



Sven Nilsen

## Spesialundervisning i nasjonale læreplaner – utelatt, uteglemt eller ”integreert vekk”?

En analyse av nasjonale læreplaner for grunnskolen fra og med 1974

*Denne artikkelen søker å belyse hvordan retningslinjer for spesialundervisninger er blitt omtalt i de fire siste nasjonale læreplanene for grunnskolen. Det er foretatt en kvalitativ innholdsanalyse av disse planene. Resultatene viser en gradvis mindre omfattende og mer generell omtale av spesialundervisning. Retten til spesialundervisning er følgelig i svært liten grad fulgt opp og utdypet i den nåværende læreplanen. Hva gjør det med hvordan læreplanen styrer på dette området?*

### INTRODUKSJON

Denne artikkelen retter oppmerksomheten mot omtalen av spesialundervisning i grunnskolen i norske nasjonale læreplaner fra 1974 og framover. Læreplanene er utformet i tilknytning til større skolereformer, og profilerer og søker å ivareta et program for disse. Problemstillingen omfatter i hvilken grad læreplanene gir retningslinjer for spesialundervisning og hva slags retningslinjer som gis.

En nasjonal læreplan skal innfri mange hensyn. Som samfunnets styringsinstrument skal den med basis i opplæringsloven gi en nærmere utforming av mål, prinsipper for og innholdet i opplæringen, og fastsette det skjønnsrommet for lokal og individuell tilpasning en mener bør være til stede. Samtidig som læreplanen uttrykker et samfunnsmandat, skal den utgjøre et planleggingsgrunnlag for skolens virksomhet og tjene som inspirasjonskilde for utviklingsarbeid

*Sven Nilsen er ansatt som professor ved Institutt for spesialpedagogikk ved UiO.*

(Gundem, 2008, Engelsen, 2012). Læreplanen skal ivareta en velferdsrett om opplæring for alle (Dale 2009), herunder en opplæring som tar hensyn til individuelle forutsetninger og behov. Det er naturlig å se retten til spesialundervisning i denne sammenhengen.

At den nasjonale læreplanen skal gi en nærmere utdyping av sentrale bestemmelser i opplæringsloven, og slik angi rammer og retningslinjer for det lokale arbeidet, har klart kommet til uttrykk i hvordan læreplanene har definert sin egen rolle. Det gjelder alle læreplanene fra M74, M87, L97 og til Kunnskapsløftet. Om Læreplanverket for Kunnskapsløftet uttaler Utdanningsdirektoratet at dette ”danner fundamentet for opplæringen i skole og bedrift”. I innledningen til læreplanverkets del to, Prinsipper for opplæringen, sies det at denne delen ”sammenfatter og utdyper bestemmelser i opplæringsloven”, og at prinsippene skal bidra til å ”tydeliggjøre skoleiers ansvar for en opplæring som er i samsvar med lov og forskrift”, samtidig som opplæringen skal tilpasses lokale og individuelle forutsetninger og behov. Dette harmonerer med den forskriftstatus læreplanen har. I lovdatbasen heter det om sentrale forskrifter at de ”gjelder for hele landet” og at de ”utfyller lovenes bestemmelser”. Det må antas å gjelde på alle de sentrale områder som omfattes av opplæringslova, og også for spesialundervisning.

Læreplanen slik vi her sikter til, omfatter det skriftlige og formelt fastsatte læreplandokumentet fra sentrale skolemyndigheter. Men for at denne ”formelle læreplanen” også skal bli en ”operasjonalisert læreplan”, og prege det som i praksis foregår i skolen, er en sterkt avhengig av ”den oppfattede læreplanen”, dvs. av hvordan læreplanen tolkes og forstås, både av lærere, skoleledere og andre. Den læreplanen som lærerne oppfatter, vil gjerne være den læreplanen de forsøker å iverksette. Det gjelder også når den oppfattede læreplanen eventuelt avviker fra den formelle. Den oppfattede læreplanen har igjen stor betydning for ”den erfarte læreplanen” i form av de erfaringer og opplevelser som

elevene høster gjennom undervisning og læring (Goodlad, 1979).

Hvordan læreplanen analyseres og tolkes kan være forskjellig fra lærer til lærer og fra skole til skole, avhengig bl.a. av det tolkningsgrunnlag i form av utdanning, erfaring, tradisjoner, verdier og normer som preger både den enkelte og skolekulturen. Det framstår som viktig at aktørene i skolen ikke bare individuelt forsøker å sette seg inn i de bestemmelser og retningslinjer som gjelder, men at de også sammen og kritisk prøver å overveie og drøfte disse. Det gjelder både hvordan læreplanen setter grenser for opplæringen og hvordan den åpner for lokal og individuell tilpasning (Ben-Peretz, 1990). Derved kan det utvikles en forståelse av læreplanens retningslinjer som kan bli del av både den individuelle og kollektive praksisteorien (Handal og Lauvås, 1999), som igjen synes å være et avgjørende grunnlag for de handlinger som utføres gjennom planlegging, undervisning og vurdering. Det gjelder selvsagt også for spesialundervisning. Analyse og drøfting av retningslinjene i læreplanen kan bidra til overveieelse av egen praksis – både hvordan den er og hvordan den bør videreutvikles sett i forhold til retningslinjene – og derved til å se behovene for lokalt utviklingsarbeid. Dette møtet mellom de ytre grenser som læreplanen trekker opp og de indre grenser som har sammenheng med egen tradisjon og kultur, kan bidra til at en blir seg bevisst hvilket handlingsrom som eksisterer og hvordan dette utnyttes (Berg, 2007). Dette er igjen viktig for utviklingen av en kvalitetsbevissthet både hos den enkelte og i det samlede personalet i en skole (Nilsen, 2010).

Det er slik sett ingen enkel linje fra lov og læreplan til klasserommets praksis, og det kan stilles kritiske spørsmål ved hvor godt egnet læreplanen er som styringsredskap. Det er grunn til å anta at også egenskaper ved læreplanen selv bidrar til hvordan møtet mellom lærer og læreplan arter seg, og dermed til hvordan retningslinjer for ulike områder av skolens virksomhet tolkes og søkes implementert. Slike

egenskaper gjelder bl.a. hvor omfattende, tydelige og konsistente retningslinjer som formuleres, f.eks. for spesialundervisning. Dette vil også gi signaler om hvordan samfunnet prioriterer dette området og følgelig påvirke hvor viktig området framstår som del av skolens virksomhet. Slike egenskaper kan innvirke på hvordan retningslinjene i læreplanen tolkes og vektlegges på ulike beslutningsnivåer, dvs. ikke bare på klasse- og skolenivå, men også på kommunalt og regionalt nivå. Det vil igjen ha betydning for det samspillet av tolkninger av retningslinjer som vil kreves mellom de ulike nivåene og fasene i tiltakskjeden for spesialundervisning (Nilsen og Herlofsen, 2012). Manglende eller utydelige retningslinjer i den sentralt fastsatte læreplanen kan bidra til at den får liten eller ulik innflytelse på ulike beslutningsnivåer. På kommunalt nivå ser vi tendenser til at retningslinjer som fastsettes for skolens arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning, mangler konkretisering, og framstår som rene gjentakelser av de statlige (Engelsen, 2008). På skolenivå kan utydelige retningslinjer i læreplanen bl.a. innvirke på hvordan ledelsen vektlegger og profilerer arbeidet med spesialundervisning og på hvorvidt kollegiet har en felles forståelse av retningslinjene. Det kan igjen ha betydning for hvordan faglærere og spesiallærere oppfatter sine oppgaver med hensyn til f.eks. behovet for samarbeid og koordinering av ordinær opplæring og spesialundervisning.

For at retten til spesialundervisning kan la seg realisere, og endringer i innretningen av denne undervisningen som tilsiktes gjennom ulike reformer kan følges opp i praksis, er en bl.a. avhengig av at de statlige styringssignalene tydeliggjøres for og blir forstått av kommunale organer, skoler og lærere. Formuleringsarenaen er avhengig av å nå fram med sine intensjoner og styringssignaler til realiseringsarenaen.

### METODISK TILNÆRMING

For å svare på problemstillingen gir artikkelen en analyse av fire nasjonale læreplaner: M74, M87, L97 og K06 (Kunnskapsløftet). Analysen

avgrenses til læreplanenes generelle deler, hvor retningslinjer for hele virksomheten og felles for alle fag omtales. Valget av tidsrom har sammenheng med den radikale vendingen i utdanningspolitikken for spesialundervisning som knytter seg til perioden omkring integreringslovgivningen i første del av 1970-årene, og med den senere overgangen fra en integreringslinje til en inkluderingslinje. Det gjør det interessant å studere hvordan de nasjonale læreplanene har fulgt opp og tydeliggjort retningslinjer for spesialundervisning i tråd med dette.

Resultatene som presenteres er basert på en kvalitativ innholdsanalyse av de fire læreplandokumentene (Duedahl og Jacobsen 2010, Green 2009). I tillegg er det foretatt en dokumentanalyse av relevante utdanningspolitiske dokumenter i samme tidsrom, i første rekke opplæringslover, stortingsmeldinger, Stortingets innstillinger og offentlige utredninger som tar opp sentrale retningslinjer for spesialundervisning. Slike dokumenter gir et bilde av den utdanningspolitiske konteksten for hver læreplan, og gjør det mulig å danne seg et inntrykk av sammenhengen mellom utdanningspolitiske føringer og læreplanenes retningslinjer.

Analysen tar for det første for seg hvor omfattende retningslinjer for spesialundervisning hver læreplan gir. Det kan dreie seg om hvorvidt dette er omtalt i et eget kapittel, hoved- eller delavsnitt, eller bare med noen linjer. Dette vil igjen ha betydning for hvor konkrete og tydelige retningslinjene er.

Analysen av innholdet i retningslinjene er deretter sentrert rundt tre kategorier, som anvendes for hver læreplan. Det gjør det mulig å danne seg et bilde av hver læreplan og å følge utviklingen i retningslinjer på disse områdene fra plan til plan. De tre kategoriene omfatter organisering, med fokus på forholdet mellom individ og fellesskap, lærersamarbeid og spesialpedagogisk kompetanse.

Valget av kategorier er gjort på grunnlag av et samspill mellom en induktiv og deduktiv tilnær-

ming (Patton 2002). Kategoriene springer for det første ut av problemstillingen. De framstår som sentrale områder når en analyserer utviklingen av retningslinjer for spesialundervisning både når det gjelder integrering og inkludering, og preger vektleggingen i en rekke utdanningspolitiske dokumenter som er analysert. Samtidig vurderes dette som viktige kategorier når en analyserer retningslinjer for spesialundervisning i den første læreplanen: M74. Ved å anvende disse kategoriene også i de tre neste læreplanene blir det mulig å se hvordan disse områdene er ivaretatt videre.

Analysen av læreplanene og de øvrige dokumentene har gjort det naturlig og nødvendig å se retningslinjer for spesialundervisning i sammenheng med tilsvarende for tilpasset opplæring. Valget av kategorier er ikke slik at det gis en uttømmende analyse av ethvert aspekt av retningslinjer for spesialundervisning. Spesielt den første læreplanen omfatter nokså mange aspekter, senere blir – som det vil framgå av analysen – omtalen av spesialundervisning stadig mindre omfattende og mer generell.

## RESULTATER

I det følgende blir resultatene av analysen av læreplanene redegjort for.

### Mønsterplanen av 1974

#### Utdanningspolitisk kontekst

Mønsterplanen av 1974 (M74), som kom i midlertidig utgave i 1971, ble til i en periode preget av overgang fra den gamle segregeringslinjen til en utdanningspolitisk nyorientering i retning av integrering og normalisering. Som motreaksjon mot sentralisering og utbygging av spesialskoler tok en i langt større grad til å verdsette de lokale samfunn som oppvekstmiljø, og også som arena for omsorg for og opplæring av barn og unge med funksjonshemming. Dette var ledsaget av en økt skepsis til institusjonsplassering, og i stedet en ambisjon om å satse på desentraliserte og integrerte løsninger i hjemmeskolen (Nilsen, 1993, Telhaug, 1994). Parallelt med dette begynte det å vokse fram et nytt syn

på funksjonshemming som, i stedet for en ren individorientering, vektla samspillet mellom individ og oppvekstmiljø. Det ble erkjent at for å få til god integrering måtte kravene like mye rettes mot skolen og lokalmiljøet som mot den funksjonshemmede (St. meld. nr. 23 1977-78).

Grunnskoleloven av 1969 innebar formell lovfesting av 9-årig obligatorisk skole. Omfattende utrednings- og lovrevisjonsarbeid ledet til at vi i 1975 fikk én samlet lov for all grunnskoleopplæring, hvor også bestemmelser om spesialundervisning ble integrert. Samtidig ble prinsippet om tilpasset opplæring for alle elever knesatt. Det må ses som en konsekvens av den økte forpliktelse som lokalskolen fikk om å utvikle sin opplæring for å kunne møte et større mangfold i elevsammensetningen på en god og adekvat måte. Normalplanutvalget (1970), som lagde et viktig forarbeid til M74, framhevet at en felles, obligatorisk skole stiller langt større krav til variasjon og tilpasning av opplæringen. Etter hvert ble det også tydeligere uttrykt at det var viktig å styrke skoleklassen som arena for tilpasset opplæring for alle, og også som en gunstig utviklingsramme for elever med særlige behov (St.meld. nr. 98 1976-77).

Så er spørsmålet om denne kursendringen preger utformingen av M74, og om planen gir tydelige retningslinjer om dette til kommuner og skoler. M74 markerte én felles læreplan for all opplæring på grunnskolenivå. Planen forlot ordningen med minstekrav og kursplaner, og ble utformet som en retningsgivende rammeplan. Siktemålet var å gi større handlingsrom for å kunne tilpasse opplæringen til elevens evner og forutsetninger.

Læreplanens intensjoner om spesialundervisning M74 har egne kapitler både om "Differensiering" og om "Hjelpetiltak og spesialundervisning". Det førstnevnte kapitlet er på nærmere tre sider, og skisserer intensjoner med sikte på å tilpasse den ordinære opplæringen så langt som mulig til den enkelte elevs forutsetninger. Det andre kapitlet innebærer at i denne læreplanen

er spesialundervisning tydelig omtalt, i form av eksplisitte føringer/rammer og retningslinjer. Kapitlet, som er på nærmere seks sider, omtaler en rekke forhold. Det gjelder bl.a. organisering av tiltakene, lærersamarbeid og krav til lærernes kompetanse. Vi skal se litt nærmere på hva læreplanen gir av retningslinjer på disse tre områdene.

### Organisering – individ og fellesskap

M74 gir forholdsvis omfattende retningslinjer for organisering av spesialundervisningen. Retningslinjene preges av en avveining mellom hensyn til individuelle forutsetninger og fellesskap, og må ses i forlengelsen av det som sies om differensiering av ordinær undervisning. Samtidig som en skal legge vekt på individualisering, må elevene få rikelig anledning til å samarbeide. Når det gjelder organisering av spesialundervisning, peker planen på så vel skoleklasseinterne som eksterne tiltak, men preges også klart av den integreringslinjen som hadde slått igjennom ved at støttetiltak innenfor klassefellesskapet prioriteres. Det legges til grunn at så langt det er pedagogisk forsvarlig, må elever med vansker få hjelp innenfor klassens/storklassens ramme.

Samtidig peker planen på en klar forutsetning for dette, nemlig en pedagogisk tilpasning av den ordinære undervisningen i klassen som gir tilstrekkelige muligheter for individuell hjelp. Behovet for tilpasning ses som særlig viktig for å avverge at elever må gå ut av klassen for å få den hjelpen de trenger: ”Det vil oftest være nødvendig med særskilt pedagogisk differensiering av opplæringen i vedkommende elevs klasse, slik at progresjon, valg av lærestoff, metoder, elevbehandling og lignende blir best mulig tilpasset.” (s. 67)

I tråd med dette framhever planen sammenhengen mellom omfanget av interne hjelpetiltak i klassen og skolen og behovet for eksterne tiltak, og den setter som et mål å utvikle de interne tiltakene slik at behovet for eksterne blir minst mulig. Dette er en klar parallell til dagens debatt

og føringer om sammenhengen mellom tilpasning av den ordinære undervisningen og behovet for spesialundervisning, samt til siktemålet om å redusere omfanget av spesialundervisning.

Samtidig åpner M74 – i samsvar med daværende lov – også for andre former for organisering av spesialundervisning, i form av både egne grupper, enetimer og egne klasser og skoler. Men her prøver planen å regulere dette ved å bruke relativt restriktive formuleringer. Det tales om å kunne bruke ”noe av skoletiden” eller ”en del av sin opplæring” til undervisning i enetimer og egne grupper for ”en del elever”. Det tales videre om at det ”i enkelte tilfeller” kan være aktuelt med spesialklasser.

### Lærersamarbeid

M74 peker i kapitlet om hjelpetiltak og spesialundervisning klart på betydningen av samarbeid for å kunne få til god undervisning for elevene. Det legges vekt på å organisere ”hele den pedagogiske virksomheten” slik at det ”kan føre til et nært samarbeid mellom de lærere og øvrige fagfolk det gjelder” (s. 67).

Samordnings- og samarbeidsbehovet ses som særlig viktig overfor de elever som får deler av sin hjelp og støtte utenfor klassens ramme, i enetimer eller egne grupper: ”I slike tilfeller må hele opplæringen samordnes, noe som forutsetter nært samarbeid mellom lærerne.» (s. 67) Det må da legges stor vekt på å samordne hjelpetiltakene med den øvrige undervisningen i klassen, og ”opplæringen blir et felles ansvar for klasselærer og spesiallærer”. (s. 66)

På denne måten søker planen å få fram at kvaliteten på det totale opplæringstilbudet som eleven møter, avhenger av at alle lærerne som underviser eleven – i og utenfor vanlig klasse – klarer å samarbeide og samordne undervisningen.

### Spesialpedagogisk kompetanse

M74 omtaler ”krav til lærerne” som en av forut-

setningene for god spesialundervisning. Planen framhever betydningen av at lærerne som skal stå for slik undervisning, har spesialpedagogisk utdanning. Planen sier dessuten at det også er ønskelig at de lærere som har ansvar for mindre omfattende hjelpetiltak, har spesialpedagogisk innsikt.

M74 er også tidlig ute med å vektlegge spesialskolenes rolle som ressurs for veiledning og kompetanseutvikling for tiltak i den vanlige skolen. Det uttales at den faglige innsikt som spesialskolene representerer, og skolens øvrige ressurser, også bør nyttes til observasjon og veiledning i forbindelse med hjelpetiltak i vanlig skole. Dette representerer signaler som senere skulle komme til å stå sentralt i utviklingen av spesialskolenes rolle, med sikte på å tilrettelegge for tilgjengelig kompetanse for spesialundervisning i den vanlige, lokale skole.

### Oppsummering

M74 gir en forholdsvis omfattende omtale både av differensiering og av spesialundervisning. Den integreringslinje som denne læreplanen preges av, ledet følgelig ikke til at føringer for spesialundervisning ble verket fortiet eller utelatt i planen, men tvert om til at konsekvensene av integreringstenkningen ble forsøkt tydeliggjort og konkretisert. I retningslinjer om organiseringsformer preges planen av en avveining mellom hensyn til individuelle forutsetninger og fellesskap. Den er forholdsvis tydelig på å gi skole- og klasseinterne tiltak forrang. Samtidig åpnes det opp også for eksterne løsninger. Lærersamarbeid påpekes klart som betydningsfullt, og særlig for elever som får deler av sin hjelp og støtte utenfor vanlig klasse. Samordning avhenger av samarbeid. M74 gir også en klar anbefaling om at lærere som har spesialundervisning også bør ha spesialpedagogisk utdanning.

### MØNSTERPLANEN AV 1987

#### Utdanningspolitisk kontekst

Mønsterplanen av 1987 (M87), som forelå i midlertidig utgave i 1985, ble til i en periode

preget av svekket tiltro til statlig styring og økt satsing på lokale løsninger. Det ble bl.a. innført nytt inntektssystem for kommunene, som medførte at øremerkede tilskudd til spesialundervisning bortfalt og ble lagt inn i et samlet rammetilskudd (St. meld. nr. 26 1983-84). Det ble også lagt større vekt på både lokalt initiert utviklingsarbeid (St. meld. nr. 45 1987-88) og lokalt læreplanarbeid. Den integreringslinjen som kom til uttrykk med M74 ble ført videre med M87 (St.meld. nr. 15 1986-87). En tok nå også inn i loven en bestemmelse om at alle elever skulle skrives inn i hjemmeskolen, og tiltak for spesialundervisning skulle være prøvd ut her før en eventuelt vurderte overføring til en annen skole (Ot. prp. nr. 63 1986-87).

Videreføringen av integreringslinjen innebar – foruten en delvis nedlegging av statlige spesialskoler og en overføring av slike skoler til kommunal drift – også en omgjøring av deres rolle med vekt på å utvikle seg til ressurs- og kompetansesentre (St. meld. nr. 50 1980-81). Dette skulle bidra til å møte det økte behovet for spesialpedagogisk kompetanse lokalt, med sikte på styrke evnen til å imøtekomme elevenes behov for støtte i hjemmeskolen (St. meld. nr. 61 1984-85). Evalueringer av gjennomføringen av M74 hadde vist stort behov for dette. Det framkom en til dels stor avstand mellom intensjoner og praksis, både når det gjaldt differensiering av opplæringen og hvordan spesialundervisning ble gjennomført. Spesialundervisningen ble i stor grad ble organisert som tiltak utenfor ordinær klasse (St. meld. nr. 62 1982-83).

#### Læreplanens intensjoner om spesialundervisning

Mønsterplanen av 1987 omtaler tilpasset opplæring og spesialundervisning i et eget kapittel i generell del under overskriften "Likeverdig og tilpasset opplæring". Dette kapitlet har et omfang på til sammen tre og en halv side. Dette fordeler seg, etter en kort innledning, på et avsnitt på ca. en side om tilpasset opplæring som et overordnet prinsipp, og deretter et avsnitt på ca. en side om spesialundervisning.



I dette kapitlet omtales også sosialpedagogisk arbeid, også det med et avsnitt på nærmere en side.

I avsnittet med overskriften ”Tilpasset opplæring for alle” vektlegges det at tilpasset opplæring er et grunnleggende prinsipp for all undervisning skolen gir. Planen peker på at dette må få klare praktiske konsekvenser for ulike områder av undervisningen; både lærestoff, organisering, aktiviteter, arbeids- og samværsformer og læringsmiljøet. Det betones at tilpasset opplæring krever allsidig og variert undervisning og må stimulere lyst til å lære.

I avsnittet med overskriften ”spesialundervisning” legges det til grunn at slik undervisning er en naturlig del av skolens arbeid med å gjennomføre tilpasset opplæring.

### Organisering – individ og fellesskap

Dette kapitlet gir visse retningslinjer om organiseringsformer i spesialundervisning, som preges av et samspill mellom hensyn til individ og fellesskap. Dette er en videreføring av det som overordnet sies i avsnittet om tilpasset opplæring, om at organiseringsformene – foruten å ta hensyn til individuelle forutsetninger – må fremme samarbeid og fellesskap. Det sies eksplisitt at dette også gjelder elever med særlige opplæringsbehov, slik at de har utbytte av å være med i fellesskapet og samarbeidet. Det uttales at arbeidsmåtene og samværsformene må gi den enkelte elev mulighet til å yte bidrag til fellesskapet ut fra egne forutsetninger. En kan her finne tendenser i retning av et sosiokulturelt syn på læring, hvor det vektlegges at elevene må få muligheter til å samarbeide og lære av hverandre.

Dette følges opp med noe mer konkrete føringer om organisering i avsnittet om spesialundervisning. Her sies det at tiltakene må gi grunnlag for samhandling og fellesskapsopplevelser. Dette får sin klareste konsekvens når planen uttaler at: ”Elever med vansker bør få undervisning innenfor klassens ramme.” (s.28). Samtidig gir

planen rom for at elevene innenfor klassefellesskapet kan grupperes på ulike måter, både i grupper og individuelt, etter behov. Planen åpner også for at det ”i enkelte tilfeller” kan være aktuelt med opplæring i egen skole for spesialundervisning, i en kortere eller lengre periode. Planen gir slik sett skolene føringer om at i spesialundervisning skal interne tiltak i skoleklassen prioriteres, samtidig som det åpnes for mer eksterne organiseringsformer etter behov.

Så skal en også merke seg at denne prioriteringen av interne tiltak ledsages av forpliktelser overfor den enkelte skole og den ordinære opplæringen. Det sies for det første at det trengs en helhetlig vurdering av elevens situasjon, og at den enkelte skole har ansvar for at både fysiske, organisatoriske som sosiale sider ved tiltakene blir sett i sammenheng.

### Lærersamarbeid

M87 gir skolene klare signaler om betydningen av lærersamarbeid. I avsnittet om tilpasset opplæring for alle framheves det at godt samarbeid er en viktig forutsetning for tilpasset opplæring. Dette følges opp i avsnittet om spesialundervisning. Her betones det at organisering som vektlegger tiltak innenfor klassens rammer krever et nært og forpliktende samarbeid mellom de lærerne som har ansvar for opplegget. Et slikt samarbeid ses som en forutsetning for å kunne gjennomføre en opplæring som er samordnet og i tråd med elevens behov.

### Spesialpedagogisk kompetanse

M87 gir også visse – om ikke veldig sterke – signaler om betydningen av spesialpedagogisk kompetanse. For det første finner vi antydninger i denne retning i utsagn om at tiltak i form av spesialundervisning som skal gi grunnlag for samhandling og fellesskapsopplevelser, krever ”spesiell innsikt og erfaring” hos lærerne og skolens ledelse.

For det andre finner vi også i denne planen føringer i retning av et nytt syn på spesialskolenes

rolle: som veiledere overfor de ordinære skolene. Det sies at spesialskolene skal bidra til å utvikle lokale spesialpedagogiske tiltak på områder der det trengs å supplere kompetansen. Og den lokale skolen skal kunne be om veiledning og hjelp fra spesialinstitusjonene når spesialpedagogiske tiltak skal gjennomføres. Initiativet til veiledning kan slik sett gå begge veier.

### Oppsummering

M87 innebærer et skifte av terminologi i forhold til M74 ved at en går over fra å tale om differensiering til å tale om tilpasset opplæring. M87 gir en mindre omfangsrik og mer generell omtale av retningslinjer både for tilpasset opplæring generelt og for spesialundervisning spesielt. Samlet sett er spesialundervisning gitt en noe mindre synlig plassering og omtale. Retningslinjer om organiseringsformer i spesialundervisning preges av å vektlegge samspill mellom hensyn til individ og fellesskap. Interne tiltak i skoleklassen gis prioritet, samtidig som det åpnes for mer eksterne organiseringsformer etter behov. Godt lærersamarbeid framheves som viktig i spesialundervisning og som en forutsetning for å samordne innsatsen mellom flere lærere i tråd med elevens behov. Når det gjelder spesialpedagogisk kompetanse, er M87 langt svakere i sine anbefalinger enn foregående plan, men peker på behovet for spesiell innsikt og erfaring hos lærerne og skolens ledelse. M87 fører videre signalene i M74 om en endret rolle for spesialskolene i retning av å være veiledere og formidle kompetanse overfor de ordinære, lokale skolene.

### LÆREPLANVERKET AV 1997

#### Utdanningspolitisk kontekst

Ved reform 97 ble grunnskolen forlenget til 10 år og alder for skolestart senket til seks år. Både i høringsutkastet til del to av læreplanen (prinsipper og retningslinjer for opplæringen) og enda mer i stortingsmeldingen som ble laget før læreplanen ble fullført (St. meld. nr. 29 1994-95), ble spesialundervisning eksplisitt omtalt. I den fastsatte læreplanen er imidlertid dette ikke gjort. Et utvalg som utredet ny opplæringslov

foreslo at loven fortsatt burde gi rett til spesialundervisning for den enkelte elev (NOU 1995:18). Dette ble fulgt opp da opplæringsloven ble vedtatt i juni 1998.

Foruten omdanningen av spesialskoler til utadrettede kompetansesentra, var en systematisk styrking av den pedagogisk-psykologiske tjenesten et viktig ledd i prosessen med å utvikle og bygge opp spesialpedagogisk kompetanse lokalt. Stillinger ble overført fra de statlige kompetansesentrene til PPT, som en mente hadde best kjennskap til og kommunikasjon med skole og lokalmiljø. Dessuten tok en sikte på å forsterke denne tjenestens systemrettede profil, med tanke på veiledning og støtte til skolene i å tilrettelegge god spesialundervisning (St.meld. nr. 23 1997-98). Både sentrene og PPT skulle utvikle og tilby en kompetanse som skulle medvirke til en bedre og mer inkluderende skole for alle, og særlig med tanke på elever med særskilte opplæringsbehov.

Ulike stortingsmeldinger viser en gradvis utvidelse av forståelsen av integrering, som peker videre mot inkludering som prinsipp. Fra fysisk og administrativ plassering skjer det en økt vektlegging på samhandling og kommunikasjon mellom elever med særskilte behov og skoleklassen for øvrig, og deriblant at læring bør foregå i et sosialt samspill i en gruppe og blir opplevd som del av et fellesskap (St. meld. nr. 54 1989-90, St.meld. nr. 35 1990-91).

Dette går sammen med den utdanningspolitiske nyorienteringen i synet på funksjonshemming, hvor samspillet mellom individets forutsetninger og miljøets krav og forventninger ble sterker vektlagt. Denne orienteringen bidro til økt fokus på fellesskapets, og dermed skolens, ansvar for å møte hele elevmangfoldet, og følgelig også de forutsetninger og behov funksjonshemmede har (St. meld. nr. 23 1997-98).

Læreplanens intensjoner om spesialundervisning  
Tilpasset opplæring er omtalt under en egen



deloverskrift i kapitlet om ”det arbeidende menneske” i læreplanens generelle del. I et avsnitt på ca. en halv side vektlegges det at undervisningen må tilpasses både den enkelte elev og den sammensatte klasse, og at lærerne må søke å møte elevenes ulikheter i evner og utviklingsrytme. Her pekes det også kort på at noen elever må møtes med ”særlig omtanke og omsorg”, deriblant elever som har ”særlige vansker” (s. 29).

I del to av L97 finner en dessuten visse retningslinjer om tilpasset opplæring i omtalen av ”Einskapsskolen – fellesskap og tilpassing”. Planen har her et delavsnitt om ”individuell tilpassing” på om lag en halv side. Det gis også noen retningslinjer om tilpassing i tilknytning til et delavsnitt om oppbyggingen av lærestoffet. Dette har et omfang på ca. en kvart side. I begge disse to delavsnittene brukes termen tilpasset opplæring eksplisitt. Det vises til at tilpasset opplæring er et lovfestet og overordnet prinsipp. Dette skal komme til uttrykk i hele virksomheten, og følgelig i alle sider av undervisningen, som skal legges til rette med tanke på elevenes forutsetninger.

Når det derimot gjelder spesialundervisning, finnes det verken noe eget kapittel eller eget avsnitt som bærer overskrift om dette. Ordet spesialundervisning er ikke brukt verken i generell del eller i del to om prinsipper og retningslinjer. Det er slik sett ikke gitt noen retningslinjer i L97 som direkte omtaler spesialundervisning. Dette kan i noen grad anses mer indirekte omtalt, og integrert i de mer generelle retningslinjer om tilpasset opplæring. L97 taler da om opplæring for elever med ”særlige vanskar” eller med ”særskilde” eller ”særlige opplæringsbehov”.

### Organisering – individ og fellesskap

I den omfattende omtalen av enhetsskolen i L97, står avveiningen mellom hensyn til fellesskap og tilpassing sentralt. Dette danner grunnlag for det som sies om tilpasset opplæring, og følgelig for hvordan dette prinsippet skal forstås – også når det gjelder organisering av opplæringen. In-

dividuell tilpassing må sees i sammenheng med inkludering. L97 er den første norske læreplan som for alvor tar i bruk termen inkludering. Termen ble brukt allerede i høringsutkastet til del to, som ble utgitt sommeren 1994, om lag parallelt med at Salamanca-erklæringen forelå. Det blir uttalt at fellesskolen må utgjøre ”eit romsleg og inkluderande fellesskap”, som møter mangfoldet i elevenes bakgrunn og forutsetninger med et mangfold av utfordringer. Tilpassing er ”derfor” en sentral og nødvendig del av opplæringen. Inkludering blir slik sett knyttet sammen med prinsippet tilpasset opplæring, og gjelder i utgangspunktet all opplæring og alle elever.

I avsnittet om individuell tilpassing blir dette utdypet noe videre når det gjelder inkludering og elever med særskilte opplæringsbehov. Det sies at de skal ta del i det sosiale, faglige og kulturelle fellesskapet på en likeverdig måte. Som konsekvens når det gjelder organisering, krever inkludering at alle elever i utgangspunktet skal få sin opplæring i hjemstedsskolen og tilhøre et elev- og klassefellesskap. Det kan tolkes – også med relevans for spesialundervisning – tolkes som retningslinjer som prioriterer intern organisering av tiltak, knyttet til vanlig skole og klasse.

### Lærersamarbeid

L97 preges tydelig av vektlegging på lærersamarbeid. Det sies tydelig i læreplanens generelle del at undervisning er lagarbeid, og at lærere med ulike oppgaver og ulik spesialisering må samarbeide og deler ansvaret for at elevene får et helhetlig opplæringstilbud. I læreplanens del to betones det at inkludering og tilpasset opplæring fordrer samarbeid i personalet. Det kreves samarbeid både i planlegging, gjennomføring og vurdering av opplæringen. Gjennom samarbeidet kan lærerne lære av hverandre og koordinere innsatsen. Selv om dette er generelle føringer som ikke eksplisitt knyttes spesialundervisning, er det grunn til å anta at de også er relevante for spesialundervisning. Det er naturlig å tolke føringene i retning av at det påhviler lærere både i ordinær opplæring og i spesialundervisning

et ansvar for å samarbeide og samordne opplæringen med sikte på at elevene får et best mulig utbytte av opplæringen.

### Spesialpedagogisk kompetanse

Generell del av læreplanen omtaler hva preger den gode lærer. Foruten fagkunnskap og formidlingsevne vektlegges det at kunnskap om elevenes "normale og avvikende utvikling" inngår i lærerens kompetanse, og at læreren må kjenne "både de generelle og spesielle vansker elever kan ha, ikke bare med læring, men også sosialt og emosjonelt". (s. 31). Slik sett signaliserer L97 betydningen av en viss kompetanse hos lærerne som peker i spesialpedagogisk retning. For øvrig sier ikke L97 noe eksplisitt om behovet for spesialpedagogisk kompetanse. Det pekes imidlertid på behovet for lærere "med ulike spesialiteter", og at lærere med ulik kompetanse kan supplere og støtte hverandre både faglig og sosialt. Slik sett gir læreplanen føringer i retning av vektlegge spesialisering og bredde i lærerstanden som kan tolkes som støtte til også å rekruttere lærere med spesialpedagogisk kompetanse. Dette sies imidlertid ikke eksplisitt i læreplanen.

### Oppsummering

Omtalen av spesialundervisning er klart mindre tydelig i L97 enn i de to foregående læreplanene. Planen viser til det lovfestede prinsippet om tilpasset opplæring, og utdyper i del to i noen grad hva dette innebærer, men viser ikke til og utdyper ikke den lovfestede retten til spesialundervisning. Slik sett er eksplisitte retningslinjer for spesialundervisning på det nærmeste utelatt. Det dreier seg om en mer indirekte omtale, hvor retningslinjene er integrert inn i de mer generelle retningslinjene om tilpasning. Å lese retningslinjer for spesialundervisning ut av L97 vil i større grad enn før bero på leserens tolkning og anvendelse av de mer generelle retningslinjene om tilpasset opplæring.

L97 er den norske læreplan som for alvor tar i bruk termen inkludering. Når det gjelder organisering, sies det at inkludering krever at alle elever i utgangspunktet skal få sin opplæring i

hjemstedsskolen og tilhøre et elev- og klassefelleskap. Det peker i retning av retningslinjer – også med relevans for spesialundervisning – som prioriterer interne organisering av tiltak, knyttet til vanlig skole og klasse.

L97 preges tydelig av vektlegging på lærersamarbeid. Det betones at inkludering og tilpasset opplæring fordrer samarbeid mellom lærere med ulike oppgaver og ulik spesialisering. Selv om dette er generelle føringer som ikke eksplisitt knyttes spesialundervisning, er det grunn til å anta at de også er relevante for spesialundervisning. L97 vektlegger at læreren må kjenne til både de generelle og spesielle vansker elever kan ha, og planen signaliserer slik sett verdien av en viss kompetanse hos lærerne som peker i spesialpedagogisk retning.

### LÆREPLANVERKET FOR KUNNSKAPSLØFTET Utdanningspolitisk kontekst

Evalueringen av reform97 viste at en ikke hadde lyktes i å realisere idealet om en tilpasset opplæring, og at det var store forskjeller i læringsutbytte og grunnleggende ferdigheter mellom elevene. Dette inntrykket var også basert på resultatene fra større internasjonale undersøkelser som PISA. En hovedvisjon for utdanningsreformen i denne perioden, Kunnskapsløftet, ble å utvikle en bedre kultur for læring, og derfor å gjøre skolen bedre i stand til å møte og inkludere det store mangfoldet i elevenes bakgrunn og forutsetninger (St. meld. nr. 30 2003-2004). Det såkalte kvalitetsutvalget hadde foreslått å ta ut bestemmelsene i opplæringsloven om rett til spesialundervisning, og i stedet forsterke kravet om tilpasset opplæring for alle elever (NOU 2003:16). Departementet og Stortinget valgte imidlertid å føre videre en todelt strategi. Samtidig som en så behovet for sterkere satsing på tilpasning gjennom den ordinære opplæringen, valgte en å opprettholde retten til spesialundervisning. Det ble til og med sagt i meldingen at spesialundervisning i visse tilfeller er "et riktig og nødvendig virkemiddel for å gi eleven den tilpassede opplæringen hun eller han har krav på" (s. 87). Samtidig ble det vist til store varia-

sjoner mellom kommuner og skoler i omfanget og bruken av spesialundervisning. Det tydet på store lokale kulturforskjeller og ulik forståelse og praktisering av retningslinjer på dette området. Ambisjonene var både å redusere omfanget av spesialundervisning og å bedre kvaliteten på undervisningen. Relevant spesialpedagogisk kompetanse ble pekt på som en viktig forutsetning for god spesialundervisning. Ambisjonene om å føre den spesialpedagogiske kompetansen nærmere brukerne ble videreført.

**Læreplanens intensjoner om spesialundervisning**  
Læreplanverket for Kunnskapsløftet viderefører generell del fra L97. Skolene må slik sett forholde seg til de samme overordnede føringene om tilpasset opplæring i denne læreplanen som i L97. Det gjelder også det forhold at retningslinjer for spesialundervisning ikke er eksplisitt formulert i generell del av læreplanen. Samtidig har Kunnskapsløftet en ny del to: prinsipper for opplæringen. Her omtales tilpasset opplæring først som ett av punktene i den såkalte læringsplakaten og dernest i et eget avsnitt på ca. en halv side under overskriften ”tilpasset opplæring og likeverdige muligheter.” I dette avsnittet videreføres formuleringen omtrent på samme måte som i L97 om at i opplæringen må mangfoldet i elevenes bakgrunn og forutsetninger møtes med et mangfold av utfordringer. Det legges vekt på at tilpasset opplæring for den enkelte elev kjennetegnes ved variasjon.

Når det gjelder hva som eksplisitt sies om spesialundervisning, avgrensers det seg til kun én setning i avsnittet om tilpasset opplæring. Her vises det til at ”bestemmelsene om spesialundervisning kommer til anvendelse når det er behov for en mer omfattende tilpasning enn den som kan gis innenfor den ordinære opplæringen” (s. 4). Utover dette sies det ikke mer direkte om spesialundervisning her.

### Organisering – individ og fellesskap

Læreplanverket for Kunnskapsløftet viderefører retningslinjene fra L97 om samspill mellom tilpasset opplæring og inkluderende opplæring.

Det tales om ”tilpasset opplæring innenfor fellesskapet”, og at dette er grunnleggende elementer i fellesskolen. Opplæringen skal tilrettelegges slik at alle elever i arbeidet med fagene får møte utfordringer de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Så presiseres det at dette også gjelder elever med særlige vansker eller særlige evner og talenter på ulike områder.

Disse retningslinjene omtales i tiknytning til tilpasset opplæring generelt, og gir ingen spesifiseringer av konsekvenser for spesialundervisning. Med tanke på organisering av opplæringen, er det likevel mulig å tolke dette som en prioritering av ordninger hvor elever med ulike forutsetninger arbeider sammen, og følgelig av tiltak internt i den enkelte skole og klasse. Det bestyrkes av utsagn om at i elevsamarbeid kan mangfoldet av evner og talenter bidra til å styrke både fellesskapets og den enkeltes læring og utvikling.

Det uttrykkes i tråd med dette at alle elever uansett bakgrunn skal ha like gode muligheter til å utvikle seg gjennom arbeidet med fagene i et inkluderende læringsmiljø. Hva dette konkret betyr for spesialundervisning, tydeliggjøres imidlertid ikke eksplisitt i læreplanen, og må eventuelt bero på en tolkning.

### Lærersamarbeid

Læreplanverket for Kunnskapsløftet viderefører gjennom generell del de samme føringene som L97 om undervisning som lagarbeid og om betydningen av at lærere med ulik kompetanse samarbeider og supplerer hverandres innsats. I læreplanens del to betones det dessuten at skoler skal være lærende organisasjoner, og legge til rette for at lærerne kan lære av hverandre gjennom samarbeid om planlegging, gjennomføring og vurdering av opplæringen. Disse retningslinjene er av generell art, og knyttes ikke til spesialundervisning eksplisitt.

### Spesialpedagogisk kompetanse

Foruten det som sies i generell del om at lærere

må kjenne ulike typer av vansker elever kan ha, pekes det i et avsnitt i del to om ”Læreres og instruktørens kompetanse og rolle” på at lærere må ha kunnskap om elevers ulike utgangspunkt og læringsstrategier. Det uttales at lærere skal kunne oppdatere og fornye sin faglige og pedagogiske kompetanse blant annet gjennom kompetanseutvikling, deriblant deltakelse i utviklingsarbeid. Ingenting av dette knyttes imidlertid direkte til behovet for spesialpedagogisk kompetanse.

### Oppsummering

Læreplanverket for Kunnskapsløftet omtaler så godt som kun prinsippet om tilpasset opplæring for alle elever. Kun én setning omhandler spesialundervisning, nemlig at lovbestemmelsene om spesialundervisning kommer til anvendelse når det er behov for en mer omfattende tilpassning enn den som kan gis innenfor den ordinære opplæringen.

Med hensyn til organisering gis det noen generelle føringer i planen i tilknytning til tilpasset opplæring generelt, men ingen spesifiseringer av konsekvenser for spesialundervisning. De generelle føringene som er gitt om inkluderende opplæring, vil imidlertid kunne tolkes slik – også for spesialundervisning – at det må legges stor vekt på tiltak som gir elevene muligheter til å arbeide sammen med andre elever med varierende innenfor elevfelleskapets rammer.

Som i L97 videreføres omtalen av undervisning som lagarbeid og om betydningen av at lærere med ulik kompetanse samarbeider og koordinerer hverandres innsats. Disse retningslinjene er av generell art, og knyttes ikke til spesialundervisning eksplisitt. Læreplanverket for Kunnskapsløftet gir heller ingen eksplisitt omtale av behov for eller bruk av spesialpedagogisk kompetanse, men noen formuleringer i generell del om kjennskap til elevers ulike vansker kan tolkes som et signal i denne retningen.

### KONKLUSJON OG DRØFTING

Når en analyserer og sammenholder retningslinjer for spesialundervisning i de generelle deler

i de fire siste nasjonale læreplanene, kan en se visse utviklingstrekk. Det gjelder særlig omfang, tydelighet og konkretisering.

Det må konstateres at omfanget av retningslinjer er klart redusert, dels for tilpasset opplæring generelt, men aller mest for spesialundervisning. Den mest omfattende, tydelige og konkrete omtalen av retningslinjer ble gitt i M74, som hadde egne kapitler både om ”Differensiering” og om ”Hjelpetiltak og spesialundervisning. Senere er dette omfanget gradvis redusert gjennom de påfølgende læreplaner.

Fra retningslinjer gitt egne kapitler i læreplanen er retningslinjer for tilpasset opplæring mer gitt i form av delavsnitt. Retningslinjer for spesialundervisning har gradvis fått en enda mindre plass, og har i den nåværende læreplanen verken har noe eget kapittel eller delavsnitt. Her nevnes spesialundervisning eksplisitt kun én gang, og i én setning. Utover dette sies det ikke mer om spesialundervisning direkte. Omtalen av spesialundervisning kan i beste fall forstås som integrert i de mer generelle retningslinjer om tilpasset opplæring. Ikke slik å forstå at de er tatt inn som en tydelig del av disse retningslinjene, men slik at leseren må utlede dem av nokså generelle retningslinjer. Det gjelder i første rekke i form av enkelte setninger i generell del hvor elever med ”særlege vanskar” er berørt i omtalen, men ofte i helt allmenne utsagn. En slik utledning vil utgjøre en krevende tolkningsprosess, med stor sannsynlighet for ulikheter i hvordan retningslinjer for spesialundervisning forstås som del av skolens samlede opplæring.

Det ble innledningsvis nevnt at læreplanen har en rekke funksjoner. Den skal bl.a. være styringsinstrument og planleggingsgrunnlag, den skal opplyse om og begrunne retningslinjene for skolen, og tjene som idé- og inspirasjonsgrunnlag for utviklingsarbeid. En sitter igjen med spørsmålet: hvordan kan læreplanen ha slike funksjoner når det gjelder spesialundervisning dersom slik undervisning ikke er omtalt?

### ORGANISERING – INDIVID OG FELLESSKAP

I den første av de tre kategoriene vi har studert, avspeiler læreplanene en økende vektlegging på integrering og senere inkluderende opplæring. M74 er den læreplanen som har den mest omfattende, tydelige og konkrete omtalen av organisering av spesialundervisning. Retningslinjene her avspeiler den integreringstenkingen som preget perioden tidlig på 1970-tallet. Senere blir omtalen av organisering gradvis mer kortfattet og generell, og i dagens læreplan er det ingen eksplisitte retningslinjer for dette når det gjelder spesialundervisning. Slike retningslinjer må tolkes ut av det som mer generelt sies om tilpasset opplæring og inkludering, hvor samspillet mellom hensyn til individ og fellesskap preger formuleringene. Det er da mulig å tolke retningslinjene slik at interne tiltak i den enkelte klasse gis prioritet, men uten at det er sagt noe konkret om konsekvenser for spesialundervisning.

### LÆRERSAMARBEID

Lærersamarbeid er vektlagt i alle læreplanene. Mest tydelig om dette når det gjelder spesialundervisning er M74. Det gjelder også det samordningsbehovet som er til stede mellom spesialundervisning og ordinær opplæring. Senere, og særlig med de to siste læreplanene, blir omtalen mer kortfattet og generell. Retningslinjer med konsekvenser for spesialundervisning må også her bero på en utledning fra de mer generelle formuleringene fra lesernes side.

### SPEIALPEDAGOGISK KOMPETANSE

Behovet for spesialpedagogisk kompetanse har aldri vært særlig tydelig omtalt i noen av læreplanene. Igjen var likevel M74 mest eksplisitt på dette området. Senere læreplaner har vært mer vage, og pekt på betydningen av spesiell innsikt og erfaring hos lærerne. Generell del av læreplanen i L97 og Kunnskapsløftet har pekt på at den gode lærer må kjenne ulike typer av vansker elevene kan ha, og har slik sett gitt signaler som kan sees å gå i spesialpedagogisk retning.

### SAMMENHENGEN MELLOM OPPLÆRINGSLOVEN OG LÆREPLANEN

I hele den perioden vi har tatt for oss har lovgivningen vært tydelig på at rett til spesialundervisning er en del av opplæringen i grunnskolen. Bestemmelser om tilpasset opplæring og rett til spesialundervisning er opprettholdt i egne paragrafer i loven. Bestemmelsene har en relativt åpen og generell karakter.

Samtidig må vi konstatere at læreplanene gradvis har redusert og etter hvert omtrent utelatt omtale av retningslinjer for spesialundervisning. De tydeligste og mest konkrete retningslinjer ble gitt i M74, senere er omtalen blitt mindre omfattende og mer generell og vag. Vi har med andre ord å gjøre med en situasjon hvor spesialundervisning er fastsatt i loven som en del av opplæringstilbudet, men i svært liten grad fulgt opp og konkretisert i læreplanen.

I de senere årene – etter L97 – har det vært utgitt veiledningshefter om spesialundervisning. Men disse har – som navnet nettopp tilsier – veiledende, og ikke forpliktende karakter, slik en læreplan med forskriftstatus har. Forbindelsen mellom loven, læreplanen og veiledningsheftet kan oppfattes som uklar. Det hadde vært tydeligere for skolene og lærerne om et veiledningshefte hadde vært forankret i og bygget videre på både opplæringsloven og en mer utdypende læreplan. Dessuten dreier veiledningsheftet seg mest om regelverk og prosedyrer i behandlingen av saker om spesialundervisning, og den siste utgaven av veiledningen synes også å ha fått et klarere juridisk preg enn de foregående. Spørsmål av mer pedagogisk og spesialpedagogisk art er tatt opp i langt mindre grad.

### Sammenhengen mellom stortingsmeldinger og læreplanen

Så er spørsmålet også: hvordan har læreplanen fulgt opp utdanningspolitikken for øvrig, sett i forhold til departementets meldinger og Stortingets behandling av disse? I alle stortingsmeldinger – og tilhørende innstillinger fra Stortinget – som har behandlet dette spørsmålet har det vært



klart uttrykt at retten til spesialundervisning skal beholdes og videreføres. Denne utdanningspolitiske føringen – som det gjennomgående har vært bred enighet om – er likevel i liten grad kommet til uttrykk og konkretisert i læreplanen.

Det hører med til saken at også etter at Kunnskapsløftet ble innført har departementet og Stortinget ved flere anledninger holdt fast ved at vi både skal ha et prinsipp om tilpasset opplæring og en rett til spesialundervisning. Da en utvidet bestemmelse om tidlig innsats på småskoletrinnet ble innført, ble det samtidig presisert at dette ikke var ment å svekke retten til spesialundervisning (Ot. Prp. nr. 55 2008-2009). Et forslag fra et offentlig utvalg om å erstatte retten til spesialundervisning med en rett til ”ekstra tilrettelegging” (NOU 2009:18) ble heller ikke fulgt opp av departementet (Meld. St. 18 2010-2011). Derimot har en i loven tydeliggjort forpliktelsen til å prøve ut og dokumentere relevante tilpasningstiltak gjennom ordinær opplæring før en søker om spesialundervisning (Prop.129 L 2012-2013). Det er en viktig – men ikke ny – sammenheng, som det er behov for å utdype i læreplanen.

#### AVSLUTNING

Det økte mangfold i elevforutsetninger i vanlige skole som vi har stått overfor etter lovintegringen i 1975, har forutsatt en pedagogikk som møter dette mangfoldet på en god måte – og naturligvis på en bedre måte enn etter den gamle segregeringslinjen. Dette har vært og er en sentral utfordring for enhver skole som organisasjon. Den angår både ordinær opplæring og spesialundervisning, og de fleste elever med spesialundervisning tar del i begge deler. Men kan skolene lese ut av læreplanen hvilken viktig utfordring dette er og hva den består i? Forskning tyder ikke på at vi har lykket særlig godt med å gjennomføre verken en god tilpasning innenfor ordinær opplæring eller en god spesialundervisning (Bachmann og Haug, 2006). OECD (2006) har tidligere pekt på behovet for bedre strategier i norsk skole for å oppdage og gripe inn overfor elever som møter

vansker. Det er store lokale variasjoner i omfanget av spesialundervisning. Dessuten ser det ut til at en rekke kommunale spesialtilbud innebærer at antall elever segregert fra ordinær skole og klasse er like stort som i de gamle statlige spesialskolene (se Utdanning 2012 nr. 15). Det tyder på at inkluderingen står overfor krevende utfordringer når det kommer til praksis. Vi vet også at forståelsen og praktiseringen av retningslinjer for spesialundervisning kan være nokså varierende og til dels mangelfull (Riksrevisjonen 2010-11, Nilsen & Herlofsen, 2012).

Dette er utfordringer som må møtes på mange måter, men også gjennom læreplanen. Spørsmålet er bl.a.: har læreplanene gitt retningslinjer om utvikling av en skole med fellesskap, handlingsrom og handlingsberedskap til å møte elever med særskilte opplæringsbehov – og det på en tydeligere og mer forpliktende måte enn før? Den analysen som er gjennomført her tyder ikke på det.

Det må samlet sett konstateres at de utdanningspolitiske føringene og lovens bestemmelser om spesialundervisning nå i svært liten grad er gitt noen eksplisitt oppfølging og konkretisering i den nasjonale læreplanen. Dette må antas å ha konsekvenser i form av styringssignaler overfor skolene og lærerne. Det kan gjelde både for opplevelsen av hvordan spesialundervisning vektlegges i læreplanen og bør følges opp lokalt, og – med hensyn til innretningen på spesialundervisningen – for hvilken tydelighet retningslinjene har når læreplanen skal tolkes. Hvordan skal for eksempel forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning forstås, og hva med forholdet mellom inkludering og spesialundervisning? Mangel på eller utydelighet i retningslinjer må antas å representere fare både for usynliggjøring og for usikkerhet og nedprioritering når spesialundervisning skal planlegges, gjennomføres og vurderes. Det øker risikoen for at spesialundervisning lever sitt eget liv og blir styrt av lokale tradisjoner og rutiner – og med fare for opprettholdelse og konservering av disse mer enn av innovasjon og nyorientering



(Nilsen, 2008). Det kan igjen bidra til en svært varierende lokal praksis og til at retten til spesialundervisning blir innfridd i nokså ulik grad.

I en stortingsmelding har departementet opplyst at det skal utarbeides en fornyet generell del av læreplanverket for Kunnskapsløftet. Det tas sikte på at innholdet i nåværende del to, Prinsipper for opplæringen, skal innarbeides i den generelle delen (Meld. St. 20 2012-2013). Det blir interessant å se hvilken omtale spesialundervisning blir gitt i denne læreplanen.

#### Referanser

- Bachmann, K. & Haug, P.  
(2006). *Forskning om tilpasset opplæring*. Volda: Høgskulen i Volda.
- Ben-Peretz, M.  
(1990). *The Teacher-Curriculum Encounter. Freeing Teachers from the Tyranny of Texts*. Albany: State University of New York Press
- Berg, G.  
(2007). *Skolekulturen. Nøkkelen til skolens utvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dale, E. L.  
(2009). Utdanningens samfunnsmandat og velferdsrett om skolefaglig læring. I E. L. Dale (red.). *Læreplan i et forskningsperspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Duedahl, P. & Jacobsen, M.H.  
(2010). *Introduktion til dokumentanalyse*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Engelsen, B.  
(2008). *Kunnskapsløftet. Sentrale styrings-signaler og lokale strategidokumenter. Rapport nr. 1*. Universitetet i Oslo, Pedagogisk forskningsinstitutt.
- Engelsen, B.U.  
(2012). *Kan læring planlegges? Arbeid med læreplaner – hva, hvordan, hvorfor*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Goodlad, J.I. et al.  
(1979). *Curriculum Inquiry: the study of curriculum practice*. New York: McGraw Hill.
- Green Green, G. A.  
(2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9, 2, s. 27–40.
- Gundem, B.B.  
(20048). *Perspektiv på læreplanen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Handal, G. og Lauvås, P.  
(1999). *På egne vilkår: en strategi for veiledning med lærere*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- 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*.
- Nilsen, S.  
(2008). Tilpasset opplæring gjennom spesialundervisning – i samspill mellom fellesskap og mangfold. I H. Bjørnsrud og S. Nilsen (red.). *Tilpasset opplæring – intensjoner og skoleutvikling*. (ss. 115-143) Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nilsen, S.  
(2010). Læreplanarbeid og kvalitetsutvikling i tilpasset opplæring og spesialundervisning. I J. Buli-Holmberg og S. Nilsen (red.). *Kvalitetsutvikling av tilpasset opplæring*. (ss. 74-93) Oslo: Universitetsforlaget.
- Nilsen, S. og Herlofsen, C.  
(2012). Tiltakskjeden ved rett til spesialundervisning - regelverk og praksis. I Jakhelln, H. og Welstad, T.E. (red.) *Utdanningsrettslige emner*. (ss. 229-255) Oslo: Cappelen Damm.
- Normalplanutvalget  
(1970). *Forarbeid til Normalplan for grunnskolen*. Oslo: Aschehoug.
- NOU  
1995:18 *Ny lovgivning om opplæring*. "... og for øvrig kan man gjøre som man vil".
- NOU  
2003:16 *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*.
- NOU  
2009:18 *Rett til læring*. Ot. prp.nr. 63

- (1986-87). *Om lov om endring i lov av 13. juni 1969 om grunnskolen.*
- Ot. prp. nr. 55  
(2008-2009). *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova.*
- Patton, M.Q.  
(2002). *Qualitative research & evaluation methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage. 3rd ed.
- Prop. 129L  
(2012-2013) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.*
- Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen. Dokument 3:7  
(2010-2011).
- St. meld. nr. 98  
(1976-77) *Om spesialundervisning.*
- St.meld. nr. 23  
(1977-78) *Funksjonshemmede i samfunnet.*
- St.meld. nr. 50  
(1980-81) *Om statens skoler for spesialundervisning.*
- St.meld. nr. 62  
(1982-83) *Om grunnskolen.*
- St.meld. nr. 26  
(1983-84) *Om nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene.*
- St.meld. nr. 61  
(1984-85) *Om visse sider ved spesialundervisninga og den pedagogisk-psykologiske tenesta.*
- St. meld. nr. 15  
(1986-87) *Om revisjon av Mønsterplan for grunnskolen.*
- St.meld. nr. 45  
(1987-88) *Om forskning, forsøk og utviklingsarbeid i opplæringa.*
- St.meld. nr. 54  
(1989-90) *Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov.*
- St.meld. nr. 35  
(1990-91) *Tillegg til St.meld. nr. 54 (1989-90). Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov.*
- St. meld. nr. 29  
(1994-95) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig skole – ny læreplan.*
- St.meld. nr. 23  
(1997-98) *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov.*
- St.meld. nr. 30  
(2003-2004) *Kultur for læring.*
- Telhaug, A.O.  
(1994). *Norsk skoleutvikling etter 1945. Utdanningspolitikk og skolereformer 1945-1994.* Oslo: Didakta.

### Sven Nilsen

Institutt for spesialpedagogikk,  
Postboks 1140 Blindern,  
0318 Oslo  
Jobb: 22858066. Mobil: 41904065.  
E-mail: sven.nilsen@isp.uio.no