

30 år med inkluderende opplæring i norsk skole



Peder Haug
Professor emeritus, Høgskulen i Volda

Artikkelen gir et 30-årsperspektiv på utviklingen etter Norges tilslutning til Salamanca-erklæringen i 1994. Den tar opp utviklingen i grunnskolen, hvordan inkludering er møtt politisk, hvilke praksiser som finnes og hva som er utsiktene for inkluderende skole. Så langt foreligger det ikke arbeider som studerer dette temaet over hele tidsperioden. Konklusjonen er at ideen om inkluderende opplæring har fått et visst begrepsmessig feste i norsk skole, men er i mindre, men varierende grad etablert som praksis. Den politiske prioriteringen har vært uklar. Utsiktene for videre utvikling er uklare.

Artikkelen drøfter inkluderende opplæring i grunnskolen i Norge etter Salamanca-vedtaket i 1994. Følgende spørsmål blir tatt opp: Hvordan er begrepets politiske nedslag? Hvor inkluderende er læringsmiljøet i skolene? Hva er utsiktene for en videre utvikling av inkluderende opplæring i Norge? Et vesentlig poeng er å analysere relasjonen mellom ambisjon og realitet på området (Lindensjö & Lundgren, 2014). Den forskningsmetodiske tilnærmingen er dominert av enkel innholdsanalyse av sentrale utdanningspolitiske dokumenter og bruk av relevant forskning.

Salamanca-erklæringen, bakgrunn og innhold

Etter en utredning (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1970), vedtok Stortinget i 1975 en felles (integreert) lov for spesialskoler og grunnskole. De statlige spesialskolene skulle legges ned. Grunnskolen skulle ta imot alle barn i skolepliktig alder, uavhengig av evner, interesser og bakgrunn. Elever med behov skulle der få både spesialundervisning og ordinær opplæring.

Som i USA (Skrtic, 1991) oppstod det ganske raskt misnøye med integreringspraksisen (Vislie, 1995, 2003). Vilklårene for utvikling og læring for elever som fikk spesialundervisning, var ikke tilfredsstillende. At Norge signerte Salamanca-erklæringen om inkluderende opplæring i 1994 sammen med 91 andre nasjoner, var et signal om en ny-orientering på området. Det ble lenge lite påaktet i Norge (Garm, 2001).

Inkluderende opplæring erstatter begrepet integrering, men med en bredere betydning: «Skoler må finne måter som kan gi alle barn en vellykket opplæring, inkludert de som har alvorlige mangler og funksjonshemninger» (UNESCO 1994, s. 6, min oversettelse). Uttrykket *elever med spesielle opplæringsbehov* er sentralt. Det omfatter alle som strever i skolen, ikke bare de som får spesialundervisning. Inkluderingen skal øke hver enkelt elevs deltagelse i felles aktivitet, kultur og undervisning, og minimalisere ekskluderingen (Booth, 1996; Mitchell, 2005) og har konsekvenser for sosial organisering, innhold, medbestemmelse og læringsutbytte (Haug, 2010, 2014). Begrepet inkludering har likevel ikke et klart og entydig meningsinnhold, den oppfatningen deles av svært mange (Haug, 2017a).

Salamanca-erklæringen beholder spesialundervisningen, men ambisjonen er universell opplæring. Punkt 8 i erklæringen åpner for å benytte spesialskoler og spesialklasser, men bare i de sjeldne tilfellene der det er dokumentert at opplæring i vanlig klasse ikke fungerer for eleven, eller når det er nødvendig for elevens velferd (UNESCO, 1994, s. 12). Det er ulikt den amerikanske versjonen, som vil avskaffe spesialundervisningen (Strømstad et al., 2004, s. 17).

Formuleringer om inkludering i grunnskolen 1997–2023

Inkluderingsambisjonene er mest forpliktende i forbindelse med de tre reformene i grunnskolen i perioden (1997, 2006 og 2020). Begrepet finnes også i alle de over 20 meldingene fra regjeringen til Stortinget om skolen i perioden 1995–2020, og med en klar økning. I den til nå siste meldingen finnes det mer enn 200 steder (Meld. St. 6 (2019–2020)). Til sammenligning forekommer det 13 ganger i en tilsvarende melding fra 1997 (St.meld. nr. 23 (1997–98)).

Reform 97 og inkluderende opplæring

Inkludering ble først introdusert i Reform 97, en grunnskolereform preget av tenkningen om utdanning fra midten på 1980-tallet av. Globalisering og internasjonal konkurranse utfordret økonomien. En konsekvens ble at skolen ble gitt et større ansvar for nasjonal økonomi og velferd, omtalt som «børsperspektivet» i skolepolitikken (Telhaug & Mediås, 2003, s. 315). Virkemidlene kommer fra New Public Management med målstyring, resultatkontroll, kostnadseffektivitet og markedsorientering. To utredninger fikk særlig stor betydning for utviklingen videre.

NOU (1988:28) presiserer kravene: «Utfordringen for norsk kunnskapspolitikk er at landet ikke får nok kompetanse ut av befolkningens talent. De resultater som nås, er ikke på høyde med de ferdigheter som kan utvikles.» (s. 8). Skolens kvaliteter må bedres, og det

skal skje ved å legge avansert kunnskap og kompetanse til grunn.

Den andre utredningen er OECD-vurderingen av norsk utdanningspolitikk (OECD, 1989). Den slo fast at norsk skole hadde bedre økonomiske vilkår enn de fleste andre nasjoner. Paradokset var at norske myndigheter ikke hadde kunnskaper om bruken av midlene eller om resultatene. Det fantes ikke systemer for å få fram slik kunnskap.

Med denne bakgrunnen ble den viktigste begrunnelsen for Reform 97 at den skulle gi elevene bedre og mer kunnskap enn før (Haug, 2015, s. 403). Virkemidlene var en ny nasjonal læreplan (L97), senket alder for skolestart fra syv til seks år og tiårig grunnskole. I meldingen til Stortinget om læreplanen (St.meld. nr. 29 (1994–95)) er inkluderende opplæring brukt sannsynligvis for første gang i en norsk politisk tekst om opplæring. Meldingen sier at uttrykket inkludering var positivt mottatt i høringen av planen (s. 26). Meldingen slår fast (s. 27) at skolen skal være inkluderende, med størst oppmerksomhet mot elever med særskilte opplæringsbehov. De skal delta i fellesskapet på en likeverdig måte. Derfor må alle elever gå i vanlig klasse i skolen på hjemstedet. I slike sammensatte klasser må undervisning være variert. Elever med særskilte opplæringsbehov kan få undervisning i større eller mindre grupper, hver for seg og organisert i eller utenfor skolen.

Strømstad et al. (2004, s. 1) mener at inkludering er sentralt i Reform 97. Andre begreper er faktisk mer sentrale. I den innledende delen av læreplanen (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1996) er inkluderende opplæring omtalt tre steder, og i samsvar med meldingen til Stortinget. Teksten gjelder elever som får spesialundervisning (s. 58), behovet for romslig og inkluderende fellesskap for å kunne ta hensyn til varierende bakgrunn og forutsetninger hos

elevene (s. 57) og inkludering som respekt for ulike kultur-, trus- og verdioppfatninger (s. 64). Faldet et al. (2022, s. 9) finner at tilpasset opplæring er omtalt 56 ganger, fellesskap 26 og demokrati/medvirkning 34. Utbytte er nevnt 2 ganger. Garm (2001) viser at inkludering ble i liten grad benyttet og diskutert da begrepet ble innført. Det er heller ikke godt avklart, hverken i de politiske dokumentene til Stortinget eller i læreplanen.

Opplæringsloven vedtatt i 1998 nevner ikke inkludering, heller ikke forarbeidene. Tilpasset opplæring fikk derimot en egen paragraf (§ 1-3.). I loven er teksten om spesialundervisning så å si identisk med den som tidligere gjaldt integreringen i § 8 i lov om grunnskolen (1969).

Grunnskolereformene 2006 og 2020 og inkluderende opplæring

Reformene etter årtusenskiftet har begge har navnet «Kunnskapsløftet», ambisjonen er å *løfte* kunnskapsnivået. Som støtte kom et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (2004), og det ble større offentlig åpenhet om skolenes resultater. Den første setningen i stortingsmeldingen om Kunnskapsløftet 2006 klarer ambisjonen: «Norge har gode forutsetninger for å skape verdens beste skole. ... Det er store og systematiske forskjeller i læringsutbytte, og en uforholdsmessig høy andel elever tilegner seg for dårlige grunnleggende ferdigheter.» (St. meld. nr. 30 (2003–2004), s. 7). Utfordringen er ferdighetssvikt i sentrale fag. Meldingen om reformen i 2020 følger det samme sporet (St.meld. nr. 28 (2015–2016), s. 5). Begge planene har kompetansemål som styrende prinsipp, et signal om at forståelsen av kvalitet i skolen har blitt mer prestasjonsorientert.

Både meldingene og læreplanverkene for de to reformene i (2006 og 2020) inneholder omtaler av inkluderende opplæring. En forskjell fra Reform 97 er at

omtalen av elever som får spesialundervisning under Kunnskapsløftet ikke er direkte koplet til inkluderende opplæring. I 2006-planens innledende deler (Kunnskapsdepartementet, 2006), er inkludering å finne tre steder: om å anerkjenne mangfold, om økt medvirkning og om like muligheter til utvikling og læring. I den generelle delen av læreplanen fra 2020 (Kunnskapsdepartementet, 2020) er begrepet brukt syv ganger, tre er overskrifter. Videre heter det at det gode samfunnet er inkluderende, og at læringsmiljøet skal være inkluderende. Inkluderende skole er forstått som et godt miljø for alle elevene (s. 9), men også at skolen skal inkludere enkeltelever (s. 12). Læreren skal også vise omsorg for elever som ikke føler seg inkludert (s. 20).

Faldet et al. (2022, s. 13) kommenterer at uttrykket å inkludere (elever) gir et skjevt bilde. Målet er å skape inkluderende miljøer der alle kan finne sin plass. Emanuelsson (1995) var opptatt av slurv i begrepsbruk og illustrerte det med uttrykket å *integre en elev*. Han var urolig for at å *inkludere en elev* skulle bli vanlig. Han så begge uttrykkene som bidrag til å identifisere, stemple, stigmatisere og segregere enkeltindivider (s. 99). Formuleringen å inkludere forekommer i læreplanen for Kunnskapsløftet 2020.

Det er en viktig forskjell mellom læreplanene fra 2006 og 2020. I planen fra 2006 er fellesskap omtalt 6 ganger, mens det i planene fra 2020 finnes 25 steder. Samtidig med en presisering av behov for et fellesskap, preges skolen av en større vekt på individuelle retter. Dette gjelder særlig § 9A om elevene sitt skolemiljø. Fra 2017 av pålegges skolen aktivitetsplikt innen fem dager når en elev klager på skolemiljøet (Opplæringsloven, 1998).

Ingen av de relevante politiske dokumentene eller læreplanene gir begrepet inkluderende opplæring en overordnet funksjon. I Kunnskapsløftene blir begrepet

gjort mer allmenngyldig enn i Reform 97, og mindre knyttet opp til spesialundervisning. Samtidig er begrepet innhold formulert nokså generelt og lite avklart.

Prestasjonspreget eller omsorgspreget skole?

I skoledebatten er forholdet mellom en prestasjonspreget og omsorgspreget skole et sentralt tema. Temaet er interessant fordi inkluderende skole skal handle om begge deler. Skolehistorikerne Telhaug og Mediås (2003, s. 331) mener at omsorgsmotivet har stått og står sterkt i norsk skolepolitikk, uten å nevne inkluderende opplæring. De tolker planene for Reform 97 og Kunnskapsløftet 2006 som ambisiøse omsorgsprogram. Det samme gjelder 2020-planen. Også Regjeringens definisjon av inkludering legger stor vekt omsorgsperspektivet. Det handler om å ha en naturlig plass i fellesskapet, føle seg trygg, erfare at en er betydningsfull, får medvirke i utformingen av eget tilbud og bygge på elevens forutsetninger (Meld. St. 6 (2019–2020), s. 11–12).

Høye prestasjonskrav har likevel dominert politiske tekster og debatt i perioden. Edvard Befring var tidlig ute med kritikk av det kraftige og ensidige kravet om «mer kompetanse som et konkurransefremmende aspekt.» (Tangen 2006, s. 238) Thuen (2017, s. 179) omtaler hele perioden fra 1982 som «En skole for prestasjon.» Slagstad (2006, s. 130) lanserte begrepet kunnskapsstaten. Allen (2012) bruker uttrykket «travelling policy». Den «reiser» gjennom hele Europa, er opptatt av økonomiske behov, hurtige reformer og at utdanningssystemet skal oppfylle internasjonale standarder på bekostning av like muligheter.

De internasjonale undersøkelsene Norge deltar i, gir også bidrag til en prestasjonsorientert skole, bl.a.: TIMMS (fra 1995), PISA (fra 2000), og PIRLS (fra 2001). Norske elever presterte omtrent som gjennomsnittet av landene som deltar. Sentrale politikere omtalte likevel resultatene som middelmådige (Berge-

sen, 2006). Mye av den politiske interessen for skolen handler mer om manglende skolefaglige prestasjoner, enn om inkluderende skole og opplæring. Malkenes (2018) gir et talende eksempel på dette.

Interessentenes mottakelse av begrepet

Interessentene er de som saken vedkommer, mest profesjonsutøvere og brukergrupper. Det foreligger ikke omfattende studier av dette. Nettpresentasjonene til lærerorganisasjonene, lærerutdanningene, foreldreutvalget for grunnskolen, kunnskaps- og kompetansesentra og en rekke interesseorganisasjoner viser en tilslutning til idéene om inkluderende skole, men begrepene er nokså abstrakte og generelle. Det er ikke registrert motstand mot inkluderende opplæring i den offentlige debatten. Som aktiv på feltet er min opplevelse at interessen for inkluderende opplæring øker, med mange forespørsler og tilbud om bidrag og deltagelse på konferanser og seminarer.

Derimot er det kritikk av myndighetenes innsats for en inkluderende skole. Norsk forbund for utviklingshemmede omtaler for eksempel meldingen til Stortinget fra 2019 (Meld. St. 6 (2019–2020)) med overskriften «Skoleutvikling på stedet hvil». Budskapet er at meldingen ikke trengs, målsettingene er fine, men ikke konkrete. Denne åttende meldingen om spesialundervisning siden 1975 har det til felles med de andre, at de bare omfatter skolesvake elever og de som ikke passer inn. Enda har det ikke kommet en melding om inkluderende opplæring, en melding med relevans for alle elever (Gitlesen, 2020).

Ekspertgruppen for spesialpedagogikk (2014) finner at inkluderingsbegrepet ved de fleste utdanningsinstitusjonene er godt ivaretatt i studieplanene i spesialpedagogikk. Det gjelder både overordnede tekster, og emne- og læringsutbyttebeskrivelser. De konkluderer med at begrepet «kan sies å gå som en rød tråd gjennom alle utdanningene» (s. 51). Min gjennomgang av

de nasjonale retningslinjene for lærerutdanningene viser at begrepet er til stede også der, men det dominerer ikke.

Omfanget publikasjoner om temaet har økt. For 1995/96 gav bibliotekbasen ORIA 6 treff på søkeordet inkluder* og språk: norsk. For 2023/2024 er det 90 treff. Det er gjennomført forsøksvirksomhet med hvordan utvikle inkluderende praksiser. Et eksempel er SUKIP-prosjektet som utvikler samarbeidet om inkluderende opplæring mellom barnehage, skole og PPT (Mjøs et al., 2023). Et annet er «Piloter for mer inkluderende praksis i barnehage, skole og SFO» (Nordhagen et al., 2022).

Ambisjonene

Ambisjonene om inkluderende opplæring i Norge kan sammenfattes slik: Inkluderende skole og opplæring har vært et moment blant flere i læreplanene. Det er også omtalt i relevante politiske tekster. I disse tekstene og særlig i den politiske debatten er andre forhold gitt større vekt og oppmerksomhet. Det er en mismatch mellom innholdet i de innledende delene av læreplanene om inkluderende opplæring og den skolepolitikken som ellers drives. Begrepet står sterkere i praksisfeltet og hos interessentene, enn hos politikerne. Økende bruk av inkluderingsordene i læreplanene har ikke skapt klarhet i eller forståelse for inkluderings rolle, innhold og betydning i norsk skole. Hensynet til faglige prestasjoner som nåes har fått størst politisk oppmerksomhet.

Inkludering i praksis

Det finnes ingen samlet empiri om tilstanden for inkluderende opplæring og inkluderende læringsmiljø i dagens skole. Inkluderende opplæring skal ha et særlig blikk for elever som strever. Av elevene i denne gruppen har forskningen vært mest opptatt av dem som får spesialundervisning.

Elever som får spesialundervisning

Det finnes flere omfattende studier av kvaliteten på opplæringen til elever som får spesialundervisning. Riksrevisjonen (2010, s. 15): «... det er en betydelig risiko for at retten til et likeverdig opplæringstilbud for elever med særskilte behov ikke oppfylles.» Barneombudet (2017, s. 7): «... at mange av elevene som mottar spesialundervisning, ikke får et forsvarlig utbytte av opplæringen, at de har et dårligere psykososialt skolemiljø enn andre elever, og at de verken blir hørt eller får medvirke i opplæringen.» SPEED-prosjektet: «Det er liten tvil om at måten skulen arbeider på med elevane som får spesialundervisning, totalt sett ikkje fungerer tilfredsstillande.» (Haug, 2017b, s. 406.)

De statlige spesialskolene er lagt ned, mens omfanget av elever i egne spesialtilbud har aldri vært større enn i dag. Kommunene har opprettet sine egne spesialtilbud, delvis i skjul. Først i 2012 avdekket journalister i bladet Utdanning dette (Holtermann & Jelstad, 2012).

Nordahlutvalget ble oppnevnt av Kunnskapsdepartementet i 2017 for å studere vilkårene for inkluderende fellesskap for barn og unge, med en særlig oppmerksomhet mot de med behov for særskilt tilrettelegging. Rapporten kom i 2018 (Nordahl et al., 2018). Den inneholder omfattende forslag til endringer for å få en mer inkluderende opplæring (Nordahl et al., 2018, s. 215). Grunnet er brede analyser av forskningen på feltet. En konklusjon er at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, har et klart behov for et kvalitativt bedre pedagogisk tilbud enn dagens (s. 9). Systemene er lite funksjonelle og ekskluderende. Tallet på elever som får spesialundervisning utenfor klassen, er synkende, men fremdeles over 50 prosent. Det er mangel på relevant kompetanse, orienteringen er mest individpatologisk. Bare 4 av 10 barn med behov får hjelp. Tallet på elever som strever ligger et sted mellom 15 og 25 prosent, og flest gutter. Det er høyere enn de 7 til 8 prosentene som får spesialun-

dervisning. Det ventes for lenge før tiltak iverksettes. Målsettingen om tidlig innsats er langt fra nådd.

Elever som ikke mottar spesialundervisning

Mange elever strever og får ikke spesialundervisning, omfanget varierer fra 15 til 30 prosent (Nordahl et al., 2018; Hausstätter, 2013; Haug, 2017b). Langt flere elever strever, enn dem som får spesialundervisning. Gruppen representerer en spesiell utfordring for skolen. Dette er slått fast tidligere. Evalueringen av Reform 97 gir et bilde av forholdene i den ordinære opplæringen: «Skulen synest vere best for dei som er vanlege og gjennomsnittlege, og for dei som høyrer til dei gruppene som har tradisjon for å fungere godt i denne skulen.» (Haug, 2003, s. 58.)

Senere studier har ikke endret denne konklusjonen. Tvert imot. Evalueringen viser for eksempel at Kunnskapsløftet 2006 som reform ikke har kommet til syne i endringer i lærerpraksis eller elevlæring (Nordenbo, 2012, s. 23). Riksrevisjonen konkluderer med at opplæringstilbudet ved en rekke grunnskoler ikke er tilfredsstillende (Riksrevisjonen, 2006).

PISA-resultatene for 2022 er interessante (Jensen et al., 2023). Da var resultatene lavere enn noen gang siden 2000. 31 prosent av elevene skårer på laveste nivå i matematikk. De vil ha vansker med å fullføre videregående skole, og med å fungere i samfunnet. Siden den første PISA-undersøkelsen i 2000 er den obligatoriske skoletiden økt med ett år og timetallet har blitt utvidet i flere fag. 15-åringene i 2022 har fått nesten ett og et halvt år mer undervisning, enn de som var med på den første PISA-undersøkelsen i 2000. Med betydelig mer undervisning har resultatene blitt dårligere.

En rekke undersøkelser og registreringer viser at det er store ulikheter i trivsel, motivasjon og skoleprestasjoner, avhengig av kjønn, etnisitet, bosted og sosial

bakgrunn. Omfanget av mobbing går opp, skolefraværet øker, det gjelder også omfanget av elever med psykiatriske plager, trivselen er generelt høy, men går ned (Wendelborg & Hygen, 2023; Utdanningsdirektoratet, 2023; Nordahl & Nordahl, 2023). Begynneropplæringen når ikke alle like godt på grunn av ulike forutsetninger for læring hos elevene. Det er store kjønnsforskjeller (NOU 2019:3). Det er en økning av ADHD-diagnoser i skolen etter 1997, særlig for gutter og for elever fødte sent på året (Bachmann et al., 2022; Karlstad et al., 2017). Forklaringen er at mange av disse elevene ikke har forutsetninger for å tilpasse seg den opplæringen de får, og møter den med reaksjonsmønstre som uro og mangel på konsentrasjon. Symptomene blir til en ADHD-diagnose, behandlet med amfetamin og spesialundervisning, mens det i mange tilfeller kan handle om manglende inkluderende opplæring.

Inkludering i praksis

Forskningen både for dem som får og ikke får spesialundervisning viser at for flertallet er skolen i praksis et godt sted å være. Særlig for utsatte grupper er situasjonen langt mindre god. I en melding til Stortinget, Meld. St. 6 (2019–2020, s. 9), oppsummeres tilstanden i skolen med at en del elever ikke får den hjelpen de trenger. Hjelpen kommer for sent, og forventningene er for lave. Mange elevers hverdag handler om ikke å bli sett eller forstått. Følgen er at de utvikler seg mindre og lærer mindre, enn om det pedagogiske tilbudet hadde blitt lagt bedre til rette. Konklusjonen blir at deler av elevgruppen ikke blir ivaretatt i samsvar med forventningene til inkluderende opplæring.

Inkluderende skole – en drøfting

Konklusjonen her er at inkluderende opplæring har fått en form for begrepsmessig fotfeste i norsk skole, men inkludering som gjennomført praksis er et langt stykke borte. Integrering er byttet ut med inkludering, ellers er praksis mye som før. Den politiske legitimeringen er svak og mangelfull. Bruken av inkluderings-

begrepet øker, men det er ikke gitt en overordnet og klar funksjon i skolepolitikken.

Det kan som vi har sett være villet politikk, et uttrykk for at andre forhold som høyere faglige prestasjoner er prioritert. Strømstad et al. (2004, s. 95) gir en alternativ forklaring, at mål og virkemidler for inkluderende skole i Salamanca-erklæringen allerede finnes i læreplanverket for Reform 97 og i andre styringsdokumenter. Det betyr ikke at skolen er fullt ut inkluderende, men at inkludering i større grad er løftet som et politisk prosjekt i Norge (Strømstad et al., 2004, s. 66). Faldet et al. (2022, s. 13) er inne på det samme: «Et hovedfunn er at de grunnleggende forskningsbaserte begrepene om inkludering er til stede i plantekstene fra L97 av ...». Forholdene i og rundt norsk grunnskole for å utvikle inkluderende opplæring skulle være de beste, og at det ikke er nødvendig å forsere arbeidet. De sentrale begrepene de finner er deltagelse, demokrati/medvirkning og fellesskap. Utbytte får derimot lav skår. Inkluderende opplæring i læreplanene er mest assosiert til demokratiske og sosiale verdier. Koplingen mellom inkludering og faglig utbytte står svakt, mens utbytte er sentralt i Salamanca-erklæringen (Haug, 2014).

Begrepet inkluderende opplæring er sammensatt. Alle de sentrale områdene samlet og relasjonene mellom dem er inkluderende opplæring. Ved ikke å være opptatt av helheten, men av enkeltdele, forsvinner det unike i begrepet. En annen side er at enkelte elementer kan få en uforholdsmessig stor plass, og fortrengte andre og like sentrale områder. Det var tilfelle med begrepet integrering. Forarbeidet til lovendringen i 1975 formulerte tre forutsetninger for integrering av elever i vanlig skole og klasse (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1970, s. 78):

- Tilhørighet i sosialt fellesskap
- Delaktighet i fellesskapets goder
- Medansvar for oppgaver og forpliktelser

Ingen av disse ble sentrale i praktiseringen, de ble neglisjert (Vislie, 2003). Integrering ble ofte til *plassering* i vanlig skole og klasse, men uten at det ble lagt til rette for tilhørighet, delaktighet, medansvar eller læringsutbytte. Det er enda et eksempel på det Emanuelsson (1995) omtalte som *slurv*. Det er liten tvil om at inkludering forstått som plassering, finner sted i norske skoler.

Det er sannsynlig at arbeidet med inkluderende opplæring i for liten grad har lagt vekt på at skolen må bli fundamentalt forskjellig fra dagens. Inkludering er mer enn integrering, å assimilere funksjonshemmede elever inn i den eksisterende skolen. Det krever å endre utdannerenes syn på elevene, å revurdere formålet med opplæringen og reformere selve utdannings-systemet (OECD, 1999, s. 22; Mitchell & Sunderland, 2020). Det må formes nye holdninger og utvikles nye praksiser både i profesjonsgruppene så vel som i nærmiljøene og samfunnet som helhet (OECD, 1999, s. 51, min oversettelse).

Prosjektet «Piloter for mer inkluderende praksis i barnehage, skole og SFO» viser hva fem norske kommunene har erfart i iverksetting av inkluderende opplæring. Et hovedfunn er at endringsarbeidet er krevende og fordrer mot fra alle involverte. Det forventes verdi- og holdningsendringer, endring og utvikling av arbeidsoppgaver for personalet og mer samarbeid (Nordhagen et al., 2022). Slike omfattende innsatser og utvikling har til nå ikke funnet sted i mange norske skoler.

Hvor går veien videre?

Framtidssignalene om inkluderende opplæring i Norge er noe uklare. Meld. St. 6 (2019–2020) inneholder noen perspektiver på hvordan utvikle skolen videre. Hovedsignalet i innledningen er en omtale av kunnskapens betydning for den enkelte og for samfunnet. Virkemidlene er tidlig innsats, inkludering og et godt tilpasset pedagogisk tilbud. Disse er bærende

prinsipper for regjeringens arbeid med å forbedre utdanningssystemet. Formuleringene er allmenne og generelle, og er en blanding av konkrete tiltak og en rekke områder som skal avklares videre. Av rundt 60 forslag, handler rundt halvparten om å vurdere, sette ned kommisjoner og utrede. Mange av Nordahl-utvalgets forslag til endringer er ikke videreført.

Et tiltak er iverksatt. Det er «Kompetanseløftet om spesialpedagogikk og inkluderende praksis (2020–2024)» (Utdanningsdirektoratet, 2024), og er det første store offentlige initiativet for å fremme inkluderende opplæring. Fra 2025 skal kompetanseløftet bli en varig ordning for å utvikle og vedlikeholde kompetansen på feltet. Da skal alle kommuner, fylkeskommuner, barnehage- og skoleeiere ha kompetanse for å forebygge og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, også elever med behov for særskilt tilrettelegging. For å lykkes må ulike yrkesgrupper og institusjoner i laget rundt barnet arbeide sammen for å skape inkluderende praksis og fellesskap. Dette kan være en start på en endring, og kan forstås som at skepsisen for begrepet gjennom 30 år kan være i ferd med å gå over.

Norge fikk ny regjering i 2021, utgått av Arbeiderpartiet og Senterpartiet. De presenterte en felles plattform på 81 sider om prioriterte tiltak (Arbeiderpartiet, Senterpartiet, 2021). I avsnittet med overskriften «Kunn-

skap: Kunnskap for framtida» er inkludering omtalt et sted: «I barnehagen skal barn oppleve inkludering, fellesskap og vennskap, og møte nok trygge voksne med rett kompetanse.» (s. 50). Mange av honnrørdene knyttet til inkluderende opplæring er med i plattformen, men rammen er ikke inkluderende opplæring. Regjeringen har ingen tydelig eller klar overordnet politikk om inkluderende utdanning.

Nærmere 30 år etter Salamanca-erklæringen ble begrepet inkluderende opplæring tatt inn i ny opplæringslov, vedtatt i 2023, iverksatt 1. august 2024. Inkluderende opplæring nevnes to ganger i § 11-13 om den pedagogisk psykologiske tjenesten (PPT), og én gang i § 12-2 om alle elevers rett til skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. Samtidig skriver Kunnskapsdepartementet i høringsomtalen at uttrykket inkluderende er uklart. (Kunnskapsdepartementet, 2021, s. 175). Begrepets plassering i loven kan være et signal om hvor viktig det er. Det står ikke i den innledende delen av loven som beskriver overordnede målsettinger og ambisjoner for hele skolens virksomhet. Loven gjør ikke inkluderende opplæring til en allmenn overordnet ambisjon. Begrepets plassering gjør det til et av mange imperativer som skolen skal ta hensyn til. Inkludering er nevnt, det er lite avklart og er gitt en relativt perifer posisjon i loven. For inkluderende opplæring er framtiden usikker.

Referanser

- Allen, J. (2012). The inclusion challenge. I T. Barrow & D. Östlund (red.), *Bildning för alla! En pedagogisk utmaning*, (s. 109–120).
- Arbeiderpartiet, Senterpartiet (2021). *Hurdalsplattformen. For en regjering utgått av Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021–2025*.
- Bachmann, C. S., Risnes, K., Bjørngaard, J. H., Schei, J. & Pape, K. (2022). Relative Age and Psychotropic Drug Use in Preterm and Term-Born Children and Young Adults. *Pediatrics* 150 (6): e2022057085. <https://doi.org/10.1542/peds.2022-057085>.
- Barneombudet. (2017). *Barneombudets fagrapport 2017. Uten mål og mening. Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudet.
- Bergesen, H. O. (2006). *Kampen om kunnskapsskolen*. Universitetsforlaget.

- Booth, T. (1996). Stories of exclusion: natural and unnatural selection. I E. Blyth & J. Millner (red.), *Exclusion from school: Interprofessional issues for policy and practice* (s. 21– 36.). Routledge.
- Ekspertgruppen for spesialpedagogikk (2014). *Utdanning og forskning i spesialpedagogikk - veien videre*. Norges forskningsråd.
- Emanuelsson, I. (1995). Integrering og konsekvensar av integreringsideologien. I P. Haug (red.), *Spesialpedagogiske utfordringar* (s. 94–108). Universitetsforlaget.
- Faldet, A.-C., Knudsmoen, H. & Nes, K. (2022). Inkluderingsbegrepet under utvikling? En analyse av de norske læreplanverkene L97, LK06 og LK20. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 8, 171–188.
- Garm, N. (2001). Hva gjør vi når vi inkluderer? I S. Hovdenak (red.), *Perspektiver på reform 97* (s. 64–78). Gyldendal.
- Gitlesen, J.-P. (2020). *Skoleutvikling på stedet hvil*. <https://www.nfunorge.org/Om-NFU/NFU-bloggen/skoleutvikling-pa-stedet-hvil/>
- Haug, P. (2003). *Resultat frå evalueringa av Reform 97*. Norges forskningsråd.
- Haug, P. (2010). Approaches to empirical research on inclusive education. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 12(3), 199–209.
- Haug, P. (2014). *Dette vet vi om inkludering*. Gyldendal.
- Haug, P. (2015). Seksårsreforma. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 6(99), 403–416.
- Haug, P. (2017a). Understanding inclusive education. Ideals and reality. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 19(3), 206–217.
- Haug, P. (red.) (2017b). *Spesialundervisning. Innhald og funksjon*. Det Norske Samlaget.
- Holtermann, S. & Jelstad, J. (2012). Elevene ingen snakker om. *Utdanning*, (15), 12–19.
- Jensen, F., Pettersen, A., Frønes, T. S., Eriksen, A., Løvgren, M. & Narvhus, E. K. (2023). PISA 2022. *Norske elevers kompetanse i matematikk, naturfag og lesing*. Cappelen Damm Forskning. Open Access <https://cdforskning.no/cdf/catalog/book/205>
- Karlstad, Ø., Furu, K., Stoltenberg, C., Håberg, S. E. & Bakken, I. J. (2017). ADHD treatment and diagnosis in relation to children's birth month: Nationwide cohort study from Norway. *Scandinavian Journal of Public Health*, 45, 343–349.
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1970). *Innstilling om lovregler for spesialundervisning m.v.*
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1996). *Læreplanverket for Reform 97*. Nasjonalt læremiddelsenter.
- Kunnskapsdepartementet (2021). *Høringsnotat. Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven*.
- Kunnskapsdepartementet (2006). *Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2006. Midertidig utgave*. Utdanningsdirektoratet.
- Kunnskapsdepartementet (2020). *Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020*. Pedlex.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U. P. (2014). *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Liber.
- Lov om grunnskolen, (1969).
- Malkenes, S. (2018). *Det store skoleeksperimentet*. Forlaget Manifest.
- Meld. St. 6 (2019–2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet.
- Mitchell, D. (2005). Sixteen propositions on the contexts of inclusive education. I D. Mitchell (red.), *Contextualizing Inclusive Education. Evaluating old and new international perspectives* (s. 1–21). Routledge.
- Mitchell, D. & Sutherland, D. (2020). *What Really Works in Special and Inclusive Education: Using Evidence-Based Teaching Strategies* (3. utgave). Routledge.
- Mjøs, M., Hillesøy, S., Moen, V. & Ohna, S. T. (red.). (2023). *Kompetanse for inkluderende praksis. Et innovasjonsprosjekt om samarbeid mellom barnehage/skole og PP-tjenesten*. Cappelen Damm Akademisk.
- Nordahl, T., Persson, B., Dyssegaard, C., Wessel, B., Wang, M., Martinsen, J., Vold, E., Paulsrud, P. & Johnsen, T. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Fagbokforlaget.
- Nordahl, T. & Nordahl, S. Ø. (2023). Sosial ulikhet i skolen. *Paideia*, (25), 6–20.
- Nordenbo, S. E. (2012). Kunnskapsløftet som reformprocces. <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2013/synteserapport-nordenbo-enderlig.pdf>
- Nordhagen, I. C., Skuttlaberg, L. S., Reinertsen, A. B. & Herrebrøden, M. (2022). *Hvordan jobbe mer inkluderende i barnehage, skole og SFO? Sluttrapport – Følgforskning av piloter for inkluderende praksis*. Ideas2evidence rapport 15/2022.
- NOU 1988: 28. *Med viten og vilje*. Kulturdepartementet.

- NOU 2019: 3. *Nye sjanser – bedre læring – kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Kunnskapsdepartementet.
- OECD (1989). *OECD-vurdering av Norsk utdanningspolitikk. Norsk rapport til OECD: Ekspertvurdering fra OECD*. Aschehoug.
- OECD (1999). *Inclusive Education at Work*. OECD.
- Opplæringsloven, (1998).
- Riksrevisjonen (2006). Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen. Dokument 3:10 (2005–2006).
- Riksrevisjonen. (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen*. Riksrevisjonen. Dokument 3:7 (2010–2011).
- Skric, T. (1991). *Behind special education*. Love Publishing Company.
- Slagstad, R. (2006). *Kunnskapers hus*. Pax forlag A/S.
- St.meld. nr. 29 (1994–95). *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 23 (1997–98). *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilde behov*. Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2003–2004). *Kultur for læring*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 28 (2015–2016). *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Kunnskapsdepartementet.
- Strømstad, M., Nes, K. & Skogen, K. (2004). *Hva er inkludering?* Oplandske Bokforlag.
- Tangen, R. (red.). (2006). *Spesialpedagogisk utsyn – læring og oppvekst av Edvard Befring. Artiklar i utval*. Cappelen.
- Telhaug, A. O. & Mediås O. A. (2003). *Grunnskolen som nasjonsbygger. Frå statspietisme til nyliberalisme*. Abstrakt forlag.
- Thuen, H. (2017). *Den norske skolen. Utdanningssystemets historie*. Abstrakt forlag.
- UNESCO (1994). *The Salamanca statement and framework for action*. UNESCO & Ministry of Education and Science, Spain.
- Utdanningsdirektoratet (2023). *Resultater fra nasjonale prøver 5. trinn*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2023/analyse-av-nasjonale-prover-5-trinn-2023/>
- Utdanningsdirektoratet (2024). *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanselofet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/#a183008>
- Vislie, L. (1995). Integration policies, school reforms and the organisation of schooling for handicapped pupils in western societies. I C. Clark, A. Dyson & A. Millward (red.), *Towards Inclusive Schools?* (s. 42–53). David Fulton Publishers.
- Vislie, L. (2003). From integration to inclusion: focusing global trends and changes in the western European societies. *European Journal of Special Needs Education*, 18(1), 17–35.
- Wendelborg, C. & W. Hygen, B. W. (2023). *Elevundersøkelsen 2022. Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2022/23*. NTNU Samfunnsforskning Mangfold og inkludering.

