



Bjørg Mari Hannås

Sammenhengen mellom tidlig innsats, tilpasset opplæring og spesialundervisning

Gjennom de senere årene har myndighetene hatt et særlig fokus på prinsippene og strategiene tidlig innsats og tilpasset opplæring som sentrale virkemidler i arbeidet for å redusere omfanget av spesialundervisning i den norske skolen. En gjennomgang av aktuelle offentlige dokumenter og relevant fag- og forskningslitteratur tyder på at utviklingen innenfor det spesialpedagogiske praksisfeltet later til å være sterkere styrt og bundet av allerede institusjonaliserte praksisformer enn av offisielle ideologisk funderte strategier og prinsipper. Som en konsekvens av dette har vi vært vitne til en utvikling der omfanget av spesialundervisning øker i stedet for å avta. Artikkelen belyser mulige forklaringer på denne utviklingen og antyder hvordan man eventuelt kan gå fram for å komme nærmere målet.

Bjørg Mari Hannås er spesialpedagog og cand.polit. med hovedfag i pedagogikk og doktorgrad i sosiologi. Hun har flere års erfaring som lærer og spesialpedagog blant annet fra HVPU, videregående skole og PPtjenesten. For tiden er hun førsteamanuensis ved Profesjonshøgskolen ved Universitetet i Nordland.

I løpet av de senere årene har *tidlig innsats* oppnådd en særegen status både som bærende prinsipp, sentral strategi og som virkemiddel i arbeidet med å sikre barn og unge gode utviklingsmuligheter og opplæringstilbud ved de pedagogiske institusjonene. Både fagfolk og politikere har pekt på *tidlig innsats* som ”en nøkkel” i arbeidet med å håndtere noen av de største utfordringene dagens norske utdanningssystem står overfor (Utdanningsdirektoratet, 2009:6).

Ved å konferere med relevante styringsdokumenter, aktuell forskning og faglitteratur vil jeg i det følgende innledningsvis undersøke nærmere hva som menes med *tidlig innsats*. To sentrale spørsmål i denne forbindelsen er; *hva menes med ”tidlig” og hvilken form for innsats er det i realiteten snakk om?*

Kunnskapsdepartementet har påpekt at: ”Også spesialundervisning er tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning” (Meld. St. 20, 2012-2013:89). Et av formålene med prinsippet *tidlig innsats* er at det skal bidra til en reduksjon av det totale omfanget av *spesialundervisning*. I denne forbindelsen vises det til at et økt fokus på *tilpasset opplæring* skal bidra til å redusere behovet for *spesialundervisning*. I motsetning til hva man kunne forvente seg, viser imidlertid nyere undersøkelser at omfanget av spesialundervisning fortsetter å stige. Nyere forskningsresultater har til og med utpekt det økte fokuset på *tidlig innsats* og *tilpasset opplæring* som to av de mest sentrale forklaringene eller driverne bak denne tendensen.

I denne artikkelen vil jeg i korte trekk gjøre rede for og reflektere rundt noen av de praktiske konsekvensene av det økte fokuset på *tidlig innsats* og drøfte noen av de viktigste forklaringene som i ulike sammenhenger er påpekt, kartlagt eller dokumentert. Ved hjelp av et teoretisk perspektiv som belyser generelle aspekter ved identifisering og kategorisering av mennesker, vil jeg deretter skissere en alternativ forklaring

på tendensen til et stadig økende omfang av spesialundervisning.

Formålet med artikkelen er å belyse ulike faktorer som kan bidra til å forklare spørsmålet om hvorfor spesialundervisningen øker.

Hva menes med *tidlig innsats*?

I St. meld. nr. 16 (2006–2007) ble *tidlig innsats* introdusert som departementets strategi i arbeidet med å forbedre kvaliteten på utviklings- og opplæringstilbudet i barnehagen og skolen. Begrunnelsen var at forskning blant annet hadde vist at det norske utdanningssystemet var for sterkt preget av en ”vente-og-se”-holdning. Departementet påpekte at en utbredt tro på at problemer som oppsto etter hvert ville løse seg av seg selv, ofte hadde vist seg å slå feil. Den nye strategien skulle bidra til å endre den etablerte praksisen, blant annet ved at ”nødvendige tiltak skal settes inn tidlig i utdanningssystemet og når utfordringer oppdages” (Meld. St. 18, 2010–2011:8).

Noen år senere siterte Utdanningsdirektoratet følgende utdrag fra Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007) i sin veileder for spesialundervisning:

”Tidlig innsats må forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i et barns liv, og tidlig inngripen når et problem oppstår eller avdekkes i førskolealder, i løpet av grunnskoleopplæringen eller i voksen alder (St. meld. nr. 16 (2006–2007) s. 10)” (Utdanningsdirektoratet, 2009:5).

I denne veilederen utdyper Utdanningsdirektoratet meningsinnholdet i *tidlig innsats*, blant annet ved å presisere at det ”innebærer konsentrert innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv”, og at det ”skal mobiliseres beredskap for å kunne yte ekstra støtte med én gang det oppstår behov for det”. Direktoratet understreker samtidig at *tidlig innsats* referer til et livslangt perspektiv på utdanningsløpet, dvs. at det samme prinsippet gjøres gjeldene i alle faser av livet fra førskolealder til voksen alder. En tolkning av meningsinn-

nholdet i strategien basert på utdragene fra St. meld. nr. 16 (2006–2007) ovenfor, tyder således på at begrepet *tidlig* referer til det tidspunktet der problemene manifesterer seg. Dette vil kunne variere fra tilfelle til tilfelle. Hovedbudskapet er at institusjonene forpliktes til å utvikle en beredskap som setter dem i stand til å gripe inn med tiltak overfor den enkelte snarest mulig når problemer oppstår. Selv om dette ikke er eksplisitt uttalt, synes hovedfokus med andre ord så langt først og fremst å være konsentrert om en innsats basert på tiltak i form av ulike former for individuelt rettet hjelp og støtte.

I veilederen fra 2009 påpeker imidlertid direktoratet videre også at: ”Fokuset på tidlig innsats markerer prioritering av *forebyggende* handling og styrking av kjerneaktiviteten i barnehagen og skolen – (...)” (ibid:5–6). Denne dreiningen av fokuset slik at *tidlig innsats* nå også omfatter *forebyggende* handlinger, innebærer samtidig en endring av meningsinnholdet i begrepet *tidlig* ved at det nå også referer til tidspunkt før de aktuelle problemene eventuelt har manifestert og utviklet seg. Samtidig innebærer denne presiseringen en utvidelse av fokus, fra et individorientert – til et som også inkluderer et mer systemorientert – fokus, i arbeidet med å forbedre kvaliteten på utviklings- og opplæringsstilbudet.

I en ny stortingsmelding fra 2011 presenterte departementet tre strategier for det videre arbeidet med å forbedre tilbudet for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. En av disse strategiene benevnes som *fange opp – følge opp*. I denne forbindelsen viser departementet igjen til St.meld. nr. 16 (2006–2007) og påpeker nå at *tidlig innsats* forutsetter at utdanningssystemet både kan fange opp og følge opp. Formålet er at barnehagen og skolen skal bli bedre til begge deler, og departementet presiserer på følgende måte hva den nye strategien handler om:

”Det første handler om evnen til å identifisere og vurdere barn og unges utvikling

og kompetanse, mens det andre handler om å kunne anvende et profesjonelt skjønn for å avgjøre hvilke oppfølgingstiltak som kan styrke læringsutviklingen” (Meld. St. 18, 2010–2011:65).

I den samme meldingen påpekte departementet at barnehagen og skolen skal bli bedre til å fange opp og følge opp de som trenger hjelp og støtte gjennom å sikre gode læringsmiljøer, tilpasset opplæring og tidlig innsats. Som en begrunnelse for dette, viste det videre til at:

”Spesialpedagogiske tiltak er mer virkningsfulle og ofte mindre ressurskrevende jo tidligere de settes inn. Det betyr imidlertid ikke at det er for sent å komme inn i et godt opplæringsløp i ungdomsskolen eller i videregående opplæring” (Meld. St. 18, 2010–2011:65).

Senere i den samme meldingen viste departementet til at mange har etterlyst en presis definisjon av begrepet *tilpasset opplæring* og en nærmere presisering av hva som karakteriserer en god tilpasset opplæring. Som et svar på dette framholder departementet at det er vanskelig å gi en klar definisjon av begrepet uten at denne enten blir for snever eller for generell. Imidlertid viser det til at til de tiltakene som iverksettes for å tilpasse opplæringen, blant annet kan være knyttet til organisering av opplæringen, variasjon i arbeidsmåter og til progresjon i opplæringen.

Departementet påpeker videre at tilpasset opplæring er et generelt prinsipp som omfatter hele skolen, før det konkluderer ved å vise til følgende sammenheng:

”En lite tilpasset ordinær opplæring gir et større behov for spesialundervisning – og et stort omfang av spesialundervisning gir mindre ressurser til å skape tilpasset opplæring” (Meld. St. 18, 2010–2011:70).

Her kommer det med andre ord fram at et av målene med departementets økte fokus på

tilpasset opplæring (herunder *tidlig innsats*) har vært å redusere behovet for spesialundervisning. Dette forholdet er i ulike sammenhenger kommentert og påpekt av flere fagfolk. Blant annet har det vært hevdet at forarbeidene til Kunnskapsløftet la opp til at omfanget av spesialundervisning skulle ned, og at en påstand innenfor den offentlige debatten har vært at tilpasset opplæring helt eller delvis skal erstatte behovet for spesialundervisning (Hausstätter, 2012).

I den foreløpig siste meldingen til Stortinget, *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*, er regjeringens hovedfokus definert ved de tre områdene; en inkluderende fellesskole, grunnopplæring for framtidens samfunn og fleksibilitet og relevans i videregående opplæring. I denne meldingen omtales strategien *tidlig innsats* i forbindelse med at regjeringen gjør rede for hvilke grep den har tatt for å nå målet om økt *sosial utjevning*. Etter å ha henvist til forskning som viser at det er en sammenheng mellom elevenes skoleresultater og sosiale bakgrunn, peker regjeringen på følgende tiltak den har iverksatt som er relevante i denne sammenhengen: utbygging av barnehagesektoren, fri leksehjelp (1.–4. trinn), høy lærertetthet for elever med svake prestasjoner i lesing og matematikk (1.–4. trinn) og utprøving av arbeidslivsfaget på ungdomstrinnet (Meld. St. 20, 2012-2013:30).

Under henvisning til den sentrale betydningen som ordningen med tilpasset opplæring og spesialundervisning har for idéen om fellesskolen, forsikrer regjeringen om at den vil opprettholde de aktuelle bestemmelsene slik som de er fastsatt i loven.

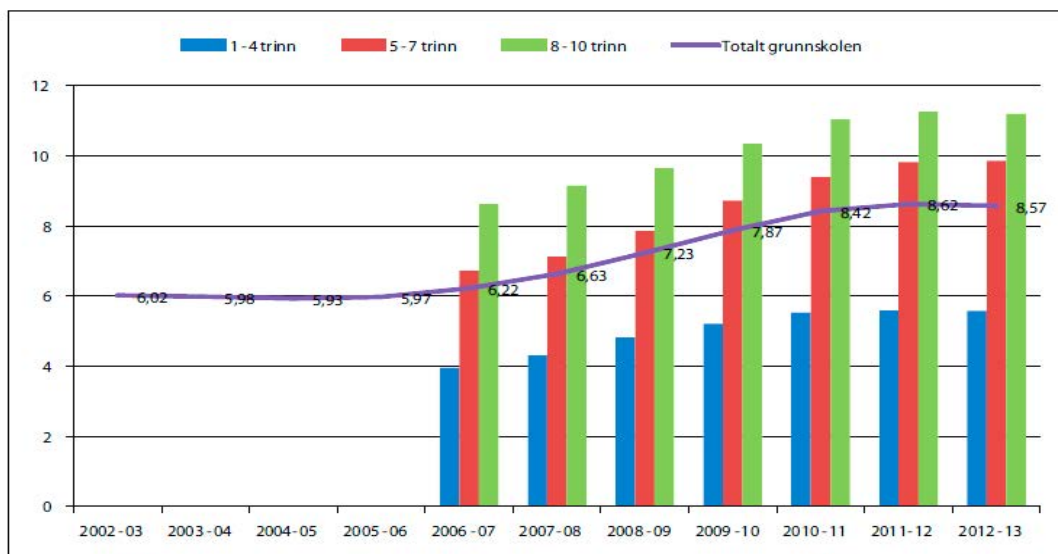
Parallelt med et økt fokus på strategiene og prinsippene for opplæringsvirksomheten som er omtalt ovenfor (*tidlig innsats, fange opp – følge opp, tilpasset opplæring og forebyggende arbeid*), har det også funnet sted en tilsvarende dreining av fokus i de offentlige styringssignalene for Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Regjeringen ønsker å stimulere til økt

grad av systemrettet innsats og forebyggende arbeid ”slik at barnehagen og skolen i størst mulig grad kommer i forkant av problemer og lærevansker” (Meld. St. 18, 2010-2011:93). En dreining av fokus fra et individrettet til et mer systemrettet arbeid i PPT, ville også kunne bidra til å nå regjeringens mål om en reduksjon av omfanget på spesialundervisning.

Omfanget av spesialundervisning

I et eget kapittel (5) i meldingen *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen* (2012-2013) under overskriften ”Fellesskap og tilpasning i grunnopplæringen” presenterer og diskuterer regjeringen resultatene av ulike innsatser den har iverksatt i løpet av de senere årene. Her kan den blant annet konkludere med at mange av målene bak Kunnskapsløftet, som ble innført i 2006, langt på vei er – eller er i ferd med å bli – innfridd. Som eksempler på dette viser den til at de gjennomsnittlige elevprestasjonene i fagene matematikk, lesing og naturfag har økt til dels betydelig – og til at spriket mellom de faglig sterke og de faglig svake elevene er redusert, noe som den hevder i vesentlig grad skyldes at læringsutbyttet til de svakest presterende elevene har økt (Meld. St. 20, 2012-2013:87).

Når det gjelder målet om en reduksjon av omfanget på spesialundervisningen, kan imidlertid ikke de tendensene det rapporteres om karakteriseres som like oppløftende. Til tross for et vedvarende fokus på *tilpasset opplæring* blant annet i form av strategier og prinsipper som *tidlig innsats og fange opp – følge opp* viser det seg nemlig at utviklingen innenfor dette området har gått i motsatt retning av hva man ønsket. I stedet for en reduksjon viser tallene at vi har fått en klar økning i omfanget av spesialundervisning. Økningen registreres både i målinger av hvor stor andel av lærernes samlede årsverk som går med til spesialundervisning og i målinger av hvor stor andel av elevene som har enkeltvedtak om spesialundervisning. I skoleåret 2011-2012 gikk 18,3 prosent av lærernes årstimer til spesialundervisning. Dette utgjør en økning på



Figur 5.3 Andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning av totalt antall elever, fordelt på årstrinn og totalt i grunnskolen.

Før 2006 ble enkeltvedtak om spesialundervisning registrert bare for grunnskolen totalt
Kilde: GSI

0,4 prosent fra året før, og er fortsettelsen på en trend som har pågått i flere år. Siden 2002-2003 har andelen av lærernes årstimer som går med til spesialundervisning, økt med 19 prosent (Utdanningsdirektoratet, 2012). Basert på tall fra GSI (Grunnskolen Informasjonssystem), som viser antall elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i grunnskolen per skoleår i perioden 2003/04–2012/13, presenterer regjeringen følgende figur (ibid:90):

Den lille kurven i figuren ovenfor viser at andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i grunnskolen har ligget relativt stabilt på rundt 6 prosent av elevmassen i perioden 2002–2006. Fra 2006 til 2011 viser kurven for landsgjennomsnittet en jevn stigning opp til en andel på 8,6 prosent av elevmassen. Søylen i figuren viser at andelen elever med spesialundervisning gjennom hele perioden har økt fra barnetrinnet og gjennom ungdomstrinnet. Videre viser figuren at andelen elever med spesialundervisning gjennom hele perioden har vokst innenfor alle trinnene, og at den sterkeste veksten har funnet sted innenfor 5.–7.

klassetrinn. I skoleåret 2012-2013 finner vi den laveste andelen, dvs. 5,6 prosent, på 1.–4.-trinnet, og den høyeste andelen, dvs. 9,8 prosent, på 5.–7.-trinnet (Meld. St. 20, 2012-2013:89). Ved hjelp av tilsvarende opplysninger kan det dokumenteres at høsten 2011 hadde 4,4 prosent av elevene på 1. trinn enkeltvedtak om spesialundervisning, mens andelen på 10. trinn var 11,6 prosent. For øvrig kan det føyes til at omfanget av spesialundervisning dessuten viser en geografisk variasjon. I 2011-2012 hadde Østfold og Akershus den laveste andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning. Her var andelen på drøyt 7 prosent. I Nordland og Aust-Agder, som relativt sett hadde flest elever med spesialundervisning, lå den tilsvarende andelen omkring 11 prosent. Samme år var omtrent 7 av 10 norske elever med enkeltvedtak for øvrig gutter. Denne kjønnsforskjellen er noe utjevnet i løpet av de seneste årene (Utdanningsdirektoratet, 2012).

Uten å stille spørsmål ved resultatene eller å reflektere rundt mulige forklaringer til de tilsynelatende paradoksale trekkene ved denne utviklin-

gen, fastslår regjeringen – også i den foreløpige siste meldingen – at den ønsker å holde fast ved fokuset på *tilpasset opplæring*. Blant annet ved formuleringer som; ”Så langt skolene klarer å styrke den ordinære tilpassede opplæringen slik at elevene får tilfredsstillende utbytte, er det ikke behov for spesialundervisning”, gjentar den implisitt målet om å redusere omfanget av spesialundervisning (Meld. St. 20, 2012-2013:90). Videre presiserer regjeringen også skolens plikt til å prøve ut tilpasningstiltak innenfor den ordinære opplæringen *før* det foretas sakkyndige vurderinger. Den konkluderer med å signalisere at den ønsker et skjerpet fokus på tilpasning innenfor den ordinære opplæringen i den tro at dette vil bidra til å redusere omfanget av spesialundervisning. Regjeringen viser dessuten til et forslag om en lovendring, som er ute til høring, og sier at hensikten med denne er å sikre en bedre praksis ved skolene på dette området.

Hvorfor øker bruken av spesialundervisning?

På bakgrunn av at spesialundervisningen har fortsatt å øke, til tross for den politiske målsettingen om en reduksjon, ble det gjennomført en studie som hadde til hensikt å utforske mulige drivere og eventuelle dilemmaer bak den aktuelle utviklingen (Mathiesen og Vedøy, 2012). Studien bygger på to separate empiriske undersøkelser, der den ene består av en dokumentanalyse av tidligere forskningslitteratur og politiske dokumenter, mens den andre omfatter intervjuer med sentrale aktører (skoleeiere, skoleledere, PPT og lærere) fra spesialundervisningsfeltet i grunnskolen. Rapporten konkluderer med at det ikke har vært mulig å komme fram til entydige og endelige svar på forskningsspørsmålet. Resultatene fra de to undersøkelsene synes imidlertid å utfylle og underbygge hverandre på en slik måte at de likevel er egnet til å gi en interessant og god ”pekepinn på hvor man kan gå videre for å utforske problemfeltet” (Mathiesen og Vedøy, 2012:v). Under presentasjonen av tidligere forskning vedrørende mulige årsaker til økt bruk av spesialundervisning, summerer rapporten opp føl-

gende funn; endringer i styring av skolen, samfunnsendringer, spesialundervisningens struktur, Kunnskapsløftet, kvalitetsvurderingssystemet, manglende kvalitet i undervisningen og læringsmiljøet, sterkere vekt på juridiske rettigheter (rettsliggjøring), hyppigere bruk av diagnoser og manglende kunnskap om flerspråklighet. I en tilsvarende presentasjon av resultatene fra studien av de offentlige dokumentene blir både endringer i styringen av skolen, samfunnsendringer og til en viss grad spesialundervisningens struktur beskrevet som sentrale årsaker til økningen. Skolens praksis og kvalitet, økonomi og ressurser, manglende kunnskap om flerspråklighet, tidlig innsats, resultatmålinger, atferdsproblematikk, rettsliggjøring, en mer aktiv foreldregruppe og profesjonsinteresser og fremstår som sentrale forklaringer på veksten i spesialundervisningen (Mathiesen og Vedøy, 2012: v-vi).

Spesielt interessant er en liste der felles funn fra begge undersøkelsene presenteres under hverandre i 12 strekpunkter. Her finner vi, henholdsvis under andre og tredje strekpunkt, følgende to drivere bak veksten i spesialundervisningen (Mathiesen og Vedøy, 2012: vi):

- kravet om mer tilpasset opplæring
- prinsippet om tidlig innsats

Forfatterne bemerker at også tidligere forskningslitteratur har påpekt at Kunnskapsløftet har medført nye krav som skolen ikke har effektive nok systemer for å håndtere. Videre presiserer rapporten at det at veksten i spesialundervisningen ble forklart og beskrevet som et resultat av satsingen på *tidlig innsats*, var noe som kom fram både gjennom dokumentanalysen og i intervjuene med aktørene innenfor spesialundervisningsfeltet. Dette utdypet flere av informantene i intervjuundersøkelsen ved å påpeke at *tidlig innsats* bidrar til at flere enn før blir kartlagt og oppdaget tidlig, og at ”den nye oppmerksomheten rundt det å sette inn tiltak med det samme det oppdages at en elev eller et barnehagebarn har vansker, øker bruken av

spesialundervisning” (ibid:vi-vii). *Tidlig innsats* kan således klassifiseres som en form for styringsendring som har bidratt til økt spesialundervisning. Det kan for øvrig legges til at flere av informantene mente at profesjonsinteressene i spesialundervisningsfeltet bidrar sterkere til økt spesialundervisning nå enn tidligere. Det at spesialpedagogene i økende grad kommer inn som “eksperter”, bidrar til å endre den måten vansker blir sett og håndtert på i skolen.

Stikk i strid med de opprinnelige intensjonene bak den satsingen som har vært innenfor opplæringsfeltet de senere årene, viser det seg at omfanget av spesialundervisning har fortsatt å øke. Det kan se ut til at et økt fokus på det overordnede prinsippet om *tilpasset opplæring* og den omtalte strategien om *tidlig innsats* kan ha bidratt til denne utviklingen. Enkelte forskere har sågar konkludert med å utpeke tidlig innsats og tilpasset opplæring som to av driverne bak den utviklingen som har resultert i et økt omfang av enkeltvedtak om spesialundervisning. Et interessant spørsmål i forlengelsen av et slikt funn, er om det finnes plausible forklaringer på denne omvendte og tilsynelatende paradoksale effekten av den satsingen som har vært på *tilpasset opplæring* og *tidlig innsats* innenfor opplæringen den norske skolen de siste årene. Det relevante spørsmålet i den forbindelsen blir altså om – og i tilfelle hvordan – det ev. lar seg forklare at *tilpasset opplæring* og *tidlig innsats* kan bidra til økt bruk av spesialundervisning.

Hva karakteriserer spesialundervisningen?

Loven definerer hvem som har rett til spesialundervisning på følgende måte: “Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning” (Opplæringslova § 5-1). Før kommunen fatter vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det videre foreligge en sakkyndig vurdering av elevens behov (§ 5-3). Ifølge loven skal den pedagogisk-psykologiske tjenesten sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger når loven krever det (§ 5-6), og vurderingen skal blant annet «vise

om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast» (§ 5-3). Loven slår med andre ord fast at retten til spesialundervisning i siste instans er et spørsmål om elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Av lovens formulering følger videre at PPTs vurdering av elevens behov for spesialundervisning skal gjøre rede for og ta stilling til forholdet mellom det ordinære opplæringstilbudet og elevens individuelle utviklingsmuligheter og læreforutsetninger.

I en undersøkelse fra 2009 belyser T. Nordahl og R. Haustätter spørsmålet om hvilke forhold som i praksis synes å tillegges vekt i slike vurderinger og som i realiteten synes å utløse rett til spesialundervisning. Deres funn tyder på at det ser ut til å ha etablert seg en form for institusjonalisert praksis innenfor dette feltet som kanskje ikke er helt i tråd med intensjonen i Opplæringslova. Forskerne konkluderer nemlig som følger:

“det ser derfor ikke ut til at det er elevenes behov som primært avgjør om elevene får spesialundervisning. Det ser i langt større grad ut til å være knyttet til om eleven har en diagnose eller spesifikk vanske. Dette vises også ved at det ikke er noen av elevene som får spesialundervisning og som ikke samtidig er kategorisert til et problem, en vanske eller en diagnose. Denne klare tilknytningen mellom diagnose og spesialundervisningen kan ikke sies å være i samsvar med opplæringsloven, der det heter at det er manglende utbytte av den ordinære opplæringen som skal utløse rett til spesialundervisning” (Nordahl red. 2012:16).

Nordahl (2012) påpeker at denne utviklingen representerer forlengelsen av en tradisjon med røtter helt tilbake på 1800-tallet. Han viser til at den grunnleggende intensjon bak de varierende formene for spesialpedagogikk i all hovedsak hele tiden har vært den samme, nemlig å hjelpe barn og unge som ikke får den undervisningen

de trenger for å lære og utvikle seg i den skolen og det samfunnet som de er en del av. Tidligere innebar tilbudene ofte en form for segregering fra resten av samfunnet eller skolen, f.eks. i egne skoler eller klasser, mens de i dag stort sett gis ved de ordinære skolene og helt eller delvis innenfor klassens virksomhet. Til tross for denne endringen i form og organisering av tilbudene, later det imidlertid til at retten til spesialundervisning fremdeles i stor utstrekning er basert på et prinsipp som handler om å identifisere, kategorisere og klassifisere grupper av elever med spesifikke typer vansker eller diagnoser. Dette individorienterte perspektivet omtales som det kategoriske perspektivet innenfor spesialpedagogikken. Det karakteriseres ved å være sterkt individentsentrert og nært knyttet til individuelle vansker eller skader hos enkeltelevne. Betegnelser som atferdsvansker, lærevansker, lese- og skrivevansker, matematikkvansker, og de mer medisinsk orienterte diagnostiske termene som dysleksi, dyskalkuli, ADHD, Tourettes syndrom, Aspergers syndrom, osv. er alle eksempler på kategorier som er velkjente innenfor det spesialpedagogiske fagfeltet. Enkelte vil hevde at disse diagnosene og betegnelse bidrar til en sykeliggjøring av elevene ved at problemene defineres, forstås og håndteres som individuelle vansker, dysfunksjoner, avvik eller syndromer. Nordahl påpeker at det kategoriske perspektivet innebærer at elevenes atferd og læring, og problemer knyttet til dette, blir tolket ut fra medisinske og psykologiske tilnærminger. Videre hevder han at en stadig økende bruk av diagnoser i skolen tyder på at diagnostisering og en patologisk tilnærming til de aktuelle fenomenene står sterkt i skolen. Under henvisning til Skrtic (1991) argumenterer han for at ulike profesjoner og praksisformer bidrar til å opprettholde og videreføre det kategoriske perspektivets posisjon og status innenfor det spesialpedagogiske feltet (Nordahl red 2012).

Dersom resultatene fra undersøkelsen som er omtalt i dette avsnittet kan betraktes som et

uttrykk for en generell tendens, ser tildelingen av spesialundervisning ut til å bygge på en institusjonalisert form for praksis der klassifisering av individuelle vansker og avvik hos elevene – stikk i strid med intensjonene i Opplæringslova – fremstår som det sentrale argumentet i vurderinger av elevenes rett spesialundervisning. I så fall gjenstår noen refleksjoner som kan være egnet til belyse hvilke bakenforliggende faktorer, eller trender i samfunnet for øvrig som eventuelt kan tenkes å ha påvirket utviklingen innenfor det spesialpedagogiske praksisfeltet i en slik retning.

Det kategoriske perspektivet i lys av medikaliseringen i samfunnet

Utviklingen innenfor skolen foregår ikke i et vakuum. Den kan tvert imot betraktes som en del av den utviklingen som foregår i samfunnet som helhet. Derfor kan det være hensiktsmessig å reflektere rundt det kategoriske prinsippet innflytelse innenfor spesialpedagogikken i lys av aktuelle trender ved samfunnsutviklingen for øvrig. En trend som det kan være spesielt interessant å skjele til i denne sammenhengen, omtales i aktuell faglitteratur som teorien om medikaliseringen av samfunnet. Begrepet *medikalisering* henspiller i denne forbindelsen på at det har vært – og fremdeles er – en fremtredende tendens ved samfunnet vårt at stadig nye former for menneskelig atferd og tilstander identifiseres og defineres som avvikende eller syke og derved først og fremst oppfattes og behandles som medisinske problemer (Conrad, 1975). Som en implikasjon av dette foreskrives en form for medisinsk intervensjon mot problemer som ifølge medikaliseringsteorien opprinnelig ikke er av medisinsk art, og i stedet kan tilskrives forhold som ligger utenfor det enkelte individet. Resultatet av denne utviklingen gjenspeiles blant annet i form av et økende antall diagnostiske kategorier og i form av et økende antall enkeltpersoner med individuelle vansker og diagnoser. Som eksempler kan nevnes at antall diagnostiske kategorier i de medisinske manualene har økt fra 106 i 1952 til nærmere

400 i 2000 (Hannås, 2010), og at antall norske brukere av ADHD-medikamenter har økt fra 11 877 i 2004 til 32 261 personer i 2012.ⁱⁱ Den parallelle økningen som er registrert med hensyn til bruk av individuelle vansker/diagnostiske kategorier og i form av et økt antall enkeltvedtak om spesialundervisning i skolen, er med andre ord helt i samsvar med – og muligens delvis konsekvens av – den utviklingen vi har sett i samfunnet for øvrig.

Innenfor medikaliseringsteorien beskrives medisinske diagnoser og andre typer individuelle avvikskategorier som et produkt av sosiale og historiske forhold. Diagnosenes sterke status betraktes således som en konsekvens av at medisinen – i konkurranse med og på bekostning av andre fag – har lyktes med å utvide grensene for sitt eget fags domene og juristiksjon (Conrad & Potter, 2000).

Videre er det et poeng at nye avvikskategorier og diagnoser sjelden oppstår som resultat av nye vitenskapelige oppdagelser. Studier har derimot avdekket at ulike typer selvhjelpsgrupper, interesseorganisasjoner, sosiale bevegelser, organisasjoner, profesjoner, foretak, forskere og klinikere, alle opptrer som sentrale aktører under dannelsen av nye diagnoser.

På tilsvarende måte bidrar de samme aktørene også til at eksisterende kategorier ekspanderer ved at det identifiseres flere enkeltindivider med de aktuelle vanskene eller diagnosene (Conrad & Potter, 2000). En prosess som Bruno Latour (1987 og 2005) har beskrevet gjennom sin Actor-Network-Theory (ANT-modellen), belyser hvordan en bestemt form for kunnskap om et gitt fenomen stadig bekreftes og spres via formelle og uformelle sosiale nettverk av slike aktører. I kraft av sin funksjon kan vi betrakte disse aktørene som agenter for de aktuelle kategoriene og diagnosene. Ved å betrakte de individuelle prosessene med henvisning, utredning og enkeltvedtak knyttet til spesialundervisning i lys av ANT-modellen, kan vi både identifisere hvem som opptrer som agenter for de aktuelle kategoriene, og avdekke de nettverkene som i praksis

bidrar til å opprettholde og forsterke de aktuelle kategoriens status innenfor skolen.

Et annet av Latours poeng er at når kunnskapen om et fenomen bekreftes og spres, vokser samtidig nettverket slik at det etter hvert omfatter stadig flere agenter eller talsmenn for den aktuelle typen kunnskap. Nye agenter verver stadig nye talsmenn og derved sprer en bestemt forståelse av et spesifikt fenomen seg både via lokale, regionale og internasjonale nettverk. Disse nettverkene kan være av både formell og uformell karakter. For eksempel kan en elevs foreldre, andre familiemedlemmer eller kamerater, især dersom de selv har samme type diagnose eller vanske, vise seg å opptre i rollen som betydningsfulle agenter, i tillegg til kontaktlærer, spesialpedagog, m.fl. i tiden før en henvisning for sakkyndig vurdering ved PPT blir formelt realisert (Hannås, 2012).

Ian Hacking (2002 og 2004) er en av dem som har studert og beskrevet ulike diagnosers interaktive funksjon i samfunnet. Han påpeker at det er et dialektisk forhold mellom systemene som klassifiserer menneskene (eks. diagnosemanualene) og menneskene som blir klassifisert. Dessuten peker han på at diagnosene og tilstandene ikke bare bekrefter hverandre, men at de også ser ut til å forsterke hverandre gjensidig. Sterkt forenklet kan vi si det slik at et av Hackings poeng er at antall tilfeller som registreres av en bestemt tilstand eller avvik, vil øke kun i kraft av at det dannes eller finnes en egen kategori for den aktuelle tilstanden. Dersom antall enkeltvedtak i skolen begrunnes med ulike individuelle diagnoser eller avvikskategorier, vil resultatet av denne prosessen kunne observeres i form av et økt omfang av spesialundervisning.

Et interessant poeng som blant annet Susan Leigh Star og Geoffrey C. Bowker (1999) peker på, er at samtidig som kategoriene bidrar til å fokusere på bestemte aspekter ved det fenomenet eller den tilstanden som de beskriver, bidrar de også uvegerlig til at andre sider ved

det samme fenomenet stilles i skyggen av dem som trekkes fram i lyset: "Each standard and each category valorizes some point of view and silences another" (ibid:95). Hvis vi er opptatte av å skille ut og identifisere tilfeller av ulike kategorier for avvik, vil tegn på de avvikene vi leter etter eller forventer å finne forsterkes i bevisstheten vår, mens vi i mindre grad er oss bevisst eventuelle tegn som taler imot eller bryter med beskrivelsene av de aktuelle avvikskategoriene. Dersom vi ikke er kjent med og tar tilstrekkelig hensyn dette, vil en konsekvens av denne effekten kunne bidra til at det registreres et uforholdsmessig høyt antall personer med individuelle diagnoser og vansker. En praksis der vedtak om spesialundervisning er basert på individuelle diagnoser og avvikskategorier, representerer dessuten et sterkt insentiv for å få stadfestet egne vansker i form av en offisielt anerkjent diagnose, noe som igjen vil kunne føre til at antall elever med diagnoser øker.

Oppsummering, konklusjoner og implikasjoner
Gjennomgangen av de politiske styringsdokumenter i denne artikkelen viser at et av departementets mål de senere årene har vært å redusere omfanget av spesialundervisning. Dokumentene definerer to sentrale begrep og virkemidler i arbeidet for å nå dette målet. Det ene er et økt fokus på *tilpasset opplæring*. Dette betegnes som et overordnet og generelt prinsipp som gjelder for all opplæring. Det andre, som først og fremst kommer til anvendelse når vansker eller problemer oppstår, benevnes som strategien *tidlig innsats*, er senere presisert ved formuleringen *fange opp – følge opp*.

Presentasjonen av den aktuelle utviklingen viser at de forventede resultatene av den omtalte satsningen imidlertid har vist seg å utebli. I stedet for å minke har omfanget av spesialundervisning i den aktuelle perioden økt. En større undersøkelse konkluderer dessuten med å utpeke nettopp *tilpasset opplæring* og *tidlig innsats* som to av driverne bak den aktuelle utviklingen.

Nyere relevant faglitteratur antyder at den spesialpedagogiske praksisen innenfor det aktuelle feltet ikke synes å være i samsvar med lovens intensjon, men i stedet har latt seg påvirke og styre av det kategoriske prinsippet, som er sterkt dominert av medisinske og psykologiske perspektiver og tilnæringsmåter. Denne utviklingen i skolen er i tråd med generelle endringer i samfunnet som blant annet er beskrevet og diskutert gjennom teorien om den økte medikaliseringen i samfunnet.

Studien av de sammenhengene som er belyst gjennom denne artikkelen, tyder på at det er en svak sammenheng mellom aktuell ideologi og relevant praksis innenfor det spesialpedagogiske fagfeltet. Ideologiske endringer synes ikke alene å fremstå som tilstrekkelige virkemidler i arbeidet for å nå målet om en reduksjon av spesialundervisningen. Dette tyder på at de ideologisk funderte endringene med fordel kan følges opp av en form for konkret endring og regulering av etablerte og institusjonaliserte praksisformene som eksisterer innenfor feltet. Ettersom utviklingen innenfor praksisfeltet på mange måter later til å følge sin egen logikk, som ikke uten videre lar seg styre gjennom ideologisk funderte målsettinger og endringer, vil en form for direkte styring eller regulering av de aktuelle praksisformene kunne representere en hensiktsmessig form for styrking av innsatsen fram mot målet.

En kritisk innvending mot konklusjonen ovenfor er spørsmålet om hvor solid fundamentet for – og spesielt sammenhengen mellom de ulike argumentene i – resonnetet ovenfor er. Det er naturligvis flere forhold som med fordel kan undersøkes og belyses nærmere. I denne sammenhengen vil jeg spesielt påpeke den omtalte sammenhengen mellom individuelle diagnoser og vanskekategorier på den ene siden, og PPTs sakkyndige anbefalinger om spesialundervisning på den andre siden. Det kan være at det er behov for ytterligere empirisk forskning for å undersøke nærmere hvor utbredt praksisen med å argumentere for spesialundervisning under

henvisning til individuelle vanske kategorier og diagnoser i realiteten er.

Referanser

- Bowker, G. C., & Star, S. L. (1999). *Sorting things out; classification and its consequences*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Conrad, P. (1975). *The discovery of hyperkinesis: notes on the medicalization of deviant behavior. Social Problems, 23(1)*, 12-21.
- Conrad, P., & Potter, D. (2000). *From hyperactive children to ADHD adults: Observations on the expansion of medical categories. Social Problems, 47(4)*, 559-582.
- Hacking, I. (2002). *Historical ontology*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hacking, I. (2004). *Between Michel Foucault and Erving Goffman; Between discourse in the abstract and face-to-face interaction. Economy and Society, 33(3)*, 277-302.
- Hannås, B. (2010). *Den urolige kroppen. Unge og voksnes hverdagsliv og selvforståelse før og etter den diagnostiske utredningen av ADHD*. PhD sosiologi Nr. 4-2010, Høgskolen i Bodø
- Hannås, B. (2012). *Hva er bakgrunnen for at unge og voksne utredes for ADHD?* Psykologi i kommunen, Nr. 3, 2012
- Hausstätter, R. S. (2012): *Grenseoppgangen mellom tilpasset opplæring og Spesialundervisning*, i Hausstätter R. S. (red): Inkluderende spesialundervisning.
- Latour, B. (1987). *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*. Milton Keynes: Open University Press.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social; an introduction to actor-network-theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Mathiesen, I. H. og Vedøy, G. (2012). *Spesialundervisning – drivere og dilemma*. Rapport IRIS – 2012/017.
- Meld. St. 18 (2010–2011): *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*.
- Meld. St. 20 (2012–2013): *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*. Nasjonalt folkehelseinstitutt, Reseptregisteret: <http://www.reseptregisteret.no>
- Nordahl, T. (red.) 2012: *Bedre læring for alle elever. Om skoler som har problemer med elever, og om elever som har problemer i skolen*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Utdanningsdirektoratet (2009): *Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*. <http://www.udir.no/Regelverk/Tolkning-av-regelverket/Elever-med-sarskilte-behov/Spesialundervisning/Spesialpedagogisk-hjelp-og-spesialundervisning---Veileder-til-opplaringsloven2/> (lesedato: mars 2013)
- Utdanningsdirektoratet (2012). *Utdanningsspeilet 2012. Tall og analyse av grunnopplæringen i Norge*. http://www.udir.no/Upload/Rapporter/Utdanningsspeilet_2012.pdf?epslanguage=no (lesedato: 24.09.2013)

Björg Mari Hannås
Profesjonshøgskolen LUKK
Universitetet i Nordland
Postboks 1490, 8049 Bodø
Tlf. 75 51 74 59/97 19 15 79
Epost: bjorg.mari.hannas@uin.no
<http://www.uin.no>