

## Lederartikkel – Salamanca 30 år etter



**Thomas Nordahl**

*Professor, Senter for praksisrettet utdanningsforskning (SePu), Høgskolen i Innlandet*

For 30 år siden ble det av UNESCO arrangert en stor konferanse over fire dager i Salamanca i Spania, med deltagere fra 92 land i alle verdensdeler. Resultatet av denne konferansen ble Salamancaerklæringen, som til sammen ca. 160 land senere skrev under på. Erklæringen bygde på kunnskap og erfaringer omkring hvordan alle barn og unge kunne inkluderes i den alminnelige skolen og få en likeverdig utdanning. Den flyttet søkelyset fra barns vansker og problemer, til hvordan skolen kunne møte barn med ulike forutsetninger og gi alle barn like muligheter uavhengig av deres forutsetninger og bakgrunn.

På konferansen sluttet landene seg til følgende prinsipper:

- Alle barn har en grunnleggende rett til utdanning og skal ha mulighet til å oppnå og opprettholde et tilfredsstillende læringsnivå
- Ethvert barn har unike egenskaper, interesser, evner og læringsbehov
- Utdannelsessystemene og utdanningsforløpene skal innrettes og iverksettes slik de tar hensyn til de store forskjellene i egenskaper og behov

- De som har særskilte behov for opplæring, skal tilgang til alminnelige skoler som er i stand til å møte deres behov
- Alminnelige skoler som har denne inkluderende tilnærminger er det mest effektive middel til å bekjempe diskriminering, skape trygge fellesskaper, bygge det inkluderende samfunn og oppnå utdanning for alle. Dessuten gir det de langt fleste barn en god utdanning og øker dermed utdannelsessystemets effektivitet og ressursutnyttelse (Unesco, 1994)

Dette perspektivet var ikke selvsagt i utdannelsessystemene på 1990-tallet, og det var også mange land der en stor andel barn og unge ikke fikk tilgang til utdanning eller kun tilgang til skoler med meget lav kvalitet. Erklæringen har utvilsomt hatt stor betydning for utdannelsessystemene i verden, men samtidig kan det også se ut til at det er lang avstand mellom idealene og realitetene på inklusjonsområdet.

I dette nummeret av Paideia har vi bedt sentrale fagpersoner i de nordiske landene beskrive og drøfte utviklingen fra 1994 og fram til i dag, opp mot hva Salamancaerklæringen uttrykker. Redaksjonen i Paideia har uttrykt ønske om at artiklene skal analysere utviklingstrekkene i de enkelte landenes

utdanningssystem, opp mot de intensjonene som uttrykkes i erklæringen.

### **Nordens betydning for Salamancaerklæringen**

Det er også en annen grunn til at Salamancaerklæringen bør drøftes, særlig i et nordisk perspektiv, og det er knyttet til at noen av de nordiske landene var sentrale i hvordan erklæringen ble utformet. En ledende rolle hadde Jørgen Hansen fra Danmark, som på denne tiden var leder av avdelingen for barn, unge og voksne med særlige behov i Undervisningsministeriet. I 2022 ble det gjennomført et lengre intervju med Jørgen Hansen, om det arbeidet han var med i for å få utformet Salamancaerklæringen og om bakgrunnen for erklæringen (Hansen & Nordahl, 2022 (upublisert)). Det var ifølge Jørgen Hansen en liten arbeidsgruppe, der han selv satt allerede i 1992. De møttes regelmessig i Paris, sammen med en sekretær fra UNESCO. Her ble det utformet en rekke spørsmål om graden av integrering i utdannelsessystemene og sendt alle landene som var medlemmer i organisasjonen. De fleste landene redegjorde så for hvordan utdanningssystemene var bygd opp i de enkelte landene, og hvordan landene løste utfordringer tilknyttet knyttet til integreringsspørsmålet også med hensyn til grad segregering. Dette materialet dannet så grunnlaget og rammene for konferansen i 1994.

De befolkningsmessige store landene som USA, Kina og India deltok aktivt på konferansen, noe som også forpliktet mindre land i større grad til å forplikte seg til erklæringen. Videre ble det lagt stor vekt på at det alminnelige utdannelsessystemet i deltagerlandene skulle være deltakere på konferansen, slik at det ikke bare var representanter for spesialundervisningsområdet og spesialskolene. Jørgen Hansen uttalte i intervjuet at:

«Vi lagde meget vægt på, at lederen af det almindelige uddannelsessystem skulle være med

i det. Det her ikke kun specialundervisningsfolk som mig, der skulle komme. Vi skulle have dem med, der havde ansvaret for uddannelserne.»

Derfor deltok f.eks. direktørene for grunnskolen i både Danmark, Norge og Sverige på konferansen. I ettertid kan dette tolkes som helt avgjørende for at Salamancaerklæringen skulle få betydning i hele skolesystemet, og ikke kun for spesialundervisningen. Men i hvilken grad ulike land tok hensyn til og konsekvensen av at Salamancaerklæringen kan i høyeste grad diskuteres.

Bruken av begrepet inkludering i erklæringen kan ifølge Jørgen Hansen, sies å ha oppstått under konferansen. I den innledende fasen av arbeidet ble begrepet integrering brukt, men dette begrepet var nært knyttet til ulike grupper av handikappede som skulle integreres i den vanlige skolen. Om grunnen til at inkluderingsbegrepet ble brukt i erklæringen sier Hansen:

«De døve, især fra USA, de sagde 'vi er ikke handicappede. Vi har en anden form for kommunikation, men vi er ikke handicappede', og de gikk ikke ind for integration. De døve gikk ind for, at de døve skulle have deres egen skole, deres egne samfund så de kunne tale sammen på tegnsprog.»

På selve konferansen gikk, ifølge Jørgen Hansen, flere rundt med en T-skjorte der det sto «You are not handicapped. You are deaf». Dette skapte utfordringer med å få ulike land, og særlig USA til å akseptere de formuleringene som var utformet, og under konferansen ble begrepet inkludering løftet fram. Inkludering ble ansett som et mer akseptabelt begrep enn integrering. Videre uttrykte også inkluderingsbegrepet at det alminnelige utdannelsessystemet skulle være rommelig nok til å kunne gi plass for alle. Det vil si at det ikke var snakk om en fysisk plassering alene, slik integreringsbegrepet uttrykte og som blant annet døveorganisasjonene ikke kunne akseptere.

## Segregering og konturene av en inkluderende skole

De nordiske landene hadde alle i 1994 kommet ganske langt med å utvikle det som kan betraktes som en fellesskole eller en skole for alle. Vi kan si at vi ser konturene av Salamancaerklæringen fra særlig femtitallet og framover i Norden. Et avgjørende grep var på å vedta en niårig grunnskole for alle elever i de nordiske landene (Thuen, 2010). Den sosiale integrasjonen var hovedmotivet, ingen elever skulle skilles ut av skolesystemet ut ifra sosial og økonomisk bakgrunn eller av geografisk tilhørighet (Sejersted, 2005). Det er de like muligheters skole, der du skal få mulighet til å bli noe annet enn det bakgrunnen din tilsier. Dette ble koblet sammen med rådende utviklingsoptimisme i samfunnet og troen på at mer skole ville fostre produktive, kunnskapsrike og demokratiske mennesker. Grunnskolen skulle gi alle barn og unge like muligheter til deltagelse i utdanningssystemet, arbeidslivet og andre felleskapsarenaer i samfunnet. Dette prinsippet ble etter hvert også gradvis rådene for barn og unge med ulike funksjonshemninger og lærevansker.

Arbeidet for at barn, unge og voksne med ulike former for funksjonshemninger skulle delta i vanlige samfunnsinstitusjoner startet på 60-tallet, gjennom bruk av begrepene integrering og normalisering som motpolar til den rådende segregeringen som foregikk. I Danmark var det tidligere slik at om et barn med en funksjonshemming ville gå i vanlig skole måtte det søkes om dispensasjon. Jørgen Hansen vektlegger sterkt, i intervjuet om inkludering og Salamancaerklæringen, normaliseringsbegrepet. Han knytter denne forståelsen til det første blinde barn som startet i vanlig skole i Danmark var i 1957:

«Der var det sådan, at hvis en blind og en blinde forældre ønsker deres barn undervist i en almindeligt skole, så skulle der søges/dispenseres fra blindeloven for blindeloven havde en § 5, der sagde 'det er et blindt barns pligt at gå i en blindeskole'.»

I Danmark var det en egen blindelov, døvelov og lov for fysisk funksjonshemmede, som uttrykte at de skulle gå i spesialskoler som var innrettet for deres funksjonshemming. I Norge var det også på 60-tallet et godt utbygd spesialskolesystem med egne spesialskoler for døve, blinde, generelle lærevansker, stammere, gutter med atferdsvansker, jenter med atferdsvansker o.l. På grunn av det desentrale bosetningsmønstrer i Norge hadde fleste spesialskolene egne internater som innebar at elevene bodde der. Videre var det egne store institusjoner for utviklingshemmede, der det også foregikk noe undervisning for barn og unge med de beste kognitive forutsetningene (Nordahl, 1988). I Sverige og Finland var det også bygd ut egne, relativt store institusjoner og spesialskoler for barn med ulike vansker, med tilhørende regulering av hvilke barn som skulle få tilgang til disse skolene og institusjonene som ekskluderte barn fra felleskapet i de allmenne tilbudene.

Men på 70- og 80-tallet kom det stadig flere avsløringer om de segregererte pedagogiske institusjonene. Det kom gradvis flere rapporter om mishandling, straff og overgrep fra både ansatte og medelever i spesialskoler, skolehjem og institusjoner. Disse segregerende institusjonene framstår som sterkt avvikende og undertrykkende, og de som bodde der ble på mange måter de-humanisert og sett på som en byrde for samfunnet. Ved skolehjemmet Toftes gave i Norge ble barn ble fratatt sitt eget navn og tiltalt med løpenummer, og det ble utviklet et voldsomt system av straffemidler. Hverdagen for guttene var preget av underernæring, mishandling og trakassering.

I Norden er det særlig to fagpersoner som får stor betydning, både nasjonalt og internasjonalt i arbeidet for å nedbygge de store segregerende institusjonene og spesialskolene. Det er Niels Erik Bank Mikkelsen fra Danmark og Bengt Nirje fra Sverige. Bank Mikkelsen vektla at alle mennesker skulle ha et liv så nær det

normale som mulig og tilgang til selvbestemmelse og normale levekår. Han uttrykte at det var normalt for alle å få utdanning, at det er normalt å ha et arbeid, at det er normalt å ha tilgang til egen bolig, at det er normalt å ha ferie, at det er normalt å bestemme over eget liv o.l. Denne tilgangen til normale levekår knyttes til rettigheter som utviklingshemmede skulle ha. Denne type formuleringer og drøftinger omkring det, danner grunnlag for det som blir normaliseringsprinsippet (Wolfensberger, 1972). I Sverige har Bengt Nirje en tilsvarende posisjon, og Nirje blir også viktig for utformingen av normaliseringsprinsippet internasjonalt, sammen med Wolf Wolfensberger. I USA utformer Nirje en grunnleggende teoretisk og praktisk forståelse av normalisering og knytter begrepet sterkt til betydningen av sosial verdsetting. For både Bank Mikkelsen og Nirje er utgangspunktet en hypotese om at individer som får tilgang til vanlige livsvilkår også øker muligheten for å leve et normalt liv med god livskvalitet (Kebbon, Nilsson, Sonnander & Hjarpe, 1981). Ved å få tilgang til normale livsvilkår vil det også være lettere å bli sosialt verdsatt, og slik unngå stigmatisering og utestengelse.

Denne tilgangen til vanlige livsvilkår knyttes også sterkt til skole i Norden, og det blir en delvis avvikling av spesialskolesystemene på 70- og 80-tallet, med en rett til å gå i den allmenne grunnskolen. Flest mulig barn og unge skulle gå i den lokale skolen og bo hjemme hos sine foreldre. Dette uttrykte også at spesialundervisningen ikke bare skulle møte det enkelte barns funksjonshemming og/eller lære vanske, den skulle også bidra til allmenndanning og en generell kulturell og sosial utvikling hos elevene. Dette førte til en argumentasjon om at en slik utvikling bare kunne foregå om barn og unge fikk tilgang til aktiv deltagelse med andre barn i den alminnelige skole.

Dette kom i Norge tydelig til uttrykk i den såkalte integreringsloven fra 1976. Da ble Lov om spesialskoler

avviklet og erstattet i prinsippet med en formulering i grunnskoleloven som uttrykte at «Alle elever har rett til en opplæring i samsvar med egne evner og forutsetninger», noe som i blir formulert som at alle elever har rett tilpasset opplæring. Dette er en rett som gir alle elever og som samtidig uttrykker at alle elever er like viktige uavhengig av bakgrunn, og at kommunen har ansvar for alle.

I denne perioden foregår det også en sterk utbygging av den kommunale skolepsykologtjenesten og den senere pedagogisk-psykologiske tjenesten. Disse tjenestene skulle bidra til at alle elever skulle få en individuelt tilrettelagt opplæring i lokalskolen. Tjenesten skulle sørge for at var høy kvalitet på det spesialpedagogiske arbeidet lokalt. Det eksisterte bekymringer for at elevene ikke skulle få et godt nok tilbud i den lokale skolen, og det var den pedagogisk-psykologiske tjenesten som skulle sørge for at det ikke var lavere kvalitet på den individuelt tilrettelagte undervisning lokalt, enn det var i spesialskolene (St.meld. nr. 61 (1984-85)).

Denne vektleggingen av den spesialpedagogiske kompetansen førte videre til at individ-perspektivet til den lokale PP-tjenesten ble sterkt framtrædende. De ansatte representerte ofte fagområder som psykologi og spesialpedagogikk med fokus på elevenes individuelle vansker, diagnoser og intelligensskårer, gjennom bruk av standardisert tester og kartlegginger av elever med behov for spesialpedagogisk hjelp. Men disse individorienterte tilnærmingene er det problematisk for lærerne å omsette til godt tilrettelagt undervisning i den vanlige skolen. Det var ikke alltid samsvar mellom de rådene som den pedagogisk-psykologiske tjenesten ga og de mulighetene og den kompetanse lærerne hadde (St. meld. nr. 54 1989-90)).

Samtidig foregikk det en utvikling av spesialpedagogiske kompetansesentre i flere av de nordiske landene. Disse kompetansemiljøene skulle bidra til støtte

og hjelp i den lokale skolen, der nå flere elever skulle integreres. Dette skjedde ved at flere spesialskoler omstrukturert til spesialpedagogiske kompetanssentere, men utfordringen var at mange av de ansatte i de tidligere spesialkolene, som nå ble ansatte i kompetansesentre, ikke hadde tilstrekkelig kompetanse knyttet til hvordan en mer integrerende praksis skulle gjennomføres i den allmenne skolen.

Integreringstanken var det heller ikke bred faglig enighet om. Forsvarerne av segregering og spesialkolene var fremtredende og sterkt toneangivende i hele Norden. Det ble hevdet at integrering kom til å ofre elever som ville hatt det langt bedre i spesialkolene. Det var en opphetet debatt der foreldre var usikre på hvilket tilbud deres barn fikk, og der interesseorganisasjonene og lokalpolitikere forsøkte å motvirke at spesialskoler ble nedbygd (Skårbrevik, 1996). Videre er det ikke til å underslå at det var egeninteresser hos ansatte i spesialkolene, om at skolene måtte bevares av hensyn til arbeidsplassene de genererte og fordi det sjelden ville være tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse i den lokale skolen.

Det var derfor ingen entydig oppslutning om integrering av elever med særskilte behov i den lokale skolen. Derfor ble også flere spesialskoler bevart og da særlig i de store byene i Skandinavia. Her var elevgrunnlaget stort, og det var tilstrekkelig med elever som fagpersoner mente at hadde et behov for eget segregert opplæringsstilbud av hensyn til deres individuelle behov. Det kan hevdes at integreringen ble i større grad realisert i rurale strøk, fordi reiseavstanden til en spesialskole ble for stor når elevene skulle bo hjemme.

Det kan hevdes at særlig de skandinaviske landene hadde lagt et godt grunnlag for å kunne implementere Salamancaerklæringen i 1994. Erklæringens vektlegging av at elever skulle lærere sammen i den almin-

nelige skolen var i relativt stor grad en realitet allerede, selv om det også fantes segregerte tilbud i alle landene. Sett i ettertid kan det være en mulighet for at de styrende myndighetene i de nordiske landene ikke mente det var behov for noen spesielle satsinger eller strategier, siden landene nesten hadde realisert den intensjonen som Salamancaerklæringen uttrykte eller at de mente at det ikke var nødvendig med noen grunnleggende endringer i utdanningssystemene.

### **Forståelse av inkludering og møte med spesialpedagogiske antagelser**

Bruken av begrepet inkludering i Salamancaerklæringen hvilte først og fremst på en forståelse av at den allmenne skolen var best for å kunne gi alle barn og unge like muligheter til utdanning. Begrepet var ikke nytt, og det hadde eksistert i USA siden 50-tallet. Her ble inkludering brukt som et ledd i borgerrettighetsbevegelsen sitt arbeid for et samfunn der ingen skulle bli diskriminert pga. hudfarge (Persson & Persson, 2013). Erklæringen bygger på en slik forståelse og poengterer at en inkluderende utdanning innebærer at alle barn og unge skal lære sammen, uavhengig av forskjeller i sosial og kulturell bakgrunn og individuelle forutsetninger (UNESCO, 1994):

«This should include disabled and gifted children, street and working children, children from remote or nomadic populations, children from linguistic, ethnic or cultural minorities and children from other disadvantaged or marginalized areas or groups (UNESCO, 1994, s. 5).»

Denne forståelsen av inkludering som uttrykkes her understreker at mennesker er forskjellige, også barn og unge, og det er skolens oppgave å sørge for at alle får de samme mulighetene uavhengig av bakgrunn og forutsetninger for læring. Dette er knyttet både til mulighetene for læring og ikke minst mulighetene til å delta aktivt i fellesskapet sammen med andre barn og

unge. Den svenske forskeren Bengt Persson vektlegger sterkt i sin forståelse av Salamanca-erklæringen felleskapet i skolen og knytter dette også til at vi lærer best sammen og av hverandre:

«Grunnideen bak den sammenholdte og inkluderende skolen er at vi lærer av hverandre, og at vi på den måten gis mulighet til å bygge opp sosial kapital. Det inkluderende miljøet er ikke en fysisk størrelse, men en sosial og mental tilstand (Persson & Persson, 2013).»

Ved denne tilnærmingen knytter Persson og Persson inkludering til både skolefaglig læring, den sosiale deltagelsen og ikke minst en opplevd mental dimensjon ved inkludering. Ut fra dette kan det hevdes at inkludering i skolen innebærer både deltagelse i ulike sosiale felleskap, deltagelse i undervisning og læring i skolens fag, og ikke minst en opplevd inkludering for den enkelte elev. Det er viktig å understreke at inkludering i den alminnelige skole innebærer å lære sammen, det er ikke kun snakk om sosial deltagelse.

Denne felleskaps- og læringsorienterte forståelsen av inkluderingsbegrepet møter imidlertid i skolen individuelle rettigheter til spesialundervisning med et tilhørende spesialpedagogisk individperspektiv. Det forventes slik sett at skolen skal være inkluderende samtidig som elever skal ha rett til en individualisert spesialundervisning, som gjerne kan foregå utenfor felleskapet i egne skoler, egne klasser, i mindre grupper eller som enetimer med en lærer. På et analytisk nivå kan det drøftes i hvilken grad det er mulig å kombinere en inkluderende skole med en individorientert spesialundervisning. Spørsmålet er hvor mye individuelle hensyn vi kan ta i skolen uten at det går ut over individets muligheter til å delta i felleskapet. Et motsatt spørsmål vil videre være hvor mange elever med behov for individuell tilrettelegging kan felleskapet tåle.

Den amerikanske forskeren Thomas Skrtic (1991) uttrykker i sin kritiske analyse av spesialundervisningen at dette i praksis ser ut til å være svært vanskelig å utvikle en inkluderende skole parallelt med en individrettet spesialundervisning. Han uttrykker at selv om intensjonen om en inkluderende og demokratisk skole er tydelige og at organiseringen er en annen enn når det var segregering som var det rådende prinsippet, er fortsatt teoriene og antagelsene som spesialpedagogikken og spesialundervisningen bygger på de samme som i de tidligere spesialskolene. Disse grunnleggende antagelsen kan i noen grad betraktes som en mer eller mindre bevisst ideologi, bestående av virkelighetsoppfatninger, holdninger, verdier og fortolkninger av virkeligheten som for eksempel profesjoner deler (Wolfensberger, 1972, s. 7). Det kan hevdes at det eksisterer tre grunnleggende antagelser i spesialpedagogikken (Skrtic, 1991):

1. Den første antagelsen spesialpedagogikken bygger på er at behovet for spesialundervisning kan forklares ut fra elevens individuelle vansker. Når en elev får problemer av lærings- og/eller atferdsmessig art knyttes dette raskt til at elevene må ha en vanske, skade eller diagnose som forklarer elevens problem. Det vil si at antagelsen er grunnleggende slik at problemer og utfordringer for elever i skolen skyldes problemer eleven selv har. Elevens utfordringer knyttes nesten aldri til undervisningen eller læringsmiljøet i skolen. Konsekvensen vil da ofte også bli at spesialundervisningen bør ha en annen organisering enn at eleven er inne i klassen, fordi eleven trenger noe individuelt og spesielt. Det er elevens diagnose eller vanske som danner grunnlaget for planlegging og organisering av undervisning.
2. Den andre antagelsen spesialpedagogikken fortsatt bygger på er, ifølge Skrtic at diagnosen sees på som alltid å være objektiv og hensiktsmessig.

Mange av diagnosene som anvendes i spesialpedagogikken bygger på diagnosemanualer og særlig ICD-10 som kodeverk for sykdommer og tilstander i spesialisthelsetjenesten. Manualene er utviklet for bruk i helsevesenet, men danner også et viktig faggrunnlag i det spesialpedagogiske feltet, og det kan se ut til at stadig flere barn og unge får diagnoser. Når vi i Skandinavia nå ser at andelen barn innenfor autismespektret stiger sterkt, så sees dette som en objektiv realitet fordi det bygger på diagnoser basert på en internasjonal manual. Men om disse diagnosene som f.eks. autisme, ADHD o.l. er objektive kan i høyeste grad diskuteres. Mange av diagnosene baserer seg på vurderinger av atferd og vil være preget av skjønn, men vi forholder oss likevel til dem som de er objektive. I et spesialundervisningsperspektiv bli diagnosen da videre hensiktsmessig fordi den beskriver hvilke utfordringer eleven har, og at diagnose da kan skape grunnlag for et individrettet opplæringstilbud. Antagelsen er at diagnosen i seg selv er et hensiktsmessig grunnlag for å planlegge, organisere og gjennomføre undervisning

3. For det tredje sees spesialundervisningen som et rasjonelt system som tjener elever med problemer i skolen. Spesialundervisningen er rasjonell fordi det er eleven som har problemer og gjennom spesialundervisning får en undervisning som er individuelt tilrettelagt. Dette tjener elevene på fordi denne undervisningen møter elevens spesielle forutsetninger og bidrar slik godt til læring. Forskning omkring elever som mottar spesialundervisning tyder imidlertid ikke på at dette er et rasjonelt system som er gunstig for elevene. (Nordahl mfl., 2018). Elever som mottar spesialundervisning har ikke enn tilstrekkelig progresjon i læring, de trives dårligere enn andre elever, de er mer utsatt for mobbing og krenkelser, elevene

ekskluderes gradvis fra utdanningssystemet og de får som unge voksne store problemer med å skaffe seg et arbeid. Slike empiriske funn ser ikke ut til å bidra til at antagelsene endres. Antagelsene står klart sterkere enn de empiriske funnene, som peker mot at spesialundervisning mer kan betraktes som et irrasjonelt system som tjener skolen og ikke elevene. Den spesialpedagogiske antagelsen om at spesialundervisning tjener eleven gjør også at skolen og lærerne slipper å se kritisk på egen praksis.

Disse tre antagelsene har eksistert og eksisterer fortsatt i alle nordiske land, og antagelsene gir noen grunnleggende utfordringer tilknyttet å realisere inkludering for alle elever i skolen. Disse antagelsene gjør at inkludering ikke blir en sosial og mental tilstand i skolen (Persson & Persson, 2013). I 2017 ble det i Norge nedsatt en ekspertgruppe for å analysere i hvilken grad det var en inkluderende skole i Norge, og hva som kunne gjøre for å kunne etablere sterkere inkluderende fellesskap. I rapporten fra ekspertgruppen uttrykkes det at det er behov for markante endringer i utdanningssystemet hvis skolen skal lykkes med inkludering av alle elever (Nordahl mfl., 2018). Det holder ikke med noen små justeringer så lenge de grunnleggende spesialpedagogiske antagelsene eksisterer, og i tillegg støttes av individuelle rettigheter gitt i lovverket.

### **Den inkluderende intensjonen i Salamancaerklæringen og situasjonen i Norden i 2024**

Denne rapporten fra ekspertgruppen førte ikke til noen markante endringer i lovverk eller læreplan, og derfor har vi de samme utfordringene i Norge i dag som i 2018. Disse manglende endringene i norsk skole uttrykkes også i artikkelen til Peder Haug i dette nummeret av Paideia, som har fått tittelen «30 år med inkluderende opplæring i norsk skole». Han argumen-

terer for at den politiske legitimeringen av inkludering er svak, og at den ikke er gitt en overordnet funksjon i skolen. Inkludering har vært klart underordnet i utdanningspolitikken og i nasjonale strategier for skolen. Mange elever er, som en konsekvens av dette, fysisk plassert i vanlig skole uten at det er lagt til rette for reell deltagelse. Haug påpeker at det er behov for å reformere hele utdanningssystemet om vi skal lykkes bedre med å implementere Salamancaerklæringen.

Den danske artikkelen skrevet av Ane Qvortrup og Lars Qvortrup har tittelen «Inklusion i almenundervisningen i Danmark: Hvad har vi lært efter Salamanca?». Innledningsvis foretas det i denne artikkelen en viktig teoretisk drøfting av inklusjonsbegrepet som et paradoksalt begrep, forstått som at enhver inklusjon både forutsetter og skaper eksklusjon. I Danmark er nå 6,9 % av elevene segregert i egne spesialskoler, og det er derfor langt til målet om at 97 % av elevene skulle være inkludert i den vanlige skolen. Forfatterne uttrykker at det er en illusjon å forestille seg at det eksisterer et inkluderende paradisi der alle er inkludert i et fellesskap, og at det er nødvendig å finne en balanse mellom ekstern inklusjon i ulike spesialtilbud og intern inklusjon i den vanlige skolen.

Den svenske artikkelen er utarbeidet av Thomas Barrow og Gunnlaugur Magnússon, og har tittelen: «Var står vi och vart är vi på väg? Inkluderande utbildning i Sverige 30 år efter Salamandeklarationen». Her påpekes det blant annet at Sverige har fått kritikk i 2024 fra FN-komiteen for rettigheter for funksjonshemmede. Det påpekes av komiteen at segregeringen i skolen i Sverige har økt, og at det ikke finnes noen klare strategier for å implementere inkluderende utdanning. Dette kan ifølge forfatterne skyldes at det har vokst fram en motstand mot inkludering knyttet til fraser som at inkluderingen har gått for langt. Konsekvensen er at det i Sverige nå eksisterer en utdanningspolitikk som de hevder at rammer de svakeste elevene mest.

«Inkludering i finsk utbildning: utmaningar, möjligheter och framtida riktlinjer för specialpedagogik» er tittelen på artikkelen til Heidi Harju-Luukainen om Salamancaerklæringens betydning. Utdanningsystemet i Finland fungerer ifølge forfatteren i dag som en hybrid bestående av både spesialskoler, spesialklasser for elever med særskilte behov og inkluderende praksis i vanlig skole og klasser. Det påpekes at det er betydelig lokal variasjon i hvordan disse tre tilnæringsmåtene brukes lokalt. For at det skal bli en bedre sammenheng mellom policy og praksis trengs det ut fra artikkelen tydelige nasjonale retningslinjer, med standardiserte retningslinjer for hvordan inkludering skal gjennomføres. Samtidig er det behov for en kulturell forandring i finsk skole for å sikre alle elevers deltagelse i fellesskapet.

Artiklene i dette nummeret av Paideia viser at alle de fire nordiske landene, som her er representert, har utfordringer med å realisere intensjonene i Salamancaerklæringen. Det er ut fra artiklene også vanskelig å finne klare tegn på at de nordiske landene sitt utdanningsystem er mer inkluderende nå enn for 30 år siden. Det er åpenbart stor avstand mellom idealer og realiteter i alle landene, og i alle de fire artiklene vises det til tydelige tegn på at inkludering ikke er høyt prioritert i utdanningspolitikken. Det er også tegn som kanskje tyder på at idealet om en inkluderende skole for alle elever uavhengig av bakgrunn til dels forlates. Det ser vi gjennom utsagn også på politisk nivå om at inkluderingen har gått for langt. Denne utviklingen påpekes også av FN-komiteen for rettigheter for funksjonshemmede som har kritisert både Sverige og Danmark for ikke å realisere en inkluderende skole for alle.

Det er grunn til å minne om at vi historisk sett har mye kunnskap om hva som kan skje når det vi betrakter som avvikende mennesker segregeres og samles i egne institusjoner. Da oppstår det lett også avvikende levekår og verdier, og det kan utvikles en de-



humaniserende praksis som rammer de mest utsatte i samfunnet. De store institusjonene som ble avviklet på 70- og 80-tallet i Norden ble gjort det av noen begrunnelser som vi ikke bør glemme.

I dag finnes det forskningsbasert empirisk dokumentasjon for at den inkluderende skolen kan gi et godt faglig og sosialt læringsutbytte for alle elever (Nordahl mfl., 2018; Mitchell, 2014). Denne empiriske forskningen har ikke fått noen særlig sterk

betydning, fordi inkludering kan se ut til å ha blitt noe du enten er for eller imot. Det kan se ut til at empirisk kunnskap blir underordnet ideologiske posisjoner og antagelser. I en slik sammenheng er det grunn til å understreke at eksklusjon i skolen også vil være til eksklusjon i samfunnet, forstått som at en stadig større gruppe av unge mennesker står utenfor både utdanningssystemet og arbeidslivet. Det kan få konsekvenser for hvilke samfunn vi har i Norden i framtiden.

---

#### Referanser

- Hansen, O. & Nordahl, T. (2022, upublisert). *Transkribert intervju*.
- Kebbon, L., Nillson, A.-C., Sonnander, K. & Hjärpe, J. (1981). *Normaliserings kvaliteten og grænser. Bakgrund, begreppsanalys och modell*. Projekt Mental Retardation.
- Mitchell, D. (2014). *Hvad der virker i inkluderende undervisning – evidensbaserte undervisningsstrategier*. Dafolo.
- Nordahl, T. (1988): *Institusjonsskolens kontekst og undervisningen*. Hovedoppgave til embetseksamen i pedagogikk. Pedagogisk forskningsinstitutt. Universitetet i Oslo.
- Nordahl, T., m.fl. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Fagbokforlaget.
- Persson, B. & Persson, E. (2013). *Inklusion og målopfyltelse – utvikling for alle elever*. Dafolo.
- Sejersted, F. (2005). *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. Pax.
- Skrtic, T.M. (1991). *Behind Special Education. A critical Analysis of Professional Culture and School Organization*. Love Publishing Company.
- Skårbrevik, K.J. (1996). *Spesialpedagogiske tiltak på dagsorden*. Forskningsrapport nr. 14. Høgskulen i Volda.
- St.meld. nr.54 (1989-1990) *Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov*. Utdannings- og forskningsdepartementet. [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1989-90&paid=3&wid=d&psid=DIVL432&pgid=d\\_0521](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1989-90&paid=3&wid=d&psid=DIVL432&pgid=d_0521)
- St.meld. nr.61 (1984-1985). *Om visse sider ved spesialundervisninga og den pedagogisk-psykologiske tenesta*. Kyrkje- og undervisningsdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1984-85&paid=3&wid=d&psid=DIVL1399>
- Thuen, H. (2010). Skolen - et liberalistisk prosjekt 1860-2010. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* (10)94, s. 273 – 287.
- UNESCO. (1994, 7.–10. juni). *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*. Adopted by the World Conference on Special Needs Education: Access and Quality, Salamanca, Spain. [https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Salamanca\\_Statement\\_1994.pdf](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Salamanca_Statement_1994.pdf)
- Wolfensberger, W. (1972). *The Principle of normalization in human services*. National Institute on Mental Retardation.