-98) om føringer vedrørende opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov. Her kommer det til uttrykk at Departementet ønsker å fortsette med den ressurstildelingen som eksisterer, men viser samtidig til at den kan utnyttes bedre. Det kommer også til uttrykk at det er til dels store variasjoner i organiseringen av spesialundervisning, men at dette er en *eksklusiv rettighet til den enkelte* som også må eksistere i fremtiden (KUF, 1998a).

Lovproposisjonen (KUF, 1998b) som kom i etterkant av utredningen til Smithutvalget viser til et ønske om å videreføre tilpasset opplæring, der det fortsatt skal være lovfestet. Rett til spesialundervisning er videre av sentral betydning. Det kommer frem at denne rettigheten også i fremtiden skal knyttes til den enkelte, som kommunen ikke kan avslå med tanke på økonomiske prioriteringer.

Stortingsmeldingen som tar for seg enhetsskolen og det likeverdige opplæringstilbudet (KUF, 1999) konstaterer at realiseringen av likeverdig og tilpasset opplæring er en av de store utfordringene i norsk skole. Det blir påpekt at spesialundervisning *uten tvil* er et nødvendig tiltak for å sikre utbytte av tilpasset opplæring, men samtidig vitner meldingen om en økt erkjennelse om spesialundervisningens skyggesider.

5.2.7 2000 – 2004

NOU 2003:16 I første rekke

Søgnenutvalget står bak NOU 2003:16 - I første rekke. Utvalgets mandat lå blant annet i at opplæring av høy kvalitet skal gis til alle, uavhengig av funksjonsnivå, forutsetninger, bakgrunn etc. Utredningen berører så å si alle områdene innenfor norsk grunnopplæring og det slås fast at den ambisiøse målsetningen som eksisterer innenfor norsk grunnopplæring også skal eksistere i fremtiden. Slik Søgnenutvalget ser det har de tatt tak i den høyeste

ambisjonen av alle, og sikter da til ambisjonen om tilpasset opplæring til den enkelte elev sine forutsetninger og behov.

Utgangspunktet i grunnopplæringen av barn og unge ligger i at opplæringen skal tilpasses og på denne måten være tilrettelagt for å inkludere alle. Den praktiske hverdagen viser i midlertidig at det er knyttet utfordringer med å tilpasse opplæringen til de svakeste og faglig sterke elevene. Utvalget ser det slik at det i utgangspunktet først og fremst er «normaleleven» det ikke er problematisk å tilpasse opplæringen til. Det viser seg at jo større variasjonsbredde i elevgruppen, jo vanskeligere er det å få til tilpassa opplæring for alle. Det henvises videre til en undersøkelse foretatt av Skogen, Nes og Strømstad (2003), referert i UF (2003), på at *alle* i utgangspunktet ikke betyr *alle*, men snarere *de fleste* eller *flest mulig*. Søgnerutvalget drøfter således hva som skal til for at alle, ment som alle skal bli inkludert i skolehverdagen (UF, 2003).

Kravet om tilpasset opplæring for alle medfører at enkelte er gjennom opplæringsloven (1998) gitt en rett til spesialundervisning. Søgnerutvalget ser det slik at denne rettigheten har en sentral utdanningspolitisk plass, men at bruken av spesialundervisning avhenger i hvilken grad skolen klarer å tilpasse opplæringen. Med henvisning til forskning mener utvalget det brukes mye ressurser på spesialundervisning samtidig som det ikke finnes noen dokumentasjon på om slike tiltak medfører resultater. Det er med dette en ambisjon om å få mer igjen for de ressursene som avsettes til skolen dersom en skal lykkes med inkludere alle. Den store variasjonsbredden i elevgruppen stiller store krav til hvordan den enkelte skole klarer å differensiere opplæringen. For å imøtekomme tilpasset opplæring for alle regulerer dagens lovgivning rett til spesialundervisning for noen. Slik Søgnerutvalget ser det er dagens spesialpedagogiske tankegang for opptatt av den enkelte elevs vansker samtidig som også rettighetstanken blir vektlagt i for stor grad. De påpeker i midlertidig at rettigheter bidrar til å sikre utsatte personer nødvendige ressurser og sosial aksept. En konsekvens av rettighetstanken er at flere anlegger søksmål mot kommunen da de ikke har fått den opplæringen de har krav på. I den sammenheng refereres det til en undersøkelse (Lundberg 2002) som indikerer at elever med definerte diagnoser i større grad får erstatning enn elever med sammensatte og udefinerte vansker. Søgnerutvalget ønsker at dette ikke bare skal gjelde enkelte, men alle (UF, 2003).

Søgnerutvalget poengterer at spesialundervisningsbegrepet og – praksisen er for sterkt preget av tidligere integreringspraksis som de anser som *motstandsdyktige mot forandring*. Dette

mener utvalget bare forsterkes gjennom å ha en lovgivning som medfører rett til *spesialundervisning*. Slik utvalget ser det ønsker de å fremheve tilpasset opplæring og redusere spesialundervisningens ressursbruk uten at rettighetene svekkes. Søgnerutvalget ønsker å gjøre noe med avstanden som i dag er mellom den praktiske hverdagen og inkludering som ideologi. Det kommenteres at (UF, 2003): «det kan virke som om de gode tiltakene (formell spesialundervisning) blir det bestes fiende (en inkluderende tilpasning).» (s. 98). Selv om de har visse betenkeligheter med å redusere en rettighet for de aller svakeste er tanken å begrense spesialundervisningen for de elever som har minst utbytte av dette, og heller tilpasse tilbudet deres innenfor rammene av ordinær opplæring. Et av Søgnerutvalget sitt konkrete for å nå dette målet er at (UF, 2003): «Kravet om tilpasset opplæring for alle etter opplæringslovens bestemmelser forsterkes (§ 1-2), og nåværende bestemmelser om spesialundervisning utgår.» (s 19).

St. meld. nr. 30 (2003 - 04) Kultur for læring

Stortingsmelding nummer 30 (UF, 2004) er sammen med høringsuttalelser som har innkommet Departementets svar på utredningen til Søgnerutvalget. Meldingen skriver innledningsvis at de overordna prinsippene i skolen er likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring. Der retten til tilpasset opplæring skal foregå innenfor opplæringens ordinære ramme, er spesialundervisning en form for dette og en rettighet for de elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning.

Departementet fastslår at det er til dels store variasjoner mellom skoler, kommuner og fylkeskommuner med tanke på andelen elever som mottar spesialundervisning. Det påpekes at (UF, 2004): «den store variasjonen tyder på at det finnes store lokale kulturforskjeller og ulike oppfatninger av hvordan opplæringen skal skje, herunder organisering og tilrettelegging av tilbudet til elever med spesielle behov.» (s. 85). Departementet ser også at spesialundervisning i enkelte tilfeller har blitt brukt for å skaffe skolene mer ressurser, uten at det er foretatt en kartlegging av om eleven kan ha samme nytte av bedre tilrettelegging i den ordinære opplæringen (UF, 2004).

Det er flere forhold Departementet lister opp som kan være grunnen til manglende tilpasset opplæring. Det være seg liten innsikt i resultat av opplæring, lite kunnskap om forebygging og håndtering av atferdsvansker, liten kunnskap om hvordan tilpasset opplæring bør skje etc. Likevel slås det fast at i mange læringssammenhenger vil spesialundervisning helt klart være

nødvendig element for å sikre eleven en tilpasset opplæring som vedkommende har krav på. Samtidig ser Departementet at det i enkelte kommuner er omfanget av spesialundervisning helt klart større enn det burde ha vært. Som svar på Søgnerutvalget sitt forslag om å fjerne retten til spesialundervisning kommenteres det at (UF, 2004):

Det er grunn til å tro at det vil bli vanskeligere å ivareta retten til tilpasset opplæring dersom retten til spesialundervisning fjernes. Vedtak om spesialundervisning er etter departementets vurdering nødvendig når det er behov for en tilpasning som ikke kan gis innenfor rammene av ordinær tilpasset opplæring og i de tilfeller der målene for opplæringen skal være andre enn de som er fastsatt i læreplanene. I tillegg innebærer bestemmelsene om spesialundervisning saksbehandlingsregler som sikrer rettssikkerheten når det er tvil om det ordinære opplæringstilbudet til eleven fungerer godt nok. Departementet går derfor inn for å videreføre prinsippene i dagens bestemmelser om tilpasset opplæring og spesialundervisning (s. 87).

Likevel indikerer Departementet at det bør være et klart mål for fremtiden at spesialundervisningen slik den fremstår i dag bør være for en mindre andel elever i fremtiden. Det er også av viktig betydningen at kvaliteten på spesialundervisningen som gis innehar en bedre kvalitet (UF, 2004).

Ot. prp. nr. 57 (2004 - 05) Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova

Denne proposisjonen tar blant annet for seg forslag om endring av saksbehandlingsreglene for spesialundervisning. Da dette ikke er utgangspunktet i denne oppgaven vil det ikke bli referert noe særlig fra denne, unntaket ligger likevel i det som Departementet har som innledning på forslaget der det kommenteres at (UF, 2005): «[...] det er nødvendig å føre videre lovføresegna om rett til spesialundervisning for å ta vare på rettstryggleiken for elevane.»

Oppsummering av perioden 2000 – 2004

Perioden som strekker seg fra 2000 og frem til 2004 skal vise seg å være svært interessant med tanke på forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning. Dette fordi Søgnerutvalget ønsker å fjerne retten til spesialundervisning til fordel for tilpasset opplæring. Bakgrunnen for dette ligger i flere forhold, der blant annet utvalget anser spesialundervisningsbegrepet og praksisen som motstand mot forandring. Forskning antyder

også til at det oftest er barn og unge med kjente diagnoser som for erstatning for mangelfull opplæring i domstolene. Dette er med på å opprettholde kategoriseringen eller diagnostiseringen. Utvalget har i hele sin utredning en klar inkluderende ideologi og henviser til slik formell spesialundervisning i dag er organisert er den inkluderende opplærings verste fiende (UF, 2003). Som svar på Søgneutvalget sin utredning vil Departementet opprettholde bestemmelsene om spesialundervisning da det ivaretar rettssikkerheten, men for en mindre andel elever. Dermed vil det være behov for å styrke den tilpassede opplæringen i fremtiden (UF, 2004).

5.2.8 2005 – 2009

Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06)

Den generelle delen fra L97 er videreført med LK06 og foruten denne samt lov og forskrift gjelder det noen prinsipper for opplæringen. I dette dokumentet kommer det til uttrykk hva som blant annet kjennetegner tilpasset opplæring og likeverdige muligheter. Direktoratet anser tilpasset opplæring som en del av fellesskapet i skolen og et grunnleggende element i fellesskolen. Prinsippet medfører at alle elever skal i arbeidet med fagene både få utfordringer og oppnå mestring. Dette gjelder både de elevene med vansker, men også de med særlige evner. Det kommer også til uttrykk at spesialundervisningens bestemmelser først kommer til nytte når det må en mer omfattende tilpasning til enn hva som er mulig innenfor rammene av ordinær undervisning (Utdanningsdirektoratet, 2006).

St. meld. nr. 16 (2006 - 07) ...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring

Departementet ønsker med stortingsmelding nummer 16 (KD, 2007) å vise til en politikk som kan bidra til å redusere forskjeller i samfunnet. Utdanningssystemet er således et innsatsområde. For Departementet er det viktig å skissere tiltak i denne sektoren, som på den måte kan bidra til å redusere forskjellene i samfunnet. Tilpasset opplæring har med dette fått en viktig plass i meldingen med tanke på grunnopplæringen og det fastsettes, foruten at det er et gjennomgående prinsipp, at tilpasset opplæring fungerer som et virkemiddel for læring og ikke bare som en målsetting. Departementet ser helt klart at det ikke finnes noen enkel oppskrift eller løsning på hvordan tilpasset opplæring skal skje. Samtidig påpekes det at spesialundervisning kan være av betydning med tanke på å oppfylle plikten til tilpasset

opplæring. Departementet ser det slik at skolens evne til å tilpasse opplæringen til de forutsetninger og behov elevene har er av så viktig karakter at de ønsker å tydeliggjøre prinsippet om tilpasset opplæring. Derfor skisserer de et ønske om at tilpasset opplæring bør omtales i særskilt grad i loven og ikke som en del av formålsparagrafen (KD, 2007).

Ot. prp. nr. 40 (2007 - 08) Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova

Som nevnt ovenfor ønsket Departementet å tydeliggjøre prinsippet om tilpasset opplæring. Lovproposisjon nummer 40 (2007-08) foreslår blant annet å endre plasseringen i lovteksten vedrørende tilpasset opplæring. Høringsnotatet fra Departementet hadde forslag om å endre kapittel 5 i opplæringslova om spesialundervisning, til et kapittel som tar for seg både tilpasset opplæring for alle og spesialundervisning for den enkelte. Forslaget til Departementet mottok over åtti høringsuttalelser der cirka halvparten støttet forslaget og halvparten gikk imot. Som et av tre forslag skisserer Departementet at tilpasset opplæring kan plasseres i kapittel 1 i opplæringslova og kommenterer i den forbindelse (KD, 2008b):

Mange høringsinstansar har foreslått ei slik plassering. Dette er også i tråd med anna lovgiving der føresegner om formål, målsetjingar og verkeområde ofte er samla i eit innleiingskapittel. Det vil også gi føresegna om tilpassa opplæring ein framstående plass innleiingsvis i opplæringslova. Denne plasseringa vil støtte opp under dei omsyna ein del høringsinstansar har peika på, nemleg at føresegna gir uttrykk for eit overordna prinsipp som gjeld for all opplæring. Føresegna vil få karakter av ei slags «faneføresegn» som slår fast eit viktig prinsipp innleiingsvis i opplæringslova (s. 18).

Det ble fra Departementets side presiserte at dette først og fremst var en retsteknisk flytting og ikke skulle innebære noen realitetsendring av det grunnleggende prinsippet om tilpasset opplæring.

St. meld. nr. 31 (2007 - 08) Kvalitet i skolen

Departementet viser med stortingsmelding nummer 31 (KD, 2008a) til at menneskelige kunnskaper og evner som klart utgjør samfunnets største del av formuen, til tross for våre rike petroleumsressurser. Samtidig viser Departementet til en bekymring om at norsk grunnskoleopplæring på mange måter ikke er god nok, noe internasjonale undersøkelser

bidrar til å underbygge. Det er derfor viktig å snu denne trenden ellers vil det være for mange som går ut av skolen uten nødvendige ferdigheter.

I hele grunnopplæringen er tilpasset opplæring et gjennomgående prinsipp og det fremstår som et virkemiddel der hensikt er å tilrettelegge for alle elever uansett evner og forutsetninger. Departementet ser det slik at for å oppfylle plikten om tilpasset opplæring vil det i enkelte situasjoner være nødvendig å gi spesialundervisning. Særlig i de tilfellene der en elev trenger særskilte ressurser som ekstralærer, særlig kompetanse eller annet utstyr for å få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen (KD, 2008a).

NOU 2009:18 Rett til læring

Jeg har tidligere kort gjengitt hva slags rammer som lå til grunn for oppnevningen av Midtlyngutvalget, der utvalget fikk som mandat å se på tiltakskjeden og de forhold som kan bidra til bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov (KD, 2009).

Utvalget viser med et historisk tilbakeblikk at en milepæl for norsk skole var med innstillingen til Blomkomiteen. Det har gjentatte ganger opp igjennom tidene blitt fastslått at retten til opplæring også skal gjelde barn og unge med nedsatte funksjonsevner og ulike behov. Utvalget kommenterer at det er særdeles lagt stor vekt på å unngå stigmatisering av barn og unge med særlige behov, med tanke på de grunnleggende verdiene som likestilling og likeverd. Det nevnes også at resultatene i grunnopplæringen ikke står i samsvar med den ressurstildelingen som er tilfellet i dag. Det blir fremhevet av utvalget at tilpasset opplæring skal fungere som et *virkemiddel* for læring. Tilpasset opplæring har eksistert i norske læreplaner helt siden mønsterplan for grunnskolen 1987 (M-87), men likevel viser Midtlyngutvalget til en artikkelsamling av Dalhaug, Berg og Nes (2007), sitert i KD (2009) om begrepet:

Omgrepet tilpassa opplæring er slett ikkje klart, enda så sentralt det er i den nye læreplanen og enda så lenge det har versert i norsk skole. [...] noko som kanskje først og fremst skuldast at omgrepet er politisk – og ikkje fagleg – skapt (s. 57).

Midtlyngutvalget viser videre til tidligere undersøkelser om at norske lærere ikke klarer å gi den tilpassede opplæringen som elevene etter lov har krav på. Som et resultat av dette har det gjennom blant annet Kunnskapsløftet blitt understreket betydningen av tilpasset opplæring. Dette mener utvalget alene ikke er nok for å gi lærerne tydeligere retningslinjer, men at det

heller fremstår som ren retorikk. Det er ingen tvil om at som pedagogisk begrep er tilpasset opplæring allment akseptert som et virkemiddel for å bedre opplæringen til den enkelte. Riktignok er det lettest å akseptere dette i teorien og at den praktiske hverdagen indikerer noe annet. Utvalget ser det slik at det i norsk skole har oppstått et gap mellom de gode intensjonene om likeverd, inkludering og tilpasset opplæring og i den grad det realiseres. Dette uttaler de med bakgrunn i forskning på området og viser samtidig at den samme forskning indikerer at det faktisk er mulig å realisere disse prinsippene (KD, 2009).

Spesialundervisning er en ordning som medfører en mer individuell tilpasning av opplæringen, og som til dels kan bety avvik fra innholdet i læreplaner. Spesialundervisning innebærer altså en mer omfattende tilpasning en hva som er kjennetegnet for tilpasset opplæring innenfor rammen av ordinær undervisning. «Mens opplæringsloven § 1-3 ikke gir elevene rett til tilpasset opplæring, formulerer § 5-1 en individuell rettighet knyttet til spesialundervisning der en elev ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.» (KD, 2009, s. 64). I hvilken grad elevene har behov for ekstra hjelp og støtte viser seg ofte å variere i både omfang og art. I utgangspunktet er det sjelden slik at en elev befinner seg på den ene eller andre enden av skalaen når det gjelder utbytte av opplæringen. I de tilfeller vil det være snakk om spesialundervisning i deler av tiden (KD, 2009).

Midtlyngutvalget (KD, 2009) henviser til en av hovedkonklusjonene til Norges forskningsråd i forbindelse med programmet om *Spesialpedagogisk kunnskaps- og tiltaksutvikling* der det ble pekt på det de kalte *spesialundervisningens «janusansikt»*, som indikerer «et påfallende misforhold mellom idealer og realiteter, mellom liv og lære.» (s. 71). Forskning som Midtlyngutvalget refererer til viser ulik hensikt med spesialundervisning, der det i enkelte tilfeller er som et resultat av læreren eller skolens tilkortkomning. I enkelte tilfeller er det også slik at spesialundervisningen har en avlastningsfunksjon. Forskningen viser videre at det enkelte ganger faktisk ligger en økonomisk motivasjon til grunn for spesialundervisningen. Utvalget ser det riktignok slik at spesialundervisning i stor grad er viktig med å oppfylle lovens intensjon om tilpasset opplæring for alle, samtidig som de ser at spesialundervisningen fungerer som (KD, 2009): «[...] et uttrykk for sosial kontroll, differensiering og sortering av de eller det som skolen ikke har rom for.» (s. 71). Utvalget ser også en fare ved at spesialundervisningens gode intensjon forsvinner idet spesialundervisning blir iverksatt som et middel for å skape ro for lærer og elever.

Rettighetstanken ved spesialundervisning har ifølge Midtlyngutvalget medført at enkelte kommuner bruker mye tid på å søke om ekstra ressurser og innført gode rutiner for dette. Foruten de ekstra ressursene dette medfører vil også kommunene med slike rutiner være bedre rustet til å møte et eventuelt rettskrav. Dette fokuset mener Midtlyngutvalget kan ha gått på bekostning av innholdet og kvaliteten i opplæringen av barn og unge med særskilte behov. Midtlyngutvalget oppsummerer refleksjonene rundt spesialundervisning ved å konkludere med at det ikke er lett å vurdere den effekten spesialundervisning har, da en ofte ikke vet hva som ville skjedd dersom eleven *ikke* fikk spesialundervisning.

Med bakgrunn i de refleksjoner og den forskning som utvalget har referert til kommer de med følgende forslag (KD, 2009):

Retten til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1 erstattes av en rett til *ekstra tilrettelegging i opplæringen*. Denne retten utløses når eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte. Tilretteleggingen omfatter det mangfold av tiltak som settes verk i form av personellressurser, materielle ressurser og organisatoriske tiltak (s. 28).

Slik utvalget betrakter det skal det ikke være noe markant skille mellom tilpasset opplæring og *ekstra tilrettelegging i opplæringen*. Det er kun snakk om en opplæringsform, men at for enkelte elever vil tilpasningen medføre ekstra tilrettelegging (KD, 2009).

Oppsummering av perioden 2005 – 2009

Funn i kildematerialet i den siste tidsperioden påpeker hvilken betydning tilpasset opplæring har i norsk grunnopplæring. Dette kommer blant annet til syne i LK06 (Utdanningsdirektoratet, 2008). Videre viser stortingsmelding nummer 16 (2006-07) (KD, 2007) til at tilpasset opplæring er et virkemiddel for læring og at det er av så avgjørende betydning at det bør stå som egen paragraf i opplæringslova (1998), og ikke som en del av formålsparagrafen. Den påfølgende lovproposisjonen (KD, 2008b) viser til dette og betegner dermed tilpasset opplæring som en *faneforskrift*. Selv om tilpasset opplæring er et gjennomgående prinsipp blir det i stortingsmelding nummer 31 (2007-08) påpekt at spesialundervisning er viktig for å oppfylle dette prinsippet. Først og fremst med tanke på ressurser, særskilt kompetanse eller tilgang på annet utstyr (KD, 2008a).

Utredningen til Midtlyngutvalget (KD, 2009) har, etter mitt syn, den samme inkluderende ideologien som Søgnetutvalget fremmet. Det påpekes her at det i dagens skole er et *gap* mellom intensjonene om likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring og i hvilken grad det realiseres. Utvalget argumenterer for spesialundervisningens skyggesider, der de blant annet anser denne undervisningsformen for å medføre sosial kontroll. Som forslag ønsker de å fjerne rettigheten til spesialundervisning til fordel for en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen. Det vil i så tilfelle være snakk om *en* form for opplæring.

6 Diskusjon

6.1 Innledning til diskusjon

Med historisk forskningsmetode som overordnet tilnærming er det også noen utfordringer som melder seg. Jeg viste innledningsvis i forrige kapittel at en av hovedutfordringene med denne metoden er å finne gode og troverdige kilder. Den andre av de to utfordringene ligger i det å tolke kildene. Siden jeg nå har valgt en kvalitativ metodisk tilnærming vil jeg ikke ha noen kvantifiserbare data. Derimot har jeg et materiale der jeg gjennom skrift skal tolke det bakenforliggende. At kildene innehar noe bakenforliggende ligger i det at de er talende og til hensikt å meddele noe, i motsetning til stumme kilder. Når jeg nå har klassifisert kildene som meddelende kan dette igjen todeles gjennom normative og deskriptive utsagn, alt etter hva opphavspersonene har til hensikt å meddele. Der de deskriptive utsagnene uttrykker faktiske forhold som kan etterprøves viser normative utsagn til vurderinger som må begrunnes grundigere. Slik jeg ser det vil kildene i denne sammenheng stort sett dreie seg om normative utsagn. Dette fordi de gir en gjengivelse av virkeligheten gjennom vurderinger som er basert på faglig kunnskap.

Gjennom Fay (1996) viste jeg i kapittel 4 at hermeneutikk kan forklares som vitenskapen der en tolker det som er skrevet. Jeg har altså ved hjelp av kildematerialet prøvd å forstå, gjentenkt og innlevd meg i det skrevne. En kilde må som sagt aldri forstås alene, men settes inn i en kontekstuell sammenheng der jeg vedgår meg som «historisk». Foruten dette bestod tolkningsprosessen av at jeg studerte kildematerialet for siden å sette det i min egen fortolkningsramme. I denne prosessen har jeg hele tiden stilt meg åpen ovenfor teksten, samtidig som min egen forforståelse har dannet grunnlag for hvilke moment det er referert til i kildene, jfr. Fuglseth (2006c).

Ved at man tolker tekster i sin egen fortolkningsramme vil en også ikke kunne utvikle noe som kan defineres som objektiv viten. Derimot er det heller ikke sagt at denne type forskning ikke har noen hensikt. Det som blir viktig er dermed å foreta reflekterte tolkninger. Jeg ser det slik at reflekterte tolkninger kan en gjøre i den grad funn i kildematerialet blir belyst opp mot teori som beskrevet i kapittel 2 og 3. Samtidig er det viktig å erkjenne at mitt bidrag kun omhandler en liten bit, der det kan være flere moment enn de jeg referer til som har påvirket det jeg i denne omgang har kalt for et fenomen.

Kildematerialet mitt er forholdsvis stort tatt i betraktning av oppgavens omfang. Det som dermed kan nevnes på generelt grunnlag er at forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning er omtalt i større eller mindre omfang. Enkelte dokumenter omtaler forholdet konkret, der andre ser på de to kategoriene hver for seg. Felles er at jeg prøver å finne motivet og tolke de meninger som ligger bak ytringene. Således betrakter jeg fenomenet der jeg skal se på hvordan det har *utviklet seg over tid*, jfr. med bakgrunn i definisjonene som ble presentert i punkt 4.1.1 (Fuglseth, 2006a; Gall, et al., 2007).

Når jeg i denne sammenhengen snakker om *utvikling* blir det nærmest i ordets rette forstand. Den følgende diskusjonen tar altså for seg dokumentene i kronologisk rekkefølge. Således vil jeg også i denne diskusjonen referer til forfatterne av de ulike kildene. For eksempel der jeg benytter meg av «Departementet» er det fordi de er forfatter/utgiver av dokument det henvises til. Som leseren snart vil merke kan det se ut som opplæring og undervisning går litt om hverandre. Selve definisjonsforskjellen ligger riktignok i det at opplæring taler mer om læring for den enkelte elev enn hva undervisning gjør (Skogen & Holmberg, 2002). Jeg har derfor valgt å støtte meg på denne definisjonen videre i diskusjonen. En sammenblanding kan likevel skyldes at de ulike kildene både bruker opplæring og undervisning, riktignok ikke om hverandre.

6.2 Forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning

I dag er det slik at alle elever har hatt rett til en tilpasset opplæring der enkelte med behov for det har, etter sakkyndig vurdering, rett til spesialundervisning. Dette etter gjeldene bestemmelser i opplæringslova (1998) henholdsvis § 1-3 og § 5-1. Denne diskusjonen vil med bakgrunn i funn i kildematerialet, eller mangel på slike, vise til forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning som et *fenomen*. Når jeg definerer dette forholdet som et fenomen er det med bakgrunn i det som tidligere er nevnt.

Perioden 1969 - 1990

Følgene av Blomkomiteen sin innstilling var mange, der arbeidet de gjorde på det spesialpedagogiske feltet var, ifølge Haug (1999a), en *nyvinning*. Den undervisningen som eksisterte i skolen på slutten av sekstitallet og begynnelsen av syttitallet hadde utgangspunkt i

gjennomsnittsvurdering av elever med tanke på hvilke forutsetninger de hadde for læring. Undervisningen var således også preget av bestemte nivåkrav og skulle omfatte et visst lærestoff (Haug, 1999a). Skolestrukturen var nok på mange måter kjennetegnet av et fast mønster med tanke på innhold og organisering av undervisningen. Når en så skulle gi et opplæringstilbud til *alle* i den ordinære skole, som følge av lovintegreringen, ville det derfor være til dels store variasjoner i forutsetninger og behov. Det var for Blomkomiteen således viktig å trekke *prinsipielle* skillelinjer mellom ordinær undervisning og spesialundervisning, der spesialundervisning langt på vei var det de kalte *ensbetydende* med nivåtilpasset opplæring. Spesialundervisningen ville med dette stå i kontrast til ordinær undervisning ved at den opererte med et *utvidet undervisningsbegrep* som da ikke fulgte den ordinære undervisningen sin rigiditet. Den påfølgende lovproposisjonen (KU, 1974a) viser til uttalelser fra blant annet *rådet for omsorg for funksjonshemmede* at en utvidelse av undervisningsbegrepet også måtte gjelde ordinær undervisning. Det var av verdi at *alle* fikk dra nytte av de pedagogiske ideer og fagkunnskap dette medførte. Dette synspunktet delte Departementet og betraktet det slik at det var av stor betydning å få til en utvidelse av undervisningsbegrepet så fort som mulig.

Med integreringsloven (1975) ble tre kategorier av undervisning endret til to, henholdsvis vanlig undervisning og spesialundervisning. Loven ga altså *alle* rett til en opplæring som var i samsvar med evner og forutsetninger (§ 7 nr. 1), og de elever som trengte *særlig hjelp* skulle få spesialundervisning i eller utenfor skolen (§ 8 nr. 1). Det var den enkelte elevs behov som skulle være gjeldene om det ble gitt interne eller eksterne tiltak. Lovgrunnlaget her vitner om at spesialundervisning medfører noe som en ikke klarer å nå gjennom ordinær undervisning, til tross for tilpasset opplæring. Dette tolker jeg med bakgrunn i betegnelsen *særlig*. På dette tidspunktet var det altså et skille mellom de to kategoriene av opplæring, der ordinær opplæring skulle tilpasses elevene sine evner og forutsetninger. De som utover dette trengte *særlig hjelp* hadde rett på spesialundervisning, i eller utenfor skolen. Faktisk kommenterer daværende kirke- og undervisningsminister Bjartmar Gjerde på dette tidspunktet at det norske skolesystemet trolig er verdens beste (Telhaug, 1994). Det er vel liten tvil om at en slik uttalelse vitner om betydningen av lovendringene som resulterte i at en hadde fjernet seg fra segregering og utskilling til integrering og normalisering.

Funn i kilden M-74 viser ikke til noe som kan tolkes i retning av at forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning kan forstås på noen annen måte. Det må således sies i

denne sammenheng at denne planen ble utarbeidet i en ramme som ikke tok for seg den praktiske integreringen av elever med spesielle behov (Haug, 1999a). Den gir dermed ingen føringer som får betydning med tanke på forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Den påfølgende stortingsmeldingen om spesialundervisning (St.meld. nr. 98 (196-77)) konkluderer med at lovintegreringen av spesialscoleloven (1951) og grunnskoleloven (1969) medfører at spesialundervisning bør ha den samme allmenndannende, sosiale og faglige målsettingen som ordinær undervisning. Likeledes viser Departementet til at bestemmelsen i grunnskoleloven (1969) § 7 nr. 1 til dels visker ut skille mellom vanlig undervisning og spesialundervisning. Blomkomiteen viste jo til et skarpt skille mellom de to kategoriene av opplæring fordi spesialundervisning var ensbetydende med nivåtilpasset opplæring. Nå når også ordinær opplæring i stor grad skulle være tilpasset, ble det altså etter Departementets mening ikke nødvendig med et skille mellom vanlig undervisning og spesialundervisning. Slik jeg ser det er det ikke mulig å tolke et slikt utsagn isolert. Drøftingene Departementet gjorde var nok i stor grad preget av ideologiene om integrering og normalisering av alle barn i den samme skolen. Blomkomiteen sitt prinsipielle skille var nå ikke lenger et argument, fordi også ordinær undervisning skulle nivåtilpasses. Et skille var likevel nødvendig, fordi en kunne ha behov for *ulike virkemidler og organisatoriske løsninger*. Dette vitner om at innenfor rammene av ordinær undervisning er det på dette tidspunktet forventet *et sett* av virkemidler og løsninger. Likeledes vises det også til at spesialundervisning har behov for flere *ressurser* med henblikk til mer omfattende *individuell tilrettelegging*. Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning er med dette begrunnet i, at dersom en skal kunne gi et likeverdig opplæringstilbud til barn og unge med særskilte behov, er det viktig å nytte seg av ulike organisatoriske løsninger og individuell tilrettelegging. Slik jeg ser det er altså Departementets synspunkt vedrørende *hvorfor* det er behov for et skille mellom vanlig undervisning og spesialundervisning bakgrunn i hvorledes rammene for ordinær undervisning skal forstås. Således blir spesialundervisning en form som går *utenom* dette.

Departementet viser dog i samme stortingsmelding (nr. 98 (1976-77)) at et fremtidig ønske er at det ikke eksisterer noe skille mellom vanlig undervisning og spesialundervisning.

Bakgrunnen for dette ligger i det faktum at det som tidligere var ensbetydende med spesialundervisning, nå var en del av den ordinære opplæringen. Selv om dette er fremtidige utsikter fra Departementets hold viser det muligens hva slags intensjon som lå til grunn, da

det på dette tidspunktet var tanker som normalisering og integrering som gjaldt.

Departementet viser likevel til og nevner at *skal dette skje* må en videreutvikle og styrke tilbudet i den enkelte skole og klasse. Altså kan dette forstås som at en med lovverket har laget en viktig ytre ramme, men at tilbudet på den enkelte skole og i den enkelte klasse fortsatt er under utvikling.

At de tidligere skisserte prinsipielle skillelinjene mellom spesialundervisning og vanlig undervisning nærmet seg, poengteres videre i stortingsmelding nummer 62 (1982-83) om grunnskolen. Her vises det til at en det er bestemmelsen i § 7 nummer 1 i grunnskoleloven (1969) som er årsak til dette. Slik jeg ser det er altså det faktum at det særegne ved spesialundervisning nå en del av den ordinære opplæringen gjennom tilpasset opplæring. Det som også er av interesse i denne stortingsmeldingen er at Departementet mener det skapes et mindre markant skille ved at bestemmelsene om tilpasset opplæring og spesialundervisning er plassert i samme kapittel i loven. Dette er interessant først og fremst fordi det viser til at lovplasseringer kan gi signaler om hvorledes begrepene kan knyttes til hverandre. En «strategi» som viser seg å bli brukt på et senere tidspunkt i *utviklingen*. Slik jeg ser det bekrefter på mange måter denne stortingsmeldingen forrige stortingsmelding med tanke på forholdet mellom det som nå heter vanlig undervisning og spesialundervisning. Selv om meldingen ikke innebærer noen forskjell i forståelsen av *forholdet*, kommenteres det her en målsetting med tilpasset opplæring. Dette er på mange måter et sentralt signal på hvorledes en skal forstå tilpasset opplæring som prinsipp.

På dette tidspunktet kommer også høringsutkastet til ny læreplan (M-87) som viste til at tilpasset opplæring hadde bred enighet, og skulle presiseres gjennom den nye læreplanen. Kapittelet om spesialundervisning fra M-74 var dermed fjernet i dette utkastet da Grunnskolerådet mente at tilpasset opplæring nå kunne gjelde alle, også de med særskilte behov. Nå var det altså slik at ingen undervisning skulle være *spesiell* (Haug, 1999a). Riktignok ble ikke dette høringsutkastet godkjent, men det kan likevel bli stående som en indikator på hva slags ideologi som på det tidspunktet var gjeldene, med integrering og normalisering som de mest fremtredende. Muligens vil det også bidra til å bekrefte posisjonen til tilpasset opplæring.

Slik jeg betrakter det antyder stortingsmelding nummer 61 (1984-85) noe i retning av hvordan vi kan forstå forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning i dag. Der det i de tidligere kildene har vært snakket om vanlig undervisning og spesialundervisning, er det altså

nå snakk om tilpasset opplæring og spesialundervisning. Som nevnt innledningsvis taler opplæring mer om læring ovenfor den enkelte enn hva undervisning gjør (Skogen & Holmberg, 2002). Departementet viser i meldingen at tilpasset opplæring er begrepsmessig overordnet spesialundervisning og skal forstås som et helhetlig prinsipp. Spesialundervisning blir en del av denne helheten for enkelte elever med særlige behov. Slik jeg ser det vitner nå *utvikling* om der en tidligere betraktet vanlig undervisning og spesialundervisning som to sidestilte undervisningsformer, betraktes altså nå tilpasset opplæring overordnet spesialundervisning. At denne meldingen i større grad også vitner om dagens forståelse av begrepet tilpasset opplæring, nevnes ved at Departementet viser til at grensene mellom det de kaller *vanlig* tilpasset undervisning og spesialundervisning avhenger i hvilken grad skolen viser allsidighet og fleksibilitet. Dette er hva som er i tråd med det Smithutvalget kommenterte som en føring for om en elev har rett til spesialundervisning eller ikke. At annet viktig moment i denne stortingsmeldingen er de betraktninger om at spesialundervisning stiller krav til mer *spesiell* ekspertise. Bakgrunnen for at jeg trekker frem dette som viktig ligger i det at høringsutkastet til M-87 fjernet seg nettopp fra dette som ble omtalt som *spesielt*. Dette med bruken av *spesiell* eller *spesial* kan nok tolkes både i positiv og negativ forstand. Det ble trolig fjernet fra høringsutkastet da det delvis strider mot normaliserings- og integreringstanken. At noe dermed fremstår som spesielt betyr da at det er utenom det normale, og kan derav bli tenkt på som negativt. Samtidig som det spesielle kan bli tenkt på som noe negativt kan det også knyttes til noe positivt. Alle elever er ulike og dermed vil det være noen som har ekstra hjelp og støtte og dermed trenger hjelp av noen som har *spesiell ekspertise*.

Den endelige versjonen av M-87 konkluderte med at *alle* har rett til likeverdig opplæring som er tilpasset evner og forutsetninger. Her kommer det til uttrykk hva som kjennetegner tilpasset opplæring da det vises til en opplæring preget av allsidighet og variasjon. Det blir henvist til at spesialundervisning er en naturlig del av det å legge til rette for, men også gjennomføre tilpasset opplæring. En slik beskrivelse er i tråd med det som ble presentert i stortingsmelding nummer 61 (1984-85) der det ble konkludert med at tilpasset opplæring er for alle og overordnet spesialundervisning som er for enkelte. Den påfølgende stortingsmelding nummer 54 (1989-90) konkluderer også med dette. «For ytterligere å understreke elevenes rett til tilpasset opplæring inneholder loven en egen paragraf om spesialundervisning.» (UF, 1990, s. 25). Slik jeg forstår denne uttalelsen isolert sett er tilpasset opplæring fortsatt overordnet spesialundervisning, på lik linje med hvordan forholdet til nå har blitt omtalt. Her er det altså

tale om at det er elevene som har *rett* til tilpasset opplæring, der spesialundervisning blir en del av denne *retten*. Kan dette bidra til å gi retten til tilpasset opplæring et noe diffust innhold? Her er det altså snakk om en rettighet til den enkelte, samtidig som den enkelte ikke har rett til et individuelt opplæringstilbud. Smithutvalget kommenterte jo at det er først når en lærer *helt ignorerer* en elevs forutsetninger og behov at det er snakk om et brudd på denne retten.

Lovverket som eksisterer blir på dette tidspunktet karakterisert som et *omfattende* lov- og regelverk med hensikt å ivareta likeverdighetsprinsippet. Blomkomiteen skapte altså en viktig ytre faktor, men hvordan skjer integreringen i praksis? Dalen og Ogden (2008) viste til at det på slutten av 1980-årene var et misforhold mellom tilbud og etterspørsel. Telhaug (2006) på sin side påpekte at integrering av de funksjonshemmede i den ordinære skolen, er en av de dristigste reformene som er foretatt. Således er det ikke snakk om at det ikke var et nødvendig grep, men det viser til at en slik reform medfører en total endring av skolesystemet og skolestrukturen. En står også ovenfor det faktum at integreringstanken bærer preg av et stort fokus på det sosiale, fremfor det pedagogiske innholdet. I tillegg blir det gjennom tankene om integrering en «romantisering» av det normale (KU, 1985). Dette med vektlegging av det sosiale fremfor det pedagogiske kan vel sies å være en utfordring der målet er å skape en skole for alle. Selvfølgelig er faglig innhold viktig, men det er også det sosiale innholdet. Riktignok betyr dette ikke noe for hvorledes en skal forstå forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Fortsatt er det slik at forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning kan forstås i nokså lik grad. Det prinsipielle skille som Blomkomiteen påpekte er ikke lenger gyldig da all undervisning nå skal være nivåtilpasset. Således har alle rett på tilpasset opplæring, der enkelte har igjen rett på spesialundervisning. Selv om altså de ytre faktorene ligger til grunn taler kommunenes økonomi imot at dette blir fulgt opp i tilfredsstillende grad. Departementet ser seg derfor nødt til å foreta to konkrete grep, gjennom å tilføre mer ressurser og spre informasjon til forvaltningen (UF, 1990).

Perioden 1990 - 2009

Ivaretagelse av likeverdighetsprinsippet var av stor betydning for stortingsmeldingen som fungerte som premissgiver for L 97 (St. meld. nr. 29 (1994 – 95)). Denne meldingen fører seg inn i rekken av de skolepolitiske dokumenter som viser til tilpasset opplæring som et

overordnet og grunnleggende prinsipp i skolen. Departementet viser også til høringer som er gjort og konkluderer med at tilpasset opplæring generelt har god oppslutning. Samtidig påpekes det at retten til spesialundervisning *på ingen måte* må svekkes. Isolert sett viser denne uttalelsen hvorledes synet var på tilpasset opplæring og spesialundervisning, og de politiske føringene forblir uendret.

Forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning blir med utredningen til Smithutvalget konkretisert i den grad at skille mellom de to må forstås på en særegen måte (KUF, 1995a). De nevner at retten til spesialundervisning må sees i sammenheng med tilpasset opplæring der det avhenger i hvilken grad skolen klarer å tilpasse opplæringen om en elev har rett til spesialundervisning eller ikke. En slik presisering kan dermed forstås slik forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning til nå har blitt forklart, der førstnevnte er overordnet sistnevnte. En viktig presisering ligger også i det faktum at tilpasset opplæring ikke medfører noe *individuell tilrettelegging av opplæringstilbudet*. Derimot vil det fungere som et prinsipp med bakgrunn i all opplæring. At retten til spesialundervisning følger som en konsekvens der skolen ikke klarer å tilpasse opplæringen innenfor rammene av ordinær undervisning vil følgelig stille indirekte krav til opplæringens kvalitet, jfr. Helgeland (2006). Trolig er en fordel med at retten til spesialundervisning utløses på denne måten at en kan foreta en mer nyansert tilpasningen (Nilsen, 2008b). Ulempene ligger vel i det at det kan oppstå til dels store variasjoner med tanke på hvilke skoler som gir spesialundervisning. Dette er også forhold som er blitt påpekt gjennom senere stortingsmeldinger/utredninger.

Smithutvalget viser også til at de har drøftet ulike betegnelser på slik særskilt tilrettelegging og kom frem til at spesialundervisning er et kjent og innarbeidet begrep. Slik de betrakter det er det ikke ønskelig at *begrepsbruk* skal komme i konflikt med intensjonen om en skole for alle. Hva vil så denne konklusjonen ha å si senere? Det er et faktum at både Søgner- og Midtlyngutvalget har stilt seg kritisk til spesialundervisning som begrep. De fremhever det faktum at det er spesialundervisningsbegrepet som står til hinder for å nå målsettingen om en skole for alle.

Lovproposisjonen (KUF, 1998b) som kom som følge av Smithutvalget sin utredning konkluderer med at tilpasset opplæring skal være et generelt mål i skolen og ønskes videreført fra grunnskoleloven (1969). Rett til spesialundervisning blir også videreført som en rettighet til den enkelte og § 5-1 blir med dette en av de mest sentrale rettighetsparagrafene i opplæringslova (1998), jfr. Helgeland (2006). Forholdet mellom tilpasset opplæring og

spesialundervisning er med dette forholdsvis lik som den er blitt presentert så langt. Riktignok er tilpasset opplæring nå ikke plassert i samme kapittel som spesialundervisning, slik det var i grunnskoleloven (1969). Det fremkommer i opplæringslovas (1998) sin formålsparagraf at opplæringen skal tilpasses den enkelte. Dersom en trekker dette ut av sammenhengen og belyser det opp mot det faktum at Departementet faktisk poengterte i stortingsmelding nummer 62 (1982-83), at en plassering av tilpasset opplæring og spesialundervisning i samme kapittel medfører et mindre markant skille, hvorledes skal dette tolkes? Denne plasseringen som nå er foretatt «øker» skillet mellom de to, sett i lyset av argumentet i stortingsmelding nummer 62 (1982-83). Derimot kan en vanskelig ta dette ut av sammenheng, og slik jeg ser det vil det ikke medbringe noen vesentlig endring da tilpasset opplæring i den nye loven faktisk fremgår i formålsparagrafen. Det kan faktisk sies at tilpasset opplæring med dette har styrket sin posisjon.

Blomkomiteen innførte som kjent med sin lovinnstilling en integreringstanke som gikk ut på å få alle inn i den ordinære skolen, om å samle alle på et sted. En skole for alle var med dette et opplæringstilbud til de som bodde i nærområdet, jfr. Håstein og Werner (2008) sin tredje definisjon av alle. Funn i kildematerialet viser at denne integreringstankegangen ble dels preget av individårsaker dersom integreringen ikke lykkes. I den inkluderende skole er det derimot fellesskapet som er *subjektet*, og dersom en elev ikke passer inn i fellesskapet settes det flere spørsmålsteget til hva som er galt med skolen enn hos eleven. L 97 viderefører tankene om likeverdighet i en inkluderende enhetsskole. Det kommer tydelig til syne at *skolen skal ha rom for alle*, og det vil derfor være av betydning at lærerne følger med den enkelte. Det som er annerledes med L 97 er at denne læreplanen ikke omtaler spesialundervisning i egne kapitler som M-74 og M-87 gjorde. Nilsen (2008b) trekker frem at dette kan medføre uklarheter og usikkerhet på hvordan spesialundervisning skal forstås. Læreplanene er jo de dokumentene som gir klare føringer for og dermed har direkte betydning for opplæringen? Kan dette, sammen med at skolen nå i større grad skal inkludere alle, bidra til å forklare den videre *utviklingen* en kan se med tanke på forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning? På den andre siden har Dalen og Ogden (2008) kommentert at tidligere læreplaner av god grunn vektla et markant skille mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning med bakgrunn i ressursbruk.

Departementet kommenterer selv i stortingsmelding nummer 23 (1997-98), som tar for seg opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov, at det har foregått en positiv

utvikling med tanke på tilpasset opplæring. Haug (1999a) viser også til at denne perioden er lettere for de som har det vanskelig nettopp med bakgrunn i dette. Samtidig viser Departementet til forskning som indikerer såpass store variasjoner i organiseringen at konklusjonen er at det ikke gis god nok inkluderende opplæring. Ressursbruken blir også vektlagt i denne meldingen, der det vitner om en tosidighet fra Departementet sin side. På den ene siden er det et ønske om å fortsette med denne ressurstildelingen, samtidig som en ønsker å få mer igjen for pengene som avsettes. Slik jeg tolker dette viser det til en erkjennelse om at dersom en skal kunne klare å nå målsettingen om en skole for alle er det nødvendig å tilføre ekstra ressurser. Denne stortingsmeldingen (St. meld. nr. 23 (1997-98)) viser også til at en av de store utfordringene skolene står ovenfor er realiseringen av tilpasset opplæring. Det er likevel ingenting i *denne* meldingen som indikerer at forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning skal forstås på noen annen måte enn tidligere. Faktisk så betegnes spesialundervisning som en *eksklusiv individuell rett* utformet som å nå målsettingen om inkluderende opplæring. Denne typen kjennetegn vitner, slik jeg ser det, om at spesialundervisning er en unik rettighet som i større grad er individuelt tilrettelagt, og viktig for å sikre et likeverdig opplæringstilbud.

Der spesialundervisning, i foregående stortingsmelding, er referert til som en eksklusiv individuell rett utformet i hensikt å skape en inkluderende skole er den i stortingsmelding nummer 28 (1998-99) sett på som et dilemma. Dette kommer til uttrykk gjennom at spesialundervisning på den ene siden *uten tvil* er et nødvendig tiltak for at enkelt elever skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Der den på den andre siden kan medføre at enkelte elever føler seg utenfor fellesskapet på grunn av sine forutsetninger og behov.

På dette tidspunktet er det altså den inkluderende enhetsskolen sin ideologi viktig å ivareta for den sittende regjering, med Jon Lilletun som utdanningsminister (Telhaug, 2006). Påfølgende statsråd Trond Giske viste således i sin første utdanningspolitiske utgreining at *fellesskolen* var den viktigste pilaren i samfunnet. Dette bekrefter riktignok de politiske føringer som er på dette tidspunktet, samtidig som det nå er diskutert forhold knyttet til norske elevers grunnleggende ferdigheter. At skolepolitikken også på dette tidspunktet er opptatt av en inkluderende skole bekreftes på mange måter gjennom Søgnerutvalget sin utredning (NOU 2003: 16). Dette utvalget står i kontrast til de andre skolepolitiske dokumentene først og fremst fordi det viser til motstand mot spesialundervisning både som begrep og som praksis. Slik utvalget ser det har både spesialundervisningstankegangen og begrepet som sådan røtter

til integreringstanken, som de mener viser motstand mot forandring. I denne utredningen blir ikke spesialundervisning nevnt som en *eksklusiv individuell rett* eller *som en nødvendig del av en helhet*. Riktignok ser de at spesialundervisning er ment som et godt tiltak for å sikre enkelte utbytte av opplæringen, men slik denne undervisningen er organisert strider den mot inkluderende opplæring. I tillegg menes det at den spesialpedagogiske tankegangen preges for mye av den enkelte elev sine vansker, samt rettighetstanken.

Utvalget erkjenner at det kan være «betenkelig» å fjerne et gode som spesialundervisning fra de aller svakeste. Selv om de således ønsker å fjerne bestemmelsene om spesialundervisning til fordel for tilpasset opplæring, ønsker de å bevare rettighetstanken, men at denne bør gjelde for *alle* ment som *alle*. Med henvisning til en undersøkelse viser det seg nemlig at det er flest elever med definerte diagnoser som får erstatning når den ansvarlige opplæringsinstans blir stilt for domstolen (Lundberg 2002, referert i UF, 2003). Jeg har tidligere i oppgaven trukket frem Helgeland (2006) som viser til at det ikke er en elevs bestemte lærevanske eller årsak som skal utløse retten til spesialundervisning. Rett til spesialundervisning er gitt de elever som ikke får et tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning. At forskning således viser noe annet betyr dette at det finnes uklarheter. Om uklarhetene skyldes lovverket eller betingelser innenfor spesialpedagogikkfaget er således ikke enkelt å vurdere. Holck (2010) stiller i denne sammenheng spørsmål om en endring av rettigheter vil medføre noen endring, når faktisk det allerede ligger føringer til grunn som skal ivareta retten til likeverdig opplæring.

På dette tidspunktet mener jeg klart at forholdet mellom tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning har fått en ny dimensjon. Dette fordi det blir vektlagt sterke innsigelser på spesialundervisning som praksis og begrep. Slik jeg tolker utredningen til Søgnerutvalget er det nå snakk om at det er bare gjennom å fjerne spesialundervisning som organisatorisk praksis en vil kunne klare å oppnå målsettingen om inkluderende opplæring. En forsterking av opplæringslovens (1998) bestemmelser om tilpasset opplæring vil således kunne nå målsettingen som utvalget viser til.

Stortingsmelding nummer 30 (2003-04), som fungerer som et svar på Søgnerutvalget sin utredning, bekrefter på mange måter det kritiske bildet Søgnerutvalget har på spesialundervisning. Denne meldingen viser faktisk til at spesialundervisning kan bli brukt i hensikt å skaffe skolene mer ressurser, uten at det blir kartlagt om det er mulig å foreta den samme tilpasningen innenfor rammene av ordinær undervisning. At skolene på sin side ønsker

mer ressurser er lett forståelig, det er ressurskrevende å drive skole og kanskje spesielt når en har som intensjon å inkludere alle. Departementet har selv kommentert at menneskelige evner og kunnskaper er den største samfunnsformuen (St. meld. nr. 31 (2007-08)). Dermed betyr det også at en ønsker å bruke mye ressurser på skolen. Knappe ressurser har vært og vil nok også være i fremtiden et grunnlag for diskusjon. Således er det vanskelig å vurdere dette spørsmålet når et faktum er at Norge er et av de landene i verden som bruker mest penger på skole. Hva er således god ressursbruk? Samtidig kan en ikke måle ressurser opp mot det faktum at enkelte ikke får den opplæringen de har krav på. Departementet mener således, uten hensyn til ressursbruk, at det faktisk blir vanskelig å ivareta *retten til tilpasset opplæring dersom retten til spesialundervisning fjernes*. Denne uttalelsen viser på lik linje med tidligere uttalelser at tilpasset opplæring er overordnet spesialundervisning. Spesialundervisning er til hensikt å ivareta elevenes opplæringsbehov der en ser seg nødt til en tilpasning utover rammene av ordinær opplæring. I tillegg ivaretar bestemmelsene om spesialundervisning saksbehandlingsregler som ivaretar rettssikkerheten, samt motvirker usaklig forskjellsbehandling. Lovproposisjon nr. 57 (2004-05) viser også til at det er viktig å føre videre rett til spesialundervisning med tanke på rettssikkerheten. Som nevnt tidligere (NOU 1995: 18) er rettigheter et virkemiddel med tanke på ivaretagelse av et grunnleggende velferdsgode som faktisk opplæring er. Selv om forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning med dette kan forstås nokså likt som foregående dokument, poengteres det gjennom stortingsmelding nummer 30 (2003-04) at i fremtiden bør tilpasset opplæring være for en større andel elever, der spesialundervisning blir en realitet for færre.

Tilpasset opplæring blir således ytterligere forsterket gjennom LK06, der spesialundervisning nærmest ikke nevnes og bidrar således til at spesialundervisning lett kan forstås som *noe på siden* av ordinær opplæring (Nilsen, 2008b). Dette vitner om at det lett kan knyttes uklarerheter til de forskjellige kategoriene av opplæring. Departementet viser også til en endring i omtalen omkring tilpasset opplæring når de gjennom stortingsmelding nummer 16 (2006-07) ønsker å vise til politikk som reduserer forskjeller i samfunnet. Det blir uttrykt at tilpasset opplæring er av *så* viktig karakter at Departementet ønsker en tydeliggjøring av dette i lovverket og fremmer et ønske om en lovteknisk flytting. Den påfølgende lovproposisjonen (Ot.prp. nr. 40 (2007-08)) skisserer flere forslag til hvor i loven tilpasset opplæring kan plasseres. Et av forslagene er å plassere dette i samme kapittel som spesialundervisning, noe som ikke får gjennomslag. En slik plassering ville således vært i tråd med hva Departementet i stortingsmelding nummer 62 (1982-83) mente bidro til å *redusere* skille mellom vanlig

undervisning og spesialundervisning. Den endelige plasseringen av tilpasset opplæring blir i samme kapittel 1 som tidligere, bare at den gis en egen paragraf og fremstår nå som en *faneforskrift*. De føringer som nå er gitt fra Departementets hold er at spesialundervisning fortsatt er en del av skolens måter å tilpasse opplæringen på gjennom å gi enkelte elever et tilfredsstillende utbytte. Samtidig uttrykkes det at det er et ønske om å redusere mengden av denne typen undervisning. Departementet nevner selv at for å oppfylle plikten om tilpasset opplæring er det i enkelte tilfeller helt nødvendig med spesialundervisning (St. meld. nr. 31 (2007-08)) Utdanningspolitisk medfører dette en tosidig strategi der tilpasset opplæring blir på den ene siden en del av den ordinære undervisningen samtidig som den er en del av spesialundervisningen (Nilsen, 2008b). Dette kan til dels vitne om et nokså intrikat forhold mellom de to, og kan bidra til å forsterke hvordan spesialundervisning forstås hos den enkelte skoleeier, skole og lærer.

Definisjonen av tilpasset opplæring kan, som tidligere nevnt, forstås på to måter. Den ene måten er med en snever definisjon der den andre måten er å forstå begrepet på en vid måte. Der den snevre måten henspiller til mer konkrete fremgangsmåter er det vide forståelsen at tilpasset opplæring er en ideologi som skolen kan arbeide etter (Bachmann & Haug, 2006). Det blir således en erkjennelse om at *vi aldri* kan nå få realisert tilpasset opplæring, men at vi stadig arbeider mot å realisere dette. Dalen og Ogden (2008) er også inne på dette at det å forstå tilpasset opplæring er vanskelig fordi det er undervisningens rammer som avgjør i hvilken grad opplæringen skal oppfattes som tilpasset eller ikke. Med henblikk på det som tidligere er sagt om utviklingen av forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning er vi fortsatt status quo: Tilpasset opplæring skal gis innenfor rammene av ordinær undervisning, der de som ikke får et tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning har en *rett* til spesialundervisning. På dette tidspunktet viser det seg altså at det er såpass store variasjoner mellom kommunene med tanke på elever som får spesialundervisning, at det var behov for et utvalg som tok en grundig gjennomgang av spesialundervisningens plass i norsk skole (Midtlyngutvalget). Utvalget skulle særlig ta stilling til ressursspørsmålet.

Midtlyngutvalget som således ble utnevnt la særdeles vekt på verdier som likestilling og likeverd i arbeidet med å unngå stigmatisering. Utvalget viser klart at det er gjennom tilpasset opplæring en klarer å nå målet om inkluderende opplæring, og viser med dette den samme holdningen til inkludering som Søgnetutvalget fremmet. Midtlyngutvalget er selv klar på at

tilpasset opplæring som begrep er vanskelig å forstå og forklarer dette med at det har blitt utformet i en politisk og ikke faglig ramme. Slik utvalget ser det er det et *gap* mellom intensjonene om likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæring og i den grad det realiseres i den enkelte skole. Forskning viser likevel at en skal kunne klare å nå disse intensjonene. Slik utvalget ser det fungerer dagens ordning om spesialundervisning på den ene siden lovens intensjon om tilpasset opplæring, samtidig som den fungerer som en sorteringsmekanisme for de elever skolen ikke har rom for. Dette bryter da selvsagt med det som er kjernen bak inkluderingstankegangen. Som et forslag fremmes det blant annet å erstatte retten til spesialundervisning med en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen. Det er i dette tilfellet kun snakk om en form for opplæring, men at den for enkelte skal være *ekstra tilrettelagt*.

Avslutningsvis kan jeg vise til Holck (2010) som mener at en endring av lovverket neppe vil løse de problemene som Midtlyngutvalget skisserer. Hun viser til at det er dypereliggende årsaker for dette, med tanke på utviklings- og kompetanseproblem innenfor de pedagogiske fag. Hvorledes kan da en lovbestemmelse alene rydde opp i de uklarheter som finnes med tanke på disse problem? Som motsetning til dette står Blomkomiteen som henviste til at lovendringer skaper viktige ytre faktorer. Samtidig ser vi jo at intensjonen som engang ble skapt på 70-tallet fortsatt ikke er nådd.

7 Avsluttende kommentarer

Forholdet mellom tilpasset opplæring for alle innenfor rammene av ordinær opplæring, og rett til spesialundervisning for enkelte, som ikke får tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring, har gjennomgått en *utvikling* fra det ble en del av lovverket i 1975. Blomkomiteen viste i sin tid, og med sine begrunnelser, til et nokså markant faglig skille mellom det som den gang var vanlig undervisning og spesialundervisning. Riktignok ble altså tankene om et utvidet undervisningsbegrep også gjeldene for vanlig undervisning gjennom bestemmelsen om tilpasset opplæring. Senere stortingsmeldinger og lovproposisjoner har på sin side vist at skille mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning delvis har nærmet seg. Derimot har det slik som jeg ser det ikke vært snakk om *en* form for opplæring før utredningene til Søgner- og Midtlyngutvalget.

Den forståelsen som etter hvert utviklet seg innenfor min avgrensede tidsperiode var at tilpasset opplæring forstås overordnet spesialundervisning, som et helhetlig prinsipp. Det er også slik jeg ser forholdet blir forstått i dag. Slik jeg tolker kildematerialet er ikke problemet hvorledes dette *forholdet* skal forstås. De politiske føringene som er gitt peker ikke i den retning. Problemet ligger vel heller i hvorledes tilpasset opplæring og spesialundervisning forstås hver for seg, isolert sett. Departementets drøftinger viser at verken tilpasset opplæring eller spesialundervisning *alene* kan oppfylle kravene om å gi et likeverdig og inkluderende opplæringstilbud.

Tilpasset opplæring blir forstått både som et mål og et virkemiddel for læring. Det er vel ingen tvil om at intensjonen om tilpasset opplæring er svært god, da den kan bidra til å ivareta forhold som inkluderende og likeverdig opplæring. Samtidig ligger det i føringene at tilpasset opplæring skal skje innenfor rammene av ordinær undervisning, og at tilpasset opplæring ikke innebærer noen individuell tilrettelegging av opplæring. *Retten* til tilpasset opplæring kan således forstås på en noe diffus måte.

Det er et faktum at inkluderingstanken innebærer at alle ikke bare har en rett til å være i et fellesskap, men også en rett til å være forskjellig. Med det mangfoldet som eksisterer vil det derfor lite sannsynlig kunne være slik at alle elever kan møtes med en opplæring som skjer innenfor rammene av ordinær undervisning. Enkelte elever trenger særlig individuell tilrettelegging for å ivareta at de får et tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning, og

dermed får et likeverdig opplæringstilbud. Retten til spesialundervisning er den mest sentrale rettighetsbestemmelsen i opplæringslova (1998) og sikrer de elevene som har krav på det et likeverdig opplæringstilbud. Derimot kan spesialundervisning blant annet brukes i hensikt å skaffe skolen mer ressurser eller som et resultat av skolens tilkortkomning. Bestemmelsene om spesialundervisning kan således utnyttes. Det må være slik at bestemmelsene både om tilpasset opplæring og spesialundervisning *benyttes* i større grad for å foreta tilpasninger som sikrer et godt utbytte av opplæringen. Tilpasning må derimot ikke skje på en slik måte at det for eleven virker ekskluderende.

De politiske føringene som en kan skimte med tanke på forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning fremstår som klare på et punkt. Det dreier seg om at tilpasset opplæring har styrket sin posisjon og blitt vektlagt i større grad en spesialundervisning.

Spesialundervisning på sin side har først og fremst blitt poengtert som en *del* av en helhet og *kan* være et viktig virkemiddel i arbeidet med tilpasset opplæring. Spesialundervisning har således ikke kommet styrket ut av denne *utviklingen*, men posisjonen det har er likevel ikke svekket. Riktignok er det vist til spesialundervisningens skyggesider, men slik jeg betrakter det er de politiske føringene vel så tydelige på at spesialundervisning fortsatt må være en del av opplæring av barn og unge med særskilte behov i fremtiden.

At en på så bredt grunnlag har vært drøftet om det er hensiktsmessig å ha to kategorier av opplæring, kan dette sees på som en drivkraft om å nå ambisjonen om inkluderende opplæring. Det er liten tvil om at kildematerialet vitner om at et udelt motiv er å skape en *best mulig skole for flest mulig*. Dette mener jeg kan fremstå som en forklaringsmodell i denne sammenheng. De ulike skolepolitiske dokumentene har altså hatt som motiv å skape en god skole for alle. Denne kursen har beklageligvis noen skjær i sjøen og det er oftest at det er de mest utsatte som stiller svakest og kan bli rammet av dette. Er det noe vi ikke vil så må det være å svekke rettighetene de mest utsatte. Samtidig må en foreta en kurs som virkelig inkluderer *alle* og ikke bare *flest mulig*.

En kan stille seg spørsmål om det burde vært en tydeligere presisering av forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning i de ulike skolepolitiske dokumentene. Således finner jeg med bakgrunn i hva jeg har avdekt ikke grunnlag for at det kunne blitt foretatt noen tydeligere presisering. Jeg tror ikke dette ville endret hvorledes en skal forstå forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning. Det ble nevnt innledningsvis at formålet med oppgaven var å øke forståelsen for hvorledes Søggenutvalget og Midtlyngutvalget

fremmet de forslagene som de gjorde. Jeg kan dermed ikke si at å se på hvorledes et utvalg skolepolitiske dokumenter har omtalt forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning har økt denne forståelsen. Derimot kan jeg med bakgrunn i de kildene som er analysert forstå hvorfor disse to utvalgene kommer med sine forslag. De ønsker å nå en ambisjon om en skole for alle, ment for alle. La oss bare håpe det ikke blir en uoppnåelig ønskedrøm.

8 Litteraturliste

- Askildt, A., & Johnsen, B. H. (2008). Spesialpedagogiske røtter og fagets utvikling i Norge. I E. Befring & R. Tangen (Red.), *Spesialpedagogikk* (s. 74-90). Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Bachmann, K. E., & Haug, P. (2006). *Forskning om tilpasset opplæring* (Vol. nr 62). Volda: Møreforskning.
- Befring, E. (2008). Spesialpedagogikk: problemområder, perspektiver, muligheter. I E. Befring & R. Tangen (Red.), *Spesialpedagogikk* (s. 45-73). Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Dalen, M., & Ogden, T. (2008). Spesialpedagogikk og spesialpedagogiske tiltak - historikk, lover, læreplaner og organisering. I A.-L. Rygvold & T. Ogden (Red.), *Innføring i spesialpedagogikk* (s. 383-414). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Fay, B. (1996). *Contemporary philosophy of social science: a multicultural approach*. Oxford: Blackwell.
- Fuglseth, K. (2006a). Historisk forskning. I K. Fuglseth & K. Skogen (Red.), *Masteroppgaven i pedagogikk og spesialpedagogikk* (s. 66-77). Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Fuglseth, K. (2006b). Kjeldegransking. I K. Fuglseth & K. Skogen (Red.), *Masteroppgaven i pedagogikk og spesialpedagogikk* (s. 78-89). Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Fuglseth, K. (2006c). Vitenskapsteori og hermeneutikk. I K. Fuglseth & K. Skogen (Red.), *Masteroppgaven i pedagogikk og spesialpedagogikk* (s. 256-272). Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Gall, M. D., Gall, J. P., & Borg, W. R. (2007). *Educational research: an introduction*. Boston: Allyn and Bacon.
- Grunnskoleloven. (1969). *Lov om grunnskolen av 13. juni 1969 nr. 24*. (Opphevet).
- Haug, P. (1999a). *Spesialundervisning i grunnskolen. Grunnlag, utvikling og innhold*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Haug, P. (1999b). Forskning om spesialundervisninga si historie 1965-1998. I P. Haug, J. Tøssebro & M. Dalen (Red.), *Den mangfoldige spesialundervisninga - status for forskning om spesialundervisning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helgeland, G. (2006). *Opplæringslova: lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61 : kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holck, G. (2010). Juridiske og pedagogiske vurderinger knyttet til tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning. *Spesialpedagogikk*, 75 (1), 10-16.
- Holme, I. M., & Solvang, B. K. (1996). *Metodevalg og metodebruk*. Oslo: TANO.
- Håstein, H., & Werner, S. (2008). Spesialpedagogikk i en inkluderende skole. I E. Befring & R. Tangen (Red.), *Spesialpedagogikk* (s. 477-508). Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Integreringslova. (1975). *Lov av 13. juni 1975 nr. 42 om brigde i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen*. (Opphevet).
- KD: Kunnskapsdepartementet. (2007). *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. St.meld. nr. 16 (2006-07). Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 15. mars 2010, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/stmeld-nr-16-2006-2007-.html?id=441395&epslanguage=nn-NO>
- KD: Kunnskapsdepartementet. (2008a). *Kvalitet i skolen*. St.meld. nr. 31 (2007-08). Oslo: Kunnskapsdepartementet
- KD: Kunnskapsdepartementet. (2008b). *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*. Ot.prp. nr. 40 (2007-08). Oslo: Kunnskapsdepartementet
- KD: Kunnskapsdepartementet. (2009). *Rett til læring*. NOU 2009:18. Oslo: Kunnskapsdepartementet

- Kjeldstadli, K. (1999). *Fortida er ikke hva den en gang var: En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjellemo, B. T. (1995). *Rett til spesialundervisning i grunnskolen*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- KU: Kirke- og undervisningsdepartementet. (1970). *Innstilling om lovregler for spesialundervisning m.v.* Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet
- KU: Kyrkje- og undervisningsdepartementet. (1974a). *Om lov om brigde i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen*. Ot. prp. nr. 64 (1973—74). Oslo: Kyrkje- og undervisningsdepartementet
- KU: Kirke- og undervisningsdepartementet og H. Aschehoug & Co. (1974b). *Mønsterplan for grunnskolen*. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet og H. Aschehoug & Co
- KU: Kirke- og undervisningsdepartementet. (1977). *Om spesialundervisning*. St. meld. 98 (1976-77). Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet
- KU: Kirke- og undervisningsdepartementet. (1983). *Om grunnskolen*. St.meld. nr. 62 (1982-83). Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet
- KU: Kyrkje- og undervisningsdepartementet. (1985). *Om visse sider ved spesialundervisninga og den pedagogisk-psykologiske tenesta*. St.meld. nr. 61 (1984-85). Oslo: Kyrkje- og undervisningsdepartementet
- KU: Kirke- og undervisningsdepartementet og H. Aschehoug & Co. (1987). *Mønsterplan for grunnskolen*. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet og H. Aschehoug & Co
- KUF-komiteen. (2005). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*. Hentet 19. mars 2010, fra <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2004-2005/inno-200405-105/>
- KUF: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. (1991). *Tillegg til St.meld. nr. 54 (1989-90) Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov*. St.meld. nr. 35 (1990-91). Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- KUF: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. (1995a). *Ny lovgivning om opplæring - «...og forøvrig kan man gjøre som man vil»*. NOU 1995:18. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- KUF: Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet. (1995b). *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan*. St.meld. nr. 29 (1994-95). Oslo: Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet. Hentet 15. mars 2010, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/1994-1995/stmeld-nr-29-1994-95.html?id=464078>
- KUF: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. (1997a). *Læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring - generell del*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- KUF: Kyrkje-, utdanings- og forskningsdepartementet. (1998a). *Om opplæring for barn, unge og vaksne med særskilde behov*. St.meld. nr. 23 (1997-98). Oslo: Kyrkje-, utdanings- og forskningsdepartementet. Hentet 1. februar 2010, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/19971998/stmeld-nr-23-1997-98-.html?id=430480>
- KUF: Kyrkje-, utdanings- og forskningsdepartementet. (1998b). *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Ot.prp nr. 46 (1997-98). Oslo: Kyrkje-, utdanings- og forskningsdepartementet. Hentet 15. mars 2010, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/otprp/19971998/otprp-nr-46-1997-98-.html?id=158981>
- KUF: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. (1999). *Mot rikare mål - Om einskapsskolen, det likeverdige opplæringstilbodet og ein nasjonal strategi for*

- vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.* St.meld. nr. 28 (1998-99). Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Hentet 15. mars 2010, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/19981999/stmeld-nr-28-1999-.html?id=192278>
- Kunnskapsdepartementet. (2009). *Høring - NOU 2009:18 Rett til læring*. Hentet 19. april 2010, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/horing---nou-200918-rett-til-laring.html?id=572017>
- Neumann, I. B. (2001). *Mening, materialitet, makt*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nilsen, S. (2008a). Spesialundervisning i grunnskolen som ledd i tilpasset og inkluderende opplæring. I E. Befring & R. Tangen (Red.), *Spesialpedagogikk* (s. 507-530). Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Nilsen, S. (2008b). Tilpasset opplæring gjennom spesialundervisning - i samspill mellom fellesskap og mangfold. I H. Bjørnsrud & S. Nilsen (Red.), *Tilpasset opplæring - intensjoner og skoleutvikling* (s. 115-143). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61*.
- Regjeringen. (2010). *Dokumenter*. Hentet 12. mars 2010, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dok.html?id=439279>
- Skogen, K. (2005). *Spesialpedagogikk: en innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogen, K., & Holmberg, J. B. (2002). *Elevtilpasset opplæring. En innovasjonstilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Spesialskoleloven. (1951). *Lov om spesialskoler av 23. november 1951 nr. 2*. (Opphevet).
- Tangen, R. (2008). Retten til utdanning for alle. I E. Befring & R. Tangen (Red.), *Spesialpedagogikk* (s. 128-153). Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Telhaug, A. O. (1994). *Norsk skoleutvikling etter 1945: utdanningspolitikk og skolereformer 1945-1994*. Oslo: Didakta norsk forlag.
- Telhaug, A. O. (1997). *Utdanningsreformene: oversikt og analyse*. Oslo: Didakta norsk forlag.
- Telhaug, A. O. (2006). *Skolen mellom stat og marked: norsk skoletenkning fra år til år 1990-2005*. Oslo: Didakta norsk forlag.
- Tveit, K. (2002). Historisk forskningsmetode. I T. A. Kleven (Red.), *Innføring i pedagogisk forskningsmetode - en hjelp til kritisk tolkning og vurdering* (s. 176-221). Oslo: Unipub forlag.
- UF: Utdannings- og forskningsdepartementet. (1990). *Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov*. St.meld. nr. 54 (1989-90). Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet
- UF: Utdannings- og forskningsdepartementet. (2003). *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. NOU 2003: 16. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet
- UF: Utdannings- og forskningsdepartementet. (2004). *Kultur for læring*. St.meld. nr. 30 (2003-04). Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet. Hentet 1. mars 2010, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/20032004/stmeld-nr-030-2003-2004-.html?id=404433>
- UF: Utdannings- og forskningsdepartementet. (2005). *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*. Ot.prp. nr. 57 (2004-2005). Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet. Hentet 15. mars 2010, fra <http://www.regjeringen.no/nn/dep/kd/Dokument/proposisjonar-og->

meldingar/Odelstingsproposisjonar/20042005/otprp-nr-57-2004-2005-
.html?id=397940

Utdanningsdirektoratet. (2006). *Læreplanverket for Kunnskapsløftet - prinsipper for opplæringen*. Hentet 15. april 2010, fra http://www.udir.no/upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloeftet/prinsipper_lk06.pdf

Utdanningsdirektoratet. (2007). *Likeverdig opplæring - et bidrag til å forstå sentrale begreper*. Hentet 1. februar 2010, fra http://udir.no/upload/Brosjyrer/Likeverdig_opplaring_brosjyre.pdf

Utdanningsdirektoratet. (2008). *Oversikt over Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06)*. Hentet 1. mars, 2010, fra http://www.udir.no/Artikler/_Lareplaner/Meldingar-og-styringsdokument/