

Haug, P. (2022). Ideal og realitet
i spesialundervisninga. I: H. Thuen, S. Myklestad
& S. Vik (Red.), *Pedagogikkens idé og oppdrag*
(s. 111–130). Fagbokforlaget.
<https://doi.org/10.55669/oa010307>

Kapittel 7

Ideal og realitet i spesialundervisninga

Peder Haug

Samandrag: *Spesialundervisninga i grunnskulen er kritisert for ikkje å fungere etter intensjonen. Kapittelet tek opp og drøftar korleis ein kan forstå denne manglande realiseringa av ambisjonane med spesialundervisninga. Saksområdet er studert med ein gjennomgang av sentrale dokument, forskning og debattar som særleg gjeld den politiske markeringa av tilhøva for spesialundervisninga i grunnskulen. Tidsrommet som er studert, er i hovudsak frå 1960-åra og fram til vedtaket om integreringa av lov om spesialskular og grunnskulen til ei felles lov i 1975. Konklusjonane er at tidlegare mentalitetar, regelverk og praksisar held fram med å påverke. Eit sentralt element som er vidareført heilt sidan 1975, er nøytralitet som gjeld integrering og kompetanse. Eit anna område er kravet om at integreringa av spesialundervisninga i grunnskulen ikkje skulle få konsekvensar for den ordinære verksemda der. Det er ein praksis som framleis eksisterer, og som understrekar at omsynet til den ordinære opplæringa regulerer mykje av verksemda også innanfor tilbodet til elevar med behov for spesielle tiltak.*

Nøkkelord: *Integrering, grunnskulelova 1975, integrerings- og kompetansenøytral skule*

Abstract: *Special education in compulsory school in Norway has been criticized for not falling in line with adopted intentions. The chapter deals with how to understand this failure to realize ambitions in special education. Data comes from central documents and research especially about the political developments in the matter. The main period studied is between 1960 up until the integration of the Special Education Act with the Compulsory Education Act in 1975. The conclusions in the analysis are that old mentalities, rules and practices maintain an influence. One important element put across since 1975 is the neutrality of integration and teacher competence. Another issue is the demand that the integration of special education into compulsory school should not affect the ordinary teaching there. This practice still exists, indicating that ordinary education regulates many of the activities within special education, too.*

Keywords: *Integration, compulsory education act 1975, neutrality in integration and competence*

Innleiing

Elevar med lågt læringsutbyte i skulen kan etter sakkunnig vurdering få spesialundervisning. Denne retten er frå 1955, då fekk kommunane plikt til å tilby «særskild hjelpeopplæring» (§ 7 i den dåverande lova). Tidlegare var det frivillig for kommunane om dei ville gje eit slikt tilbod. Nokre få rike kommunar gjorde det.

Eit stortingsvedtak i 1975 presiserte retten til spesialundervisning og korleis han skulle takast i vare. Dei relevante delane frå lova om spesialsksular frå 1951 vart då skrivne inn i ei revidert lov om grunnskulen. Frå 1976 regulerte denne lova både ordinær opplæring og spesialundervisning. Omgrepet integrering vart eit signal som formidla forventingane til den «nye» skulen, Ambisjonane var at elevar kunne få spesialundervisning som ein del av tilbodet i vanleg skule. I læreplanen for Reform 97 erstatta omgrepet inkludering integreringsordet. Det er ei ytterlegare styrking av ambisjonen om at grunnskulen skal leggest betre til rette, ikkje berre for dei som

får spesialundervisning, men for alle elevar som av ulike grunnar strevar i skulen.

Spesialundervisninga har dei seinare åra fått mykje kritikk (Barneombudet, 2017; Haug, 2017; Nordahl mfl., 2018; Riksrevisjonen, 2010). Mellom anna går desse momenta att: Utbytet av opplæringa er ikkje godt nok for dei som får spesialundervisning, innhaldet og arbeidsformene i både spesialundervisning og ordinær opplæring er ikkje vel tilpassa elevgruppa, spesialundervisninga skjer i for stor grad skild frå dei andre elevane, og lærevanskane elevane har, blir langt på veg forklarte med eleveigenskapar (individpatologi), og ikkje med tilvising til kvalitetane på den opplæringa dei får. Lærar-kompetansen er ikkje god nok (Haug, 2021).

Denne negative omtalen er ikkje ny. Tekstar skrivne for mange tiår sidan omtalar mange av dei same poenga. Hans Jørgen Gjessing var til dømes tidleg inne på dei (Gjessing, 1969). Dei kjem også fram i gjennomgangar av forskning om spesialundervisning frå ulike periodar i til dømes Haug (1999a, 2003, 2004, 2021). Gjennom lang tid har kvalitetane av opplæringa av elevane som får spesialundervisning, ikkje vore tilfredsstillande.

Dei rimelege forklaringane på manglande måloppnåing med reformer samanfattar forskinga ofte i tre punkt som gjerne kan ha verka saman. Det første er at formuleringane om forventingar og målsettingar er uklare og tvitydige, dernest at dei overordna prinsippa som regulerer opplæringa for denne elevgruppa, ikkje har fått tilslutning (Røvik, 2014). Så kan prinsippa ha fått tilslutning, men dei er ikkje omsette, translaterte, til pedagogisk praksis. Midtlyng-utvalet meinte at regelverket for spesialundervisninga var godt, men at praksisen ikkje følgde det opp (NOU 2009:18, kap. 2). Nordahl-utvalet (Nordahl mfl., 2018) konkluderte motsett, med at regelverket ikkje er tenleg, og at det bør gjerast om. Det er også eit poeng at det har kome i alt åtte meldingar til Stortinget om spesialundervisning etter 1975, men utan at det har endra vesentleg på tilhøva. Kritikken av spesialundervisninga i dag er i store trekk som han har vore.

Spørsmålet eg stiller, er korleis ein kan forstå denne svake realiseringa av ambisjonane med spesialundervisninga i grunnskulen. Sidan tilhøva i lang tid synest å følgje i dei same spora, kan det kome av at det i dei tidlege prosessane kan finnast forklaringar på dagens kvalitetar i spesialundervisninga. Eg undersøker om tilstanden kan forståast ut frå metaforen «frosne ideologiar» (Liedman, 1997, s. 51). Frosne ideologiar er at tidlegare mentalite-

tar, regelverk og praksisar held fram med å påverke. Eit liknande uttrykk er isfjellmetaforen. Mykje av det som påverkar ei sak, er ikkje synleg (ligg under vassoverflata).

Forskingsspørsmålet her er: I kva grad kan trekk ved dei tidlege prosesane bak og sjølve lovfestinga av spesialundervisninga forklare tilstanden i dag på området?

Metode og data

Eg legg innleiingsvis størst vekt på prosessane som leidde fram til den reviderte grunnskulelova frå 1975 som inneheld dei mest grunnleggande ordningane. Saksområdet er studert som ein del av eit omfattande forskingsprosjekt om utviklinga av spesialundervisninga i grunnskulen (Haug, 1999b), og som det er arbeidd vidare med heilt fram til i dag. Kjeldematerialet som ligg til grunn her, kan delast inn i tre grupper. Det er dei relevante offentlege innstillingane og dokumenta (NOU-ar, meldingar til Stortinget, stortingsproposisjonar, stortingsdebattar o.l.). Det er innlegg i aviser og tidskrift i perioden frå 1960 og fram til slutten på 1990-talet. Utklipparkiva i Aftenposten, Arbeiderbladet (Dagsavisen) og Dagbladet er gått gjennom med søkeord som spesialundervisning, spesialpedagogikk, spesialskular og funksjonshemma. Det same gjeld debattane i fagtidsskrifta:¹ Spesialpedagogikk, Skolepsykologi, Norsk pedagogisk tidsskrift, Norsk skoleblad, Prismet, Vår skole og Skolens årbok. Den tredje gruppa data kjem frå den forskinga som gjeld denne saka.

Det er gjort ein systematisk innhaldsanalyse av det omfattande historiske materialet. Analysane har spesielt gått inn på diskusjonane som refererer til konfliktspekta ved spesialundervisninga. Til grunn for dette valet ligg Skrtic (1991, s. 3ff) si utsegn om at det er i krise- og konfliktperiodar at eit felt blir blottlagt. Han viser til to relevante debattar i USA. Det er debatten om vegen frå spesialskular til integrering og overgangen frå integrering til inkludering (Skrtic, 1995, s. 77ff). Alternativa desse debattane peikar på som aktuelle for den gruppa elevar det gjeld, er spe-

1 Nokre av tidsskrifta hadde andre namn på 1960-talet.

sialskular, integrering av elevane i vanleg skule (mainstreaming) og til slutt eit inkluderande skulemiljø. Analysane her vil kartlegge argumentasjonen knytt til desse tre alternativa, men med aller mest vekt på dei to første.

Framstillinga her følgjer vidare hovudtrekka i ein rasjonell politisk avgjerdsprosess: kontekst, opptakt, prosess, vedtak og resultat. Framstillinga blir anekdotisk, i den tydinga at det av plassomsyn blir trekt ut nokre få episodar for både å illustrere og dokumentere utviklinga.

Kontekst, det store bildet

Spesialundervisning har relasjonar til faget spesialpedagogikk og utviklinga det går gjennom. Ho er påverka av dei politiske, juridiske og ideologiske reguleringane som gjeld skulen, formidla i opplæringslova og læreplanane. Dei er også konsekvensar av utviklinga i samfunnet elles. Det er klare koplingar mellom framveksten av velferdsstaten, faget spesialpedagogikk og ideane om spesialundervisning.

Sejersted (2005, s. 407) meinte at hovudelementa i velferdsstaten var på plass fram mot 1970. Han definerte velferdsstat (s. 275) med eit sitat frå Rune Slagstad frå 1981: «et system av statlige og juridiske ordninger som garanterer det enkelte samfunnsmedlemmet trygghet for liv, helse og velferd.» Det er formuleringar som ligg nær opp til § 9A-2 i opplæringslova vi har i dag: «Alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring.»

Anne Lise Seip (1994, s. 245ff) samanfattar utviklinga innanfor sosialpolitikken i velferdsstaten fram mot 1970-talet i fem «rørsler». Dei representerer eit paradigmeskifte med store konsekvensar for elevar som strevar med læringsutbyttet og får spesialundervisning (Haug, 1999b):

- endra menneskesyn, med aukande vektlegging av det som er likt hjå alle menneske
- frå segregasjon til integrasjon knytt til omgrepet normalisering
- auka offentleg ansvar
- frå sentraliserte til desentraliserte løysingar
- auka rettar for den einskilde

Sandvin (1996, s. 245) nyttar uttrykket vendepunkt i velferdsstaten om desse skifta. Han er oppteken av endringa frå institusjonalisering til deinstitusjonalisering, frå sentralisering til desentralisering, frå differensiering til dedifferensiering og frå ein nokså einseitig prestasjonsorientert skule til ein skule med vekt på sosialpedagogiske oppgåver.

Frå slutten på 1940-talet og fram til 1970-åra var det ein stor og radikal reformiver innan utdanning (Telhaug og Mediås, 2003, s. 140f). Noreg var på veg inn i utdanningssamfunnet med endringar frå botn til topp i utdanningsinstitusjonane (Thuen, 2017, s. 131f). Parallelt var det kraftige ideologiske brytningar i pedagogikken, der «den annen front» med ulike verdiorienterte tilnærmingar var i opposisjon til den etablerte pedagogiske forståinga (Dale, 1999). Sentralt var motsetningane mellom den rådande fag- og formidlingsorienterte pedagogikken og sosialpedagogikken. Mykje av dette «opprøret» gjekk føre seg ved Pedagogisk forskingsinstitutt (PFI), Universitetet i Oslo (Helsvig, 2005), men fekk verknad langt vidare. «Reformtenkinga la opp til ei lærarrolle der vekta ikkje skulle leggast så mykje på kunnskap og fag, men på dei sosiale sidene ved lærargjeringa» (Rovde, 2004, s. 94).

Det er innanfor desse politiske og pedagogiske rammene Hedmark og Oppland distriktshøgskole² utvikla studiefaga pedagogikk (frå 1971) og spesialpedagogikk (frå 1972) og med Hans Tangerud som direktør og leiande ideolog.³ Pedagogikksynet der var i opposisjon til den etablerte pedagogikken ved PFI i Oslo og vart ein institusjon for reformpedagogiske idear i Noreg. Det gjeld også tilnærmingane til dei samtidige spesialpedagogiske utfordringane. Det kjem eg tilbake til.

Opptakten

Dei «store» internasjonale og nasjonale mentalitetane og paradigmeskifta knytte til omgrepet velferdsstat gav eit handlingsrom for å utvikle spesialundervisninga. Kommunane si plikt til å gje spesialundervisning i 1955 hadde

2 Vedtak om oppretting vart gjort i 1970, verksemda tok til i 1971.

3 Ein digresjon: Eg hugsar han godt frå studietida ved PFI. Han var gjesteforelesar der og likte best å bruke pausane på spauserommet til studentane med sigaren og eit sterkt engasjement i diskusjonane om det sentrale spørsmålet: Kva er pedagogikk?

ført til at omfanget av spesialundervisning i grunnskulen auka frå nokre få hundre elevar på tidleg 1950-tal til over 20 000 på 1960-talet (Gjessing, 1972). Det store omfanget aktualiserte spørsmålet om korleis møte den omfattande spesialundervisninga i grunnskulen.

Eit vendepunkt i prosessen med framtidsorienteringa av spesialundervisninga er tre viktige offentlege dokument midt på 1960-talet. Det er ei innstilling frå Spesialskolerådet om utbygging av spesialskular, (Spesialskolerådet, 1964), ei innstilling frå Folkeskolekomiteen om 9-årig folkeskule (Kyrkje- og undervisningsdepartementet, 1965) og ei innstilling om omsorga for handikappa (Sosialdepartementet, 1964). Den samla budskapet frå desse innstillingane er at dei held på systemet med spesialskular i tillegg til tilbod om spesialundervisning i folkeskulen. Ein ser føre seg at fleire elevar bør få bu heime, og at dette må få innverknad på korleis ein byggjer ut spesialtilboda. Det er eit stort og udekt behov for tenester for denne gruppa, og det er lagt fram planar for vidare arbeid og utvikling, mellom anna om ei storstilt utbygging av spesialskular.

Kvar av innstillingane var utgangspunktet for drøftingar i Stortinget.⁴ Det var berre delvis samsvar mellom tilrådingane i innstillingane og standpunkta regjeringa hadde. Dei mest radikale synsmåtane og perspektiva frå innstillingane fekk lite merksemd i saksutgreiinga til Stortinget. Konkretiseringa av konsekvensane av dei mest ytterleggåande forslaga var stort sett fråverande. Det var med på å skape inntrykket av at utviklinga på områda som gjeld tilboda til funksjonshemma og spesialundervisninga, skulle halde fram i dei same spora som allereie var trekte opp gjennom gjeldande praksisar.

Parallelt med dei politiske prosessane gjekk det føre seg ein intens offentlig debatt om desse sakene. Eit viktig bidrag kom i ein kronikk i Dagbladet: «De som faller utenfor» (Røger, 1965). Denne kronikken handla om elevane i spesialskulane og om dei elevane som ikkje var oppfatta som opplæringsdyktige, og som då sorterte under Sosialdepartementet. Påstanden var at desse barna var dømde til opphald på institusjonar som var eit lukka land. Spørsmålet vart stilt om ikkje alle barn uansett evner, interesser og bak-

4 St.meld. nr. 42 (1965–66) *Om utbygging av spesialskolene* St.meld. nr. 73 (1964–65) *Om utviklingen av omsorgen for handikapte*, ikkje behandla, erstatta av: St.meld. nr. 88 (1966–67) *Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede* og Ot.prp. nr. 59 (1966–67) *Lov om grunnskolen*.

grunn hadde krav på ei tilpassa opplæring. Spesialskulane vart oppfatta som ei avlastning for folkeskulen, meir enn som ein stad der barn som hadde det vanskeleg, skulle få hjelp. Konklusjonen var at alle må få undervisning eller opplæring, og at folkeskulen må kome i takt med verda elles og opne portane for «vanskelige elever».

Ei gruppe aktivistar følgde opp innhaldet i Røgers kronikk og skipa hausten 1965 aksjonen «Rettferd for de handicappede». Aksjonen hadde fleire merkesaker for å betre tilværet og utdanninga for personar med funksjonshemming: I eit opprop til Stortinget i 1966 (Rettferd for de Handicappede, 1966), kravde aksjonen til dømes at lova om folkeskulen og lova om spesialskulane skulle slåast saman til éi lov. Dei ville ha opplæringsrett for åndsveike⁵, og dei åtvara mot ei vidare utbygging av spesialskulane. Dei høyrer fortida til. Dei isolerer barna, lausriv dei frå familie og miljø. Dei vil vidare ta bort den spesialiserte diagnostiske kategoriseringa av elevane som spesialskulane byggjer på. Argumentet er at ny sosiologisk, pedagogisk og medisinsk innsikt tyder på at slik kategorisering ikkje er til hjelp for dei det gjeld. Det store behovet for godt kvalifiserte fagfolk måtte finne ei løysing. Dei vedgår på den andre sida at spesialskulane framleis trengst i nokre høve.

Utsegnene og krava frå aksjonen fekk motstand, «integreringsfanatikarane» vart imøtegått på det sterkaste. Foreldre, foreldreorganisasjonar, tilsette i spesialskulane og deira organisasjonar dominerte på motstandssida. Etter kvart kom andre til, mellom anna grunnskulelærarane. Tilhengarane av spesialskulane ville heller renovere, utbetre og fornye dei. Dei hadde aldri hatt vilkår for å syne kva dei kunne stått for, og vore pressa av manglande løyvingar og utbygging. Målet måtte vere eit fullt utbygt spesialskulesystem og eit personale som var utdanna for arbeidet der. Personalet ved spesialskulane åtvara mot å slå saman dei to lovene. Det ville fjerne vernet, særleg for dei evneveike, samstundes som dei var redde for at dei viktigaste elementa i spesialskulelova kom til å «dampe bort» i smeltedigelen i folkeskulelova. Foreldre stod fram med dårlege erfaringar med tilbod i kommunane, men med positiv omtale av spesialskulane. Representantar for dei døde karakteriserte aksjonen som noko av det grovaste tramp i klaveret dei kunne tenkje seg. Andre såg på kravet om å utdanne personell før vidare utbygging av spe-

5 Den tids omgrep for born med psykisk utviklingshemming

sialsksular som ugjennomførleg og utilstrekkeleg. Synspunktet var at behovet for tiltak ville auke etter som ein fekk meir ekspertise, samstundes som elevgrunnlaget var for lite til å drive ei forsvarleg differensiert spesialundervisning i lokalmiljøa.

Regjeringa slutta seg til prognosane om behovet for spesialsksular⁶ og gjekk inn for ei vidare sentralisert utbygging. Ho gjekk også inn for at spesialundervisninga mest mogleg burde knytast til folkeskulen, men korleis var ikkje avklara. Behovet for fagfolk måtte løysast på sikt. Regjeringa meinte det var uansvarleg å vente med å bygge ut spesialsksulane til det var utdanna nok spesialistar. Stortinget hadde ikkje alvorlege innvendingar mot forslaga frå regjeringa, dei vart vedtekne.

Aksjonen «Rettfærd for de handicappede» fekk såleis ikkje medhald i Stortinget, det auka engasjementet deira i saka. Sentralt vart Ola Ødegaard frå Ekne offentlege skule for evneveike på Levanger. Arne Skouen, kjend journalist og filmskapar som hadde ei dotter med funksjonshemming, tok ei rolle (Skouen 1966, 1969). Vinteren 1967 fekk han Ødegaard til å delta i eit ope møte i Studentersamfunnet i Oslo og i fjernsynsprogrammet «Åpen post».⁷ Ekne offentlege barneskule var for evneveike. Ola Ødegaard var tvangsplassert der. Han fortalde på direktesendt fjernsyn om tida si som spesialsksuleelev, med fysiske overgrep, matnekt, seksuelt misbruk, brevsensur og mangel på opplæring etter forskriftene.

Blomkomiteen

Saka fekk stor merksemd og skapte debatt, ikkje så mykje om behovet for tiltak som om kva som skulle vere vegen vidare (Haug, 1999b, s. 107ff og 137ff). Det viktigaste som kom ut av det heile sett i ettertid, var Blomkomiteen (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1971). Hovudmandatet var *todelt* og kan trekkast saman til:

6 Det var behov for 8260 plassar, det mangla 5600.

7 Ødegaard gir sin versjon i Ødegaard (1985, s. 136ff), Skouen gir sin i Skouen (1996, s. 221ff).

- å utarbeide nye lovreglar om ansvar, igangsetting, drift og tilsyn med undervisning og spesialpedagogiske tiltak for barn og unge med funksjonshemmingar
- om mogleg å innarbeide desse nye lovreglane i lov om folkeskulen

Den andre delen av mandatet var statsråden Kjell Bondevik (KrF) usamd i (Stortingsforhandlinger 1966–67, s. 1940). Han var redd for følgjene for den ordinære 9-årige skulen, vedteken i 1969. Mandatet tilseier at dei nye lovreglane berre skulle gjelde spesialundervisninga og ikkje den ordinære opplæringa i skulen. Det forklarar at alle medlemmane i komiteen var personar med tilknytning til det spesialpedagogiske feltet, ingen av dei representerte grunnskulen (Haug, 1999b, s. 111).

Det er ei vanleg oppfatning at Blomkomiteen rydda godt opp i dei spørsmåla som var sentrale for spesialundervisninga: Komiteen hadde framlegg om opplæringsrett for alle, presiserte det kommunale ansvaret for spesialundervisninga og at dei statlege spesialskulane skulle omorganiseras. Ein drøfta omgrepet integrering og peika på kva som var målet for elevar som fekk spesialundervisning i den vanlege skulen. Dei skulle bli i stand til å kunne delta i sosialt fellesskap, ta del i goda i fellesskapet og ha medansvar for oppgåver og plikter. Komiteen la fram eit utkast til revidert lov om grunnskulen, der reglane for spesialundervisninga var formulerte inn i den nyleg vedtekne grunnskulelova frå 1969.

Ein påstand var at dei fleste framlegga frå komiteen låg innanfor det som allereie var gjeldande ordningar, eller ordningar som Spesialskolerådet hadde føreslege (Kiil, 1990). I det kan det ligge at framlegga var langt meir førebudde enn ein kan få inntrykk av i debatten. I ein uttale til komitéinnstillinga oppmoda Spesialskolerådet om ei heilskapleg implementering av framlegga, dei hang saman og måtte settast i verk som ein heilskap (Kiil, 1990, s. 271). Slik vart det ikkje. Det tok til dømes over 25 år før alle dei statlege spesialskulane var omorganiserte, kommunale segregerte tilbod har auka kraftig, og utdanning av kvalifisert personale er framleis ikkje oppfylt, for berre å nemne nokre område.

Vedtak og resultatet

Blomkomiteen gav grunnlaget for ei lov om grunnskulen som femnde både om spesialundervisning og ordinær opplæring, vedteken i 1975, gyldig frå 1976. Spesialundervisninga fekk sine egne paragrafar i lova. Mange av vala som vart gjorde for å regulere spesialundervisninga, var opne og relativt lite styrande. Mykje var opp til kommunane og skulane lokalt. Her vil eg trekke fram nokre døme på dette, plassen tillèt ikkje ein full gjennomgang.

Integrerings- og kompetansenøytral

Når eg nyttar omgrepet nøytral, er det for å understreke at ein lokalt fekk eit stort handlingsrom i avgjerda om kva løysingane skulle vere for kvar enkelt elev som fekk spesialundervisning.

Omgrepet integrering er det viktigaste ideologiske signalet bak denne lovgevinga, både i innstillinga frå Blomkomiteen og slik debatten gjekk. Omgrepet er ikkje nytta i den nye lovteksten og er heller ikkje lagt inn i teksten på anna vis. Om organiseringa av spesialundervisninga heiter det til dømes:

Slik undervisning [spesialundervisning] kan gjevast i vanleg skole eller i egne skolar eller spesialklassar eller i medisinske og sosiale institusjonar m.v. (Grunnskulelova 1975, § 8, pkt. 1)

Det er med andre ord ikkje noko vilkårslaut krav at spesialundervisninga skal gjerast til ein del av (integrerast med) den ordinære skulen og opplæringa. Det er dei to samanslegne lovene som er integrerte, ikkje arbeidet i skulen for ulike grupper av elevar. Grunngevinga komiteen gir for dette, er at tilhøva ikkje ligg til rette for ei smalare ordning i samsvar med dei måla som var sette opp for integreringa (jf. ovanfor):

Med de begrensede faglige muligheter og ressurser en foreløpig rår over, regner utvalget med at de funksjonshemmedes interesser vil være best tjent med at det står til rådighet et sett av differensierte organisatoriske løsninger som gir grunnlag for en opplæring som er likeverdig med den som tilbys andre barn og unge. (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1971, s. 78)

Det er mogleg å tolke formuleringa som ein bodskap om at ordninga vil vere førebels, når vilkåra blir betre, vil saka bli ei anna. Mønsterplan for grunnskolen 1974 (Kyrkje- og undervisningsdepartementet 1974, s. 66ff) har dei same perspektiva på organiseringa av spesialundervisninga som i lovteksten.⁸ Planen rår rett nok til at ein skal gjere behovet for dei eksterne tiltaka⁹ minst mogleg, mellom anna ved å nytte meir pedagogisk differensiering innanfor klassen. Dette legg Telhaug og Mediås (2003, s. 220) truleg til grunn når dei omtalar Mønsterplanen som ein plogspiss for integrering av funksjonshemma i vanleg skule. Likevel, den samla bodskapen om korleis organisere opplæringa for denne gruppa elevar i skulen, viser eit *både og* når det gjeld om opplæringa skal gå føre seg i eller utanom skulen. Det får følgjer langt ut over sjølve plasseringa av elevane. Integreringa hadde også ei pedagogisk meining som handla om å høyre til i ein fellesskap, deltaking i og medansvar for klassefellesskapen mellom elevar med ulike føresetnader. Også denne delen av omgrepsinnhaldet vart sett i spel når organiseringa blir så.

I 1984 kom rapporten frå OECD-vurderinga av spesialundervisninga i skulen i Noreg (OECD, 1984). Inntrykket rapporten formidlar om politikken som gjeld spesialundervisninga, stadfester inntrykka ovanfor. Omgrepet er i det heile nokså uklart, heiter det i rapporten. Integrering er gitt ei rad tydingar, alt frå å skipe kommunale spesialskular til å opne dei lokale skulane for alle elevar. Praktiseringa av integreringsomgrepet er i stor grad overlata til dei lokale skulestyresmaktene og til den enkelte skulen. Det har ført til variasjonar frå skule til skule og kommune til kommune.

Formuleringane i lovteksten har som konsekvens at verksemda i grunnskulen er integreringsnøytral, trass i kva Mønsterplanen måtte formidle. Lova held oppe prinsippet om at det skal gjerast ei individuell vurdering og fattast enkeltvedtak. Det vedtaket skal også vise kva slags organisering som er den beste for elevane som får spesialundervisning. Det prinsippet gjeld framleis og er omtala i rettleiaren for spesialundervisninga (Utdanningsdirektoratet, 2014, s. 38f).

Blomkomiteen tok også opp kompetansen til lærarane som skulle gje spesialundervisning, og slo fast at høg og relevant kompetanse var viktig om

8 Planen var skriven før lova vart vedteken, men det er nokså klart av formuleringane i planen at det er teke omsyn til sentrale moment frå innstillinga til Blomkomiteen.

9 Blomkomiteen skilde mellom intern og ekstern organisering. Intern er tiltak i ordinær skule, eksternt er tiltak utanom den ordinære skulen som til dømes i spesialskular.

tilbodet skulle få dei ønskete kvalitetane. Dei føreslo at dei som dreiv med spesialundervisning, skulle oppfylle dei same kompetansekrava som i spesialskulane. Det var å ha spesialutdanning i å undervise barn og ungdom med særlege vanskar, i tillegg til vanleg lærarutdanning. Det vart også resultatet. Dei som er i spesialundervisninga, må ha lærarutdanning og minst eitt års studium i spesialpedagogikk. Desse kan ein avvike frå «når særleg hensyn gjør det ønskelig.» (§ 6 og 7 i Forskrift om lærer, adjunkt og lektorutdanning for skoleslag som omfattes av § 1, nr. 1 i lov om lærerutdanning, 1987). Ordninga i dag følgjer den same linja, dei generelle kompetansekrava kan fråvikast i vedtak om spesialundervisning dersom ei konkret vurdering av eleven og den spesialundervisninga som skal bli gitt, tilseier det.(§ 5-5, 3. ledd). Også i kompetansespørsmålet er handlingsrommet stort, og det er utnytta.

Felles ansvar

Eit anna punkt av interesse her er skiftet i korleis ein skal forstå og forklare at elevar strevar i skulen. Med integreringsideologien flytta merksemda frå individpatologi til systempatologi. Ein såg årsakene til vanskar meir som ein konsekvens av dei tilboda elevane fekk i skulen, enn av manglar i eleven sjølv. Utfordringa har vorte at omsynet til elevmangfaldet krev ei langt meir variert ordinær undervisning enn det som hadde vore praksisen. Dette er tydeleg formulert i opplæringslova § 5-1, i definisjonen av kriteriet for å få spesialundervisning: at eleven ikkje har eller kan ventast å få utbytte av den ordinære opplæringa. Dei aller fleste elevar har langt fleire timar i ordinær opplæring enn i spesialundervisninga. Den noverande lova tek høgd for dette i formuleringa om at det *samla* tilbodet eleven får, skal sikre eit forsvarleg utbytte (§ 5-1). Konsekvensen er at opplæringa av denne elevgruppa er eit ansvar for spesialundervisninga og den ordinære opplæringa. Dei to delane må sjåast i samanheng, på skulane må det samarbeidast, og innsatsane må samordnast. Med det må også den ordinære opplæringa i skulen ta større omsyn til den elevgruppa som strevar. Ei slik samordning var ikkje med i mandatet til Blomkomiteen og vart med det heller ikkje skriven inn som ein føresetnad i det nye lovverket. Det kan ha vore med på å halde oppe førestillinga om og praktiseringa av to separate og autonome tiltak.

Ein nestor i spesialpedagogikken, Edvard Befring (1980), peikar på at sidan utbyttet av opplæringa for elevar som får spesialundervisning, er eit fel-

les ansvar for spesialundervisninga og den ordinære opplæringa, må det få konsekvensar for all verksemd i skulen. Skal ein realisere intensjonane i lova, må heile grunnskulen restrukturerast. Det gjeld at viktige element som mellom anna arbeidsformene, innhaldet, vurderinga og ressursfordelinga bør gåast gjennom for å skipe skulen for alle. Liknande perspektiv låg til grunn for utkastet frå Grunnskulerådet til ny mønsterplan i 1984. Inga undervisning skulle lenger vere «spesiell». Difor fann Grunnskulerådet ikkje grunn til å avgrense omtalen av tiltak for elevar med særlege opplæringsbehov i eit eige kapittel. I staden er det slike konkretiseringar i alle kapitla i utkastet. Ansvaret skulen har for å tilpasse seg til elevane, var tydeleg og nærast utan vilkår. Dette møtte sterk motstand, og Grunnskulerådet måtte gjere om på utkastet (Grunnskulerådet, 1985). Resultatet i M87 vart at det som gjeld spesialundervisninga, er framstilt samla i planen.

Læreplanane er no forskrift. Analysar viser at spesialundervisninga har fått mindre og mindre omtale i desse planane (Nilsen, 2014; Haug, 2021, s. 117). Derimot gjer rettleiaren for spesialundervisning, som ikkje er forskrift, langt grundigare greie for reglane (Utdanningsdirektoratet, 2014). Der er det opning for å gjere unntak på svært mange område, når det kan grunnjevast med at det er til eleven sitt beste. Eit døme er å gjere unntak frå pålegget om at alle elevar skal høyre til ei basisgruppe eller ein klasse (§ 8-2 i opplæringslova). Det er mogleg så lenge det kan grunnjevast i ei vurdering av eleven sine behov i eit enkeltvedtak.

Utdanninga av spesialpedagogar

Det er ikkje eit vilkårslaust krav om spesialpedagogisk kompetanse for dei som gir spesialundervisning. Ei anna sak er kva den spesialpedagogiske kvalifiseringa inneheld. I debattane som førte fram til 1975-vedtaket, var også det eit tema med klare motsetningar. Skipinga av spesialpedagogikkstudiet på Lillehammer er ein klar indikasjon om det og eit radikalt alternativ til det etablerte studiet på spesiallærarskulen på Hosle. OECD vurderte desse to dominerande spesialpedagogiske utdanningane på den tida (OECD, 1984).

Utdanninga i spesialpedagogikk på Lillehammer får positiv omtale for det ideologiske grunnlaget ho byggjer på. Det er tett knytt opp til integrering, at skulen skal vere felles for alle. Korleis denne tilnærminga skulle få praktiske konsekvensar, var derimot uklart. Komiteen har ikkje klart for seg kva stu-

dentane lærer, ut over ei negativ haldning til segregering. Denne tilslutninga til sentrale overordna perspektiv på avvik i samtida har ikkje fått konsekvensar for korleis den nye ideologiske retninga skal realiserast i praktisk arbeid i skulen. Integreringsideologien har ingen praksis.

Studiet ved Spesiallærarskulen får positiv omtale for den store vekta det legg på spesialpedagogisk praksis. Utfordringa formidla gjennom vurderingane er at denne praksisen ikkje reflekterer det ideologiske grunnlaget som gjeld for skulen i Noreg, knytt til omgrepet integrering. Det dei finn, er ein praksis prega av omsyna til og utfordringane i spesialskulane og retta inn mot spesifikke funksjonshemmingar. Spesiallærarskulen reflekterer ikkje dei gjeldande ideane om spesialundervisninga.

Integreringsomgrepet er ifølgje OECD (1984) uklart, og dei to dominerande institusjonane for utdanning av spesialpedagogar i Noreg løyste utfordringane innanfor det same lovverket kvar på sin måte. Begge gjorde det utan å gi bidrag til korleis praktisk realisere integreringsvedtaket frå 1975, mange år etter at vedtaket vart gjort. Den eine legg dei nye prinsippa til grunn, men har ingen relevant praksis. Den andre legg ikkje desse prinsippa til grunn, men har ein sterk praksis ut frå eit utdatert verdigrunnlag.

Den forskinga som det er vist til innleiingsvis, tyder på at det «gamle» paradigmet eksisterer i praksis ved sida av det «nye» som ikkje har fått det gjennomslaget det var ønske om. Handlingsrommet som ligg i reguleringane av området, tillèt det, og begge perspektiva har framleis sine tilhengjarar.

Drøfting

Vi har sett at utviklinga i velferdsstaten fekk konsekvensar for spesialundervisninga. Det gav ei ramme og ei retning for å endre perspektiva på spesialundervisning på 1960- og 1970-talet. Det opna opp for eit kraftfullt engasjement frå sterke grupper i samfunnet som gav utviklinga av spesialundervisninga ei noko anna retning enn den som styresmaktene hadde lagt opp til, og som braut med etablerte oppfatningar og tradisjonar både politisk og pedagogisk. I dette tidsrommet gjekk dei viktige debattane, aksjonane, motsetningane, usemjene og konfliktane føre seg, og dei la grunnlaget for dei ordningane som til slutt vart resultatet. Det var semje om behov for tiltak, men kraftig usemje og motsetningar om retninga dei skulle ta. Det

kan forklare at reguleringane som Stortinget til slutt samla seg om, måtte tilfredsstillе mange ulike interesser. Det gjorde at formuleringane vart diffuse, pragmatiske og symbolske. Svaret på problemstillinga i starten på kapitlet er at prosessane bak og sjølv lovfestinga av spesialundervisninga kan forklare i alle fall noko av tilstanden i dag på området. Det er også sterke indikasjonar på at både isfjellmetaforen og metaforen om frosne ideologiar kan fungere som forklaring på tilhøva som gjeld spesialundervisninga.

Desse historiske føringane har påverka måten spesialundervisninga er regulert på i lovene, forskriftene og læreplanane vi har i dag. Avgjerdene som vart tekne i 1975, har sidan stått fast, med berre mindre justeringar. Det har kome åtte meldingar til Stortinget om spesialundervisninga etter 1975, ingen av dei har endra særleg på dei grunnleggande vilkåra frå 1975.

Vedtaka opnar for varierte løysingar som gjer det mogleg å tilfredsstillе mange sider i saka. Reguleringa av feltet byggjer ikkje på eitt einskapleg grunnlag, men kombinerer fleire. Difor er påstanden i Midtlyng-utvalet om at regelverket er klart og godt, ikkje heilt sann (NOU 2009:18). Hovudforklaringa på tilstanden i spesialundervisninga er at regelverket er ope og kan støtte ulike forståingar og praksisar i saka. Det kan tene fleire omsyn, slik også OECD-vurderinga frå 1984 viser, og som har kome fram i mange undersøkingar sidan den tid, no sist i konklusjonane til ekspertgruppa for barn og unge med behov for særskild tilrettelegging (Nordahl mfl., 2018).

Særleg to av vedtaka frå 1975 har mykje å seie for vilkåra til elevane som i dag får spesialundervisninga i skulen.

Det eine er at lova frå 1975 er nøytral på nokre punkt. Det gjeld integrering og kompetanse. På desse områda har kommunane og skulane fått store handlingsrom. Ei vurdering av tilhøva for den enkelte eleven skulle avgjere organisering av undervisninga og behovet for spesialpedagogisk kompetanse

Detaljar om organiseringa av spesialundervisninga er ikkje lenger ein del av lovteksten, som i 1975, men «Veilederen Spesialundervisning» gir retninga (Utdanningsdirektoratet, 2014). Der går det fram at spesialundervisning kan skje i klassen, individuelt eller i små grupper utanfor klassen, i reine spesialgrupper og i eigne institusjonar utanfor skulen. Kriteriet for val av organisering er det som best tener eleven det gjeld, slik den sakkunnige utgreiinga ser det. Sjølv om den overordna delen av læreplanen for Kunnskapsløftet 2020 peikar på kor viktig fellesskapen er for elevane, og nyttar inkluderingsomgrepet (Utdanningsdirektoratet, 2019, s. 17f), er formule-

ringane om organiseringa av spesialundervisninga nøytral, i meininga at ho kan skje overalt. Det gjeld framleis, og praksisen viser at organiseringa følger dette sporet. På same viset er det med kompetansekravet til det personalet som gjennomfører spesialundervisninga. Kompetansen som trengst, skal vurderast ut frå behova til den enkelte eleven, og då er det høve til å avvike frå dei generelle kompetanseforskriftene.

Både formuleringane og praksisen kan forståast ut frå prinsippet om barnets beste. Det prinsippet står no sterkt i lovgivinga (Eriksen, 2020). Utfordringa er at det som kan vere til barns beste i spesialundervisninga, viser seg ikkje å vere det beste når vi ser på korleis forskinga summerer opp konsekvensane av vedtaka og tiltaka. Den rimelege forklaringa på dette er at feltet er underlagt strukturar og tradisjonar som styrer vedtaka og tiltaka, og at desse retorisk er oppfatta som til barnets beste.

Det andre poenget er at dei negative sidene forskinga har peika på ved spesialundervisninga, også kan forklarast med skepsisen til at elevar som strevar, utan vilkår skal ha tilgang til vanleg skule. Integreringsomgrepet var definert slik at ikkje alle elevar skulle få slik tilgang, dei måtte nå dei tre kriteria som Blomkomiteen hadde formulert. At dette etter kvart forvitra, kan forklare at integrering gradvis vart det same som å plassere elevar med behov for spesialundervisning i vanleg skule (Vislie, 2003). Det andre elementet var at spesialundervisninga i grunnskulen ikkje skulle få konsekvensar for den ordinære opplæringa. Det var uro rundt kvaliteten på opplæringa grunnskulen kunne gje denne elevgruppa. Ein premiss for å integrere dei to lovene til ei i 1975 var – som vi har sett – at det ikkje skulle få konsekvensar for den ordinære opplæringa. Blomkomiteen skulle ikkje røre ved den ordinære opplæringa i skulen, og forslaga deira skulle heller ikkje ha negative følgjer for den same opplæringa. Manglande samarbeid mellom spesialundervisning og ordinær opplæring for denne gruppa elevar kan forståast som ein konsekvens av denne føringa.

Samstundes er det i dag klart at det er det samla tilbodet elevane, får som skal syte for læringsutbyttet (§ 5-1 i opplæringslova). Den restruktureringa av grunnskulen som mellom anna Befring (1980) etterlyste, har enno ikkje skjedd. Janusandletet til spesialundervisninga er ein metafor som illustrerer konsekvensane. På ei side skal spesialundervisninga tene elevane som strevar. På ei anna side vil den verne dei andre elevane og lærarane deira mot den same elevgruppa, og dei eventuelle negative konsekvensane det kan vere

at gruppa er å finne i den vanlege skulen. Tendensen vart formulert som lov allereie i 1889, med segregasjonsparagrafane i folkeskulelova. Den rimelege forståinga er at tiltaka for elevar som får spesialundervisning i grunnskulen, er mykje styrt av omsynet til den ordinære opplæringa. Det er den som gir premissane for all anna verksemd der.

Referansar

- Barneombudet (2017). *Barneombudets fagrapport 2017. Uten mål og mening: Elever med spesialundervisning i grunnskolen.*
- Befring, E. (1980). Utviklinga av ein pedagogisk omsorgsidé. *Spesialpedagogikk*, 10(29).
- Dale, E. L. (1999). *De strategiske pedagoger: Pedagogikkens vitenskapshistorie i Norge.* Ad Notam Gyldendal.
- Eriksen, E. (2020). *Prinsippet om barn(et)s beste i barnehage(kon)tekster* (Doktorgradsavhandling). UiT Norges arktiske universitet.
- Gjessing, H. J. (1969). Integrering av funksjonshemmede: Hva vil det kreve? *Spesialpedagogikk*, 3, 2–10.
- Gjessing, H. J. (1972). Norsk spesialundervisning gjennom tre decennier 1950–1980. *Spesialpedagogikk*, 3, 2–13.
- Grunnskolelova (1975). *Lov om grunnskolen (Opphevet).* Kulturdepartementet.
- Grunnskolerådet (1985). *Innstilling om arbeidet med revisjon av mønsterplan for grunnskolen.*
- Haug, P. (1999a). Utvikling og motseiing i forskingsfeltet. I: P. Haug, J. Tøssebro & M. Dalen (red.), *Den mangfaldige spesialundervisninga: Status for forskning om spesialundervisning* (s. 14–43). Universitetsforlaget.
- Haug, P. (1999b). *Spesialundervisning i grunnskolen: Grunnlag, utvikling og innhald.* Abstrakt.
- Haug, P. (2003). Regimer i forskning om spesialundervisning i Norge. *Psykologisk Pædagogisk Rådgivning*, 40(2), 181–204.
- Haug, P. (2004). Hva forskningen forteller om integrering og inkludering i skolen. I: J. Tøssebro (red.), *Integrering och inkludering* (s. 169–198). Studentlitteratur.
- Haug, P. (Red.) (2017). *Spesialundervisning: Innhald og funksjon.* Det Norske Samlaget.
- Haug, P. (2021). *Spesialundervisning: Ei innføring.* Samlaget.
- Helsvig, K. G. (2005). *Pedagogikkens grenser: Kampen om norsk pedagogikk ved Pedagogisk forskningsinstitutt 1938–1980.* Abstrakt.
- Kiil, P. E. (1990). Spesielskolerådet – et viktig spesialpedagogisk rådsorgan med kort funksjonstid: Forutsetninger og framvekst. I: T. Ogden & R. Solheim (Red.), *Spesialpedagogikk-perspektiver: Festskrift til Hans-Jørgen Gjessings 70-årsdag 1. april 1990* (s. 266–276). Universitetsforlaget.

- Kirke- og undervisningsdepartementet (1971). *Innstilling om lovregler for spesialundervisning m.v.*
- Kyrkje- og undervisningsdepartementet (1965). *Innstilling frå Folkeskolekomiteen av 1963.*
- Kyrkje- og undervisningsdepartementet (1974). *Mønsterplann for grunnskolen.* Aschehoug.
- Liedman, S.-E. (1997). *I skuggan av framtiden. Modernitetens historia.* Bonnier Alba.
- Nordahl, T. (Red.) (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge.* Fagbokforlaget.
- NOU 2009:18 (2009). *Rett til læring.* Kunnskapsdepartementet.
- OECD (1984). *The handicapped adolescent: Integration of handicapped pupils in compulsory education in Norway. An appraisal of current policies and practices.* OECD/Ceri.
- Ot.prp. nr. 59 (1966–67). *Lov om grunnskolen.* Kyrkje- og undervisningsdepartementet.
- Rettferd for de Handicappede (1966). Opprop til Stortinget. *Spesialskelebladet*, 5, 29–30.
- Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen.* Dokument 3:7 (2010–2011).
- Rovde, O. (2004). *Vegar til samling: Norsk lærarlags historie 1966–2001.* Det Norske Samlaget.
- Røger, H. (1965, 26. mars). De som faller utenfor. *Dagbladet.*
- Røvik, K. A. (2014). Translasjon – en alternativ doktrine for implementering. I: K. A. Røvik, T. V. Eilertsen & F. Moksnes (Red.), *Reformideer i norsk skole* (s. 403–417). Cappelen Damm Akademisk.
- Sandvin, J. (1996). *Velferdsstatens vendepunkt: En analyse av reformen for personer med utviklingshemming som uttrykk for brytninger i velferdsstaten* (Doktorgradsavhandling). Universitetet i Tromsø og Nordlandsforskning.
- Seip, A.-L. (1994). *Veiene til velferdsstaten: Norsk sosialpolitikk 1920–75.* Gyldendal.
- Sejersted, F. (2005). *Sosialdemokratiets tidsalder: Norge og Sverige i det 20. århundre.* Pax.
- Skouen, A. (1966). *Rettferd for de handicappede: Et foreldresynspunkt på velferdsstat og samfunnsmoral.* Aschehoug.
- Skouen, A. (1969). *De veldedige politikerne: Nye synspunkter.* Aschehoug.
- Skouen, A. (1996). *En journalists erindringer.* Aschehoug.
- Skrtic, T. (1991). *Behind special education.* Love Publishing Company.
- Skrtic, T. (1995). *Disability and democracy: Reconstructing (special) education for postmodernity.* Teachers College Press.
- Sosialdepartementet (1964). *Innstilling om omsorgen for handikapte.*
- Spesialskolerrådet (1964). *Om utbygging av spesialskolene, Vedlegg til St.meld. nr. 42 (1965–66).*
- St.meld. nr. 42 (1965–66). *Om utbygging av spesialskolene.* Kirke- og undervisningsdepartementet.
- St.meld. nr. 73 (1964–65). *Om utviklingen av omsorgen for handikapte.* Sosialdepartementet.
- St.meld. nr. 88 (1966–67) *Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede.* Sosialdepartementet. Stortingsforhandlinger 1966–67, Vol. 111, Nr. 7b.

- Telhaug, A. O. & Mediås, O. A. (2003). *Grunnskolen som nasjonsbygger. Fra statspietisme til nyliberalisme*. Abstrakt forlag.
- Thuen, H. (2017). *Den norske skolen: Utdanningssystemets historie*. Abstrakt.
- Utdanningsdirektoratet (2014). *Veilederen spesialundervisning*. Henta 24. april 2021 frå <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>
- Utdanningsdirektoratet.(2019). *Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020: Grunnskolen*. Pedlex.
- Vislie, L. (2003). From integration to Inclusion: Focusing global trends and changes in the Western European societies. *European Journal of Special Needs Education*, 18(1), 17–35.