

## Forord

Å skrive denne masteroppgaven har vært en langtekkelig prosess. Det har blitt mye skriving og enda mer omskriving. Det har vært tidvis frustrerende og vanskelig, men alltid givende.

Det skal sies at denne oppgaven aldri i verden hadde vært like god uten den gode hjelpen jeg har fått fra min veileder Nina Volckmar. Jeg ønsker derfor å rette en stor takk til henne for all støtte, tips, og ikke minst all den gode og motiverende veiledningen jeg har fått.

Jeg ønsker å takke min familie for all støtte og hjelp underveis i dette arbeidet. Jeg må nesten også takke mine medstudenter for all kortspillingen og alle pausene vi har hatt sammen. Uten dere hadde denne masteren sikkert vært ferdig for flere måneder siden.

Så mye mer er det vel egentlig ikke å si.

Trondheim, 20. mai 2019

Ian Patrick Haugli



# Innholdsfortegnelse

<b>Kapittel 1 – Innledning</b>	<b>1</b>
Studiens problemstilling	2
Studiens oppbygging	3
<b>Kapittel 2 – Metode og teori</b>	<b>5</b>
Begreper	6
Kapittel 2.1 – Fremgangsmåte i denne studien	9
<b>Kapittel 3 – Kulturell kompetanse</b>	<b>13</b>
Kapittel 3.1 – Endringer de siste 20 årene	15
<b>Kapittel 4 – Analyse av rapporten <i>Inkluderende fellesskap for barn og unge</i></b>	<b>25</b>
Kapittel 4.1 – Analyse av <i>Kapittel 3 – Grunnskolen</i>	27
Kapittel 4.2 – Analyse av <i>Kapittel 7 – Analyse av dagens system</i>	33
Kapittel 4.3 – Analyse av <i>Kapittel 8 – Forslag til et helhetlig pedagogisk system</i>	45
Kapittel 4.4 – Representasjoner i rapporten	53
Kapittel 4.5 – Materialitet, intertekstualitet og lagdeling	57
<b>Kapittel 5 – Konklusjon – Rapportens posisjon i diskursen</b>	<b>61</b>



## Kapittel 1 - Innledning

Grunnskolen i Norge har en nokså lang historie som går tilbake til etableringen av allmueskolen i 1739 gjennom «Forordning om Skolerne paa Landet i Norge». Forordningen hadde som mål å gi undervisning til alle barn, og regnes som begynnelsen på obligatorisk skolegang i Norge. Der grunnskolen og den ordinære undervisningen kan spores helt tilbake til 1739, så har spesialundervisningen i Norge en vesentlig kortere historie.

Riktignok fikk vi den første spesialskolen allerede i 1825, da døveskolen i Trondheim ble opprettet. Det ble etter hvert også etablert en døveskole i Kristiania i 1848, og en blindeskole i samme by i 1861, mens man i Drammen hadde egne klasser for «forsømte og forsømmelige barn» fra og med 1858. Selv om spesialundervisning kan spores tilbake til tidlig på 1800-tallet, var det først og fremst lokale tiltak som førte til etableringen av disse spesialskolene, det fantes ingen nasjonal styring, organisering eller lovverk angående spesialundervisning på den tiden (Befring & Tangen, 2012).

Et formelt lovverk fikk man først ved abnormskoleloven i 1881, som førte til at man fikk egne skoler for blinde, døve og åndssvake, og i utarbeidelsen av denne loven det ble blant annet pekt på at det var en rettighet for alle barn å gå på skole (Befring & Tangen, 2012). Altså er tanken om at alle bør ha en viss utdanning en tanke som kan spores nokså langt tilbake. I spesialpedagogikkens begynnelse i Norge var hovedprinsippet at barn og unge med spesielle behov skulle gå på egne spesialskoler, og ikke ta del i den alminnelige undervisningen. Dette gjenspeiles i både abnormskoleloven fra 1881, og «lov om døve, blinde og åndssvake barns undervisning og pleie- og arbeidshjem for «ikke dannelsedygtige Aandssvake»» i 1915, som videreførte systemet med spesialskoler. Innføringen av «lov om spesialskoler» i 1951 fortsatte trenden med segregering i egne skoler for barn og unge med særskilte behov.

Det var ikke før i 1975, da grunnskoleloven ble endret, at det ble slått fast at alle barn og unge skulle ha lik rett til opplæring, og at alle elever hadde rett til å få opplæring i samsvar med de evnene og forutsetningene de hadde. Endringen førte også til at spesialskoleloven ble opphevet og at kommunene ble ansvarlige for å gi opplæring til alle barn (Befring & Tangen, 2012). I praksis betød det at barn med spesielle behov, som tidligere hadde blitt plassert i spesialskoler, nå skulle integreres i vanlige skoler og være en del av ordinære klasser.

I tiårene som fulgte vokste det frem en hovedtanke og et prinsipp om at barn med spesielle behov ikke bare skulle integreres i grunnskolen, men også inkluderes og bli en del av fellesskapet. I dag er normalisering, inkludering og en skole for alle i nærsamfunnet blant de

mest fremtredende utdanningspolitiske prinsippene både når det kommer til den ordinære opplæringen, og i forbindelse med opplæring av barn og unge med særskilte behov (Befring & Tangen, 2012).

Som man kan se har det skjedd en forandring i holdninger til spesialpedagogikk og opplæring for barn med spesielle behov. I dag er målet at alle barn skal ha et likeverdig opplæringstilbud, og alle har en lovfestet rett til tilpasset opplæring, uansett behov og læringsevne. Det er nedfelt i opplæringslovens §1-3 som sier at «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidat.»

Vi har sett en forandring i samfunnet der man har gått fra en tanke om at barn med særskilte behov burde gå på spesialskoler, til dagens prinsipp om medlemskap og inkludering i et fellesskap, og en opplæring som skal tilpasses til hver elevs ferdigheter og forutsetninger. Forandringer som dette oppstår ikke i et vakuum, men er båret frem av forskjellige meningsbærere i det spesialpedagogiske feltet. Forandringene kan også sees i en samfunnsmessig kontekst, påvirket av både historiske, kulturelle og politiske strømninger.

Til tross for dagens prinsipp og målsetning om at alle barn skal ha et likeverdig opplæringstilbud har rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge*, forfattet av en ekspertgruppe ledet av Thomas Nordahl, slått fast at dagens spesialpedagogiske system, som i stor grad baserer seg på spesialundervisning, ikke fungerer etter sin hensikt.

I rapporten, som kom i april 2018, pekes det på at dagens system virker ekskluderende og fører til manglende tilhørighet til fellesskapet. I tillegg påpekes det at en stor andel av de som får spesialundervisning møter ansatte uten spesialpedagogisk kompetanse, at det ventes for lenge før det fattes vedtak om spesialundervisning, og at det brukes mye tid på sakkyndighetsarbeid (Nordahl, 2018)

Rapporten kan dermed sees på som en kritikk av det systemet vi har for spesialundervisning i dag, og den fremmer da også et forslag om et helt nytt spesialpedagogisk system som skal erstatte det vi har i dag.

### ***Studiens problemstilling***

Hvordan spesialundervisning og andre spesialpedagogiske tiltak bør organiseres for å gi et best mulig utbytte, er et spørsmål som engasjerer og det finnes mange ulike synspunkter. Det er flere perspektiver temaet kan debatteres og diskuteres ut fra, for eksempel kan man se

spesialundervisning og spesialpedagogikk fra et individuelt eller samfunnsmessig perspektiv, det kan være uenigheter om spesialundervisningen helst bør gis i den ordinære klassen eller om eleven skal motta spesialundervisning alene eller i grupper, og det fins forskjellige synspunkter rundt hvem som bør være ansvarlig for utførelsen av undervisningen. I tillegg til disse diskusjonsområdene kommer debatten om hvordan det formelle systemet for spesialundervisning skal organiseres og hvordan det skal fungere i praksis, for at så mange som mulig skal få en best mulig opplæring.

Målet med denne studien er å foreta en analyse av rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge* for å finne ut hvordan den posisjonerer seg i dagens spesialpedagogiske diskurs. Det vil si at jeg ønsker å finne ut av hvordan rapporten ser på dagens spesialpedagogiske system, og sammenligne det med hvordan andre meningsbærere på feltet ser på det. Problemstillingen i denne masteroppgaven er derfor:

*Hvordan posisjonerer rapporten «Inkluderende fellesskap for barn og unge» seg i den spesialpedagogiske diskursen i Norge?*

Gjennom en analyse av rapporten og en kartlegging av diskursen som omgir den, er målet å få bedre innsikt i hvordan den spesialpedagogiske diskursen og det spesialpedagogiske feltet ser ut, i tillegg til å få en forståelse av hvor rapporten plasserer seg i diskursen. Sentrale temaer her blir først og fremst dagens spesialpedagogiske system og spesialundervisning. Jeg ønsker også å se om rapporten representerer et brudd med de dominerende oppfatningene i det spesialpedagogiske feltet, eller om den stiller seg bak de meningene og oppfatningene som er dominerende i diskursen.

### ***Studiens oppbygging***

I denne studien har jeg valgt å benytte meg av en diskursanalytisk fremgangsmåte. Denne fremgangsmåten vil jeg gjøre rede for i kapittel 2. I kapittel 3 vil jeg kartlegge og identifisere diskursen ved å gå gjennom sentrale politiske tekster på feltet. Kapittel 4 består av min analyse av rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge*, der jeg vil forsøke å få fatt i de representasjonene som er mest sentrale i rapporten. I kapittel 5 vil jeg sammenligne mine funn fra den rådende diskursen, med mine funn i rapporten, for å se hvordan rapporten posisjonerer seg i forhold til den spesialpedagogiske diskursen. Til slutt vil jeg i kapittel 6 oppsummere mine funn og svare på problemstillingen.





## Kapittel 2 – Metode og teori

For å svare på min problemstilling har jeg valgt en diskursanalytisk tilnærming. Jeg vil først kartlegge utviklingen av det spesialpedagogiske feltet og identifisere den rådende spesialpedagogiske diskursen slik den har utviklet seg de siste 20 årene. Deretter vil jeg foreta en nærmere analyse av Nordahl-rapporten for å finne ut hvor den plasserer seg i diskursen, og om den representerer et brudd med de rådende oppfatningene på feltet.

En diskursanalytisk tilnæringsmåte innebærer både metode og teori, fordi den metodiske fremgangsmåten bygger på et diskursteoretisk grunnlag. Jørgensen & Phillips beskriver dette som at diskursanalyse er en pakkeløsning som inkorporerer både teori og metode, og at man må akseptere de grunnleggende filosofiske premisser for å bruke diskursanalyse som metode i empiriske undersøkelser (Phillips & Jørgensen, 1999). Disse filosofiske premissene må sees i sammenheng med at diskursanalyse har et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt.

Sosialkonstruktivisme kan oppsummeres som troen på at vår kunnskap blir konstruert i møtet med den virkelige verden. Det vil si at man innenfor det sosialkonstruktivistiske paradigmet er skeptisk til objektive sannheter, da virkeligheten kun er tilgjengelig for oss gjennom vår tolkning og vårt språk. Samtidig som man er oppmerksom på at vår viten om verden alltid har en kulturell og historisk kontekst. (Phillips & Jørgensen, 1999). Diskursteori bygger på forståelsen av det sosiale som en diskursiv konstruksjon, hvor alle sosiale fenomener i prinsippet kan analyseres med diskursanalytiske redskaper. Derfor hører diskursanalyse og diskursteori til under den sosialkonstruktivistiske paraply.

Før jeg analyserer Nordahl-rapporten, vil jeg danne meg et bilde av den rådende spesialpedagogiske diskursen på det tidspunktet Nordahl-utvalget ble nedsatt. Det vil jeg gjøre gjennom å se på tidligere tekster og offentlige dokument som har hatt med spesialundervisning og spesialpedagogikk å gjøre. Gjennom å se på slike dokument er målet å identifisere diskursen, og hvordan den har materialisert seg i det spesialpedagogiske feltet gjennom å påvirke praksis, normer og handlinger. Jeg har valgt å avgrense dette arbeidet til å se på sentrale tekster som offentlige utredninger og stortingsmeldinger, som har kommet de siste 20 år.

Etter at jeg har dannet meg et bilde av diskursen, vil jeg analysere rapporten for å finne ut hvor i diskursen den posisjonerer seg. Altså om den skiller seg fra de meninger og synspunkter som blir presentert i andre tekster som er betydningsfulle i diskursen, og i så fall på hvilke måter den er forskjellig fra de andre tekstene. I analysen av rapporten ønsker jeg

også å finne ut hvilket kunnskapsgrunnlag rapporten bygger på, det vil si hvilke artikler og tekster den bygger på og hvilke perspektiver som løftes frem i sammenheng med spesialundervisning. Det blir også sentralt å se på hvilke forandringer og forslag som fremmes, altså hva forfatterne av rapporten mener bør forandres i dagens system og hvorfor det bør forandres. I tillegg ønsker jeg å se på hvordan rapporten beskriver dagens system og spesialundervisning, og om deres beskrivelser og oppfatninger skiller seg fra andre tekster i diskursen.

Gjennom å undersøke disse punktene er målet å kunne plassere rapporten i diskursen, og å kunne se om den representerer et brudd med de sentrale tekstene og de rådende synspunktene i diskursen.

## **Begreper**

Før jeg går i gang med selve analysen vil jeg først kort definere de diskursteoretiske begrepene som blir mest sentrale i denne oppgaven.

### **Diskurs**

Diskurs er et begrep det kan være vanskelig å få grep om. Det fins flere måter å definere det på, og flere ulike forståelser av det. En ganske lettfattelig forklaring som er relevant for denne studien er at diskursbegrepet kan forstås som tanken om at språket er strukturert i forskjellige mønstre som våre utsagn følger når vi handler innenfor sosiale domener (Phillips og Jørgensen, 1999, s. 9). Neumann (2001) definerer en diskurs som «[e]t system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som, ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale, er vikelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i et sett sosiale relasjoner». En annen måte å si det på kan igjen være at en diskurs er de underliggende strukturelle dimensjonene som ligger forut for språk, tanke og handling, og på den måten bestemmer konvensjoner og gyldighet for utsagn.

Det følger av dette at en diskurs er med på å sette føringer for hva som er akseptable og meningsfulle ytringer og handlinger innad i et felt.

I en analyse av en diskurs søker man å vise hvilket spenn av representasjoner og meninger det fins i diskursen. I mange diskursanalyser ønsker man også å finne ut hvilken representasjon som er den dominerende, og om det er motstridende representasjoner som utfordrer den dominerende (Neumann, 2001, s. 60). Et annet sentralt aspekt i en diskursanalyse er hvem som har makt over diskursen, altså hvem som bestemmer hva som er den «sanne» representasjonen, og hvilken makt diskursen i seg selv har. I den spesialpedagogiske

diskursen kan man snakke om at diskursen har makt til å bestemme hvordan spesialundervisning bør gjennomføres, og hva som er god spesialundervisning. Derfor vil det å ha makt over diskursen, for eksempel gjennom å ha den dominerende representasjonen, føre til at man har mulighet til å bestemme hva som sees på som riktig i diskursen.

### **Representasjon**

En representasjon er kort sagt en måte å fremstille virkeligheten på. Sagt på en annen måte er det måten verden fremstår for oss på, representasjon er noe som kommer mellom den fysiske verden og vår sansing av den (Neumann, 2001). En representasjon kan derfor gi oss en ramme for hvordan vi tolker virkeligheten. Hvis man for eksempel bærer på en representasjon av at norske skiløpere er bedre enn svenske, kan man bortforklare forsmadelige nederlag med at de norske utøverne hadde en dårlig dag eller at de hadde dårlige ski. Hvis de norske utøverne derimot vinner over svenskene vil man derimot akseptere resultatene uten noen bortforklaringer overhodet. Representasjonen av at norske skiløpere er bedre enn svenske er med på å forklare virkeligheten, i dette tilfellet resultatene. Altså kan man si at en representasjon er en måte å fremstille virkeligheten på, i dette eksempelet fremstiller man virkeligheten som at norske skiløpere er bedre enn svenske. Vi ser at hvordan man tolker resultatet er avhengig av hvilken representasjon av virkeligheten man har.

I en diskurs kan det finnes mange forskjellige representasjoner, altså mange forskjellige fremstillinger av virkeligheten. Når bærere av en felles representasjon institusjonaliserer seg så utgjør de en posisjon i diskursen (Neumann, 2001). Da vil de som bærer på disse representasjonene samle seg rundt denne posisjonen i diskursen. I en analyse kan man se på hvordan posisjonene plasserer seg i forhold til hverandre i diskursen. I en diskurs kan man ofte se at det finnes en dominerende representasjon. En dominerende representasjon har definerende makt i en diskurs, altså er det den representasjonen av virkeligheten som regnes for å være sann. En dominerende representasjon knyttes ofte til makt, i og med at den kan konstituere virkeligheten, så den eller de som bærer den dominerende representasjonen har en definisjonsmakt i diskursen. I en diskurs vil det derfor være en kamp for å inneha den dominerende representasjonen, og denne kampen kalles for en *hegemonisk kamp*.

### **Materialitet**

En diskurs kan sies å bestå både av språk og av materialitet. Diskurs som språk kan bestå av alle former for tekster på feltet, både skriftlige og muntlige. Materialitet har derimot med det materielle i en diskurs å gjøre, som for eksempel institusjoner, lover og regler, og andre ting som har materialisert seg som en følge av eller ved hjelp av diskursen (Neumann, 2001). Hvis

vi tar den pedagogiske diskursen som eksempel består den av språk gjennom tekster som utredninger, høringsforslag, lovtekster, debattinnlegg og så videre. Materialiteten finnes gjennom hvordan skolebygg er utformet, hvordan opplæringen er lagt opp gjennom for eksempel tavleundervisning og hver enkelt elev sittende på sin pult, og ikke minst tanken om at alle skal ha en grunnleggende utdanning. Dette viser hvordan diskursen kan påvirke praksis, rammer og normer på et felt.

### **Intertekstualitet**

Intertekstualitet er studiet av relasjonen mellom en tekst og andre tekster (Skrede, 2017). Med begrepet intertekstualitet henviser man altså til hvilke andre tekster en tekst bygger på og viser til. En tekst står aldri helt isolert men er alltid i dialog med andre tekster (Neumann, 2001). Intertekstualitet kan være manifeste eller av mer latent art. Manifest intertekstualitet kan være bruk av referanser for å eksplisitt vise at man henviser til en annen tekst. Latent intertekstualitet er de tilfeller der man henviser til andre tekster uten at det er gjort eksplisitt, kanskje til og med uten at forfatteren selv er klar over det (Skrede, 2017). I denne studien vil intertekstualiteten først og fremst komme til syne gjennom hvordan rapporten henviser til tidligere tekster. For eksempel om rapporten stiller seg bak konklusjoner og representasjoner vi finner i andre tekster på feltet. I tillegg vil det være av interesse å se på hvilke tekster rapporten refererer til.

## **Kapittel 2.1 - Fremgangsmåte i denne studien**

Målet med denne studien er å finne ut av hvordan rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge* posisjonerer seg i den spesialpedagogiske diskursen. Det innebærer at jeg både vil finne ut av hvordan den spesialpedagogiske diskursen ser ut, og hvordan rapporten posisjonerer seg i diskursen. For å kunne gjøre dette på en så god og oversiktlig måte som mulig vil jeg først kartlegge den spesialpedagogiske diskursen og de representasjonene som fins der. Deretter vil jeg analysere rapporten og se på hvilke representasjoner som kommer frem i den. Til sist vil jeg sammenligne det jeg finner i rapporten med det jeg finner i diskursen for å på den måten kunne se hvilken posisjon rapporten kan sies å ha i diskursen.

For å kartlegge diskursen velger jeg å benytte meg av en metode som er inspirert av Neumanns modell som beskrevet i *Mening, Materialitet, Makt: En innføring i diskursanalyse*. Her skisseres det opp tre steg man går gjennom for å modellere og analysere en diskurs, samt viktigheten av å ha tilstrekkelig kulturell kompetanse i det feltet man skal analysere. Denne metoden vil kunne gi meg et godt bilde av den rådende diskursen, før jeg går i gang med analysen av rapporten. Jeg vil nå kort gjennomgå metoden og de tre stegene på et generelt grunnlag, og hvordan de vil bli brukt i denne studien.

### ***Kulturell kompetanse og tre steg for å gjøre en diskursanalyse***

#### ***Tre steg***

##### *Valg og avgrensning av diskursen*

Det første steget i Neumanns metode er å først velge og avgrense diskursen. En diskurs er aldri helt løstrevet fra andre diskurser, og hvor grensene skal trekkes er en avgjørelse man må ta i enhver diskursanalyse (Neumann, 2001). En slik avgrensning gjøres som regel både tematisk og tidsmessig. Tematisk fordi man må avgrense med tanke på hva det er man ønsker å analysere, samtidig som man sørger for at rammene for diskursen man velger ikke blir for vide. Tidsmessig ønsker man å avgrense i sammenheng med de endringene i diskursen som er relevante å ha med i en analyse. En god avgrensning er avhengig av kulturell kompetanse, slik at man vet hva som er de viktigste tekstene, og hvor langt tilbake i tid man bør gå. I denne studien velger jeg å avgrense diskursen som den norske spesialpedagogiske diskursen, og avgrense tidsmessig til de siste 20 år. Denne avgrensningen vil kunne gi et godt bilde av det spesialpedagogiske feltet slik det er i dag, og hvilke forandringer som eventuelt har funnet sted i nyere tid, samtidig som avgrensningen sørger for at omfanget ikke blir for omfattende.

### *Representasjoner*

Det andre steget er å finne diskursens representasjoner. Her ønsker man å se bredden av meninger i diskursen, hvilke motsetninger som finnes mellom de forskjellige representasjonene og om det fins en dominerende representasjon. En kan også velge å se på hvilke formelle og uformelle rammer som finnes når det kommer til hvilke representasjoner som er akseptable og gyldige i diskursen. (Neumann, 2001). I en diskursanalyse om spesialpedagogikk og spesialundervisning kan forskjellige representasjoner være forskjellige syn på hva som faktisk er spesialundervisning, hva som er god spesialundervisning og hvordan et spesialpedagogisk system bør legges opp. En oppgave blir i så måte å finne den dominerende representasjonen, og å identifisere eventuelle utfordrende representasjoner. I tillegg er det interessant å se om det fins klart definerte posisjoner i diskursen, og hvilke motsetninger som finnes mellom de forskjellige posisjonene.

Målet med denne studien er å se hvordan representasjonene av spesialundervisning i rapporten stiller seg i forhold til representasjonene om spesialundervisning som fins i den rådende spesialpedagogiske diskursen. For å gjøre dette vil jeg se etter beskrivelser, utsagn og synspunkter som kommer frem om spesialundervisning både i rapporten og i andre tekster som er sentrale i diskursen. Gjennom å gjøre dette håper jeg å kunne finne bredden av representasjoner, hvilke representasjoner som rapporten har til felles med den omkringliggende diskursen, og om det er noen representasjoner i rapporten som skiller seg fra den.

### *Lagdeling*

Det tredje steget innebærer å se på diskursens lagdeling. Hvilke trekk ved en diskurs er varige og hvilke kan sies å være mer midlertidig. Det vil alltid være enkelte trekk som er bedre å bruke for å definere diskursen enn andre, i en diskursanalyse vil det derfor være nyttig å finne frem til hvilke trekk som kan sies å være mest definerende for diskursen og hvilke som er mer flyktige (Neumann, 2001). En kan se på lagdelingen som en slags rangering av representasjonene som finnes i en diskurs. Det man ønsker å finne ut av er hvilke representasjoner som kan sies å ha en dominerende posisjon i diskursen, og om det fins utfordrende representasjoner. Ved å finne frem til de dominerende representasjoner kan man finne ut av hva som kjennetegner diskursen. Samtidig kan man se hvor det fins uenigheter ved å finne utfordrende representasjoner. I denne studien blir det derfor sentralt å se på om det fins en dominerende representasjon, og om man kan finne noen utfordrende representasjoner. I

forbindelse med rapporten, blir det aktuelt å se om de representasjonene man finner der, kan sies å være utfordrende eller om de bærer preg av å falle inn under en eventuell dominerende representasjon.

### *Materialitet*

Hvis man stanser analysen etter Neumanns tre steg risikerer man å plassere for stor vekt på det talte og skrevne ord, og for lite på det man kaller diskursens materialitet (Neumann, 2001). Materialitet vil si hvordan diskursen har materialisert seg, men siden rapporten som analyseres i denne studien er såpass ny, har den ikke ennå rukket å materialisere seg i det spesialpedagogiske feltet. Det vil likevel være av interesse å se hvordan materialiteten i den spesialpedagogiske diskursen er, og hvordan de tidligere dokumentene har påvirket materialiteten. I tillegg vil jeg se på om rapporten kan sies å være et forsøk på å endre diskursens materialitet.

### *Kulturell kompetanse*

Før man går i gang med en diskursanalyse er man avhengig av det Neumann kaller «kulturell kompetanse». Å ha kulturell kompetanse vil si at man har tilstrekkelig generell kunnskap om det feltet man ønsker å undersøke (Neumann, 2001). Slik kunnskap kan være både om tekster, konvensjoner, rammer og strukturer i feltet, som påvirker eller har vært med på å forme diskursen. Det vil si at man er avhengig av å skaffe seg oversikt over hvilke tekster som har vært viktige og påvirket feltet for å kunne gjøre en utførlig analyse, samtidig som man må se etter de eksisterende strukturene i feltet. Særlig i forbindelse med å bestemme og avgrense en diskurs er kulturell kompetanse viktig. Den nødvendige kunnskapen om et felt får man gjennom å lese tekster, og da gjerne de tekstene som har hatt størst påvirkning på feltet (Neumann, 2001).

I denne diskursanalysen vil den kulturelle kompetansen dreie seg om kunnskap om det spesialpedagogiske feltet i Norge. I den forbindelse blir tekster som har påvirket og forandret lovverk og praksis sentrale. I denne studien vil jeg ta utgangspunkt i NOU-er og stortingsmeldinger, da det er viktige politiske dokument i forbindelse med de endringene som har kommet de siste 20 årene. Gjennom å se på hva disse dokumentene sier, kan man få et inntrykk av hvordan diskursen så ut på det tidspunktet dokumentene ble skrevet. Å gå gjennom slike dokument kan derfor gi en mulighet til å se om det er kontinuitet i feltet, eller om det har vært betydelige brudd i de representasjonene og tankene som er og har vært viktige i diskursen.

### *Oppsummering*

Målet med denne studien er å finne ut av hvordan rapporten «Inkluderende fellesskap for barn og unge» posisjonerer seg i den nåværende spesialpedagogiske diskursen. Ved å bruke en diskursanalytisk fremgangsmåte og metode vil jeg kunne gi et godt bilde av diskursen, for så å kunne gi et godt svar på hvor i diskursen rapporten plasserer seg. For å kunne svare på det er jeg som sagt avhengig av å kartlegge diskursen, blant annet gjennom å tilegne meg tilstrekkelig kulturell kompetanse. Deretter ønsker jeg å analysere rapporten for å finne representasjoner, meninger og synspunkter, for på den måten å finne ut hvordan den posisjonerer seg i diskursen og om den representerer et brudd med det gjeldende synet på spesialpedagogikk og spesialundervisning. Avslutningsvis vil jeg se på materialiteten, diskursen, og lagdelingen i forbindelse med min studie. Jeg velger å begynne med det som har gitt meg den kulturelle kompetansen, nemlig sentrale dokument i diskursen.



### **Kapittel 3 - Kulturell kompetanse – Den rådende spesialpedagogiske diskursen de siste 20 årene**

I denne delen av studien ønsker jeg å beskrive diskursens bakgrunn. Målet med dette er å finne ut av hvilke tekster som har, og har hatt innflytelse på feltet. I den forbindelse blir naturlig nok lovgivende og veiledende dokumenter sentrale, i og med at de bidrar til å ramme inn spesialpedagogisk praksis gjennom lover og normer. Jeg har derfor først og fremst valgt meg ut offentlige dokumenter som NOU-er og stortingsmeldinger som har med spesialpedagogikk og spesialundervisning å gjøre, enten direkte eller indirekte, når jeg skal finne ut av diskursens bakgrunn. Aller først ønsker jeg å beskrive forholdet mellom spesialundervisning og ordinær undervisning slik det har vært opp gjennom årene, for på den måten å gi et bakteppe til dagens situasjon.

I et historisk perspektiv har spesialundervisning og ordinær undervisning vært sett på som to separate domener innen utdanningspolitikken, et skille som etablerte seg tidlig. Spesialpedagogikken var knyttet til spesialundervisning, og allmennpedagogikken til den ordinære opplæringen (Haug, 2011). Delingen viste seg tidlig i en segregering med egne institusjoner for barn og unge med spesielle behov. Disse var altså ikke en del av ordinære skoler eller klasser. Etter hvert som ideene om integrering og inkludering vant frem ble det slutt på segregeringen i form av egne skoler og institusjoner og barn og unge med særskilte behov fikk ta del i den ordinære opplæringen. Ser man på forskjellige offentlige dokument innen det pedagogiske felt, kan man dog skimte en skillelinje mellom spesialpedagogisk praksis og allmennpedagogisk praksis. I senere tid har for eksempel spesialpedagogikk som emne og profesjon fått kritikk for at den innbefatter elementer som er i motsetning til de gjeldende politiske målsetningene om inkludering og tilpasset opplæring (Fasting, Hausstätter & Turmo, 2011).

Allerede i 1975 ble begrepet «tilpasset opplæring» introdusert ved en endring i grunnskoleloven. Det het da at alle elever hadde rett til å få en undervisning som var i samsvar med deres evner og forutsetninger (Dalen, 2013). Siden den gang har tilpasset opplæring blitt et sentralt prinsipp i den norske skolen. Samtidig som tilpasset opplæring har seilt frem som et viktig prinsipp i utdanningspolitikken, har det blitt rettet et kritisk blikk mot spesialundervisning som innebærer en praksis mange mener fører til segregering og ekskludering, og som i tillegg er ressurskrevende. Det var ikke bare tilpasset opplæring som ble aktuelt på 70-tallet, det var også i dette tiåret at ideene om integrering for alvor fikk feste i utdanningspolitikken, med tanken om at all opplæring burde ta utgangspunkt i lokalmiljøet

(Dalen, 2013). Målsetningen om integrering kan sees på som en direkte forløper til det fokuset på inkludering vi ser i dag.

I Norge har det altså lenge vært et utdanningspolitisk mål at elevers vansker i all hovedsak skal reduseres ved hjelp av tidlig innsats og tilpasset opplæring (Nordahl & Hausstätter, 2009). Kritikken som har kommet mot spesialundervisning som metode og spesialpedagogikk som felt må derfor sees i sammenheng med dette. I et mål om at tilpasset opplæring innenfor det ordinære undervisningstilbudet skal være hovedmiddelet når det kommer til å redusere vansker, ligger det også et implisitt mål om at andelen elever som får spesialundervisning skal ned, og at spesialpedagogiske tiltak skal minske i omfang. Når en ser på offentlige dokumenter angående skole- og utdanningspolitikk så ser man tydelig en trend der det ønskes at andelen som får spesialundervisning skal ned, og at tilpasset opplæring og tidlig innsats er de virkemidlene man helst ønsker å bruke for å hjelpe elever med spesielle behov.

## Kapittel 3.1 - Endringer de siste 20 årene

I denne delen av studien skal jeg ta for meg en rekke offentlige dokumenter for å lage meg et bilde av diskursen, og undersøke om man kan se noen endringer i den. Hovedfokuset kommer til å være hva de enkelte dokumentene sier om spesialundervisning og spesialpedagogikk. Det vil også være av interesse å se på hvordan de omtaler tilpasset opplæring og tidlig innsats da det er to begrep som har blitt mer og mer sentralt i utdanningspolitikken, og da spesielt hvordan de omtaler det i forbindelse med spesialundervisning. Jeg velger å gå kronologisk til verks og begynner derfor med NOU 2003:16 og den påfølgende Stortingsmeldingen.

### ***NOU 2003:16 – I første rekke – Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle, og Stortingsmelding 30 (2003-2004) – Kultur for Læring***

Hvis vi begynner med *NOU 2003:16 – I første rekke – Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle* så kan man i den se en fremheving av tilpasset opplæring, på bekostning av spesialundervisning. Det kan man for eksempel se i forslagene under kapittel 9 i utredningen der det står:

Kravet om tilpasset opplæring for alle etter opplæringslovens bestemmelser forsterkes (§1-2), og nåværende bestemmelser om spesialundervisning utgår. (s. 84)

Dette betød i praksis at utvalget gikk inn for å fjerne retten til spesialundervisning, og at de mente at et forsterket krav om tilpasset opplæring var nok for å gi elever med særskilte behov tilstrekkelig læringsutbytte.

Videre stiller utvalget seg kritisk til systemet med sakkyndige vurderinger som begrunnelse for enkeltvedtak. Det pekes på at det ofte kan føre til at enkeltelevers diagnoser og ressurser står i fokus, noe som kan ta bort fokuset fra kravet om tilpasset opplæring.

Det skal sies at to medlemmer av utvalget (Karlsen og Lied) ikke sluttet seg til utvalgets vurderinger og forslag om å fjerne retten til spesialundervisning for de elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen innenfor det ordinære tilbudet. De mente at fjerningen av retten til spesialundervisning representerte en svekkelse av rettighetene til elever med særskilte behov.

Etter utredningen kom Utdanningsdepartementet med *St.meld. nr 30 (2003-2004)* der de blant annet presiserte at det var et utdanningspolitisk mål å få til en bedre tilpasset opplæring for alle elever. Når det kom til forslaget om å fjerne retten til spesialundervisning så fikk det ikke støtte fra Utdanningsdepartementet. Departementet mente at vedtak om spesialundervisning

var nødvendig når det er behov for tilpasning som ikke kan gis innenfor de ordinære rammene, i tillegg til at bestemmelsen inneholdt viktige saksbehandlingsregler som sikret rettssikkerheten til de elevene det gjaldt. Departementet skrev dog videre at:

«Det er imidlertid et klart mål at spesialundervisning skal være nødvendig for en lavere andel elever enn hva tilfellet er i dag. Samtidig er det behov for å bedre kvaliteten på den spesialundervisningen som gis». (s.87)

Som vi kan se her stiller ikke departementet seg bak forslaget om å fjerne retten til spesialundervisning, men mener like fullt at andelen som får spesialundervisning må ned, og at kvaliteten på spesialundervisningen som gis er for dårlig. Vi ser her et fokus på tilpasset opplæring, og et ønske om at spesialundervisningen skal være mindre utbredt. At man ønsker å bedre kvaliteten på spesialundervisningen kan sees i sammenheng med kompetansen til de som skal gi spesialundervisningen, da mer kompetanse som regel betyr bedre kvalitet.

### ***St. meld. Nr 16 (2006-2007) – Og ingen stod igjen***

I denne stortingsmeldingen slo Kunnskapsdepartementet fast at tidlig innsats skulle være et prinsipp i undervisningen, først og fremst som virkemiddel i kampen mot sosiale forskjeller. Tidlig innsats ble forklart å skulle være tidlig både i mening av tidlig i et barns liv, og tidlig i en vanskes utvikling. Det ble også poengtert at spesialundervisning settes inn for sent:

«Statistikk som viser omfanget av spesialundervisning, underbygger antakelsen om at tiltak settes inn på et for sent tidspunkt»

Dette tyder på at spesialundervisning sees på som noe som er i strid med tidlig innsats, i og med at det innebærer at tiltak settes inn for sent. En tolkning av dette er at man ønsker mindre spesialundervisning, siden det ofte settes inn for sent, og dermed ikke er forenlig med prinsippet om tidlig innsats.

### ***NOU 2009:18 – Rett til læring, og høringsuttalelser***

En annen offentlig utredning som er sentral når det kommer til debatten rundt ordinær opplæring og spesialundervisning er *NOU 2009:18 – Rett til læring*. Utredningen ble forfattet av et utvalg ledet av Jorid Midtlyng, og utvalgets mandat var blant annet at de skulle bygge på de overordnede prinsippene om retten til tilpasset og likeverdig opplæring. I tillegg skulle de gjøre en grundig vurdering av hvordan den ordinære opplæringen legger til rette for læring og utvikling for den enkelte elev med særskilte behov. Utredningen klargjorde viktige prinsipper som likeverdig opplæring, tilpasset opplæring, inkluderende opplæring, samt medvirkning og innflytelse, og et gjennomgående tema i utredningen er et ønske om en styrking av de

ordinære opplæringstilbudene, og et ønske om at færre elever skal ha behov for spesialundervisning. Når det kom til spesialundervisning og spesialpedagogikk hadde utvalget som mandat å gjøre en grundig gjennomgang av spesialundervisningens plass i norsk skole, og å beskrive det statlige spesialpedagogiske støttesystemet og gjøre en samlet gjennomgang av arbeidsoppgaver og arbeidsdeling mellom det statlige støttesystemet og den lokale og regionale PP-tjenesten (NOU 2018:19). I kjølvannet av utredningen kom det en rekke høringsuttalelser, der aktører innen det pedagogiske og spesialpedagogiske feltet stilte seg kritisk til utredningens fremheving av den ordinære opplæringen på bekostning av spesialundervisning, og utredningen fikk også kritikk for det noen mente var en i overkant negativ holdning til spesialundervisning og spesialpedagogiske virkemidler.

Når det kom til forholdet mellom spesialpedagogikk og allmennpedagogikk var en av de mest sentrale konklusjonene i utvalget:

«Forbedring av de allmenne ordningene er det viktigste grepet overfor barn, unge og voksne med særskilte behov. Å utvikle stadig mer spesialiserte ordninger for en stadig mer mangfoldig befolkning fører til utvanning av det fellesskapet samfunnet bygger på» (NOU 2009:18).

Når det kom til konkrete tiltak så foreslo utredningen å erstatte den lovfestede retten til spesialundervisning med en rett til «*ekstra tilrettelegging i opplæringen.*» Det var da tenkt at retten til ekstra tilrettelegging skulle utløses når eleven ikke hadde tilfredsstillende læringsutbytte. Det var også tenkt at det kunne fattes vedtak om ekstra tilrettelegging i opplæringen uten at det forelå en sakkyndig vurdering.

Vi kan se av konklusjonen om forbedring av allmenne ordninger og forslaget om å erstatte retten til spesialundervisning at det er den ordinære opplæringen som er i fokus når det kommer til barn og unge med særskilte behov. Styrking av de allmenne ordningene sees på som det viktigste grepet mens man ønsker seg mindre av spesialiserte ordninger, og det blir foreslått å fjerne retten til spesialundervisning. Vi ser her en klar oppfatning av at det er tilpasset ordinær opplæring som er det man ønsker å satse på. Riktignok presiserte utvalget at understrekingen av det allmenne ved retten til læring ikke skal oppfattes som en nedtoning av det spesielle, eller behovet for spesiell tilrettelegging (NOU 2009:18), men fagmiljøer oppfattet utredningen som for fokusert på allmennpedagogikk på bekostning av spesialpedagogikk. Utredningen ble også oppfattet som å ha et for snevert og negativt syn på spesialpedagogikk.

## **Høringsuttalelser**

Som tilsvar til denne utredningen kom det en rekke hørings svar, og jeg har valgt å se på svaret til to av de største institusjonene og fagmiljøene i Norge når det kommer til pedagogikk og spesialpedagogikk, nemlig Pedagogisk Institutt ved NTNU og Institutt for Spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo.

### **Pedagogisk Institutt ved NTNU**

I sin høringsuttalelse kritiserte Pedagogisk Institutt ved NTNU utredningen for å i for liten grad løfte frem betydningen av kvalifisert spesialundervisning og spesialpedagogisk kompetanse, og mente at den sterke vektleggingen av det allmennpedagogiske fikk utredningen til å fremstå noe ubalansert (Pedagogisk Institutt, 2010).

I tillegg sies det at:

«...utvalgets utgangspunkt synes å være at en mer rommelig allmenn undervisning vil kunne forhindre at spesielle behov oppstår og utvikles. Slik vi ser det, representerer dette en reduksjonistisk tilnærming. Med de utfordringene man står overfor, er det viktig at man på alle nivåer tenker både/og og ikke enten/eller».

Instituttet tar også for seg det negative synet på spesialpedagogikken som de opplever at utredningen preges av:

«Det er bekymringsfullt at dagens politiske diskurs bærer preg av et negativt syn på spesialpedagogikk som fag-, forsknings- og praksisfelt. I utredningen kommer dette frem ved å referere til forskning som viser til at spesialundervisningen ikke har/har negativ effekt. Vi ønsker å poengtere at både fag-, forsknings- og praksisfeltet også preges av en grunnleggende ressurs- og mulighetstenkning omkring arbeidet med elever med spesielle behov. Vi vil i den sammenheng påpeke at finnes mye forskning som viser at mange elever har et godt tilbud når de kan være både innenfor det allmenne og i segregerte tilbud. Det er ingen motsetning i dette»

Her ser vi at Instituttet for Pedagogikk mener at den politiske diskursen bærer preg av et negativt syn på spesialpedagogikk, noe de mener man også ser i utredningens fremheving av allmennpedagogikken på bekostning av spesialpedagogikken.

### **Institutt for Spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo**

Instituttet for Spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo sluttet seg til de overordnede målene, verdiene og prinsippene som ble presentert i NOU 2009:18, og var enig i viktigheten av å styrke tidlig innsats (Institutt for Spesialpedagogikk, 2010). men var i sitt hørings svar kritiske til det de mente var en manglende vektlegging av spesialpedagogisk kompetanse:

«En hovedinnvending mot utredningen er at den i påfallende grad underkommunerer behovet for variert og god spesialpedagogisk kompetanse for å ivareta behovet for tilpasset og likeverdig opplæring for barn, ungdom og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte (kap. 18).»

Instituttet støttet ikke forslaget om å erstatte retten til spesialundervisning med en «rett til ekstra tilrettelegging», og støttet heller ikke forslaget om at enkeltvedtak om rett til spesialundervisning skal kunne fattes uten sakkyndig vurdering.

Vi ser at utredningen fikk kritikk fra det spesialpedagogiske feltet, der begge instituttene pekte på det de mente var et negativt syn på spesialpedagogikk, og manglende prioritering av spesialpedagogikk i opplæringen.

I tillegg til disse høringsutvalgene hører det med til historien at det innad i utvalget som sto bak *NOU 2009:18* var store uenigheter om hvordan man skulle forstå og løse utfordringene, og at det til og med på et tidspunkt ikke så ut som om man kunne komme med noen innstilling overhodet. Disse uenighetene handlet om forskjellen på en spesialpedagogisk og en allmennpedagogisk tilnærming til utfordringene, og hvor balansen mellom de to burde ligge (Haug, 2011).

Man kan altså se en motsetning mellom en spesialpedagogisk tilnærming og en allmennpedagogisk tilnærming til de utfordringene som skildres i utredningen. Som vi har sett så har spesialpedagogikk og allmennpedagogikk tidligere blitt sett på som to forskjellige tema, som hadde hvert sitt bruksområde. Etter hvert som integrering og inkludering ble viktige verdier og målsetninger innen utdanningspolitikk har det skillet blitt vanskeligere å opprettholde (Haug, 2011). En måte å tolke det på er at det er i møtet mellom spesialpedagogikk og allmennpedagogikk, og forsøket på å integrere de to at det oppstår utfordringer og uenigheter rundt hvor skillelinjen mellom de to tilnærmingene skal være, noe vi kan se i denne utredningen og høringsvarene.

### ***Meld. St. 18 (2010-2011) – Læring og fellesskap***

Etter NOU 2009:18 ble det forfattet en stortingsmelding av Kunnskapsdepartementet. Den bygget videre på temaene inkludering, forebygging og tidlig innsats. I den forbindelse ble spesialundervisning, tilpasset opplæring, og balansen mellom de to også et tema.

Stortingsmeldingen presenterte tre strategier for å bedre møte mangfoldet av barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i sin læring og utvikling:

- Fange opp – følge opp
- Målrettet kompetanse – styrket læringsutbytte
- Samarbeid og samordning – bedre gjennomføring

En kan se disse strategiene i sammenheng med følgende uttalelse i samme stortingsmelding:

«Departementet er opptatt av at den tilpassede opplæringen skal bli bedre og at spesialundervisningen først og fremst skal brukes som en ekstra sikring for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av skolens ordinære opplæringstilbud» (s.13)

Her betones igjen viktigheten av å styrke den allmennpedagogiske opplæringen gjennom tilpasset opplæring, og en kan også tolke sitatet som at man ønsker at spesialundervisning skal være så lite utbredt som mulig. Dette henger særlig sammen med strategien om å «fange opp og følge opp», der tanken bak virker å være at vansker og plager hos barn og unge kan løses med allmennpedagogiske grep, bare det blir iverksatt tiltak tidlig nok.

Samtidig kan man se at stortingsmeldingen bidrar til å videreføre skillet mellom spesialundervisning og ordinær undervisning, gjennom å fastslå at spesialundervisning først og fremst skal brukes som en ekstra sikring for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Et annet perspektiv kunne vært at spesialundervisning kan være viktig for å forhindre at vansker utvikler seg og dermed en sentral brikke når det kommer til tilpasset opplæring og tidlig innsats.

### ***Meld. St. 20 (2012-2013) – På Rett Vei – Kvalitet og mangfold***

Denne stortingsmeldingen redegjorde for tilstanden i grunnopplæringen syv år etter innføringen av Kunnskapsløftet. Den tok i hovedsak utgangspunkt i tidligere stortingsmeldinger som handlet om grunnopplæringen, deriblant Meld. St.18 som vi allerede har vært innom.

Stortingsmeldingen skulle bidra til å legge grunnlaget for å gjøre fellesskolen bedre i stand til å møte mangfoldet av barn og unges ulike behov og forutsetninger, og for å gjøre grunnopplæringen bedre tilpasset til fremtidens samfunn og arbeidsliv.

Når det kommer til spesialundervisning slo stortingsmeldingen fast at bruken av spesialundervisning har økt i omfang i alle trinnene i grunnskolen siden innføringen av Kunnskapsløftet. Kunnskapsdepartementet presiserte også skolenes plikt til å prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet gjennom det følgende:

«Departementet har som en oppfølging av Meld.St.18 (2010–2011) Læring og fellesskap sendt på høring et forslag om å presisere skolens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, før det blir foretatt en sakkyndig vurdering. Målet med lovforslaget er å sikre at skolene foretar en grundig vurdering av om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet før de melder eleven til PP-tjenesten.»

Videre sier Stortingsmeldingen at:

«Så langt skolen klarer å styrke den ordinære tilpassede opplæringen slik at elevene får tilfredsstillende utbytte, er det ikke behov for spesialundervisning»



Her kan vi helt tydelig se at det er en målsetning at vansker og utfordringer løses innenfor det ordinære opplæringstilbudet. At det presiseres at det skal prøves ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet, betyr at det må ha vært en misnøye med skolens innsats på dette området, og at det i Kunnskapsdepartementets øyne er for mange elever som får en sakkyndig vurdering. Det andre sitatet viser i klartekst hvor stor tro man har på at en styrking av den ordinære tilpassede opplæringen er alt man trenger i møtet med elever som har særskilte behov, noe som også sier noe om hvor lite tiltro man har til spesialundervisning som metode.

### ***Meld. St. 21 (2016-2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen***

Denne stortingsmeldingen tok for seg forskjellene som fantes i det norske utdanningssystemet. Regjeringen ønsket å bidra til mindre forskjeller og økt kvalitet i skolen. I den forbindelse ble tidlig innsats og tilpasset opplæring fremhevet som viktige virkemiddel. Ett av tiltakene som ble foreslått i den forbindelse var:

«Strengere krav til tidlig innsats. Blant annet skal alle elever som henger etter få tilbud om intensiv opplæring i lesing, skriving og regning på 1.-4. trinn.»

I meldingen ble det også foreslått å innføre strengere krav til formell kompetanse i skoleledelse og spesialpedagogikk.

Det en her kan merke seg er ønsket om et tilbud om intensiv opplæring, og hva det innebærer. Ut fra ordlyden virker det som at de tenker på det som et tilbud som er innenfor den ordinære opplæringen, men hvis man ser på hva som legges til grunn for ønsket om en intensiv opplæring kan det argumenteres for at det opplegget minner mye om spesialundervisning:

«Flere forskningsprosjekter dokumenterer at 1:1-undervisning eller under visning i svært små grupper, organisert som intensiv opplæring i en kortere periode, i tillegg til undervisning i ordinær klasse, synes å være den mest effektive måten for elevene å komme tilbake til for ventet progresjon, og oppleve mestring.»

Departementet presiserer at:

«Den intensive opplæringen skiller seg fra spesialundervisning ved at den ikke krever sakkyndig vurdering eller annen omfattende saksbehandling».

Det virker dermed som at det som skiller spesialundervisning fra ordinær opplæring kun er om det foreligger en sakkyndig vurdering, heller enn hva den konkrete opplæringen faktisk går ut på. Det vil igjen si at tiltak som iverksettes ikke kalles for spesialundervisning med mindre det faktisk ligger en sakkyndig vurdering til grunn. Dette kan igjen tolkes som en innskrenking i spesialundervisningens plass og rolle i opplæringen. Tiltak som tidligere var

karakteristisk for spesialundervisning, nemlig undervisning i små grupper eller 1-til-1 skal nå bli en del av den ordinære opplæringen. Man ønsker heller ikke å bruke begrepet spesialundervisning om denne praksisen.

### **Oppsummering**

Vi ser i disse dokumentene en tydelig trend der spesialundervisning ønskes redusert i omfang, og det er uttalt mål at man i stedet for spesialundervisning ønsker å bruke tilpasset opplæring og tidlig innsats som virkemiddel i møtet med barn og unge som har behov for særskilt tilrettelegging. Vi har blant annet sett at man i NOU 2003:16 ønsket å fjerne retten til spesialundervisning og heller forsterke bestemmelsene om tilpasset opplæring. I NOU 2009:18 ønsket man å erstatte retten til spesialundervisning med en rett til ekstra tilrettelegging i opplæringen. I NOU 2009:18 ble det også konkludert med at det beste grepet i møte med barn og unge med særskilte behov, er en forbedring av de allmenne ordningene, og Meld. St. 18 som kom i 2011, og Meld. St. 20 som kom i 2013 betonet også viktigheten av styrkingen av det ordinære opplæringstilbudet. Meld. St. 20 (2012-2013) hevdet også at «Så langt skolen klarer å styrke den ordinære tilpassede opplæringen slik at elevene får tilfredsstillende utbytte, er det ikke behov for spesialundervisning». I Meld. St. 21 fra 2017 betonet man igjen viktigheten av prinsippene om tidlig innsats og tilpasset opplæring. I tillegg ønsket man en innføring av det man kaller intensiv opplæring på 1.-4. trinn, som er undervisning som enten foregår i små grupper eller 1-til-1, dette skulle sees på som en del av det ordinære opplæringstilbudet.

Vi ser med dette at diskursen preges av at det fra politisk hold ønskes mindre spesialundervisning, og at flere skal få hjelp innenfor det ordinære opplæringstilbudet. En dominerende representasjon virker i så måte å være at spesialundervisning ikke er en god måte å møte barn og unge med særskilte behov på.

Så ser vi også at det i det spesialpedagogiske fagfeltet fins aktører som er uenige i den dominerende representasjonen. Både Pedagogisk Institutt ved NTNU, og Institutt for Spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo kritiserer i sine høringsuttalelser til NOU 2009:18 på det negative synet på spesialpedagogikk som presenteres. Pedagogisk Institutt ved NTNU skriver også at «dagens politiske diskurs bærer preg av et negativt syn på spesialpedagogikk som fag-, forsknings- og praksisfelt».

Det er altså en utbredt mening hos politiske aktører at tilpasset opplæring skal styrkes og at spesialundervisning og spesialpedagogiske tiltak skal bli mindre utbredt. En kan da si at disse

politiske aktørene utgjør en posisjon i diskursen, basert på deres representasjon av at spesialundervisning er noe negativt. Til tross for at de utgjør denne posisjonen i diskursen, så har vi fortsatt en lovfestet rett til spesialundervisning, som sier at de som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet har rett til spesialundervisning (Opplæringsloven, 2006, §5-1). Det er også lovfestet at det skal foreligge en sakkyndig vurdering før det fattes et vedtak om spesialundervisning (Opplæringsloven, 2006, §5-3). Så selv om de politiske intensjonene er å få ned spesialundervisningen, så ser vi at lovverket fungerer slik at når det foreligger manglende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet så har eleven krav på spesialundervisning. Retten til spesialundervisning i det gjeldende lovverket kan derfor sees på som noe som er i strid med uttalte intensjoner om at elever som ikke får et godt nok læringsutbytte av den ordinære undervisningen først og fremst skal få hjelp gjennom tilpasset opplæring og tidlig innsats. Det er også verdt å merke seg at i de høringssvarene til NOU 2009:18 vi så på, så ønsket verken Pedagogisk Institutt ved NTNU eller Institutt for Spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo å endre på det gjeldende lovverket angående spesialundervisning.



## **Kapittel 4 - Analyse av rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge***

### **Innledning**

*Inkluderende fellesskap for barn og unge* er en stor og omfattende rapport, på nesten 300 sider. Den omhandler både barnehage, grunnskole og videregående opplæring, og tar for seg barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, og hvordan det spesialpedagogiske systemet fungerer i dag. Ekspertgruppen som har forfattet rapporten ble nedsatt i februar 2017, og rapporten ble overlevert Kunnskapsdepartementet og sendt ut på høring i april 2018. Ekspertgruppen har totalt bestått av ni personer, og er ledet av professor Thomas Nordahl. I tillegg til Nordahl og to andre professorer, består gruppen av en lektor, en rektor, en forsker/PhD, en skolesjef, en førsteamanuensis, og en fag- og kvalitetsdirektør. To av medlemmene er fra henholdsvis Sverige og Danmark, mens resten er fra Norge. Gruppen har i hovedsak en akademisk bakgrunn, og «brukerne», altså barn og unge med særskilte behov, er ikke representert i selve utvalget. Gruppens formål var ifølge mandatet følgende:

«Det overordnede målet med ekspertgruppens arbeid er å bidra til at barn og unge som har behov for tilrettelagte tiltak, herunder spesialundervisning, får et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i barnehage og skole. Ekspertgruppens arbeid skal gi nasjonale og lokale myndigheter og aktører et grunnlag for å velge de best egnede inkluderende virkemidler og tiltak.» (Nordahl, 2018, s. 6)

Det lå også i mandatet at ekspertgruppen skulle vurdere hvordan dagens ressurser kan utnyttes på en bedre måte, og i tillegg til å foreslå tiltak som ikke kan realiseres med dagens rammer. Ekspertgruppen forklarer i sin tolkning av mandatet at målet først og fremst er å komme med forslag til virkemidler og tiltak som skal fremme inkludering og bedre læring i barnehage, grunnskole og videregående opplæring (Nordahl, 2018).

### **Fremgangsmåte**

Fremgangsmåten i denne analysen vil bestå av at jeg forsøker å finne ut av hvilke representasjoner som finnes i rapporten. For å kunne gå tilstrekkelig i dybden i analysematerialet har jeg valgt meg ut tre kapitler, nemlig kapittel 3 om grunnskolen, kapittel 7 som er en analyse av det nåværende systemet, og kapittel 8 som er forslag til et nytt helhetlig pedagogisk støttesystem. I kapittel 3 er det et delkapittel om nettopp spesialundervisning der vi blant annet får forklart hvordan spesialundervisningen foregår i dagens grunnskole. I kapittel 7 får vi informasjon om hva ekspertgruppen mener fungerer og

ikke fungerer med dagens spesialpedagogiske system gjennom deres analyse av systemet. I kapittel 8 får vi se hvilke endringer de foreslår for å bedre kunne møte barn og unge med særskilte behov, når de kommer med forslag til et nytt spesialpedagogisk system. Ved å analysere og se nøye på det som presenteres i disse kapitlene er målet å kunne få fatt i de representasjonene som finnes om spesialundervisning og spesialpedagogikk. I tillegg blir det av interesse å se hvordan rapporten stiller seg til prinsippene om tilpasset opplæring og tidlig innsats, da disse prinsippene i stor grad har vært med på, og fortsatt er med på å forme dagens spesialpedagogiske diskurs.

Jeg vil gå gjennom hvert kapittel, og trekke ut de mest relevante delene hva angår spesialundervisning. Det vil si at jeg både vil benytte meg av direkte sitater fra rapporten i tillegg til å beskrive innholdet i kapitlene med egne ord.

## **Kapittel 4.1 – Analyse av *Kapittel 3 - Grunnskole***

Kapittel 3 gir en omfattende gjennomgang av grunnskolens virke, og spesialundervisningens rolle i den. Når det kommer til representasjoner om spesialpedagogikk og spesialundervisning så er delkapittel 3.2 om spesialundervisning, delkapittel 3.3 om økningen i spesialundervisningen, og delkapittel 3.4 om elever som mottar spesialundervisning de mest sentrale, og de jeg velger å gå nærmere inn på her.

### ***Delkapittel 3.2 - Spesialundervisning***

En gjennomgående representasjon i delkapittel 3.2 synes å være at spesialundervisning, i hvert fall slik det utøves i dag, er en dårlig måte å gi hjelp til elever med behov for særskilt tilrettelegging. I tillegg krever det mye ressurser. Det pekes også på sammenhengen mellom kvaliteten på den ordinære undervisningen og behovet for spesialundervisning, en konklusjon vi også så i mange av de offentlige dokumentene som er gått gjennom tidligere, blant annet i NOU 2009:18. Representasjonen om at god ordinær undervisning minsker behovet for spesialundervisning er dermed noe rapporten har til felles med den rådende spesialpedagogiske diskursen.

I og med at ekspertgruppens mandat var å blant annet sørge for at elever med behov for særskilte tiltak skulle oppleve økt inkludering, er det naturlig at de stiller seg kritiske til tiltak som etter deres mening fører til segregering. Et slikt tiltak som nevnes i rapporten er bruk av alternative læringsarenaer. I oppsummeringen konkluderes det med at alternative opplæringstiltak er segregerte opplæringstilbud, som det i liten grad føres tilsyn med, og at andelen ansatte med formell pedagogisk kompetanse er lavere enn den er i den ordinære grunnskolen. Eventuelle positive sider ved disse tiltakene skrives det lite om. En kan vanskelig lese dette som noe annet enn at ekspertutvalget ønsker at andelen elever i slike tiltak skal ned, noe som også er en naturlig følge av det uttalte ønsket om mer inkludering. Følgelig er en sentral representasjon i rapporten at inkludering er viktig for barn og unge med særskilte behov. Denne representasjonen uttrykkes også i de offentlige dokumentene som er gjennomgått tidligere, og økt inkludering har lenge vært en målsetning i utdanningspolitikken. Når det kommer til hvem som gir spesialundervisningen så viser rapportens oppsummering til at:

«halvparten av spesialundervisningen gjennomføres av assistenter, og at den store bruken av assistenter sannsynligvis er en viktig årsak til at tilbudet om spesialundervisning ikke realiserer læringspotensialet til elevene.» (s. 129)

I delkapittelet om kompetanse og bruk av assistenter i spesialundervisningen forklares det også at økningen i antall assistenter i skolen har sammenheng med økt ressursbruk til spesialundervisning, i og med at antall timer hver enkelt elev får med assistent har økt. Samtidig konstateres det at «assistentbruk i spesialundervisningen koster mindre for kommunen enn bruk av pedagoger. Man kan anta at det er en økonomisk motivasjon bak den omfattende assistentbruken i skolen».

Leser man mellom linjene her kan man slutte at det økonomiske ofte prioriteres i forbindelse med spesialundervisning, og at man derfor setter assistenter til de oppgavene, da det er mindre ressurskrevende. Det fører igjen til at læringsutbyttet til eleven ikke blir så bra som det kunne og burde vært. Rapporten uttrykker dette på følgende måte:

«Forskning viser at en slik nedprioritering av kompetanse i spesialundervisningen bidrar til at læringsutbyttet for elevene blir dårligere enn det kunne ha vært om den pedagogiske og spesialpedagogiske kompetansen hadde vært på et høyt nivå» (s. 107)

Ordet nedprioritering i dette utdraget legger til grunn at økonomiske årsaker prioriteres høyere enn elevens læringsutbytte av skolene. I det ligger det en tanke om at bruken av assistenter er et bevisst og frivillig valg, som primært har som mål å holde kostnader nede. Dalen (2013), peker på at det er behov for flere spesialpedagoger, og at det har vært et fokus på behovet for en styrking av den spesialpedagogiske kompetansen i skolen. Det kan derfor tenkes at den utstrakte assistentbruken kommer av at det rett og slett ikke er nok undervisningspersonale med spesialpedagogisk kompetanse tilgjengelig. Det trenger ikke være et uttrykk for at man prioriterer økonomi høyere enn elevenes læringsutbytte.

Uansett kan man konkludere med at en representasjon i rapporten er at spesialundervisning bør gis av personer med tilstrekkelig pedagogisk og spesialpedagogisk kompetanse, noe som ikke skjer i tilstrekkelig grad i dagens system. I tillegg hevder man at det kan finnes økonomiske motiver bak den utstrakte bruken av assistenter, noe som også er en svakhet med dagens system.

### ***Delkapittel 3.3 – Forklaringer på hvorfor andelen spesialundervisning økes eller reduseres***

Dette delkapittelet tar for seg forklaringer på hvorfor andelen spesialundervisning øker, og viser også til praksis i kommuner og skoler som har et lavt omfang av spesialundervisning.

Når det kommer til den økningen i spesialundervisningens omfang man har sett, så fremkommer det blant annet at krav om mer tilpasset opplæring, prinsippet om tidlig innsats, skolens praksis og kvalitet og presset økonomi i skolesektoren er faktorer som fører til økt



omfang av spesialundervisning. For de kommunene med lavere andel av spesialundervisning forklarer rapporten at:

«Det synes å være en fellesnevner at finansieringsmodellene for skolene ikke utgjør et økonomisk insentiv for økt spesialundervisning» (s. 110)

Det pekes igjen på det økonomiske motivet med spesialundervisning, og at det ofte kan prioriteres høyere enn elevens faktiske læring og utvikling. Det virker å være en representasjon at det ofte er kommunens tilgang til ressurser som er avgjørende for om en elev får et enkeltvedtak heller enn elevens reelle behov.

### ***Delkapittel 3.4 – Elever som mottar spesialundervisning***

Når det kommer til elever som mottar spesialundervisning så slår ekspertutvalget fast at det ofte er egenskaper ved eleven som fører til spesialundervisning, og i liten grad faktorene rundt elevene.

Det konkluderes også med at:

«Elever med spesialundervisning skiller seg fra andre elever på flere måter. Elevene har ofte lavere trivsel, lavere motivasjon og arbeidslyst, lavere engasjement, mindre selvhevdelse og selvkontroll og svakere relasjoner til medelever.» (s. 114)

Som kilde for påstandene brukes artikkelen «Kva spesialundervisning handlar om» skrevet av Peder Haug i 2017. Artikkelen forklarer hvordan elever som mottar spesialundervisning skiller seg fra andre elever på følgende måte: «Analysane våre av det som særpregar elevane som får spesialundervisning viser at dei presterer lite, har lågt evnenivå, svak trivsel og manglande motivasjon.» Det som er interessant er at det i samme avsnitt også sies at andre elever som også har de samme trekkene ikke får spesialundervisning: «Mange elevar uten spesialundervisning skårar tilsvarande på dei same områda».

Det dette i praksis vil si er at selv om disse faktorene kjennetegner elevene som får spesialundervisning, kan man ikke konkludere med at det er gjennom spesialundervisningen at disse faktorene oppstår. Det er en sammenheng mellom disse faktorene og elever som får spesialundervisning, men en kan ikke slå fast noen kausalitet som sier at det er spesialundervisningen som påfører elevene disse faktorene.

Det fremkommer videre i delkapittelet at elever med spesialundervisning viser dårlig faglig progresjon, ifølge kartleggingsprøver gjort gjennom SPEED-prosjektet:

«Resultatene viste at elever som mottar spesialundervisning har en mindre fremgang i lesing og regning i løpet av ett år enn de 20 prosent mest lavtpresterende av de øvrige elevene. Dette innebærer

at elevene som mottar hjelp og støtte i form av spesialundervisning, har hatt mindre progresjon i læring i lesing og regning i løpet av ett år enn lavtpresterende elever som har vært i vanlig klasse uten ekstra hjelp og støtte». (s. 116)

Synet på spesialundervisning som presenteres her er at det ikke er effektivt med tanke på læringsutbyttet, og at lavtpresterende elever som ikke får spesialundervisning har bedre faglig progresjon. Det klargjøres at studien de viser til ikke er en effektstudie som sammenligner to tilfeldige elevutvalg med og uten spesialundervisning, og at resultatene derfor bør drøftes med forsiktighet. Likevel refereres det til samme studie når det senere i teksten (delkapittel 3.4.6) konkluderes med at «Elever som mottar spesialundervisning har ofte dårligere progresjon enn andre elever som strever i skolen, men som ikke får spesialundervisning». (s. 117).

Det virker noe merkelig å først bemerke at en studie bør drøftes med forsiktighet, for deretter å bruke den til å konkludere med. I det relevante delkapittelet refereres det heller ikke til noen andre studier for å bygge opp under konklusjonen. Uansett kan man konstatere at ifølge ekspertutvalget så har spesialundervisning liten effekt når det kommer til læringsutbytte.

Når det kommer til trivsel og tilhørighet hos elever som mottar spesialundervisning er det ett sitat jeg velger å peke spesielt på:

«Relativt mye av spesialundervisningen foregår utenfor klasserommet og i mindre grupper, eller én til én med spesiallærer, lærer eller assistent. Eneundervisning i små grupper vil potensielt gjøre noe med hvordan elevene opplever skolehverdagen. Barneombudet uttaler at elever som mottar spesialundervisning, lett kan føle seg sosialt stigmatisert. Tidligere studier antyder at elever som mottar spesialundervisning, generelt har lavere motivasjon og arbeidsinnsats, trives dårligere og opplever mer sosial isolasjon enn elever som ikke mottar spesialundervisning. For eksempel har en studie vist at mellom 80 og 90 prosent av norske elever trives meget godt eller svært godt på skolen. For elever med særskilte behov er derimot andelen av elever som trives, 70 prosent.» (s. 117)

Her fortelles det at spesialundervisningens form kan ha noe å si for hvordan de berørte elevene opplever sin hverdag. Det nevnes også en rekke negative egenskaper hos de elever som mottar spesialundervisning, og at de trives dårligere enn de elevene som ikke mottar spesialundervisning. Igjen blir spesialundervisning satt i sammenheng med negative konsekvenser, som lav motivasjon, lavere trivsel og dårligere relasjoner.

Når det kommer til studien det vises til i siste setning så virker det innlysende at det er en sammenheng mellom lavere mestring og det å motta spesialundervisning. Det virker også ganske naturlig at de elever som mestrer skolen dårligst, har lavere trivsel på skolen. Det kan derfor tenkes at det er mangelen på mestring i seg selv som fører til lavere trivsel, og ikke nødvendigvis spesialundervisningen. Funnet blir i rapporten fremstilt som om det er spesialundervisningen i seg selv som fører til at elever som mottar det trives dårligere enn elever som ikke mottar det.

En naturlig tolkning blir derfor at ekspertutvalget mener at spesialundervisning bærer med seg en rekke negative konsekvenser for de elever som mottar det.

### **Representasjoner i kapittel 3**

I dette kapitlet presenteres først og fremst grunnskolen, og hvordan spesialundervisningen fungerer og organiseres der. Vi har sett at ekspertutvalget er gjennomgående kritisk til dagens system og spesialundervisningens funksjon. Det poengteres også at det er en sammenheng mellom kvaliteten på den ordinære opplæringen og behovet for spesialundervisning. Jo bedre den ordinære tilpassede opplæringen er, jo mindre er behovet for spesialundervisning. Dette har vi sett i tidligere tekster i det spesialpedagogiske feltet, blant annet i NOU 2009:18 der en av hovedkonklusjonene var at forbedring av de allmenne ordningene var det viktigste grepet overfor barn og unge med særskilte behov.

En hovedrepresentasjon i dette kapitlet er at spesialundervisning ikke er et egnet verktøy i møtet med barn og unge med særskilte behov. Andre representasjoner som bygger opp under denne hovedrepresentasjonen er at spesialundervisning fører til lavere trivsel, mindre inkludering og ikke realiserer læringsutbyttet til elevene. I tillegg kan man se at ekspertutvalget er kritiske til det økonomiske aspektet ved spesialundervisning, nærmere bestemt at det finnes økonomiske motiv for å gi spesialundervisning, og at det derfor ikke alltid er barnets beste som er i fokus.

Disse representasjonene har vi også sett i de offentlige dokumentene vi har gått gjennom. En sentral representasjon i de dokumentene var at spesialundervisning er noe negativt som man ønsker mindre av, og at man ønsker at flere skal få hjelp gjennom den ordinære undervisningen. Dette er en representasjon som også kommer til syne i dette kapitlet av rapporten.



## **Kapittel 4.2 - *Kapittel 7 – Analyse av dagens system***

I dette kapitlet presenterer ekspertgruppen sine funn og konklusjoner om dagens spesialpedagogiske system. Dette kapitlet bygger derfor videre på blant annet de beskrivelsene vi så i kapittel 3 om grunnskolen. Innledningsvis i kapitlet legger ekspertgruppen frem sin hovedkonklusjon:

«Ekspertgruppens hovedkonklusjon er at vi i dag har et lite funksjonelt og ekskluderende spesialpedagogisk system for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging» (s. 215)

Dette er i tråd med de representasjonene vi så i kapittel 3 om at spesialundervisning slik det fungerer i dag ikke er hensiktsmessig. Denne representasjonen er gjennomgående i dette kapitlet, og systemet kritiseres blant annet for å være ekskluderende og føre til et dårlig læringsutbytte for de elevene det gjelder. Ekspertutvalget anklager også dagens spesialpedagogiske system for å løpe skolene sitt ærend, da det gir skolen som institusjon en mulighet til å se på eleven som utgangspunkt for problemer, i stedet for sin egen praksis. Dette kommer som en konsekvens av at systemet ifølge rapporten er for individorientert i møtet med eleven, der det ville vært mer hensiktsmessig å være mer systemorientert.

I delkapittel 7.1 – *Funn og konklusjoner*, sammenfatter ekspertutvalget det de legger til grunn for sin hovedkonklusjon.

### **Kapittel 7.1 – Funn og konklusjoner**

I dette kapitlet peker ekspertutvalget på de funn i deres analyse som bygger opp om deres hovedkonklusjon. De funnene jeg velger å fokusere på her er at systemet er ekskluderende og at den spesialpedagogiske kompetansen er for lav. Dette er tema som var sentrale i kapittel 3, og som også er gjennomgående i rapportens omtale av spesialundervisning og dagens system.

#### **Et ekskluderende system**

Ekspertutvalget er av den oppfatning at dagens spesialpedagogiske system er ekskluderende, først og fremst på grunn av måten det er organisert på. Det vises til at «størstedelen av spesialundervisningen foregår som gruppeundervisning eller enetimer utenfor klassen». Ekspertutvalget begrunner denne påstanden med en tabell som bygger på tall fra GSI (Grunnskolen Informasjonssystem) (s.98)

Andel elever mottar spesialundervisning hovedsakelig	i (den ordinære) klassen	i grupper på 6 elever eller flere	i grupper på 2-5 elever	alene
2017/18	40,2 %	8,1 %	38,8 %	12,9 %
2016/17	37,2 %	8,5 %	41,8 %	12,5 %
2015/16	34,5 %	8,8 %	44,0 %	12,6 %
2014/15	32,1 %	9,6 %	45,4 %	12,9 %
2013/14	27,6 %	10,9 %	48,7 %	12,7 %

Som vi ser her så er det 40,2% av elever som får spesialundervisning som får det i den ordinære klassen. Altså er det 59,8% av elever som får spesialundervisning som får det utenfor klasserommet, enten i grupper eller alene.

Det er likevel to ting en kan merke seg med disse tallene. For det første så har antallet som får spesialundervisning i den ordinære klassen økt med over 12 prosentpoeng fra 27,6% til 40,2%. Det er en økning som beskrives i kapittel 3, men som ikke kommenteres noe videre utover det. En slik økning må sies å være en positiv utvikling, både når man ser det i forbindelse med ekspertgruppens mandat, der inkludering er sentralt, og i forbindelse med utdanningspolitiske mål. Det fremstår derfor som noe merkelig at et slikt funn ikke kommenteres utover at man beskriver økningen i prosent.

Det andre man kan legge merke til er at tallet på de elever som hovedsakelig får spesialundervisning alene er 12,9%. Det en da kan spørre seg om er hvor ekskluderende det er for en elev å få spesialundervisning i gruppe. Det slår meg at gruppesammensetning og gruppestørrelse der har en viss betydning, og at en gruppe på seks elever eller flere ikke nødvendigvis vil føre til ekskludering i like stor grad som en mindre gruppe, og i hvert fall ikke i like stor grad som å motta spesialundervisning alene. Hvordan gruppene settes sammen, og hvilke elever de består av får man ikke informasjon om gjennom denne tabellen, så om det er flere elever med behov for spesialundervisning som mottar det sammen, eller om det er en gruppedeling av den ordinære klassen vites ikke.

Det er forståelig at man i denne forbindelse ønsker å skille mellom spesialundervisning som blir gitt i den ordinære klassen og den som blir gitt i grupper eller alene. Det man imidlertid kan merke seg er at man også kunne skapt et skille mellom spesialundervisning som gis til en elev alene og den som gis i et fellesskap i form av en gruppe eller klasserom, hvis man ønsket en slik vinkling. Det klargjøres heller ikke i teksten at andelen som får spesialundervisning

alene «bare» ligger på 12,9%, tallet slås sammen med de som får spesialundervisning i grupper.

Vi ser av dette at ekspertutvalget åpenlyst bærer på en representasjon om spesialundervisning som ekskluderende. Det man også ser er at positive funn som at andelen spesialundervisning som foregår i ordinær klasse går opp, ikke kommenteres. En kan også se at spesialundervisning i gruppe og spesialundervisning alene settes sammen for å bevise et poeng. Dette er med på å forme budskapet i teksten, og kan sees på som to bevisste grep for å bekrefte representasjonen om at spesialundervisning er ekskluderende.

### **Manglende kompetanse**

I rapporten gjøres det et poeng av at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i stor grad møter assistenter uten pedagogisk kompetanse. Dette mener ekspertutvalget er negativt i og med at lærerens kompetanse er helt avgjørende for barn og unges læring og utvikling.

I teksten heter det at «Om lag 50 prosent av de som mottar spesialundervisning i grunnskolen, har en assistent» (s. 215). Om dette betyr at denne halvparten mottar spesialundervisning fra en assistent, eller om de har en assistent med seg i ordinære timer, er vanskelig å tolke ut fra dette alene. I kapittel 3 av rapporten forklarte ekspertutvalget at «om lag 50 prosent av timene til spesialundervisning utføres av assistenter» (s. 104). Et tall som også gjengis i oppsummeringen av kapittelet.

Denne påstanden refererer til Utdanningsspeilet (2017). Der man kan lese følgende i kapittel 2.7:

«Over halvparten av assistenttimene går til spesialundervisning.

For skoleåret 2016-2017 rapporterte grunnskolene at dei brukte 8 900 årsverk til assistentar, ein auke på omkring 450 årsverk frå førre skoleåret. Assistentar er personale som mellom anna hjelper læraren med enkeltelevar i undervisninga.

Totalt går 63 prosent av assistenttimene til spesialundervisning.» (Utdanningspeilet, 2017)

Dette er det eneste som står om assistentbruk i spesialundervisningen i Utdanningspeilet. Her må det påpekes at det faktum at over halvparten av assistenttimene går til spesialundervisning, ikke betyr det samme som at halvparten av all spesialundervisningen gis av assistenter.

Tallmaterialet viser at bruken av assistenter i forbindelse med spesialundervisning er høy, men jeg klarer ikke å se hvordan de har kommet til konklusjonen av at halvparten av spesialundervisningen gjennomføres av assistenter ut fra det som kommer frem i Utdanningspeilet.

I kapittel 3 av rapporten kan man også lese at det i skoleåret 2016-2017 ifølge tall fra GSI (Grunnskolen Informasjonssystem) ble brukt «ca 9,5 millioner assistenttimer i spesialundervisningen og ca 6 millioner lærertimer i spesialundervisning».

Hvis vi ser på tallene man finner hos GSI fra skoleåret 2016-2017 så sier de oss følgende:

Hele landet (2016-17)

Generelt A. Elever B. Årstimer C. Årsverk **D. Spes.und.** E. Spr.min. F. Målform G. Fremmedspråk H. Fysisk akt. og leksehjelp I. Diverse J. SFO

18	Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig alene?
19	Hvor mange elever får spesialundervisning hovedsakelig organisert på en annen måte? (i bruk til og med skoleåret 2012-13)

#### Antall elever som får tildelt timer til spesialundervisning med undervisningspersonale

		1.-4. årstrinn	5.-7. årstrinn	8.-10. årstrinn	Gutter	Jenter	Sum	
20	Hvor mange får 1-75 timer per år?	GK	0	0	0	1 745	900	2 645
21	Hvor mange får 76-190 timer per år?	GK	0	0	0	15 810	7 786	23 596
22	Hvor mange får 191-270 timer per år?	GK	0	0	0	5 584	2 614	8 198
23	Hvor mange får 271 timer eller mer per år?	GK	0	0	0	8 909	4 090	12 999
24	76-270 timer per år? (i bruk til og med 2007-08)	GK				0	0	0
25	<b>Sum elever som får timer med undervisningspersonale (linje 20..24)</b>	GK	0	0	0	32 048	15 390	47 438

#### Antall elever som får tildelt timer med assistenter som del av enkeltvedtaket om spesialundervisning

			Gutter	Jenter	Sum
26	Hvor mange får 1-75 timer med assistenter per år?	GK	629	325	954
27	Hvor mange får 76-190 timer med assistenter per år?	GK	3 404	1 518	4 922
28	Hvor mange får 191-270 timer med assistenter per år?	GK	2 035	769	2 804
29	Hvor mange får 271 timer eller mer med assistenter per år?	GK	10 727	3 947	14 674
30	76-270 timer med assistenter per år? (i bruk til og med 2007-08)	GK	0	0	0
31	<b>Sum elever som får timer med assistenter (linje 26..30)</b>	GK	16 795	6 559	23 354

Jeg går her ut fra at tallene for undervisningspersonale er de tallene ekspertgruppen bruker når de i rapporten hevder at det ble brukt ca 6 millioner spesialundervisningstimer med lærere.

Det er verdt å merke seg at det er en vesensforskjell i de to kategoriene, da den ene kategorien heter «antall elever som får tildelt timer til spesialundervisning med undervisningspersonale» mens den andre heter «antall elever som får tildelt timer med assistenter som del av enkeltvedtaket om spesialundervisning». Altså får elever i den første kategorien tildelt timer til spesialundervisning med undervisningspersonale, mens i den andre kategorien får elever tildelt timer med assistent som del av vedtaket om spesialundervisning. Det er dermed ikke gitt at assistentene det er snakk om her skal gi spesialundervisning. Likevel så sammenlignes og omtales disse to kategoriene som om de skulle gitt et likt bilde av hvor mange spesialundervisningstimer som blir gitt av henholdsvis lærere og assistenter, selv om det ikke er tilfellet. I tillegg heter det at om lag 50 prosent av timene til spesialundervisning utføres av assistenter. Det refereres da til Utdanningsspeilet, men der sies det ikke at 50 prosent av



timene til spesialundervisning utføres av assistenter, men at 50 prosent av assistenttimene går til spesialundervisning.

Representasjonene som fremmes her er at spesialundervisning utført av assistenter ikke er bra nok til å ivareta læringspotensialet til elever med særskilte behov, og at assistentbruken i forbindelse med spesialundervisning er for omfattende. Så ser vi at ekspertutvalget vinkler teksten på en måte som gir et bilde av at de 6 millioner lærertimer og 9,5 millioner assistenttimer som de hevder går til spesialundervisning, er en sammenligning av samme ting, noe det altså ikke er. Det virker derfor som om at ekspertutvalget vinkler tallene og faktaene på en slik måte at de bedre skal støtte opp om representasjonen om at assistentbruk i spesialundervisningen i grunnskolen er for omfattende.

### **Delkapittel 7.2 – «Individperspektivet» og delkapittel 7.3 – «Relasjonell og kontekstuell forståelse»**

I disse kapitlene forklares forskjellen på et individperspektiv og et relasjonelt perspektiv. Individperspektivet tar først og fremst utgangspunkt i eleven, og dens vansker og plager, mens det relasjonelle heller tar utgangspunkt i læringsmiljøet og strukturene rundt eleven. Ekspertutvalget er av den oppfatning av at dagens system i for stor grad har tatt, og fortsatt tar, utgangspunkt i et individperspektiv i møtet med barn og unge med særskilte behov:

«Forvaltningen og videreføringen av dette individorienterte perspektivet med tilhørende årsaksforklaringer skjer i noen grad gjennom de tjenestene og profesjonene som forvalter det spesialpedagogiske feltet i barnehagen og skolen» (s. 218)

Dagens system er altså med på å opprettholde et individperspektiv på bekostning av et relasjonelt perspektiv.

Sammenhengen mellom kvaliteten på den ordinære opplæringen og behovet for spesialundervisning fremheves også i disse kapitlene. Det poengteres at man i et relasjonelt perspektiv vil forsøke å hjelpe elever med særskilte behov gjennom å tilpasse og forbedre den ordinære opplæringen, noe som vil føre til at behovet for spesialundervisning blir mindre. Et systemperspektiv vil altså være i tråd med de målsetningene man har sett hos politiske aktører, som ønsker at andelen som får spesialundervisning skal gå ned, samtidig som det vil føre til mer og bedre tilpasset opplæring.

### **Kapittel 7.4 – En for nær tilknytning mellom spesialundervisning og spesialpedagogikk**

I dette kapitlet ser ekspertutvalget nærmere på spesialundervisning og spesialpedagogiske tiltak og forholdet mellom de to. Som tittelen på kapitlet avslører, så er ekspertutvalget av

den oppfatning at det forekommer en uheldig blanding av begrepene spesialundervisning og spesialpedagogikk. De mener det burde vært en tydeligere distinksjon mellom spesialundervisning og spesialpedagogikk. En slik sammenblanding står i veien for en fleksibel bruk av spesialpedagogisk kompetanse, og for den videre utviklingen av spesialpedagogikk som fagfelt. Det poengteres også at spesialpedagogiske tiltak i større grad må være proaktive, og at dagens spesialundervisning fungerer for reaktivt.

At spesialundervisningen ifølge ekspertutvalget er for omfattende har vi sett eksempler på tidligere i denne studien, og i dette kapitlet forklares det at «Utfordringen er at for mange elever blir vurdert til å ha behov for spesialundervisning, og at elevenes utfordringer i liten grad forstås og analyseres som et allmennpedagogisk spørsmål» (s. 221). Her kan man igjen se ekspertutvalgets tanker om at elever helst bør få hjelp innenfor allmennpedagogikken, og at det er for mange elever som får spesialundervisning. En ser her at elevers utfordringer helst ønskes løst gjennom den ordinære opplæringen.

I delkapittel 7.4.1 – *Det er behov for spesialpedagogikk*, slås det fast at det er behov for spesialpedagogisk støtte for barn og unge i barnehage og skole, men at spesialpedagogikk må sees på som noe mer enn bare spesialundervisning:

«Barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skal få dette av velutdannede og kompetente spesialpedagoger når det er nødvendig. Dette innebærer at spesialpedagogiske tiltak i stor grad vil være proaktive gjennom å forebygge læringsmessige utfordringer for barn og unge» (s. 222)

Her ser vi igjen et fokus på kompetanse. Vi ser også at ekspertutvalget ønsker at spesialpedagogiske tiltak i større grad skal fungere proaktivt, for å bedre kunne forebygge vansker og plager hos elever.

Ekspertutvalget foreslår i rapporten å fjerne retten til spesialundervisning, men forklarer at det ikke betyr at det ikke skal gis spesialpedagogisk støtte i barnehage og skole, og poengterer at det vil få positive følger:

«Dette understreker at selv om ekspertgruppen i denne rapporten argumenterer for å fjerne retten til spesialundervisning i skolen og retten til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, innebærer ikke det at det skal være ulike former for spesialpedagogisk støtte i barnehage og skole. Tvert imot åpner dette for en mer fleksibel bruk av spesialpedagogisk kompetanse og en videreutvikling av spesialpedagogikk som fagfelt.» (s. 222)

Vi ser her en oppfatning av at spesialundervisning står i veien for en fleksibel bruk av spesialpedagogikk, og at fjerning av retten til spesialundervisning derfor vil føre til en bedre, mer fleksibel bruk av spesialpedagogikk. Dette kan sees på som et argument mot dagens

system som da ifølge ekspertutvalget ikke er fleksibelt eller bra nok. Det presenteres ingen mulige negative konsekvenser av fjerningen av retten til spesialundervisning i denne omgang.

Når det kommer til organiseringen av den spesialpedagogiske praksisen sier rapporten følgende:

«Hvordan den spesialpedagogiske praksisen skal organiseres og drives, er spørsmål som må drøftes i barnehager og skoler ut fra barn og unges behov og forutsetninger. I en del tilfeller kan spesialpedagogen arbeide proaktivt med lærerne og skoleledelsen, i andre tilfeller sammen med læreren i barnehagen og i klasserommet. Når dette ikke er tilstrekkelig, kan skolen organisere det slik at eleven, alene eller i en mindre gruppe, undervises av spesialpedagogen uten at det dermed kalles spesialundervisning.» (s. 223)

Ifølge dette så virker det som at det er skolene selv som skal bestemme hvordan spesialpedagogikken skal organiseres og legges opp, noe som i så fall vil åpne for regionale forskjeller i hvordan tilbudene til elever med særskilte behov blir. Eventuelle utfordringer ved å legge om til et slikt system diskuteres ikke.

I tillegg til det kan man i den siste setningen se at ekspertutvalget foreslår at når det er nødvendig så kan spesialpedagogikken organiseres slik at eleven mottar undervisning enten alene eller i mindre gruppe, uten at det kalles spesialundervisning av den grunn. Det virker å være en organisering som er veldig likt den spesialundervisningen som foregår i dag, og som kritiseres i rapporten for å være ekskluderende. Det kan derfor virke som at ekspertgruppen er av den oppfatning at undervisning alene eller i mindre grupper i noen tilfeller er nødvendig, men at man ikke ønsker at en slik praksis skal kalles for spesialundervisning.

Ekspertutvalget presiserer videre at:

«Målet bør imidlertid være at en slik organisering skal være kortvarig og at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i hovedsak deltar i den ordinære pedagogiske praksis i et inkluderende fellesskap.» (s. 223)

Det virker naturlig ut fra ekspertutvalgets mandat at man ønsker at spesialpedagogiske tiltak skal skje i et inkluderende fellesskap, og helst i den ordinære klassen. Det man kan spørre seg om er om dette forslaget egentlig skiller seg fra det man forsøker å få til i dagens system. Som vi har sett tidligere så viser tallene at andelen spesialundervisning som gis i ordinær klasse øker, andelen som får spesialundervisning i små grupper (2-5) har gått markant ned, og at andelen som får spesialundervisning alene ligger stabilt på 12-13%. En slik utvikling kan tyde på at det i dagens system allerede er et økt fokus på å gi elever med særskilte behov spesialundervisning i ordinær klasse, eller i større grupper.

Det vi ser her er en kritikk mot dagens system som ifølge ekspertutvalget verken er fleksibelt eller bra nok. Dette kan blant annet sees i sammenheng med at det i dagens system er et krav at det skal utarbeides en sakkyndig vurdering før det blir gitt spesialundervisning. Dette fører til at det tar lengre tid før man kan sette inn tiltak, ettersom PP-tjenesten må inn i bildet. En fjerning av retten til spesialundervisning vil også fjerne kravet om sakkyndig vurdering.

### **Kapittel 7.5 – Motsetninger mellom institusjonenes interesser og barn og unges behov**

I dette kapittelet forklarer ekspertutvalget at det for skolen som institusjon kan være ønskelig å ha et system som gir mulighet til å fokusere på eleven i forbindelse med vansker og utfordringer, og at spesialundervisningen på den måten kan tjene skolen og lærerne like mye som elevene. Det problematiseres også at det finnes økonomiske insentiver for å fokusere på barn og unges problemer og vansker, mens det finnes få eller ingen insentiver for å forbedre den ordinære pedagogiske praksisen. Vi kan se dette i sammenheng med det som ble skrevet om individperspektivet i delkapittel 7.2 og 7.3, der det ble klargjort at dagens system er preget av et individperspektiv som først og fremst har fokus på elevens vansker og plager, og ikke miljøet eller konteksten rundt eleven. Ekspertutvalget forklarer at spesialundervisning ofte kan få en avlastningsfunksjon:

«Mistilpasning gjennom dårlige læringsresultater og/eller atferdsproblemer står det opp til skolesystemet selv å definere. Senere bestemmer skolesystemet selv også hvilke tilbud disse elevene eventuelt skal få. Spesialundervisningen kan dermed også få noen avlastningsfunksjoner som tjener skolen og lærerne like mye som elevene.» (s. 224)

Ifølge ekspertutvalget så er altså systemet lagt opp på en slik måte at skolen i noen tilfeller drar mest nytte av det selv, og at det ikke alltid er elevenes beste som er høyeste prioritet. At skolen har makt til både å definere hvem som faller utenfor, og hvilket tilbud disse skal få problematiseres også.

Det forklares i delkapittel 7.5.1 at skolen har interesse av at de negative følgene ved skolen som institusjon blir skjult:

«Dette viser at skolen og sannsynligvis barnehagen i seg selv har interesse av og til en viss grad har etablert administrative systemer og en pedagogisk praksis som bidrar til at en del av de negative følgene ved institusjonene forblir skjult for omgivelsene. Sammenhengen mellom skolesystemets funksjon og resultater blir skjult fordi skolen har etablert et spesialpedagogisk system som skal «hjelp og støtte» disse elevene med ulike vansker.» (s. 224)

Igjen vises det til at det er ønskelig for skolen å ha systemer som skjuler institusjonens svakheter og negative konsekvenser, og at en måte det kan skjules på er gjennom det

nåværende spesialpedagogiske system. En funksjon av systemet er altså at det bidrar til at skolesystemet kan skjule sine negative sider.

I delkapittel «7.5.2 – Få insentiver som styrker en inkluderende praksis», så poengteres følgende:

«Problemet er at det er klare insentiver knyttet til å fokusere på barn og unges problemer og vansker. Det kan utløse ressurser til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, og ikke minst vil det bidra til at det blir iverksatt noe for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Det ligger ingen insentiver for de pedagogisk ansatte i barnehage og skole i å forbedre den mer ordinære pedagogiske praksisen.» (s. 225)

Som det forklares her så er en konsekvens av systemet at det ikke foreligger noen insentiver for å se på den ordinære praksisen og eventuelt endre den, i møtet med elever som sliter, mens det finnes økonomiske insentiver når man henviser til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Dette kan tolkes som at ekspertutvalget mener at disse insentivene er problematiske, og at det heller burde være insentiver for å endre den ordinære pedagogiske praksisen ved hver skole. En innsigelse mot dette er at et ganske stort insentiv ved å forbedre den ordinære pedagogiske praksisen er et økt læringsutbytte for alle elevene, noe alle ved en skole er ute etter.

Ekspertutvalget er helt klart av den oppfatning at dagens system er problematisk fordi det ifølge dem fungerer til å tjene skolen som institusjon like mye som elevene, og det gir skolene mulighet til å rette fokus mot elevers vansker i stedet for mot egen praksis.

## **Kapittel 7.6 – Allokering av ressurser**

Dette kapittelet handler om ressursbruk i forbindelse med spesialundervisning. Det poengteres at jo mer ressurser som går til spesialundervisning, jo mindre blir det igjen til den ordinære opplæringen. Om dette skriver ekspertutvalget:

«Det ser ut til at jo mer vi kan styrke den ordinære opplæringen gjennom universelle tiltak i klasserommet, jo bedre læringsutbytte får majoriteten av elevene. Når vi ser på statistikk over bruk av ressurser til spesialundervisning så ser vi at store ressurser brukes på små vedtak, dvs. fra 1-5 timer i uken. Å flytte de ressursene til ordinær opplæring vil etter vår mening være med på å sikre at flere får større utbytte av opplæringen, også de elevene som i dag har små vedtak.» (s. 226)

Her ser vi igjen tanken om at styrking av den ordinære opplæringen vil føre til bedre læringsutbytte. Å bruke mer ressurser i den ordinære opplæringen, på bekostning av de elevene som ville fått spesialundervisning i et lite omfang, sees derfor på som et godt grep for å sikre at flere får et bedre læringsutbytte av undervisningen.

## Representasjoner i kapittel 7

I dette kapittelet har ekspertgruppen gjort en analyse av det nåværende systemet. I og med at dette kapittelet bygger sitt faktagrunnlag på kapittel 3, så er det naturlig at de representasjonene vi ser her, også var synlige i kapittel 3. Jeg har her valgt fire representasjoner rundt spesialundervisning som preger kapittelet. De handler om inkludering/ekskludering, kompetanse, individperspektivet, og forskjellen mellom spesialpedagogikk og spesialundervisning.

Ekspertutvalget bærer som sagt på en åpenbar representasjon av at spesialundervisning er ekskluderende. Denne representasjonen manifesterer seg i teksten gjennom at både tekst og tallmaterialet formuleres på en måte som forsterker inntrykket av at dagens praksis fungerer ekskluderende.

En annen sentral representasjon er at den spesialpedagogiske kompetansen i det nåværende systemet er for dårlig. Dette underbygges av en forklaring av at barn og unge med særskilte behov ofte møter assistenter i forbindelse med spesialundervisning, noe som fører til et dårlig læringsutbytte for disse elevene. Vi ser også i teksten at ekspertutvalget sammenligner timer som blir tildelt til spesialundervisning med undervisningspersonale, og timer med assistenter som en del av enkeltvedtaket om spesialundervisning. Dette er to ulike kategorier, men det fremstår i teksten som at en time med assistent automatisk betyr at assistenten gir spesialundervisning den timen, noe som ikke trenger å være tilfellet.

Det blir forklart at individperspektivet står sterkt i dagens spesialpedagogiske system, noe som er problematisk fordi det fører til at skolene i liten grad ser på sin egen praksis, men heller identifiserer elevene som kilde til problemet. En representasjon i så måte er at individperspektivet er en dårlig måte å møte elever med spesielle behov på, og at et mer relasjonelt perspektiv ville vært bedre. Ekspertgruppen sier også i denne forbindelse at det er en nær sammenheng mellom kvaliteten på den ordinære undervisningen i skolen og behovet for spesialundervisning, noe som brukes for å støtte opp om det relasjonelle perspektivet. Det er ifølge ekspertutvalget for mange elever som mottar spesialundervisning som heller kunne og burde fått hjelp gjennom bedring av den ordinære opplæringen, noe som også indirekte støtter opp om ideen om at et relasjonelt perspektiv vil være bedre for elevene.

En annen representasjon er at spesialundervisning står for en lite fleksibel bruk av spesialpedagogikken. Dette kan man blant annet se gjennom deres forslag om å fjerne retten til spesialundervisning, noe som ekspertutvalget forklarte ville føre til en mer fleksibel bruk

av spesialpedagogisk kompetanse. Bruken av spesialundervisning er derfor uheldig, da det ifølge ekspertutvalget bidrar til at det spesialpedagogiske tilbudet blir for ensidig, samtidig som det står veien for en mer proaktiv tilnærming. Spesialundervisning sees her på som en reaktiv form for spesialpedagogikk. Fjerning av retten til spesialundervisning er et grep som har blitt foreslått tidligere (i NOU 2009:18, og NOU 2003:16), så her ser vi at ekspertutvalget stiller seg bak forslagene som kom i de utredningene angående rett til spesialundervisning.

Disse representasjonene sier oss noe om hvordan ekspertutvalget oppfatter spesialundervisningen både angående hva det bør innebære og hvordan den bør fungere. Vi ser at spesialundervisning sees på som nærmest utelukkende negativt, som en ekskluderende praksis med lavt læringsutbytte for de elever det gjelder, samtidig som de som gir spesialundervisningen ofte er assistenter uten spesialpedagogisk kompetanse. En ser også at ekspertutvalget er av en oppfatning av at flest mulig bør få hjelp innen det ordinære opplæringstilbudet, og at spesialundervisning står i veien for en mer fleksibel bruk av spesialpedagogiske tiltak.

Det disse representasjonene bygger opp under, er en hovedrepresentasjon om at spesialundervisning ikke er et positivt eller effektivt virkemiddel i møtet med barn og unge med særskilte behov. Dette er også en representasjon som står sterkt i det spesialpedagogiske feltet, som vi har sett i de dokumentene vi har gått gjennom tidligere i denne studien.





## **Kapittel 4.3 - Kapittel 8 – Forslag til et helhetlig pedagogisk system**

Som vi har sett i de to kapitlene som allerede har blitt analysert så er ekspertutvalget kritisk til dagens system, hvordan det møter barn og unge med særskilte behov, og effekten spesialundervisning har for disse elevene. I dette kapitlet fremmer ekspertutvalget et forslag om et nytt helhetlig pedagogisk system, som skal erstatte det systemet vi har i dag. Jeg vil gå nærmere inn på de forslagene som er mest relevante i forbindelse med denne studien, og se om de bygger på de samme representasjonene vi har sett tidligere i denne rapporten, og om det eventuelt kommer frem noen nye representasjoner.

### ***Delkapittel 8.1 – Bakgrunn og hovedmodell***

Her gis det en kort gjennomgang av dagens system, slik det har fungert siden implementeringen i 1976. Systemets problematiske faktorer som ble nevnt i de tidligere kapitlene blir gjentatt her. Man konkluderer med at «dette omfattende spesialpedagogiske systemet ikke fungerer etter hensikten» (s. 232). Det poengteres også at hovedprinsippene i systemet hovedsakelig har vært de samme siden implementeringen av det spesialpedagogiske støttesystemet i 1976.

Ekspertutvalget konkluderer derfor med at det er behov for et helt annet pedagogisk støttesystem, enn det man har i dag. Det forklares at «det helhetlige systemet som beskrives i dette forslaget, innebærer en grunnleggende inkluderende tilærming» (s.233). Videre så presenteres hovedprinsippene som skal gjelde for det nye systemet:

- Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole skal få nødvendig hjelp og støtte der de er.
- Denne hjelpen og støtten skal iverksettes tidlig, den skal være tilpasset den enkelte og foregå innenfor inkluderende fellesskap
- Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage og skole skal møte lærere med relevant og formell pedagogisk kompetanse
- Den pedagogiske veiledningstjenesten skal organiseres slik at den er nærmest mulig barnehager og skole. (s. 233)

Vi ser her at prinsippene for det nye systemet er i samsvar med de uttalte utdanningspolitiske målene om at elevers vansker i hovedsak skal behjelpes gjennom tidlig innsats og tilpasset opplæring. I tillegg betones viktigheten av kompetanse og inkludering. Dette bygger videre på representasjonene vi så tidligere om at dagens system, som har spesialundervisning som hovedvirkemiddel, virker ekskluderende og er preget av for lite spesialpedagogisk kompetanse.

## ***Delkapittel 8.2 - Støtte til barn og unge***

Her klargjøres viktigheten av at barn og unge med særskilt behov tidlig og raskt får hjelp der de er, og at de blir møtt av personer med høy formell og reell kompetanse. Videre følger det utover i kapittel 8 en rekke forslag og prinsipper som sier hvordan systemet skal fungere og hva det skal bygge på. Jeg vil i det følgende presentere de forslagene jeg mener er mest relevante i forbindelse med denne studien.

### ***Delkapittel 8.2.1 – Inkluderende og tilpasset opplæring/pedagogisk praksis i barnehage og skole***

I dette delkapittelet kommer ekspertutvalget med følgende forslag:

#### **Forslag**

Alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehagen og skolen skal ha rett til lærere med pedagogisk godkjent utdanning. (s. 235)

#### Obligatorisk kartlegging og tidlig innsats

Rett etter skolestart gjennomføres det en kartleggingsprøve av barns leseferdigheter og sosiale ferdigheter. Elevene som presteres i de laveste 20 prosentilene, får umiddelbart ekstra pedagogisk hjelp og støtte. (s. 236).

Vi ser at det her er et fokus på kompetanse, og at det foreslås å innføre en rett til lærere med godkjent pedagogisk utdanning for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Dette er et tema, og en representasjon, som har vært gjennomgående i rapporten, nemlig at barn og unge i dag ofte møter assistenter og andre ansatte uten spesialpedagogisk kompetanse i forbindelse med spesialundervisning.

I tillegg ser vi at ekspertutvalget foreslår at alle barn skal gjennom en kartleggingsprøve rett etter skolestart. Dette er i tråd med prinsippet om tidlig innsats. Det er også i tråd med prinsippet *Fange opp – Følge opp* som ble presentert i *Meld. St. 18 (2010-2011) – Læring og fellesskap*. En kan også legge merke til at en ikke bruker begrepet *spesialundervisning* her, men heller kaller det *ekstra pedagogisk hjelp og støtte*. Det tyder på at ekspertutvalget ønsker å gå bort fra begrepet spesialundervisning, og heller bruke andre begreper i forbindelse med spesialpedagogiske tiltak.

### ***Delkapittel 8.2.2 – Et pedagogisk støttesystem i alle barnehager og skoler***

I dette delkapittelet poengteres det innledningsvis at «om lag 15-25 prosent av barn og unge har behov for en særskilt tilrettelegging utover den vanlige eller ordinære pedagogiske praksis». Vi så i kapittel 7 at i dagens system er det rundt 8% av alle elever som får spesialundervisning, så det vil si at det ifølge denne rapporten er en vesentlig andel av elever

som sliter som ikke får hjelp i form av spesialundervisning i dagens system. Ekspertutvalget ønsker derfor at hver barnehage og skole skal ha et eget pedagogisk støttesystem, for å sørge for at flere barn og unge som har særskilte behov faktisk skal få hjelp:

**Forslag**

Det etableres et pedagogisk støttesystem i alle barnehager og skoler. Et pedagogisk støttesystem skal sikre at alle barn og unge mottar ekstra tid og støtte til å lære så snart de opplever problemer med faglig/språklig og/eller sosial læring og utvikling. Dette pedagogiske støttesystemet er ikke et tilbud du blir sendt til, men et system som sikrer deg tilpasset opplæring og læring i fellesskapet. (s. 238)

Ekspertutvalget forklares også at det ikke skal være behov for en sakkyndig vurdering og enkeltvedtak for å få hjelp fra det pedagogiske støttesystemet. Vi ser dermed en nokså markant forskjell fra dagens system, som altså både krever sakkyndig vurdering, og som også involverer andre institusjoner enn skolen når en elev skal motta hjelp i form av spesialundervisning.

Videre i rapporten så heter det at «støttesystemet kan ses som en operasjonalisering av tilpasset opplæring...» (s.239), og vi kan med det se en henvisning til det utdanningspolitiske målet om tilpasset opplæring som har blitt fremhevet i så godt som alle tekster vi har sett på i vår redegjørelse av diskursen.

Når det kommer til det nåværende systemet som er basert på spesialundervisning, så omtales det i dette delkapittelet som et «spesialpedagogisk rettighetssystem», mens det nye forslaget ifølge ekspertutvalget vil være et «helhetlig system for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging» (s. 235). Uttrykket «spesialpedagogisk støttesystem» brukes også om det nye foreslåtte systemet. Dette er en negativ språklig formulering om dagens system, der ekspertutvalget fremstiller det som om det er rettighetene som er i fokus. På den andre siden ser vi at det nye systemet omtales som et «fleksibelt støttesystem» (s. 241). Inntrykket blir da at det nye systemet har fokus på å støtte elever, mens det nåværende systemet først og fremst er opptatt av elevers rettigheter, og ikke nødvendigvis deres behov.

### ***Delkapittel 8.3 - Støtte til lærere, skoler og barnehager***

Det forklares her at «utvikling og opprettholdelse av en inkluderende og tilpasset opplæring for barn og unge er en utfordrende og kompleks oppgave for lærere, barnehager og skoler». Igjen så poengteres målet om en inkluderende og tilpasset opplæring, og ekspertutvalget poengterer også at det er ønskelig med en kompetanseheving når det kommer til spesialpedagogikk:

### **Forslag**

Desentraliserte kompetansemidler skal brukes for å utvikle spesialpedagogisk kompetanse  
Desentraliserte kompetansemidler knyttes direkte til spesialpedagogisk kompetanseheving av lærere som arbeider med barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Slik skal det utvikles kompetanse i barnehager og skoler med fokus på å realisere en tilpasset og inkluderende pedagogisk praksis (s.245)

Vi ser her et fokus på kompetanse, som også har vært et tema tidligere i rapporten.

Ekspertutvalget kritiserte da dagens system for å ofte møte de aktuelle elevene med for lite kompetanse. Et ønske om en forbedring av kompetansen bygger opp om synspunktet og representasjonen om at manglende kompetanse preger dagens system.

### ***Delkapittel 8.3.2 – En lokal pedagogisk veiledningstjeneste***

I dette delkapittelet så betoner ekspertutvalget viktigheten av at lærere og ansatte får nødvendig hjelp og støtte, og foreslår derfor å erstatte dagens PP-tjeneste med det de kaller en pedagogisk veiledningstjeneste. Denne pedagogiske veiledningstjenesten skal etableres i alle kommuner og fylkeskommuner. Det heter at «tjenesten skal primært finnes i den enkelte skole og barnehage. Det er naturlig at mange av de ansatte i tidligere PP-tjeneste blir en del av denne pedagogiske veiledningstjenesten» (s. 246). Dette kan sees på som en kritikk mot måten PP-tjenesten fungerer i dagens system, og ekspertutvalget kritiserer også direkte måten PP-tjenesten jobber på innen dagens system:

Dagens PP-tjeneste bruker en altfor stor del av sin arbeidstid på sakkyndige vurderinger, og systemrettet arbeid i form av blant annet veiledning i skoler og barnehager skjer kun i begrenset omfang (s. 246).

Denne kritikken kan sees i sammenheng med det som ble skrevet om individperspektivet kontra systemperspektivet tidligere. Det kritikken her går ut på er at PP-tjenesten i for stor grad jobber ut fra et individperspektiv, og at systemrettede tiltak neglisjeres. Dette stemmer overens med kritikken vi tidligere har sett, om at dagens system i for stor grad er preget av et individperspektiv.

Videre i delkapittelet kan vi også lese at det nye systemet skal være systemorientert i sin tilnærming:

Den pedagogiske hjelpe- og veiledningstjenesten skal ha en systemorientert tilnærming i sitt arbeid. Det innebærer at fokus skal være på undervisningen / pedagogisk arbeid og læringsmiljø i skoler og barnehager og den sammenheng det er mellom pedagogisk praksis og barn og unges læring. Det er ved å endre på praksis at barn og unge kan øke sitt læringsutbytte, og dermed er det avgjørende at denne tjenesten har en systemisk tilnærming. (s. 248)

Ifølge ekspertutvalget er det altså avgjørende at en slik veiledningstjeneste er systemorientert i sin tilnærming. Ser man dette i sammenheng med det som ble skrevet om PP-tjenesten kan

man helt klart skimte en representasjon av at dagens system er for individorientert, og at man heller er tjent med et system som er systemorientert i sin tilnærming til spesialpedagogikk.

### ***Delkapittel 8.4 – Nødvendige regelverksendringer***

I dette delkapittelet presenterer ekspertgruppen de endringene i regelverket som er nødvendige for implementeringen av det nye systemet. En av de mest sentrale endringene er fjerningen av retten til spesialundervisning:

Ekspertgruppens forslag innebærer at retten til spesialpedagogisk hjelp og retten til spesialundervisning erstattes med nye bestemmelser som sammen med øvrige forslag til «systemendringer» sikrer barn og unges pedagogiske og spesialpedagogiske behov på en bedre måte

Vi ser her at ekspertutvalget er av den oppfatningen at fjerningen av retten til spesialundervisning vil føre til at man sikrer barn og unges spesialpedagogiske behov på en bedre måte. Dette er ingen overraskende konklusjon eller et overraskende forslag, gitt de representasjonene vi tidligere har sett komme frem. Både i denne rapporten, og i diskursen rundt så har vi sett et negativt syn på spesialundervisning og dagens system. Likevel føler jeg det er verdt å poengtere at en kunne prøvd å få til tiltakene som er foreslått, innenfor det allerede eksisterende systemet.

Det klargjøres videre i kapittelet at barn og unge har rett til både barnehageplass og grunnskoleopplæring, og at det er barnehagen og skolen som skal sørge for at alle får et tilpasset og inkluderende pedagogisk tilbud. Ekspertutvalget slår fast at «disse rettighetene gjelder alle barn og unge, også barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging» (s. 253). Disse rettighetene er ifølge ekspertutvalget tilstrekkelige for å sikre et forsvarlig læringsutbytte for barn og unge med særskilte behov:

Ekspertgruppen er av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig og nødvendig med en individuell rettighet utover dette til noen bestemte grupper av barn og unge i barnehage og skole. (s. 253)

Ekspertutvalget er dermed av den oppfatning at barn og unge med særskilte behov ikke trenger ekstra rettigheter, men kan få sine behov tilstrekkelig ivaretatt gjennom ordinær tilpasset opplæring.

Andre forslag i dette delkapittelet er å innføre «en plikt for barnehager og skoler til å sikre et inkluderende pedagogisk barnehage- og opplæringstilbud for alle barn og unge». I tillegg til en innføring av «konkrete bestemmelser om at alle barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging får tiltakene planlagt, utarbeidet og vurdert av ansatte med relevant og/eller spesialpedagogisk kompetanse» (s. 254). Det presiseres også at «regelverket må slå fast at alle

barnehager og skoler skal ha et pedagogisk og spesialpedagogisk støttesystem internt i institusjonen».

Enkeltelevers rett til spesialundervisning skal altså erstattes med en plikt i skoler til å sikre et inkluderende pedagogisk opplæringstilbud for alle barn og unge, i tillegg så skal alle barn og unge med særskilte behov møtes av ansatte med relevant og/eller spesialpedagogisk kompetanse. Disse forslagene kan sees på som at man ønsker å gå fra det som i dag betegnes som et individorientert system til et system man beskriver som mer systemorientert, som har fokus på skolens plikter heller enn elevenes rettigheter.

### **Representasjoner i kapittel 8**

Når det kommer til hvilke representasjoner som fins i dette kapitlet, så kjenner vi igjen mye av det vi ser. I all hovedsak så handler dette kapitlet om implementeringen av et nytt spesialpedagogisk system. Ekspertutvalget er av den oppfatning at det trengs et helt nytt pedagogisk støttesystem for å gi barn og unge med særskilte behov den støtten de trenger. En hovedrepresentasjon her er at dagens system med spesialundervisning ikke er hensiktsmessig for barn og unge med særskilte behov, det er også en representasjon vi har sett prege alle kapitlene vi har sett på i denne analysen.

Ekspertutvalget foreslår å fjerne retten til spesialundervisning, noe som klart og tydelig kommuniserer deres negative syn på spesialundervisning som metode for å hjelpe barn og unge med særskilte behov. Utenom det så blir ikke spesialundervisning nevnt i det hele tatt i forbindelse med det nye pedagogiske støttesystemet, så det er åpenbart at de ikke ønsker at det nye systemet skal assosieres med spesialundervisning i det hele tatt. Kritikken mot spesialundervisning slik det fungerer i dagens system har vært gjennomgående i hele rapporten, og fjerning av retten til spesialundervisning kan sees på som en naturlig forlenging av den kritikken.

Et annet sentralt aspekt i forbindelse med det nye støttesystemet er tematikken rundt individperspektiv og systemperspektiv. Vi har sett at ekspertutvalget er kritisk til dagens system som er preget av en individorientering, der det som regel er elevens plager og vansker som er i fokus. Ifølge ekspertutvalget er det for lite fokus på læringsmiljøet og omgivelsene rundt eleven. Ekspertutvalget utdyper denne kritikken i dette delkapitlet og skriver at PP-tjenesten bruker for mye tid på å utforme sakkyndige vurderinger, og for lite tid på systemrettet arbeid. I det nye støttesystemet ønsker ekspertutvalget en dreining i retning av en systemorientering, og skriver i rapporten at det er avgjørende at et slikt system har en

systemorientert tilnærming. Representasjonen her er at barn og unge er best tjent med et pedagogisk støttesystem som baserer seg på en systemorientering, og at dagens system er preget av en individorientering som ikke er hensiktsmessig. Det er altså en forbedring av den ordinære opplæringen som er målet man ønsker å nå, og også virkemiddelet man ønsker å bruke for å oppnå best mulig læring for barn og unge med særskilte behov.

Det har lenge vært et utdanningspolitisk mål at barn og unge med særskilte behov først og fremst skal få hjelp gjennom tidlig innsats og tilpasset opplæring. Ekspertutvalget har i rapporten pekt på at andelen som får spesialundervisning øker med klassetrinnene, noe som er i strid med prinsippet om tidlig innsats, de har også pekt på det faktum at bedre tilpasset opplæring fører til mindre spesialundervisning, i tillegg til at spesialundervisning fungerer ekskluderende. Det blir også forklart at det nye støttesystemet skal baseres på inkludering, tilpasset opplæring og tidlig innsats. Vi ser med det at ekspertutvalget stiller seg bak disse prinsippene som har vært sentrale i utdanningspolitikken, og i den spesialpedagogiske diskursen. Vi ser med det en representasjon av at inkludering, tilpasset opplæring, og tidlig innsats er viktige midler og mål i møtet med barn og unge med særskilte behov, og at dagens system med spesialundervisning gjør det vanskeligere å nå disse målene.





## **Kapittel 4.4 - Representasjoner i rapporten**

I denne analysen har vi sett at det i rapporten kommer frem flere representasjoner angående spesialundervisning, spesialpedagogikk og dagens spesialpedagogiske system.

Hovedrepresentasjonen er slik det kommer frem i denne analysen at spesialundervisning er en dårlig måte å møte barn og unge med særskilte behov på. Dette er et tema gjennom hele rapporten, og dette negative synet på spesialundervisning bærer også med seg, og bygger på, en rekke andre representasjoner. Jeg har her valgt meg ut de tre representasjonene jeg mener er mest fremtredende i rapporten.

### *Inkludering/ekskludering*

I mandatet til ekspertutvalget sto det at målet var å sørge for at «barn og unge med særskilte behov får et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i barnehage og skole». Økt inkludering er et av målene som fremheves i mandatet bak rapporten, og det er dermed ganske åpenlyst at de er av den oppfatning at inkludering er et viktig prinsipp i forbindelse med spesialpedagogikk. Samtidig har vi sett at ekspertutvalget kritiserer spesialundervisning for å virke ekskluderende slik den fungerer i dag. Dette poengteres blant annet gjennom bruken av alternative læringsarenaer i dagens system, og tall som viser at en relativt stor prosentandel av de som får spesialundervisning får det utenfor den ordinære klassen.

Representasjonen her er at et spesialpedagogisk system bør fungere inkluderende og ikke bidra til ekskludering av de som får hjelp av systemet. I tillegg ser vi en representasjon av at dagens system fungerer ekskluderende.

Denne representasjonen kan vi se gjennomgående i de tre kapitlene som er analysert i denne studien, både gjennom kritikk av alternative læringsarenaer som vi så i kapittel 3, en hovedkonklusjon i kapittel 7 som sier at dagens system er ekskluderende, og det presiseres i kapittel 8 at det nye systemet skal ha en grunnleggende inkluderende tilnærming.

Vi har dermed sett at representasjonen om manglende inkludering i dagens system med spesialundervisning er gjennomgående, og preger hele rapporten.

### *Kompetanse*

Dagens system er ifølge rapporten organisert, på en slik måte at elever som har behov for særskilt tilrettelegging og får innvilget vedtak om spesialundervisning, ofte møter assistenter

og andre ansatte som mangler den nødvendige kompetansen for å sikre et forsvarlig læringsutbytte. Dette fører igjen til at elever som mottar spesialundervisning får et dårligere læringsutbytte enn de kunne og burde hatt.

Representasjonen her er at spesialundervisning eller spesialpedagogiske tiltak, bør gis av lærere eller andre ansatte som har tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse. I tillegg til det kan vi også se en representasjon av at dagens system ikke møter barn og unge med særskilte behov med tilstrekkelig kompetanse. Dette er representasjoner vi kan se i alle tre kapitlene i denne analysen. I kapittel 3 pekes det på det man kaller en nedprioritering av kompetanse i spesialundervisning, noe som fører til et dårligere læringsutbytte. I kapittel 7 hevdes det at barn og unge med særskilte behov i for stor grad møter assistenter uten spesialpedagogisk kompetanse når de mottar spesialundervisning. Til slutt, i kapittel 8 vil ekspertutvalget innføre en rett for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging til å møte lærere med relevant og høy pedagogisk og/eller spesialpedagogisk kompetanse.

En kan dermed se at disse representasjonene om kompetanse, og manglende kompetanse i det nåværende systemer er noe som preger hele rapporten.

#### *Individ- og systemperspektiv*

I rapporten så forklares det at man i et individperspektiv først og fremst tar utgangspunkt i elevens vansker og plager når slike oppstår, mens man i et relasjonelt- eller systemperspektiv, tar utgangspunkt i konteksten eleven er i, og omgivelsene rundt. Dagens system er ifølge ekspertutvalget preget av et individorientert perspektiv, der man tar utgangspunkt i elevens plager, og ikke i stor nok grad ser på omgivelsenes rolle i forekomsten av elevens plager og vansker. I et relasjonelt perspektiv vil man forsøke å hjelpe elever gjennom å tilpasse og forbedre den ordinære opplæringen, heller enn å ty til spesialundervisning og spesialpedagogiske tiltak. Individperspektivet fører derimot til at man i skolen ser på eleven som problemet i stedet for å se på egen praksis som et mulig problem.

Tematikken rundt individ- og systemperspektiv er noe som først og fremst preger kapittel 7 og 8 i denne rapporten. Representasjonen som kommer frem der er at et spesialpedagogisk system bør ta utgangspunkt i et systemperspektiv, og at individperspektivet som preger dagens system ikke er til det beste for elever med særskilte behov. I tillegg poengteres det at man i et relasjonelt perspektiv søker å forbedre den pedagogiske praksisen noe som vil komme flere elever til gode enn bare de som får spesialundervisning, i tillegg til å være i tråd med målet om tilpasset opplæring.

Representasjonen her er at man er best tjent med et relasjonelt eller systemperspektiv i et pedagogisk støttesystem. Dette vises både gjennom kritikken av dagens system som man mener er for individorientert, og i forslaget til et nytt støttesystem der man sier at et slikt system må bygge på en systemorientert tenkning.

### *Oppsummering*

Det disse representasjonene har til felles er at de bærer på en negativ oppfatning av dagens system generelt, og mer spesifikt så har de en negativ oppfatning av spesialundervisning både når det kommer til læringsutbytte og inkludering. I tillegg kan man peke på en rekke andre representasjoner i teksten angående spesialundervisning slik som at det har negative konsekvenser for de elever som får det, at systemet er lagt opp på en måte som gjør at det blir enklere for skolene å skjule sine feil gjennom å gjemme seg bak elevenes mangler heller enn å se på egen praksis, og at det ofte er økonomiske motiver som står bak vedtak om spesialundervisning.

For å oppsummere vil jeg si at de representasjonene vi har sett i rapporten bygger opp under en hovedrepresentasjon av at dagens system ikke er hensiktsmessig i møtet med barn og unge med særskilte behov. Dette ser vi spesielt godt gjennom fremstillingen av systemet, og spesialundervisning, når det kommer til inkludering, kompetanse, og læringsutbytte for elever.



## **Kapittel 4.5 – Materialitet, intertekstualitet og lagdeling**

I dette kapittelet vil jeg gå inn på det jeg mener er relevante funn når det kommer til materialitet, intertekstualitet og lagdeling.

### ***Materialitet***

Som tidligere forklart så består en diskurs både av språk og materialitet. I denne studien har vi først og fremst sett på språket gjennom å identifisere representasjoner. Det kan være interessant å helt kort oppsummere materialiteten i diskursen, og hvordan rapporten kan bidra til å endre den. Som tidligere forklart så er materialitet de materielle tingene i en diskurs, slik som institusjoner, lovverk og regler, og formelle rammeverk. I forbindelse med min studie blir det mest relevant å ta utgangspunkt i det gjeldende lovverket når vi snakker om materialitet.

Vi har sett at diskursen er preget av et ønske om endring av dagens praksis. Fra politisk hold er det bred enighet om at man ønsker et mindre omfang av spesialundervisning. Vi har sett at det også tidligere har vært foreslått å fjerne eller endre retten til spesialundervisning. Samtidig er det gjeldende lovverket utformet slik at man fortsatt har et spesialpedagogisk system som baserer seg på spesialundervisning og sakkyndige vurderinger. Det gir derfor mening å si at lovverket er en sentral del av diskursens materialitet ettersom det er lovverket som sier hvordan systemet skal fungere. I så måte kan rapporten sees på som et forsøk på å endre materialiteten i og med at den foreslår å gjøre om på det spesialpedagogiske systemet, gjennom blant annet å fjerne retten til spesialundervisning.

Om rapporten vil ha noen faktisk innvirkning på materialiteten i diskursen vites ennå ikke. Det kommer en stortingsmelding høsten 2019 som skal bygge på denne rapporten i tillegg til Stoltenberg-utvalget og andre tidligere stortingsmeldinger. Hvilke forandringer som finner sted, og om man får et nytt spesialpedagogisk system gjenstår dermed å se.

### ***Intertekstualitet***

Som tidligere nevnt så har intertekstualitet å gjøre med hvordan tekster taler til hverandre. Vi har nå sett hvilke representasjoner som finnes i diskursen, og hvilke som finnes i rapporten. Det blir dermed mest relevant å se på hvordan rapporten henviser til andre dokument og tekster i den spesialpedagogiske diskursen.

I denne rapporten vises det mye til tidligere forskning angående spesialpedagogikk og spesialundervisning. Forskningen det henvises til er for det meste skandinavisk og norsk, men det henvises også til internasjonal forskning noen steder. Rapporten referer også til norske offentlige dokument, slik som offentlige utredninger og stortingsmeldinger. I tillegg refereres det spesielt mye til Utdanningsdirektoratet.

Vi kan se at rapporten har mye til felles med de tidligere dokumentene vi har sett på i denne studien. Vi ser blant annet at i kapittelet der det foreslås et nytt system så forklares det at systemet skal bygges på prinsippene om tidlig innsats og tilpasset opplæring. Disse prinsippene har også vært helt sentrale i de dokumentene vi har sett på når vi har identifisert diskursen, og vi ser også at det i rapporten vises til disse prinsippene. I rapporten refereres det også konkret til alle de tekstene som vi har gått gjennom, foruten *St. Meld. Nr 16 (2006-2007) – Og ingen stod igjen* og *Meld. St. 20 (2012-2013) – På rett vei – Kvalitet og mangfold*.

Både prinsipp, tema og nøkkelord som har vært sentrale i tidligere dokument ser vi også i rapporten, i tillegg til at det henvises til de tekstene som er en del av den rådende spesialpedagogiske diskursen. Vi kan dermed se at det refereres både implisitt og eksplisitt til de tekstene som er en del av den rådende spesialpedagogiske diskursen.

### ***Lagdeling***

Lagdeling har som tidligere nevnt å gjøre med hvilke representasjoner som kan sies å være dominerende, og om det fins et hegemoni i diskursen. I denne studien har vi undersøkt hvilke representasjoner som finnes i den spesialpedagogiske diskursen, og har funnet noen representasjoner som har en veldig sterk posisjon. Vi har sett at det er bred enighet, og det jeg velger å kalle hegemoni, rundt oppfatningen og representasjonen av at tilpasset opplæring og tidlig innsats er de beste verktøyene i møte med barn og unge med særskilte behov. Dette er en representasjon vi har sett i så godt som alle de offentlige dokumentene vi har sett på, og den gjentas også i rapporten. Basert på det mener jeg man trygt kan si at denne representasjonen er en av de sterkeste på feltet, og en representasjon som virker å ha en hegemonisk status.

Vi kan også se at representasjonen om at spesialundervisning ikke er en hensiktsmessig metode for barn og unge med særskilte behov, har en sterk posisjon i diskursen. Det har blitt påpekt i de offentlige dokumentene at man ønsker at andelen barn som får spesialundervisning skal gå ned, og i rapporten foreslås det at retten til spesialundervisning skal fjernes. Denne representasjonen kan sees i sammenheng med representasjonen om

tilpasset opplæring, i og med at man ønsker at tilpasset opplæring skal gjøre spesialundervisning overflødig. Riktignok har vi sett at det ikke er konsensus når det kommer til det negative omdømmet spesialundervisning etter hvert har fått, da både Pedagogisk Institutt ved NTNU og Institutt for Spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo var kritiske til å fjerne retten til spesialundervisning, da det ble foreslått i NOU 2009:18.

Vi ser altså en dominerende representasjon som sier at spesialundervisning er en dårlig måte å ivareta barn og unges særskilte behov, og at man er bedre tjent med å bruke tilpasset opplæring som verktøy for å gi de den hjelpen de trenger. Denne dominerende representasjonen kan sies å ha et hegemoni på feltet, og er på den måten med å påvirke både praksis og tanker rundt både spesialundervisning og spesialpedagogikk. De representasjonene vi har sett komme frem i rapporten stiller seg i stor grad bak den dominerende representasjonen i diskursen.





## **Kapittel 5 – Konklusjon – Rapportens posisjon i diskursen**

Vi har i denne studien blitt kjent med hvordan den spesialpedagogiske diskursen ser ut, og hvilke representasjoner som er med å prege den. Vi har også sett hvilke representasjoner som kommer til syne i rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. I dette kapitlet vil jeg redegjøre for hvordan rapporten posisjonerer seg i den rådende diskursen. Dette vil jeg gjøre gjennom å sammenligne de representasjonene som preger diskursen, med de representasjonene som kommer frem i rapporten. Jeg vil da også kunne svare på om rapporten utgjør et brudd med den rådende diskursen, eller om det er mer snakk om en kontinuitet gjennom at rapporten bygger videre på det som allerede fins i diskursen. Jeg vil begynne med å kort gå gjennom de representasjonene og funn som ble avdekket i diskursen, før jeg går nærmere inn i rapporten og diskuterer hvilke representasjoner i den som stemmer overens med de vi finner i diskursen. Til slutt vil jeg gi en kort oppsummering og konklusjon av studien, ved å gi et konkret svar på problemstillingen.

### ***Den rådende diskursen***

Når vi har identifisert den rådende diskursen har vi tatt for oss sentrale offentlige dokument og utredninger som har vært betydningsfulle i forbindelse med spesialundervisning og spesialpedagogikk. Vi har sett at det over tid har vokst frem et stadig større ønske om at spesialundervisningen skal reduseres i omfang, og at barn og unge med særskilte behov skal få hjelp gjennom prinsippene om tidlig innsats og tilpasset opplæring. Dette har vi sett gjennom uttalte ønsker om at andelen elever som får spesialundervisning skal ned (NOU 2003:16, NOU 2009:18, Meld. St. 18 (2010-2011)), fremhevingen av prinsippet om tilpasset opplæring og styrking av den ordinære opplæringen som et bedre verktøy i møtet med elever med særskilte behov på enn spesialundervisning (NOU 2009:18, Meld. St. 18 (2010-2011), Meld. St. 20 (2012-2013)), og fremveksten av prinsippet om tidlig innsats som et verktøy for å få ned andelen som får spesialundervisning (St. Meld. Nr. 16 (2006-2007)). Vi har også sett at det har blitt foreslått å erstatte retten til spesialundervisning med en rett til «ekstra tilrettelegging i opplæringen» i NOU 2009:18, og i NOU 2003:16 ble det foreslått å fjerne bestemmelsene for spesialundervisning og styrke kravet om tilpasset opplæring. I tillegg til dette har det blitt hevdet at bedre tilpasset opplæring fører til mindre spesialundervisning, noe som vitner om en tanke om at god ordinær undervisning kan motvirke at vansker og plager utvikler seg hos elevene.

Spesialundervisning blir i disse dokumentene som regel kun nevnt i forbindelse med at man ønsker at omfanget av det skal gå ned. Forslagene som kommer i forbindelse med barn og unge med særskilte behov er at de først og fremst skal hjelpes gjennom prinsippene om tidlig innsats og tilpasset opplæring. En kan dermed se en tydelig hovedrepresentasjon av at spesialundervisning ikke er en god måte å møte barn og unge med særskilte behov på, og at man heller ønsker å møte disse barna med bedre tilpasset opplæring og tidlig innsats. Dette ser man gjennom at det i så godt som alle disse dokumentene presiseres at det er et mål at andelen som får spesialundervisning skal ned, man ønsker altså at så få barn som mulig skal få hjelp gjennom dagens spesialpedagogiske system.

Samtidig har vi sett at det har vært uenigheter på feltet rundt denne utviklingen, og det som har blitt beskrevet som et negativt syn på spesialundervisning og spesialpedagogikk. I høringssvarene til NOU 2009:18 pekte Pedagogisk Institutt ved NTNU på det de mente var en enten/eller tenkning når det kom til allmennpedagogikk og spesialpedagogikk. De delte ikke synet på at god allmennpedagogikk kunne forhindre at spesielle behov oppstår og utvikles, og kritiserte det de mente var et negativt syn på spesialpedagogikk og spesialundervisning. Institutt for Spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo stilte seg kritisk til det de mente var en undervurdering av behovet for god spesialpedagogisk kompetanse i skolen. I tillegg var det stridigheter innad i utvalget som sto bak NOU 2009:18 om balansen mellom en spesialpedagogisk og allmennpedagogisk tilnærming til utfordringene man sto ovenfor.

En utfordrende representasjon kan dermed sies å være at spesialpedagogikk og spesialundervisning er nødvendig i skolen, og at det ikke er nok med tilpasset opplæring og tidlig innsats for å hindre utviklingen av spesielle behov, plager og vansker hos elever.

### ***Rapportens posisjon i den rådende diskursen***

Vi har sett at den rådende diskursen er preget av en representasjon der man ser på tilpasset opplæring og tidlig innsats som de beste virkemidlene i møtet med barn og unge med særskilte behov. Samtidig har vi sett at dagens system som tar utgangspunkt i spesialundervisning har møtt stadig mer motbør, og det har lenge vært et utdanningspolitisk mål at andelen elever som får spesialundervisning skal ned. Diskursen er dermed også preget av en representasjon av at spesialundervisning ikke er en egnet metode å møte barn og unge med særskilte behov på. Vi har sett at dette er representasjoner som også fremkommer ganske klart i rapporten.

Representasjonen i diskursen om at barn og unge med særskilte behov best kan hjelpes gjennom tidlig innsats og tilpasset opplæring, ser vi også i rapporten. Ekspertutvalget er kritiske til dagens system, nettopp fordi de mener at spesialundervisning i for liten grad ivaretar disse prinsippene. I forslaget til et nytt støttesystem presiseres det også at det skal være basert på prinsippene om inkludering, tidlig innsats, og tilpasset opplæring. En kan altså se at rapporten deler representasjonen om at tidlig innsats og tilpasset opplæring er viktige prinsipper i forbindelse med spesialpedagogikk og barn og unge med særskiltes behovs læring.

I rapporten så foreslås det å fjerne retten til spesialundervisning. Dette kan ved første øyekast virke som et radikalt forslag, men som vi har sett så har det også tidligere blitt foreslått å fjerne retten til spesialundervisning. Tanken om at spesialundervisning bør fjernes eller erstattes bygger på et syn om at barn og unge vil få det bedre, både faglig og sosialt, under et annet system. Så skal det riktignok sies at ingen av de forslagene om å fjerne retten til spesialundervisning til slutt ble fulgt, men tanken om at den bør fjernes er ikke noe som er nytt i diskursen, det er et tema som debatteres og som har blitt debattert over tid. Forslaget om å fjerne retten til spesialundervisning trenger dermed ikke sees på som et brudd med den rådende diskursen, men kan heller som et bidrag i en allerede eksisterende debatt.

At ekspertutvalget går inn for å fjerne retten til spesialundervisning kan også sees på i lys av deres representasjon av at spesialundervisning ikke er til barn og unges beste. Dette kan sees i rapporten gjennom deres omfattende kritikk av spesialundervisning og dagens system. Det pekes blant annet på manglende læringsutbytte for elever som mottar spesialundervisning, sammenlignet med andre lavtpresterende elever som ikke mottar spesialundervisning, og lav kompetanse og utstrakt assistentbruk i forbindelse med spesialundervisning. I de offentlige dokumentene har vi sett at det ønskes at omfanget av spesialundervisningen skal ned, og vi har sett at det ønskes at den spesialundervisningen som gis skal være av en høyere kvalitet (NOU 2003:16). Den ønskede nedgangen i spesialundervisning som uttrykkes i diskursen kan også sees på som kritikk, den viser i hvert fall at det bildet som males av spesialundervisning er et negativt et. Rapporten skiller seg altså ikke fra diskursen i sin negative omtale av spesialundervisning, da synet og representasjonen som finnes om spesialundervisningen i diskursen i stor grad er negativ.

Vi har sett at det i noen av de dokumentene vi har gått gjennom finnes en tro på at god tilpasset opplæring kan bidra til at behovet for spesialundervisning minsker, og i ytterste konsekvens føre til at behovet forsvinner. Dette er en representasjon som vi også finner i rapporten, men med en sentral forskjell. For der vi har sett uttrykk for at god tilpasset

opplæring kan være en erstatning for spesialundervisning, så er ekspertutvalget av den oppfatning at det alltid vil være behov for spesialpedagogisk kompetanse, og at det alltid vil være noen elever som faller utenfor den ordinære opplæringen.

Alt dette tatt i betraktning, kan vi si at rapporten for det meste reflekterer de oppfatninger og representasjoner om spesialundervisning og dagens spesialpedagogiske system som allerede fins i den rådende spesialpedagogiske diskursen.

### **Avsluttende kommentarer og konklusjon**

Målet med denne studien har vært å finne ut av hvordan rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge* posisjonerer seg i den spesialpedagogiske diskursen. Det innebærer at jeg har forsøkt å svare både på hvordan den spesialpedagogiske diskursen ser ut, og hvordan rapporten posisjonerer seg i diskursen. For å gjøre denne prosessen så oversiktlig som mulig har jeg først kartlagt diskursen gjennom å undersøke hvilke representasjoner om spesialundervisning og dagens system som fins der. Deretter har jeg analysert rapporten for å avdekke de mest sentrale representasjonene som kommer frem i rapporten. Til slutt har jeg sammenlignet representasjonene i diskursen og representasjonene i rapporten, for å kunne si hvordan rapporten posisjonerer seg i diskursen.

Problemstillingen i denne studien er «Hvordan posisjonerer rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge* seg i den spesialpedagogiske diskursen i Norge?» Etter å ha identifisert diskursen og analysert rapporten er min konklusjon at rapporten posisjonerer seg inn under hovedposisjonen i diskursen, og deler den dominerende representasjonen vi har sett om at dagens system ikke er godt nok for å ivareta behovene til barn og unge med særskilte behov.

## Litteraturliste

Befring, E. & Tangen, R. (Red.). (2012) *Spesialpedagogikk*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Dalen, M. (2013). *Spesialundervisning – Til Elevens Beste (1. utg)*. Oslo: Gyldendal

Fasting, Hausstätter & Turmo. (2011). Inkludering og tilpasset opplæring for de utvalgte?. *Norsk pedagogisk tidsskrift* 02/2011, 85-90. Hentet fra <https://www.idunn.no/npt/2011/02/art03>

Haug P. (2011). God opplæring for alle – et felles ansvar. *Norsk pedagogisk tidsskrift* 02/2011, 129-140. Hentet fra <https://www.idunn.no/npt/2011/02/art04>

Institutt for Spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo. (2010). *Høringsuttalelse fra Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo, om NOU 2009:18 Rett til læring*. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/702f78000d2c480bad458032fb223f20/universitetet\\_i\\_oslo.pdf?uid=Universitetet\\_i\\_Oslo\\_\(13.01.2010\)](https://www.regjeringen.no/contentassets/702f78000d2c480bad458032fb223f20/universitetet_i_oslo.pdf?uid=Universitetet_i_Oslo_(13.01.2010))

Jørgensen, M.W. & Phillips, L. (1999) *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag

Kunnskapsdepartementet. (2004). *Kultur for læring* (St. Meld nr. 30 2003-2004). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/988cdb018ac24eb0a0cf95943e6cdb61/no/pdfs/stm200320040030000dddpdfs.pdf>

Kunnskapsdepartementet. (2006). *Og ingen stod igjen*. (St. Meld nr. 30 2006-2007). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a48dfbadb0bb492a8fb91de475b44c41/no/pdfs/stm200620070016000dddpdfs.pdf>

Kunnskapsdepartementet. (2011). *Læring og fellesskap*. (Meld. St. 18 2010-2011). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/baeeee60df7c4637a72fec2a18273d8b/no/pdfs/stm201020110018000dddpdfs.pdf>

Kunnskapsdepartementet. (2013). *På rett vei – Kvalitet og mangfold*. (Meld. St. 20 2012-2013) Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/53bb6e5685704455b06fdd289212d108/no/pdfs/stm201220130020000dddpdfs.pdf>

Kunnskapsdepartementet. (2017). *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. (Meld. St. 21 2016-2017). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/71c018d2f5ee4f7da7df44a6aae265bc/no/pdfs/stm201620170021000dddpdfs.pdf>

Neumann, I. B. (2001) *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget

Nordahl, Thomas (2018) (Red.) *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppe for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Oslo: Fagbokforlaget

NOU 2003:16 (2003). *I første rekke – Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/37a02a7bd6d94f5aacd8b477a3a956f3/no/pdfs/nou200320030016000dddpdfs.pdf>

NOU 2009:18 (2009). *Rett til læring*. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/4797c40751334fb2b06592a22925c487/nou\\_2009\\_18\\_rett\\_til\\_laering.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/4797c40751334fb2b06592a22925c487/nou_2009_18_rett_til_laering.pdf)

Opplæringsloven. (2006). Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa. Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§5-1>

Opplæringsloven. (2008). Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa. Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§1-3>

Pedagogisk Institutt ved NTNU. (2010) *Høringsuttalelse NOU 2009:18 Rett til læring fra Pedagogisk institutt, NTNU*. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/702f78000d2c480bad458032fb223f20/ntnu\\_pedagogisk\\_institutt.pdf?uid=NTNU\\_Pedagogisk\\_institutt\\_\(30.11.2009\)](https://www.regjeringen.no/contentassets/702f78000d2c480bad458032fb223f20/ntnu_pedagogisk_institutt.pdf?uid=NTNU_Pedagogisk_institutt_(30.11.2009))

Utdanningsspeilet (2017). 2.7 – Lærartettleik. Hentet fra: <http://utdanningsspeilet.udir.no/2017/innhold/del-2/2-7-laerartettleik/>