

Opplæringsdyktig og hva så?

Historiske perspektiver på utviklingshemning

1945-2009

Hans Olav Stampeløkken



Masteroppgave i spesialpedagogikk
Det utdanningsvitenskapelige fakultet
Institutt for spesialpedagogikk

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2010

Sammendrag

Tittel

Opplæringsdyktig og hva så? Historiske perspektiver på utviklingshemning 1945-2009.

Bakgrunn og formål

Mennesker med utviklingshemning utgjør den største gruppen funksjonshemmede i samfunnet vårt, en gruppe som kjennetegnes ved dens mangfold og individuelle forskjeller. Siden de er sortert under én betegnelse blir utviklingshemmede ofte gjenstand for en felles egenskapstildeling som kan sees i sammenheng med omgivelsene en befinner seg i. Hvordan en forstår utviklingshemning er dermed prisdelt forhold som menneskesyn, kulturtilhørighet, samfunn og historie. Gjennom studiet har en fått inntrykk av at det har vært store endringer i synet på mennesker med utviklingshemning opp gjennom historien, noe som blant annet har gitt seg utslag i hva slags opplæring de er blitt tilbudt. Helt frem til 1975 ble det trukket skiller mellom ”opplæringsdyktige” og ”ikke-opplæringsdyktige” elever. Et skille som sier mye om hvilke holdninger som tidligere har eksistert overfor utviklingshemmede.

For å øke kunnskapen om hvordan utviklingshemning blir forstått i dag er det viktig å ha kjennskap til hvordan det har blitt forstått tidligere. *Formålet* med oppgaven er å forsøke å skape en oversikt og fremstilling over hvordan synet på utviklingshemning har endret seg over en periode. For å ha et konkret redskap å gripe problemområdet med, har jeg valgt å bruke *lover om opplæring* som innfallsvinkel. Jeg har begrenset det historiske aspektet til de siste seksti årene, da slutten på andre verdenskrig markerer et skille i norsk samfunns historie. Samfunnsformen vi kjenner som *velferdsstaten* ble skapt, og med innføringen av begrepet velferdsstaten fulgte det også betydelige endringer i opplæringspolitikken.

Problemstilling

Ut i fra bakgrunn og formål har jeg formulert følgende problemstilling:

”Hvordan kommer samfunnets syn på utviklingshemning til uttrykk gjennom endringer i lovene om opplæring de siste 60 årene?”

Metode

For å belyse problemstillingen har jeg brukt tidligere forskning på emnet i kombinasjon med offentlige dokumenter. Datainnsamlingen har i stor grad dreid seg om å finne, velge ut, tolke og analysere foreliggende litteratur og kilder. I denne prosessen har *kildekritikk* vært sentral for å finne og vurdere kilder. Disse har videre blitt analysert og tolket i en prosess, hvor en *kvalitativ innholdsanalyse* har gått hånd i hånd med en *hermeneutisk* tilnærming til materialet.

Resultat

Synet på utviklingshemning har gått gjennom flere faser i løpet av perioden jeg har fokusert på. Tidlig etterkrigstid kjennetegnes av institusjonalisering, sentralisering og differensiering. En kan skjelve et retningsskifte mot slutten av 1950-tallet hvor idealet om normalisering og integrering begynte å vokse frem, idealer som nådde full utfoldelse på 1970-tallet. I nyere tid kan en ane at pendelen er i ferd med å svinge tilbake. På tross av et stort fokus på inkludering, er bruken av segregerte løsninger voksende. Holdningene som har kommet til syne gjennom fremstillingen har til en viss grad fulgt fremveksten av velferdsstaten, og vært relaterte til de sosialpolitiske føringene i samtiden. Her har også grunnlaget for utformingen av lover som har omhandlet mennesker med utviklingshemning blitt formet, både innenfor opplæring og omsorg. Ny kunnskap og nye idealer har ofte blitt fulgt av politiske ”brudd”. Et ideologisk brudd som utkrystalliserer seg er lovvedtaket i 1975, der *alle* barn og unge fikk en lovhjemlet rett til opplæring. Trass i at dette er et tydelig ideologisk omdreiningspunkt, kommer det frem at de *reelle* endringene lot vente på seg. Gjennom fremstillingen er det noen momenter som har utmerket seg, som har belyst aspekter ved problemstillingen. Det er en gjennomgående *treghet* i realiseringen av ideologier fra de først blir forfektet til de blir fulgt opp med konkrete tiltak. I tillegg synes *avstanden* mellom ideal og realitet å være åpenbar på noen områder. Det er også en trang til å *kategorisere* personer som avviker fra det samfunnet anser som normalt.

Forord

Arbeidet med denne oppgaven har preget store deler av hverdagen min gjennom det siste halve året. Når det nå nærmer seg slutten på semesteret og arbeidet er i ferd med å sluttføres, er det interessant å se tilbake på prosessen en har vært gjennom fra valget av oppgavetema i høst, til en i dag sitter med et ferdig produkt. Det har vært en krevende prosess i den forstand at den har satt krav til både selvmotivering og progresjon, men det har først og fremst vært en lærerik prosess som har gitt meg mye. Å kunne fordype seg i et tema som en interesserer seg for er spennende, og har gjort det enklere å finne inspirasjon og motivasjon.

Det er mange som har bidratt med velvilje, som fortjener en takk for at denne oppgaven så dagens lys. Først vil jeg rette en stor takk til min veileder Eva Simonsen, som har vært meget behjelpelig og kommet med konstruktive tilbakemeldinger, faglige innspill og oppmuntrende ord. Videre vil jeg takke mine medstudenter for moralsk støtte og gode motivasjonsevner. En takk går også til venner som har oppmuntret og hjulpet meg, blant annet Petter som har lest korrektur. Til slutt vil jeg rette en takk til familien min som har vist genuin interesse for arbeidet mitt og bidratt med mange positive ord, Takk skal dere ha!

Oslo, mai 2010

Hans Olav Stampeløkken

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	II
Forord	IV
1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Temaets aktualitet.....	2
1.3 Problemutvikling og problemstilling	3
1.4 Formål.....	5
1.5 Oppgavens oppbygning	6
2. Velferdsstatens idealer 1945-1975	7
2.1 Forskningsoversikt.....	7
2.2 Forhistorie; fra opplysning til rasehygiene	8
2.3 Evneveik i en gryende velferdsstat	10
2.4 En ny ideologi vokser frem	15
2.5 Den nye ideologien lovfestes.....	19
3. Metode	23
3.1 Historisk forskning	23
3.2 Utvalg	25
3.3 Analyse og tolkning.....	27
3.3.1 Kvalitativ innholdsanalyse	28
3.3.2 Hermeneutikk	29
3.4 Forskningsetiske hensyn.....	30
4. Politiske føringer 1967-2009	33
4.1 1967-1975; et vendepunkt i velferdsstaten?	34
4.1.1 St.meld. nr. 88. (1966-67); normaliseringsprinsippet lanseres	35
4.1.2 Sivilombudsmannens redegjørelse	36
4.1.3 Budsjettinnstillingen for 1969; en kuvending?	38
4.1.4 Blomkomiteens innstilling	39
4.1.5 Lossiusutvalgets første utredning.....	43
4.1.6 “Integreringsloven” vedtas	46

4.2	1975-1985; veien videre, integrering i praksis?	47
4.2.1	Undervisning ved sosiale og medisinske institusjoner.....	47
4.2.2	Den ”vanlige” skolen; en skole for alle?	49
4.2.3	Skolene for spesialundervisning.....	51
4.2.4	Funksjonshemmede i samfunnet	54
4.2.5	Lossius 2; levekår for psykisk utviklingshemmede	56
4.3	1985-1992; et definitivt brudd?	58
4.3.1	HVPU-reformen	58
4.3.2	Avvikling av spesialskolene.....	62
4.4	1992-1998; realiserings- og reformår	65
4.4.1	Et samfunn for alle?	65
4.4.2	Skolereformene på 90-tallet; fra integrering til inkludering?.....	66
4.4.3	Opplæringsloven	68
4.5	1998-2009; et nytt årtusen, med fokus på kvalitet.....	70
4.5.1	Fra bruker til borger?.....	71
4.5.2	Forsterket kvalitet i opplæringen; på vei mot en ny reform.....	74
4.5.3	Midtlyngutvalgets utredning; et blick inn i fremtiden?	77
5.	Og hva så? Avsluttende refleksjoner	79
5.1	Ideologienes treghet.....	79
5.2	Avstanden mellom ideal og realitet	82
5.3	Trangen til å kategorisere	84
5.4	Til ettertanke.....	85
	Litteraturliste.....	86
	Offentlige dokumenter	90

1. Innledning

I dette kapitlet vil jeg gi en presentasjon av bakgrunnen for valg av tema, temaets aktualitet, og hvordan prosessen fra valg av tema til utviklingen av et problem forløp. Videre følger problemstillingen og en utdypning av hvilke føringer den legger for oppgaven. Deretter vil jeg si noe om hva formålet med oppgaven er, før jeg til slutt skisserer oppbygningen av den.

1.1 Bakgrunn

I løpet av studietiden har vi blitt introdusert for en rekke emner, temaer og problemstillinger. Disse har vært knyttet mot det overordnede fagområdet, men samtidig hatt en gjennomgående relevans for fordypningsretningen. Noe som har gjort spesielt inntrykk på meg, er hvordan begrepet *utviklingshemning* og menneskene som omfattes av det, har vært, og fremdeles er gjenstand for så vidt ulike forståelsesrammer og holdninger. Rognhaug og Gommæs (2008) peker på at mennesker med utviklingshemning utgjør den største gruppen funksjonshemmede i samfunnet vårt. Selv om de er samlet under en felles betegnelse, representerer de en kategori mennesker som kjennetegnes ved dens mangfold og individuelle forskjeller. På tross av dette opplever en i mange tilfeller en stigmatisering av personer med utviklingshemning som følge av klassifiseringen (Rognhaug og Gommæs 2008). Dette ser jeg også på som noe av egenarten ved utviklingshemning. Menneskene som omfattes av begrepet er svært forskjellige, men siden de er sortert under én betegnelse blir de ofte gjenstand for en felles egenskapstildeling som kan sees i sammenheng med omgivelsene en befinner seg i. Hvordan en forstår utviklingshemning er dermed priggitt forhold som samfunn og menneskesyn. I takt med at dette har forandret seg kan man også se at holdningen til utviklingshemmede har endret seg. For å øke kunnskapen om hvordan utviklingshemning blir forstått i dag er det derfor viktig å ha kjennskap til hvordan det har blitt forstått tidligere.

Dette er noe av grunnen til at jeg har valgt *historiske perspektiver på utviklingshemning* som tema for oppgaven. Jeg mener at temaet fanger mye av essensen i spesialpedagogikk, da det tar opp flere etiske og faglige problemstillinger. Hvorfor har menneskene vi i dag kjenner som utviklingshemmede vært gjenstand for så store holdningsendringer? Hvilke verdier har disse holdningene vært bygget på, og hvordan har dette påvirket den faglige orienteringen overfor personene det gjelder? Implisitt ligger også en debatt om menneskeforståelse, og hvordan en imøtekommer personer som av ulike årsaker ikke faller inn under kategorien ”normal”.

1.2 Temaets aktualitet

Mennesket har bestandig vært opptatt av personer som er fysisk, mentalt og atferdsmessig annerledes. Forestillingen om hva som er normalt har variert i takt med utviklingen av kunnskap og samfunn, og likedan har oppfatningen av utviklingshemning og menneskene som omfattes av begrepet forandret seg (Drew and Hardman 2007). Det har alltid eksistert personer med utviklingshemning, men historikken forbundet med dem er forholdsvis kort og ukjent. Inntil starten på 1800-tallet ble ikke utviklingshemning vurdert som en egen kategori, men var en del av en forholdsvis uensartet gruppe med ”annerledesheter”, som også omfattet syke, fattige og fysisk funksjonshemmede (Rognhaug og Gommæs 2008). De som skilte seg ut fikk tilnavn som tullinger, tomsinger, sinker og idioter. Betegnelsene var kulturelt betinget, men tok til en viss grad også utgangspunkt i funksjonsnivå (Sætersdal 1997). En var usikker på hvilke forutsetninger de vi i dag kjenner som utviklingshemmede hadde for å tilegne seg undervisning. Dette gjorde opplæringsspørsmålet komplisert og ikke før i 1881 ble den første loven om ”abnorme børns undervisning” vedtatt. Denne lovfestet retten til skolegang for de *dannelsesdyktige* sinkene, men omfattet ikke de *ikke-dannelsesdyktige* åndssvake, som kun ble tilkjent rett på pleie og omsorg. Et skille som ble fastholdt i nesten 100 år (Thuen 2008).

Kontrastene til dagens integrerings- og inkluderingsorienterte samfunn synes store. Norsk forbund for utviklingshemmedes slagord, ”et samfunn for alle” er ganske illustrerende og viser også til opplæringspolitikken, hvor idealet om ”en skole for alle” virker stadig sterkere. I Midtlyngutvalgets utredning *Rett til læring* fra 2009 uttales det blant annet at skolen ”skal være for alle, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger” og videre at ”Opplæring er en grunnleggende rett for alle barn” (NOU 2009:18:13). Det viser at det har skjedd omfattende forandringer i synet på hvem som ansees som kvalifiserte for opplæring i skolen. Generelt har det skjedd store endringer i holdningen til, og forståelsen av utviklingshemning, siden de første opplæringstilbudene for de dannelsesdyktige ble introdusert og frem til i dag. I grove trekk kan stikkordene isolering, institusjonalisering, normalisering, integrering, synliggjøring og inkludering illustrere en kronologisk tidslinje. Dette kan en også se i mer konkrete former, for eksempel ved å se på lover som omhandler opplæring av personer med utviklingshemning, som også er revidert og gjort om i takt med kunnskapsutvikling og holdninger i samfunnet. Fra *abnormskoleloven* av 1881 og *spesialskoleloven for evneveike* av 1951 som opprettholdt skillet mellom opplæringsdyktig og ikke-opplæringsdyktig, via den såkalte *integreringsloven*

av 1975 hvor begrepet ”ikke-opplæringsdyktig” ble opphevet, til *opplæringsloven* av 1998 som vedtok at alle elever med spesialundervisning skulle få en individuell opplæringsplan.

1.3 Problemutvikling og problemstilling

I prosessen med å omgjøre temaet jeg hadde som ramme, til et håndfast problem jeg kunne bruke som innfallsvinkel for oppgaven, ble de nevnte lovene viktige. Jeg hadde hele veien en formening om at jeg ville fokusere på hvordan samfunnets syn på utviklingshemning har endret seg over en periode, men var usikker på hvordan jeg kunne konkretisere dette.

Underveis i prosessen slo det meg at det å ta utgangspunkt i lover kunne være et godt redskap for å utvikle et problem. Lover gjenspeiler og kan ofte si mye om samfunnsholdninger. Bare ved å se på lovtitlene kan en skjelve nokså markante forskjeller, og se omrisset av en endret tenkning. Både terminologien som beskriver hvem loven gjelder for, men også selve navnet på lovene indikerer forandringer. Tidligere forskning som er blitt gjort på feltet, viser at flere trekker frem lovvedtak som bekreftelser av gjeldende tenkning, men også som uttrykk for omdreiningspunkter og brytninger. Således kan det å ta utgangspunkt i disse være et godt verktøy og en innfallsvinkel for å gripe tak i en større sammenheng. Da jeg først hadde bestemt meg for å benytte lover, falt det seg ganske naturlig å bruke lover som omhandlet *opplæring* av mennesker med utviklingshemning. Både for å skape en nærhet til faget, men også fordi at disse lovene kan illustrere hvordan holdningene har endret seg, da de til enhver tid har lagt føringer for hvem man har ansett som mottakelig for opplæring. Som en gjenspeiling av samfunnets syn vil derfor ”opplæringsdyktighet” være et tilbakevendende begrep i oppgaven. Opplæring er også en viktig vinkling da det kan sees på som en avgjørende livsbetingelse, i den forstand at det er en inngangsport til et liv med fulle borgerlige rettigheter med blant annet arbeid og økonomisk og sosial uavhengighet.

Proessen fra å velge tema til å finne et nedslagsområde innenfor emnet som jeg ville gripe fatt i, hadde som formål å utvikle et problem som ville konkretisere og legge føringer for oppgaven. Jeg har formulert følgende problemstilling som jeg også ønsker å utdype noe:

”Hvordan kommer samfunnets syn på utviklingshemning til uttrykk gjennom endringer i lovene om opplæring de siste 60 årene?”

Problemstillingen kan videre utdypes med følgende spørsmål:

- *Hvorfor har menneskene vi i dag kjenner som utviklingshemmede vært gjenstand for så store holdningsendringer?*
- *Hvilke verdier har disse endringene vært bygget på?*
- *På hvilken måte gjenspeiles dette i lover som omhandler opplæring?*

Gjennom problemstillingen og underspørsmålene har jeg forsøkt å fange essensen i hva jeg ønsker å undersøke, ved å trekke inn begreper som vil bli sentrale for meg. Samtidig har jeg foretatt noen avgrensninger. Jeg ønsket å se på hvordan *samfunnets syn på utviklingshemning* har endret seg i løpet av en periode. Da ”samfunnets syn” er et forholdsvis vidt og diffust begrep som åpner for ulike tolkninger, var det viktig å finne en innfallsvinkel som kunne legge føringer for og klargjøre hvordan jeg ville nærme meg temaet. Som tilnærming valgte jeg derfor å bruke *lover om opplæring* for å ha noe konkret å ta utgangspunkt i, for så å kunne gjenspeile et større bilde. Samfunnets syn på utviklingshemning vil dermed bli uttrykt og reflektert gjennom lover og lovrelaterede dokumenter som omhandler opplæring.

Jeg har også valgt å begrense perioden til å omhandle *de siste 60 årene*. Dette er blant annet fordi det rent praktisk vil avgrense omfanget av oppgaven, noe som fører til at jeg kan gå dypere inn i perioden jeg konsentrerer meg om. Men det er heller ikke tilfeldig at tidsavgrensningen er satt på akkurat de siste 60 årene. Slutten på andre verdenskrig markerer på mange måter et skille i norsk samfunnshistorie. Forestillinger om en ny type kollektivismen vokste frem, hvor det offentlige gjennom *staten*, ble ansett som garantist for borgernes velferd. Modeller for hvordan det skulle skje ble utviklet og nye lovverk ble formet. Den samfunnsformen vi kaller *velferdsstaten* ble skapt. En betegnelse som historisk sett forbindes med politikk for trygghet, og en visjon om et godt samfunn (Seip 1994). Med innføringen av begrepet velferdsstaten fulgte også betydelige endringer i opplæringspolitikken. Thuen (2008) beskriver perioden etter 1945 som utdanningssamfunnets epoke. Dette kommer til syne i flere endringer som ble gjort i forhold til opplæring og omsorg av personer med utviklingshemning bare få år etter frigjøringen, som antyder et retningskifte fra hva som har vært tidligere.

Derfor virker det hensiktsmessig å fokusere på perioden fra etter andre verdenskrig og frem til dags dato. Seksti år i moderne norsk historie er forholdsvis lang tid, og i denne sammenheng tilstrekkelig for å få tak i de større utviklingslinjene og en bred forståelse av endringene.

1.4 Formål

Et fenomen farges av konteksten det befinner seg i. Samfunn, kultur, tid og sted er faktorer som påvirker hvordan mennesker og fenomener har blitt forstått i andre tidsperioder (Kjelstadli 1999). Dette kan også sies å gjelde utviklingshemning. For å øke forståelsen av begrepet og menneskene det omfatter, bør en ha kjennskap til, og kunnskap om hvordan utviklingshemning har blitt forstått tidligere. Ifølge Mathiesen og Sandvik (1998) er historisk innsikt viktig for å skape forståelse av det menneskelige mangfoldet, og for å bli oppmerksom på prosesser som har formet samfunnet vårt. Dette er i tråd med Kjelstadli (2009) som mener at et av de viktigste motivene ved å studere historie, er at vi uten et bilde av fortiden vanskelig forstår vår egen tid. Ved å se nåtidens særegenhet i forhold til fortiden, ved å kontrastere det som er til det som var, kan en lære av historie. Fortiden blir et hjelpemiddel til å gripe nåtiden. Ethvert forsøk på å gripe fremtiden *må* ta utgangspunkt i fortiden. Historie kan ikke fortelle hvor menneskeheten beveger seg, ”men historiske studier kan hjelpe oss til å konstatere utviklingslinjer frem til i dag - utviklinger som kan fortsette, med en grad av mulighet, sannsynlighet eller til og med sikkerhet vil fortsette” (Kjelstadli 2009:44). Fuglseth (2007a) påpeker at det historiske perspektivet ikke er det en vanligvis forbinder med forskning på pedagogisk relaterte områder. Men i likhet med Kjelstadli (2009) understreker han verdien av det fortidige perspektivet i studier av menneske og samfunn. ”Skal vi skjønne eit menneskeleg fenomen, knyter vi det straks til korleis det har utvikla seg over tid” (Fuglseth 2007a:66).

Dette kan argumentere for temaet som fruktbart i en samfunnsmessig sammenheng, da vi vil se hvordan samfunnets holdning til en gruppe mennesker har utviklet seg. Samtidig kan det være et bidrag til å utvikle en faglig forståelse av hvordan en opp gjennom tiden har forholdt seg til opplæring av mennesker med utviklingshemning, og med det gi en innsikt i hva som ligger til grunn for dagens tenkning. Simonsen (2005) sier at formålet med historieforskning ofte er å legitimere dagens politikk og ideologi, og at dette fagområdet ikke er noe unntak. Hun påpeker også at den akademiske interessen for akkurat dette feltet lenge var avmålt, men at den har tiltatt i de senere årene. Korsvold (2006) forklarer det med at det er fordi vi har med en marginalisert gruppe å gjøre, som ikke selv har hatt muligheten til å fremføre sine saker.

Formålet med oppgaven er å forsøke å skape en oversikt og fremstilling over hvordan synet på utviklingshemning har endret seg over en periode, og hvordan dette speiles i lovendringer som omhandler opplæring av utviklingshemmede. Gjennom dette vil det forhåpentligvis være

mulig å reflektere rundt dagens situasjon, og trekke linjene fremover og si noe om hva som kan forventes i fremtiden. Dermed blir det et formål i seg selv å besvare problemstillingen på en hensiktsmessig måte. Innholdet i oppgaven må tilpasses og presenteres etter hva som er formålstjenlig. I det følgende vil jeg skissere hvordan jeg har valgt å strukturere oppgaven.

1.5 Oppgavens oppbygning

Temaet og problemstillingen er styrende for hva oppgaven skal inneholde, men også viktig for oppbygningen av den. For å få en fornuftig fremstilling og en rød tråd gjennom oppgaven har jeg valgt å dele den inn i fem kapitler. **Kapittel 1** introduserte temaet, dets aktualitet og bakgrunnen for valget av tema. Det ble videre gitt en beskrivelse av hvordan prosessen med å utvikle et problem forløp, samt en utdypning av problemstillingen og formålet med oppgaven.

Kapittel 2 danner et bakgrunnstykke ved at jeg benytter *tidligere forskning* for å nærme meg problemstillingen. Ved å bruke foreliggende litteratur vil jeg gjenskape perioden frem til 1975 og trekke frem hva andre har vektlagt i sine studier. Jeg vil bevisst videreføre terminologien fra litteraturen. Begrepene vil variere, noe som kan sees i sammenheng med *når* litteraturen er skrevet, og *hvem* som har skrevet den. Begrunnelsen er at begrepsbruken viser hvordan synet på utviklingshemning har endret seg, noe som kan bidra til å forsterke tidsalderens karakter.

I **Kapittel 3** gjøres det rede for *metoden* som er brukt. Jeg vil gi en beskrivelse av hvordan jeg har gått frem i prosessen med å samle inn, tolke og analysere data, hvilke kriterier som er lagt til grunn for utvelgning av kilder og hva som særpreger historisk forskning. I tillegg vil forskningsetiske spørsmål som har vært aktuelle for oppgaven bli drøftet i dette kapitlet.

Kapittel 4 vil bygge videre på kapittel to og utgjøre hoveddelen av oppgaven. Fokuset vil være på perioden fra 1967-2009, som jeg har valgt å samle under ett kapittel. I denne delen vil jeg analysere og tolke utvalgte kilder for å belyse problemstillingen. Kildene vil primært være offentlige dokumenter, men jeg vil trekke inn andres forskning som grunnlag for refleksjon og diskusjon. Jeg vil også her videreføre begreper. Det ville vært historisk og metodisk ukorrekt å gjøre om terminologien fra det historiske materialet som dokumentene utgjør. For øvrig vil jeg holde meg til ”mennesker/personer med utviklingshemning”, eller ”utviklingshemmede”.

I **Kapittel 5** vil jeg gjøre noen *avsluttende refleksjoner*. Jeg vil forsøke å samle trådene i oppgaven og samtidig trekke frem forhold som jeg mener har vist seg interessante gjennom fremstillingen, og bruke disse for å belyse aspekter ved problemstillingen.

2. Velferdsstatens idealer 1945-1975

Människor med utvecklingsstörning är en märklig grupp i vår befolkning. Inga andra har varit föremål för en sådan total attitydomsvängning: från att ha varit oönskade, förskjutna, hånada, fruktade och t.o.m. förföljda, till att bli fullvärdiga och respekterade medborgare som lever mitt ibland oss med i lag inskrivna rättigheter till goda levnadsvillkor (Grunewald 2009:19).

Sitatet er hentet fra boken *Från idiot till medborgare: de utvecklingsstördas historia*, som er skrevet av tidligere medicinalråd og sjef for handicappbyråen i Sverige, Karl Grunewald.

Boken skildrer historien rundt mennesker med utviklingshemning fra antikken til nåtid. Den drøfter samtidig betydningen av sosiale, økonomiske og politiske holdninger i samfunnet, en del av kulturarven som gjenspeiler synet på menneskeverdet (Grunewald 2009). Sitatet er en god illustrasjon på kjernen i oppgavetemaet. Det har opp gjennom tiden vært store endringer i synet på personer med utviklingshemning. I dette kapitlet skal vi se på utviklingstrekkene som har preget opplæringen av utviklingshemmede i Norge fra 1945 til 1975. Der vil det bli satt et foreløpig punktum for fremstillingen, som videreføres i kapittel 4. Som en innledning vil jeg trekke linjene tilbake i tid og skissere opp en forhistorie. Denne kan betraktes som en opptakt og en bakgrunn, da det er viktig å ha en forståelse av hvordan fortiden har bidratt til å forme perioden jeg fokuserer på. Men først vil jeg gi en kort oversikt over hvem som har vært de viktigste bidragsyterne til oppgavetemaet, som jeg har hentet kunnskap til dette kapitlet fra.

2.1 Forskningsoversikt

Da denne delen av oppgaven er basert på tidligere forskning, er det viktig å kjenne til *hvem* som har arbeidet med emnet og hvilke fag de representerer. Både innfallsvinkel og faglig forankring er av betydning for hva man fokuserer på og hvordan en nærmer seg temaet. Av litteraturhenvisningene vil det komme frem at forskningen går på tvers av fagområder, noe som kan bidra til å nyansere fremstillingen. Kunnskapen er primært hentet fra pedagogikk og sosiologi, men også andre fag er representert. Jeg vil i det følgende nevne de som har vært mest sentrale. Innenfor *pedagogikk* er særlig Eva Simonsen, Peder Haug og Birgit Kirkebæk viktige bidragsytere. Simonsen har blant annet studert spesialpedagogisk historie og har skrevet en avhandling som fokuserer på opplæring av barn og unge i perioden 1881-1963 (Simonsen 1998). Haug har studert spesialundervisning i grunnskolen, med særlig vekt på utviklingen av enhetsskolen i forskjellige historiske faser (Haug 1999). Kirkebæk har gjort flere historiske studier av den danske åndssvakeomsorgens utvikling fra slutten av 1800-tallet

og frem til 1970-årene (Kirkebæk 2001). I tillegg bør Barbro Sætersdal nevnes. Sætersdals historiske studier av forholdene for funksjonshemmede bygger på folkeminneskildringer og gir andre perspektiver på utviklingen enn tradisjonell historieskriving (Sætersdal 1998).

Av *sosiologisk* forskning vil jeg trekke frem Jan Tøssebro og Johans Tveit Sandvin. Studiene til Tøssebro vektlegger utbyggings-, utbedrings- og avviklingsfasen av institusjonsomsorgen, og hvordan levekårene for utviklingshemmede fortonet seg under de ulike fasene i forhold til utviklingen av velferdsstaten (Tøssebro 1996). Sandvin vektlegger også utviklingshemmedes rettigheter i velferdsstaten, og har gjort en historisk studie av norsk omsorgstenkning og politikk fra midten av 1850-tallet og frem til avinstitusjonaliseringen (Sandvin 1996a).

Innenfor *historie* er Anne-Lise Seip og Tora Korsvold sentrale. Seip har fordypet seg i sosialpolitikken og velferdsstatens historie, og setter blant annet dette i sammenheng med funksjonshemmedes rettigheter til skolegang og omsorg (Seip 1994). Korsvold har studert barn med lærevansker i en historiefaglig ramme. Hun er opptatt av kulturelle aspekter ved ”evneveikhet” og hvordan en barndom som evneveik var i velferdsstatens utbyggingsfase (Korsvold 2006). Av *populærvitenskapelig* litteratur bør journalist Halvor Fjermeros nevnes. Han representerer med sine beretninger fra Emma Hjorths Hjem, viktige sider ved utviklingen av omsorg og opplæring for utviklingshemmede i Norge på 1900-tallet (Fjermeros 2009).

2.2 Forhistorie; fra opplysning til rasehygiene

Med 1700-tallets opplysningstid vokste det frem en sterk tro på menneskets evner, og mot slutten av århundret økte interessen for mennesker med sansetap. En fokuserte konsekvent på menneskets muligheter, ikke dets begrensninger. Den spesialpedagogiske virksomheten som ble drevet i Norge bar også preg av stor optimisme. Åndssvake og idioter kunne ikke lenger bare behandles, de kunne helbredes og vekkes fra sitt slumrende sjeleliv. Hensikten var å gi dem del i Guds ord, noe kirken støttet. Dette førte til at pedagogene tok på seg opplæring av nye kompliserte tilfeller. *Dannelsesdyktighet* ble et sentralt begrep som avgjorde om en kunne tilegne seg opplæring eller ikke. Å være dannelsesdyktig innebar at en skulle være i stand til å ta til seg Guds ord for å kunne menneskegjøres. Så lenge det kristne dannelsesidealet sto ved lag, holdt også den faglige optimismen seg (Kirkebæk og Simonsen 2008). Norge var et foregangsland når det gjaldt opplæring av blinde, døve og åndssvake på 1800-tallet, noe som

ble bekreftet med *abnormskoleloven* av 1881. Den formaliserte på mange måter holdningen som rådde. Abnorme barn skulle også ha *rett* til en opplæring som staten var ansvarlig for. Så lenge elevene var dannelsesdyktige var det ingen grunn til å skille mellom undervisningen til normale og såkalt abnorme barn, alle skulle tilføres kristelig og borgerlig opplysning. I tillegg skulle abnormskolen bidra til å forberede elevene på arbeidslivet ved å ha opplæring i praktisk livsvirksomhet (Simonsen upublisert manus). Men om en målsetning med abnormskoleloven var å viske ut skillet for *hva slags* opplæring en ble tilbudt, synliggjorde den et klart skille over *hvem* som fikk tilbudet. Inntakskriterier basert på dannelsesdyktighet eliminerte en stor gruppe elever. De svakest fungerende som ble ansett for å være ikke-dannelsesdyktige, hadde fremdeles ikke fått noen lovhjemlet rett til opplæring i skolen (Kirkebæk og Simonsen 2008).

Den pedagogiske optimismen som hadde rådet siden opplysningstiden avtok gradvis og ble snudd til pessimisme mot inngangen til 1900-tallet. Naturvitenskapelige tilnærminger hadde begynt å dominere og overtok for det teologiske menneskesynet. I kjølvannet av blant annet Charles Darwins teorier, ble oppfatningen en hadde hatt av åndssvake endret. Fokuset ble flyttet til deres primitivitet og mindreverd. Begrepet *utviklingsdyktighet* ble med utgangspunkt i medisinske og naturvitenskapelige oppfatninger lansert som den nye målestokken på menneskeverd (Kirkebæk og Simonsen 2008). Kirkebæk (1993) setter denne dreiningen i sammenheng med de voksende sosiale problemene som industrialiseringen førte med seg. En var svært pessimistiske til hvilken nytte mennesker med handikap kunne ha i et industrialisert samfunn, og utskillingen av de ubrukelige ble sterkere markert. Stadig flere ble fratatt rett til opplæring og skilt ut da det ikke ble ansett som samfunnsmessig lønnsomt (Kirkebæk 1993). Denne dreiningen kommer også til uttrykk i loven av 1915 om *døve, blinde og aandssvake barns undervisning og pleie- og arbeidshjem for ikke dannelsesdyktige aandssvake*, som avløste abnormskoleloven av 1881. Den nye loven fremmet en innstramning av hvem som skulle bli tatt opp i skolene for åndssvake. Dette var en konsekvens av den stadig mer kritiske holdningen politikere og medisinerne utviste i forhold til hva nytteverdien av å gi opplæring til mennesker med utviklingshemning var. Loven ble også ledsaget av en begrepsendring. Både blinde og døve hadde lenge opplevd betegnelsen ”abnorm” som belastende, og kravet om endring ble ettergitt. De ikke-dannelsesdyktige åndssvake ble ikke tilgodesett noen nye rettigheter i forhold til opplæring, men som følge av lovendringen overtok staten ansvaret for pleie- og arbeidshjemmene for de som ikke oppfylte kriteriene for innpass i åndssvakeskolen. Et ansvar som tidligere hadde vært prisgitt private initiativ (Simonsen upublisert manus).

I tiårene før krigen var Norge, på tross av kriser og tydelige klasseskiller, et land med økonomisk vekst og teknologisk fremgang. Men den moderne tid som preget de fleste samfunnsområdene gjorde seg overhodet ikke gjeldende for de psykisk utviklingshemmede. Den offentlige debatten på 1920- og 30-tallet var preget av argumenter som hevdet at de åndssvake representerte den største fare for staten. Bekymringen for hva de kunne påføre samfunnet av skade i form av kostnader og dårlig etterslekt var stor (Fjermeros 2009). I bunnen lå ønsket om å forbedre befolkningens kvalitet. Evnen til sosial tilpasning og til å ta ansvar for seg selv ble viktige kriterier i bedømmingen av menneskets verdi i samfunnet. De som ikke oppfylte disse kriteriene, ble ansett å være av mindre verdi. Å gi åndssvake barn og unge skolegang ble dermed viktigere enn før. Åndssvakeskolene, som hadde ansvaret for undervisningen av de høyest fungerende åndssvake, ble derfor et betydningsfullt ledd i denne *sosialhygien*en. Det overordnede målet var å løse sosiale problemer, og oppholdene på disse skolene ble til rent forebyggende tiltak. Blant annet ved å hindre at de åndssvake gjennom sin seksuelle atferd skulle sette befolkningen i fare (Korsvold 2006).

Ideen om sosialhygiene kom som følge av de *eugeniske* tankestrømningene som vokste frem på 1930-tallet. Disse fremmet arvelighetsteorier som en potensiell forklaring på åndssvakhet, og var redde for at antatt dårlig arv skulle spre seg til fremtidige generasjoner. Det ble dermed et viktig poeng å hindre spredningen av skadelig arvestoff. Isolering og sterilisering ble betraktet som gode virkemidler (Syse 1993). Samtidig var dette en meget pessimistisk periode når det gjaldt troen på utviklingshemmedes læringsmuligheter. Den eugeniske ideologien satte konsekvent samfunnets interesser, representert ved såkalt befolkningshygiene, fremfor hensynet til enkeltindivider. Dette var et menneskesyn som preget norsk lovgivning og spesialpedagogisk debatt helt inn i andre halvdel av 1900-tallet (Askildt og Johnsen 2008).

2.3 Evneveik i en gryende velferdsstat

I løpet av krigen skjedde det en viktig omorganisering som skulle få konsekvenser for både omsorgs- og opplæringspolitikken. Ansvaret for de ”ikke dannelsedyktige åndssvake” ble i 1945 formelt underlagt Sosialdepartementet, mens skolevirksomheten forble under Kirke- og undervisningsdepartementet. Den administrative delingen fulgte et faglig skille mellom to hovedgrupper. De som hadde varig behov for omsorg tilfalt sosialsektoren, mens Kirkedepartementet skulle ha ansvar for de som var utviklingsdyktige (Simonsen 1998).

I de første årene etter krigen gikk også diskusjonene om begrepet åndssvakhet høyt. Mange betegnelser ble tatt i bruk og nye uttrykk ble lansert (Simonsen 2004). Begrepet *evneveikhet* ble introdusert for å differensiere den tidligere kategorien åndssvakhet. De som tidligere ble betegnet som ”opplæringsdyktige åndssvake” skulle fra nå av kalles evneveike, som ble ansett som en mildere variant av åndssvak. Begrepet åndssvak hadde blitt veldig belastende, og var heretter kun forbeholdt de ”ikke-opplæringsdyktige” (Korsvold 2006). Simonsen (2004) peker på at selv om de åndssvake fremdeles ble regnet for ikke å være mottakelig for opplæring, hadde holdningene til dem endret seg noe i forhold til mellomkrigstiden. De ble fremdeles sett på som enkle, men også harmløse og forholdsvis ufarlige. De utgjorde ikke lenger en like stor trussel overfor samfunnet. En hadde til og med en oppfatning av åndssvake barn som spesielt kjærlige. Simonsen (2004) forklarer videre denne dreiningen som en konsekvens av at den rasehygieniske tenkningen etter hvert tapte terreng utover 1950-tallet.

På samme måte som åndssvak hadde vært det tidligere, var også det nye begrepet evneveik preget av sin tid. I løpet av krigsårene hadde nasjonen blitt nedslitt både materielt og psykologisk, og behovet for å sette i stand og videreutvikle samfunnsinstitusjonene var derfor stort. Motivasjonen for endring var sterk i folket, og den økonomiske vekstperioden som kom gjorde det mulig å legge grunnlaget for en økning i velferden (Bergh 1987, Bull 1982, her i Haug 1999). Den overordnede visjonen var å forme et fremtidens Norge med arbeid og velstand for alle, hvor blant annet nyorganisering av trygdeordningene skulle bidra til å sikre en rimelig levestandard for alle (Seip 1981). Det dreide seg om en ny nasjonal satsing, og en optimistisk grunntone preget vekstideologien, inkludert utviklingen av evneveikeskolene. Disse skulle bygges ut kraftig, samtidig som opplæringen skulle intensiveres og differensieres. Korsvold (2006) tolker denne prosessen positivt, og hevder at selv om fenomenet evneveikhet fremdeles fremkalte negative assosiasjoner, ble evneveike likevel ansett å ha en større samfunnsmessig verdi enn tidligere (Korsvold 2006).

Med den nye satsingen og omorganiseringen fulgte det endringer i lovverket. I *spesialskoleloven* av 1951 ble skolens navn endret til spesialskoler for evneveike. Den erstattet den opprinnelige abnormskoleloven av 1881, som ble revidert i 1915 (Seip 1994). I forarbeidet med den nye loven vektlegger Simonsen (1998) spesielt rollen Marie Pedersen spilte. Pedersen var gjennom hele 1940-tallet direktør for skolene for døve, blinde og åndssvake, og hadde i kraft av stillingen sterk innflytelse på utformingen av det faglige

innholdet i skolene. Pedersen hadde en faglig forankring som bygget på heilpedagogiske prinsipper, og mente i tråd med disse at det var til elevenes beste at de fikk opplæring utenfor normalskolen. Heilpedagogikken var slik sett tilpasset normalskolens behov for segregering av avvikende elever, og var den pedagogiske plattformen som den nye spesialskoleloven baserte seg på. Den nye loven representerte samtidig en faglig kontinuitet i forhold til abnormskoleloven fra 1881 (Simonsen 1998). Riktignok var det en navneendring, men det pedagogiske fundamentet og målsetningene var i all hovedsak de samme. Den omfattet kun de barn og unge som ble ansett for å være opplæringsdyktige, og mange ble fremdeles regnet for ikke å ha utbytte av undervisningen. Formålet var som i de to foregående lovene. Skolene skulle forberede elevene på arbeidslivet, og først og fremst tilby undervisning i folkeskolens fag, med de støttefag som måtte være nødvendig på grunn av evnemangler (Kjellemo 1995). Ifølge Simonsen (2007) ble likevel spesialskoleloven sett på som en inkluderende lov i sin samtid. Endelig skulle alle som en mente hadde forutsetninger for å tilegne seg opplæring, innlemmes i læringsfellesskapet som den norske skolen utgjorde. På tross av dette befant spesialskolene seg i en usikker og utsatt posisjon helt nederst i skoleverkets hierarki, og ”på grensen til det absolutte bunnsjiktet i samfunnssystemet: den medisinsk ledete åndssvakeomsorgen for de såkalt ikke utviklingsdyktige” (Simonsen 2007:109).

Med spesialskoleloven ble det ideologiske grunnlaget for fremtidens spesialskoler lagt. Stikkordene var differensiering og spesialisering. Opplæring i separate skoler utenfor normalskolen ble fremtidsløsningen. Normalskolen hadde et visst behov for ro, orden og homogenitet, og måtte vernes mot nedbrytende krefter. Dermed ble evneveikeskolen ansett som godt egnet til å skjerme normalskolen for en elevkategori som ble opplevd problematisk. *Segregering* ble derfor regnet for å være den beste måten å sikre gode læringsbetingelser for både evnerike og evneveike (Korsvold 2006). Haug (1998) mener at bakgrunnen for denne segregeringen også var å finne i den overordnede politiske konteksten. Intensjonen hadde lenge vært å skape en felles folkeskole for alle, hvor dette skulle bidra til visjonen om å danne et folkelig nasjonalt fellesskap. Dilemmaet var at samtidig som en ønsket å gi utdanning til alle, erkjente man at de individuelle intellektuelle, kulturelle og sosiale forutsetningene for dette varierte så mye at det kunne bli vanskelig å gjennomføre i praksis (Haug 1998).

Segregeringstanken førte også med seg et behov for en mer presis kategorisering av elevene. Folkeskolen hadde behov for å skille ut flere elever, mens skolene og pleiehjemmene for

åndssvake hadde behov for en bedre differensiering. Dette var også et av formålene ved spesialskoleloven. Kategoriseringen foregikk ved at det ble skissert opp noen prinsipper for klassifikasjon av åndssvake, evneveike og andre med tilpasningsvansker og psykiske lidelser. Et hovedskille gikk mellom miljøpåførte vansker og konstitusjonelle skader. I alle tilfeller ble intelligenstagere lagt til grunn som diagnostisk kriterium for klassifiseringen (Simonsen 1998). Ifølge Sandvin (1996a) ble imidlertid skillet mellom den nye termen evneveik, og det gamle åndssvak, styrket gjennom fokuset på differensiering i spesialskoleloven. ”I realiteten innebar dette at alle åndssvake ble definert som ikke opplæringsdyktige” (Sandvin 1996a:157). Fokuset på differensiering fikk dermed også konsekvenser for hvilken opplæring en ble tilbudt. Folkeskolen ville ha ut de svakeste elevene, og sendte dem nedover i hierarkiet til folkeskolens hjelpeundervisning. Der ble plassproblemene løst ved å overføre de dårligst fungerende til andre institusjoner. Evneveikeskolene åpnet opp for nye elever ved å skyve de som hadde dårligst utbytte av undervisningen de tilbød der, over i åndssvakeforsorgen. På den måten skapte spesialskoleloven ”en dominoeffekt i skolesystemet” (Simonsen 1998:517).

Målet om flere institusjonsplasser begrenset seg imidlertid ikke bare til skolene. Med nyorienteringen som fulgte etter krigen ble også *omsorgen* for flere grupper ansett som et større offentlig ansvar, hvor velferdsstaten nå skulle sørge for løsningene (Korsvold 2006). Sosialdepartementet, som hadde fått ansvaret for omsorgen av de ikke-opplæringsdyktige, arbeidet i denne perioden med utbyggingsplaner. I 1949 vedtok Stortinget en avgrenset lov om hjem som mottar åndssvake til pleie, vern og opplæring. Det primære formålet var å sikre driften av hjemmene, etter at inntektsgrunnlaget hadde sviktet under krigen (Simonsen 1998). Denne loven var en ren betalingslov i den forstand at den bare garanterte for dekning av driftsutgifter i institusjoner som departementet godkjente. Staten tok ikke på seg noe ansvar for lokalisering eller utbygging. Dette var forutsatt å skulle skje fra privat hold eller veldedige organisasjoner. Tøssebro (1992) påpeker at denne måten å ivareta offentlige oppgaver på ikke var uttrykk for noe særsyn på psykisk utviklingshemmede, men ”vanlig på en rekke områder i Norge, selv om det unektelig virker som en ansvarsfraskrivelse” (Tøssebro 1992:48).

Gjennom vedtaket av den såkalte *betalingsloven*, kan 1949 betraktes som året da institusjonsomsorgen for psykisk utviklingshemmede i praksis ble etablert i Norge. Det markerte på mange måter også startskuddet for den storstilte utbyggingsfasen som skulle prege 1950-tallet (Tøssebro 1992). I ly av loven vokste det frem en sterk mobilisering for

åndssvakesaken. En rekke frivillige organisasjoner bidro til å etablere institusjoner for åndssvake, og det store behovet gjorde at det var lett å få godkjenning. Sosialdepartementet uttrykte glede for initiativene som ble vist, og i 1950 ble flere av organisasjonene innkalt til et møte med sosialministeren, hvor det ble gitt en lovnad på at staten nå ville gå sterkere inn for åndssvakesaken. Det ble videre fastslått at interessen fra frivillige måtte koordineres og at det var nødvendig å utarbeide en landsplan for åndssvakeomsorgen (Sandvin 1996b). Denne ble formalisert i 1952 gjennom stortingsmelding nr. 71, hvor departementets forslag til en *Landsplan for åndssvakeomsorg* ble vedtatt, og ga klarsignal for en landsomfattende utbygging. I Landsplanen trakk Stortinget, i samarbeid med sentrale fagmiljøer, opp linjene for hvordan omsorgen burde utvikle seg. Det ble foreslått å dele landet inn i sju regioner med hver sin store sentralanstalt. Disse skulle utelukkende betjene utviklingshemmede og danne ryggraden i omsorgen. Den statlige ambisjonen var å gjøre omsorgen universell, den skulle utvikles til å omfatte alle utviklingshemmede (Tøssebro 1996).

Bestemmelsene i Landsplanen tok utgangspunkt i en forestilling om at institusjonene var et godt sted å være for psykisk utviklingshemmede. Temaet var hele tiden antall plasser, mens spørsmål om kvalitet var påfallende mindre. Tilliten til institusjonene var stor, på tross av beskrivelser som tyder på at forholdene må ha vært svært kummerlige. Det ble rapportert om pleiehjem hvor bruken av blant annet reimer var utstrakt (Tøssebro 1996). Fjermeros (2009:171) beskriver forholdene ved Emma Hjorths Hjem utenfor Bærum som ”uhyrlige” i etterkrigstiden. Han viser til avisoppslag hvor hjemmet ble omtalt i lite flatterende ordelag, og fremhever spesielt en reportasje som ble trykket i Budstikka og VG i 1946. I denne ble det trukket paralleller til den tyske konsentrasjonsleiren Dachau, som ble beskrevet som en ”luksusanstalt sammenlignet med norsk pleiehjem!” (her referert i Fjermeros 2009:177). Tøssebro (1996) påpeker at det verken var snakk om anstendige eller akseptable kår, men heller om forhold som forbindes med ordninger fra før velferdsstatens tid. Han sier samtidig at omsorgen for psykisk utviklingshemmede i etterkrigstiden må ses i lys av samtiden. Norge var på denne tiden et nokså fattig samfunn, men det er samtidig vanskelig å frigjøre seg fra tanken om at tjenester for utviklingshemmede var adskilt fra den generelle utviklingen av velferdsstaten. Riktignok ble institusjonene finansiert av velferdsstaten, men det er muligens feil å betrakte dette som velferdsstatlige tjenester for utviklingshemmede. Det gir kanskje et riktigere bilde å se på tjenestene som en avlastning for deres omgivelser (Tøssebro 1996).

2.4 En ny ideologi vokser frem

Ved frigjøringen i 1945 fantes det 495 institusjonsplasser for psykisk utviklingshemmede i Norge, mens antall åndssvake ble anslått til å være knapt 13000. I kjølvannet av betalingsloven av 1949 og Landsplanen av 1952 kan man se en rask vekst i både psykisk utviklingshemmede under omsorg, og antall institusjoner. Det var en jevn økning på om lag 300 plasser i året frem til midten av 1960-tallet, hvorav flesteparten av disse ble fordelt på allerede eksisterende sentralinstitusjoner. Likevel ble målsetningene fra tidlig etterkrigstid aldri nådd. Omsorgen for utviklingshemmede ble aldri universell i den forstand at den omfattet *alle* utviklingshemmede, det var mange som ikke fikk institusjonsplass. Selve utbygningen var heller ikke så rask som en hadde sett for seg under planleggingen. Da utviklingen avtok på midten av 1960-tallet og bare noen få år senere stagnerte helt og gikk tilbake, var det en god illustrasjon på et retningsskifte som var i ferd med å komme. Flere medvirkende forhold gjorde at man etter lang tids fravær, kunne ane at en viss optimisme i forhold til psykisk utviklingshemmede var på vei tilbake igjen (Tøssebro 1992).

De første antydningene til endring kunne sees mot slutten av 1950-årene. Det ble rapportert om meget positive behandlingsresultater ved en mer aktiv omsorg, og spørsmålet om forbedring av personalets kvalifikasjoner ble tatt opp. I takt med at fagkompetansen hos de ansatte ble bedre, vokste også troen på lærings- og utviklingspotensialet til de utviklingshemmede. Samtidig begynte man å se tegn til at institusjonene i økende grad fremmet passivitet og isolasjon heller enn utvikling. Opplæring av utviklingshemmede kom dermed på dagsordenen (Tøssebro 1996). Men de åndssvake som ble betraktet som ikke-opplæringsdyktige sto fremdeles uten noen *formell rett* til opplæring. Det ble dermed reist krav om spesielt tilrettelagt undervisning, også for disse barna. Sosialdepartementet kom frem til at *folkeskoleloven* kunne benyttes til å etablere undervisning ved åndssvakehjem. Gjennom en endring i denne i 1955, ble kommunene pålagt å gi hjelpeundervisning til barn som ikke klarte å følge den vanlige klasseundervisningen, men som heller ikke kom inn under spesialskoleloven. Det var heller ikke mange barn som faktisk fikk nyte godt av den retten til opplæring som spesialskoleloven ga, grunnet plassmangler i spesialskolene (Tangen 2008).

Dalen (2006) fremhever spesielt to forandringer som kom som et resultat av endringen i folkeskoleloven. For det første ekspanderte hjelpeundervisningen sterkt. Den ble også desentralisert i mye større grad enn tidligere. Dette kom som en naturlig konsekvens av at

elevene nå kunne få tilbud ved sine lokale skoler. Likevel representerte tilbudene fremdeles en form for segregering, da de ofte ble gitt i såkalte hjelpeklasser som var adskilte fra de vanlige klassene. I 1959 kom det en ny lov om folkeskolen. Den videreførte i all hovedsak de samme ordningene, og brakte ikke noe særlig nytt for spesialundervisningen utover det som ble innført med lovtillegget i 1955 (Dalen 2006). Tangen (2008) påpeker at det nye vedtaket om hjelpeundervisning som ble befestet gjennom disse to lovene, likevel kan tolkes som et skritt i retning av en ny tenkning. ”Det synet at en del barn ikke var opplæringsdyktige, var under endring” (Tangen 2008:133).

Den nye ideologien tok utgangspunkt i en forståelse av at *alle kan lære*. Stort sett følger man de samme utviklingstrinnene, men hos noen går det senere. I praksis fikk denne tenkningen flere konsekvenser. Opplæring og stimulering var viktige forutsetninger for å kunne lære, og en ble mer stimulert og lærte bedre i små, naturlige miljøer. Dermed ble det fremmet en mer aktiv omsorg i familielignende omgivelser. Utviklingshemmede som tilpasset seg godt og lærte mye, burde flytte til mer normale omgivelser. Hovedsakelig for å fremholde utviklingen, men også som belønning. Det nye idealet fordret med andre ord tenkning i en mindre skala med en mer aktiv omsorg, samtidig som en så de behandlingsmessige fordelene av å være i normale omgivelser. Implisitt i denne nytenkningen ligger også en erkjennelse av oppbevaringsinstitusjonene som utviklingshemmende i seg selv (Tøssebro 1996). Denne utviklingen kan ifølge Tøssebro (1996) sees i lys av den samtidige endringen i velferdsstaten Norge, hvor fokuset ble flyttet fra universalitet til sjenerøsitet. For institusjonene, hvor det å skaffe til veie nye plasser hele tiden hadde blitt prioritert fremfor kvaliteten på disse, betød det en dreining av fokuset fra antall sengeplasser til akseptable levekår (Tøssebro 1996).

Samtidig som man kunne se konturene av et retningsskifte, raste den offentlige debatten om hvordan omsorgen og opplæringen burde organiseres i fremtiden. Selv om troen på utviklingspotensialet til utviklingshemmede vokste, var det fremdeles mange som falt utenfor. I en kronikk i Dagbladet tok Hallvard Røger, konsulent i forsøksrådet for skoleverket, opp problematikken i et forsøk på å få i gang en konstruktiv diskusjon. I den påpekte han at det karakteristiske ved folkeskoleloven av 1959 var *intensjonen* om at alle barn uansett evner hadde krav på en tilpasset opplæring, men i praksis var realiteten en annen. Han gjorde et poeng av at de som var underlagt Sosialdepartementet og formelt ble ansett som ikke opplæringsdyktige, ikke fikk dette tilbudet og at de var dømt til et opphold på institusjoner.

Han beskrev spesialskolene som en avlastning for folkeskolen, mer enn som et sted hvor barn med vansker kunne få hjelp, og konkluderte med at folkeskolen måtte komme i takt med verden rundt og åpne for opplæring av *alle*, også de vanskelige elevene (her i Haug 1998).

Kronikken, og den påfølgende debatten engasjerte journalist, filmregissør og forfatter Arne Skouen sterkt. Skouen hadde selv en datter med psykisk utviklingshemning, og var meget kritisk til tilbudene som ble gitt til de svakest stilte. Han hevdet at omsorgsordningen for funksjonshemmede i Norge var skammelig, og at det ble trukket et skille mellom de verdige og de ikke-verdige, hvor velferdssamfunnet øremerket vinnere og tapere. Skouen var spesielt opptatt av psykisk utviklingshemmedes rett til opplæring og pekte på at barn har tapt sin skolerett på grunn av at lidelsen deres ikke eksplisitt er nevnt i noen av lovene. Spesielt fremhevet han de åndssvake, som fullstendig falt utenfor. Skouen var ikke imponert over lovene som ble innført, og hevdet at det å få innvilget vedtak var en forholdsvis smal sak, problemet var bare å få liv i dem. Strategien hans var å skape et så sterkt engasjement gjennom debattene at politikerne ikke lenger kunne se en annen vei (her i Haug 1999).

Arne Skouen var ikke alene i kritikken av velferdsstaten, men i kraft av sin innflytelse var han en viktig katalysator. Forskjellige foreldreforeninger var allerede etablert og Skouen sto i spissen for opprøret som en naturlig talsmann. En serie artikler av Skouen som ble publisert i Dagbladet i 1965 var utløsende for aksjonen ”Rettferd for de handicappede” (Sandvin 1996a). Året etter ga han ut en bok under samme navn, med undertittelen *Et foreldresynspunkt på velferdsstat og samfunnsmoral* (Skouen 1966). Artiklene, boken og aksjonen hadde som mål å vekke opinionen overfor Stortinget og bringe flest mulig av de funksjonshemmede inn i samfunnet som likeverdige mennesker. I et opprop til Stortinget i 1966 krevde aksjonen at loven om folkeskolen og spesialskoleloven skulle slås sammen til en lov. De ville ha opplæringsrett også for de åndssvake (Haug 1999). Skouen måtte imidlertid tåle mye kritikk for sine fremstillinger av forholdene ved spesialskolene, og ble på et tidspunkt nærmest truet med rettssak av departementet for injurierende uttalelser. Samtidig møtte han sterk støtte fra en rekke fagfolk og kulturpersoner. Blant annet gikk Jens Bjørneboe ut og berømmet Skouen for å ha lyktes i å ”slå en alvorlig sprekk i det uanstøtelige, offentlige system som har til oppgave å ta seg av de mennesker som av forskjellige grunner ikke uten videre passer inn i vårt stadig mer velsmurte samfunnsmaskineri” (her referert i Sandvin 1996a:197).

En direkte konsekvens av aksjonen og skriviene til Skouen var at Norsk forbund for psykisk utviklingshemmede [heretter NFPU] ble stiftet i 1967. Psykisk utviklingshemmede hadde frem til da vært den eneste samfunnsgruppen som manglet en organisasjon som kunne fremme deres interesser (Haug 1999). Stiftelsen markerte også en brytning med de tidligere betegnelse evneveik og åndssvak. I takt med at troen på utviklingspotensialet til de psykisk utviklingshemmede hadde vokst, økte også erkjennelsen av at de gjeldende betegnelse medførte uheldige stempler og virket stigmatiserende. Ledende fagfolk hadde diskutert begrepsendring siden midten av 50-tallet, men det tok flere år før man kom til enighet og valgte å erstatte de gamle betegnelse åndssvak og evneveik med fellesbetegnelsen psykisk utviklingshemmet (Fjermeros 2009).

Med etableringen av NFPU ble kravet om *normalisering* og *integrering* av psykisk utviklingshemmede nærmest gjort vilkårsløst, det var ikke lenger gjenstand for forhandling. Kravene var heller ikke så voldsomt ambisiøse. NFPU krevde *ikke* at de psykisk utviklingshemmede umiddelbart skulle integreres i den vanlige skolen, men at mer av livet i institusjonene skulle normaliseres. Derimot forlangte de integrasjon av lovene for spesialskolene og folkeskolen, og at det ble gitt rett til utdanning eller opplæring for alle. Signalene ble omsider tatt til etterretning på Stortinget og ble fulgt opp politisk. I stortingsmelding nr. 88 (1966-67) ble prinsippet om normalisering formelt introdusert for å beskrive den nye ideologien som skulle etterleves. *Normaliseringsprinsippet* fremhevet at mennesker med funksjonshemning var en naturlig del av ethvert samfunn. En skulle ikke trekke unødige skillelinjer mellom funksjonshemmede og andre når det gjaldt utdanning, oppdragelse, sysselsetting, velferd eller medisinsk og sosial behandling. Samfunnet skulle tilpasses de funksjonshemmede og ikke motsatt. Det ble videre slått fast at funksjonshemmede burde få rett til opplæring og utdanning tilpasset forutsetningene deres, og at en burde tilstrebe at flest mulig kunne delta i det vanlige arbeidslivet (Haug 1999).

Normaliseringsideologien hadde ifølge Kirkebæk (2001) sitt utspring i blant annet verdenserklæringen om menneskerettigheter og kristent begrunnet medmenneskelighet. Det var et forsøk på å endre den eugeniske forståelsen av åndssvakhet som i stor grad vektla arv, til en mer sosialvitenskapelig forståelse som la mer vekt på miljø- og mellommenneskelige forhold. Gjennom å presisere alles likeverdighet og at alle borgere uten unntak skulle ha basale menneskerettigheter, skulle normaliseringsideologien omsettes i praksis. Åndssvake

skulle ikke lenger bare ”oppbevares” eller ”passes”, de skulle leve en tilværelse så nær det normale som mulig. Normaliseringsideologien ble også forløperen til integreringsdebatten som for alvor startet i 1970-årene (Kirkebæk 2001).

2.5 Den nye ideologien lovfestes

Seip (1994) påpeker at bevegelsen fra segregering til integrering står som et kjennetegn på etterkrigstiden. Tanken om å integrere funksjonshemmede i normalsamfunnet ble fremmet allerede i 1950-årene, fikk politisk og faglig tilslutning i 1960-årene, og nådde full utfoldelse i 1970-årene. Først da tok man et definitivt ideologisk brudd med tidligere politikk. Årene som fulgte etter at normaliseringsprinsippet ble introdusert, representerte en brytningstid også med tanke på lovendringer. I lovgivningsarbeidet kan en se at flertallet av politikere og fagfolk gikk inn for sosial integrasjon. En ville viske ut skillet mellom funksjonshemmede og ”normale” ved å bevege seg bort fra særlovene, og universalisere lovverket. Samtidig ønsket en også at de funksjonshemmede skulle integreres med hverandre. Man ville gå bort fra spesialinstitusjoner for enkeltgrupper, og det Seip (1994:249) omtaler som et ”enhetsprinsipp” ble lansert. Enhetsprinsippet kom til uttrykk ved at en sluttet å behandle gruppene hver for seg i lovgivningen, noe som påvirket politikken i årene som fulgte. Både i forhold til opplæring, men også i forhold til omsorgstenkningen som gjennomgikk et paradigmeskifte (Seip 1994).

At den nye omsorgstenkningen var i ferd med å formaliseres kunne en se allerede i 1969. Da ble betalingsloven fra 1949 opphevet og innlemmet i den nye *sykehusloven*. Gjennom den ble ansvaret for åndssvakeomsorgen overdratt fra staten til fylkeskommunene. Loven lå til grunn for etableringen av Helsevernet for Psykisk Utviklingshemmede [heretter HVPU] i 1970. I tråd med tidens tenkning ønsket en et lokalt omsorgsansvar, løsningen ble fylkeskommunene som skulle gjøre institusjonene mindre og øke velferdstilbudene (Tøssebro 1992). Sandvin (1996a) tolker dannelsen av HVPU som et veiskille, hvor omsorgen for utviklingshemmede ble en offentlig omsorg, med fylkeskommunen som ansvarlig instans (Sandvin 1996a).

Kort tid etter etableringen av HVPU nedsatte Sosialdepartementet et utvalg som skulle utarbeide retningslinjer for den videre utbyggingen av omsorgen. Utvalget, som ble ledet av fylkespsykiater og områdelege Ole Petter Lossius, avga sin utredning i 1972 (Sandvin 1996a). Innstillingen bar preg av ideologien som rådde, og vektla at institusjonene skulle ha færre

beboere, desentraliseres og gjøres mer hjemlige. Det ble poengtert at beboerne skulle ha sysselsetting, fritid og opplæring. Tøssebro (1996) peker videre på tre målsetninger som han mener utkrystalliserer seg gjennom innstillingen: de utviklingshemmede skulle integreres, få bedre levekår og gjøres mindre utviklingshemmede. Mål som ble oppfattet å henge sammen, hvor den overordnede hensikten var å dyktiggjøre de utviklingshemmede til deltakelse i samfunnet (Tøssebro 1996). Innstillingen førte til at det skjedde en kraftig innholdsmessig og materiell oppjustering av institusjonstilbudene utover 1970-tallet (Sandvin 1996a).

Samtidig som debatten om omsorgskvalitet pågikk, begynte kravet om å få etablert konkrete skoletilbud å øke. I tråd med tenkningen som preget nyorganiseringen av omsorgen, var heller ikke opplæring lenger et spørsmål om rent praktiske ordninger. Opplæringen ble satt inn i en verdisammenheng der hensynet til sosial rettferdighet ble fremhevet, og spørsmålet om elever i det hele tatt skulle skilles ut ble stilt. Før en kunne gå videre med denne tenkningen måtte en likevel vedta den nye grunnskoleloven, uten at den tok høyde for de ønskede endringene. Haug (1998) konstaterer at det må ha vært et skår i gleden for statsråden at han allerede før loven ble behandlet i Stortinget, hadde satt ned en komité som i realiteten skulle endre den, ved å slå den sammen med spesialskoleloven. Like fullt ble den nye *grunnskoleloven* vedtatt i 1969, som en erstatning og videreføring av den midlertidige folkeskoleloven av 1959. Med grunnskoleloven ble det blant annet innført niårig skoleplikt, men det var ingen markante forandringer å spore hva spesialundervisningen angikk, på tross av at arbeidet med loven var sterkt influert av ideene om integrering. Haug (1998:122) poengterer at det derimot sto svært lite eksplisitt om spesialundervisning i lovteksten som ”fører vidare det kompliserte mønsteret av dei tilboda som er etablerte og vedtekne tidlegare”. Reaksjonene lot heller ikke vente på seg. Kritikken som fulgte var til tider sterk, og rettet seg primært mot uviljen som ble utvist i forhold til å integrere spesialundervisningen i undervisningen i den ordinære grunnskolen, og at det burde være et mål å integrere spesialskoleloven i grunnskoleloven. En utredning som ble gjort i regi av NFPU bekreftet at en slik lovintegrering var fullt mulig, men før en gikk så langt trengtes det nærmere utgreininger, og dette arbeidet var allerede iverksatt (Haug 1998).

Blomkomiteen ble nedsatt i februar 1969, og altså før den nye loven om grunnskolen ble tatt opp i Stortinget. Leder for utvalget var høyesterettsdommer Knut Blom, som blant annet hadde vært en av underskriverne i oppropet fra aksjonen ”Rettferd for de handicappede”. Departementet ga komiteen et todelt mandat. Det primære formålet var å utarbeide nye

lovregler om ansvar, igangsetting, drift og tilsyn med undervisning og spesialpedagogiske tiltak for barn og unge med funksjonshemninger. Om det var mulig, skulle de nye lovreglene innarbeides i den alminnelige grunnskoleloven. Komiteen hadde ikke mandat til å gå inn på lovreguleringen av grunnskolen, og spesialundervisningen som ble gitt i grunnskolen var ikke tema. De nye reglene skulle bare innarbeides i loven om grunnskolen. Da utvalget avga sin innstilling i desember 1970 hadde de vært lojale mot mandatet (Haug 1998). I utredningen foreslo komiteen å samle alle bestemmelser om den obligatoriske opplæringen i *en* lov. Stortinget fulgte opp forslaget, og med Blomkomiteens innstilling som styrende ble reglene om spesialundervisning tatt inn i *lov om grunnskolen* av 1975. Denne ble også kjent som *integreringsloven* og opphevet spesialscoleloven av 1951. Med lovrevisjonen fulgte det vesentlige endringer. Blant annet ble ansvaret for all undervisning i grunnskolen overført til kommunene. Med det ble ansvarsforholdet mellom staten og kommunene, som lenge hadde vært preget av uklarhet, endelig oppklart. I tillegg fastslo loven at den skulle omfatte *alle barn og unge*, også de som tidligere hadde blitt ansett for å være ikke-undervisningsdyktige. Skillet mellom opplæringsdyktige og ikke opplæringsdyktige ble dermed fjernet (Kjellemo 1995).

Befring (2008) mener at oppfatningen av at noen ikke er opplæringsdyktige gir uttrykk for et snevert begrep om menneskelig læring. Derfor representerte forkastingen av ideen om at barn kunne stemples som ikke-opplæringsdyktige en milepæl, og var ”utvilsomt noe av det aller viktigste som har skjedd i nyere skole- og spesialpedagogisk historie” (Befring 2008:50). Haug (1998:137) vektlegger betydningen av arbeidet som ble gjort av Blomkomiteen i forkant av lovendringen, ved å omtale innstillingen som det kanskje ”viktigaste spesialpedagogiske dokumentet som er blitt laga etter krigen, kanskje også i dette hundreåret”. Grunnen er ifølge Haug (1998) at det tar opp hele det spesialpedagogiske feltet til drøfting i lys av tanken om å integrere flest mulig funksjonshemmede i det vanlige skoleverket. Selve integreringsbegrepet var også tillagt stor vekt i utvalgets forarbeider, da det for første gang ble brukt offisielt i forbindelse med spesialundervisning innenfor norsk utdanning. For mange er Blomkomiteen primært assosiert med nettopp innføringen og klargjøringen av dette begrepet (Haug 1998). Dalen (1994:16) mener at utvalgets arbeid med å forberede et felles lovverk for opplæring av alle barn i skolepliktig alder, ga oss den ”mest grundige drøftingen av integreringsbegrepet”. I Blomkomiteens tolkning av integrering var det særlig tre forhold som ble vektlagt. Det viktigste var at det Thuen (2008:247) omtaler som ”segregasjonsideens grunnstein”, nemlig skillet mellom opplæringsdyktige og ikke opplæringsdyktige, ble opphevet. Det andre var at

målsetningen om at barn så langt det var mulig skulle få vokse opp i sitt hjemmemiljø igjen ble understreket. Men i tillegg så utvalget integrering også i et samfunnsmessig perspektiv, hvor begrepene tilhørighet, delaktighet og medansvar var sentrale (Thuen 2008).

Thuen (2008) sier at lovendringen i 1975 utvilsomt førte med seg et ryddigere administrativt og juridisk system, men den offentlige integreringsideen hadde også sine klare pedagogiske begrensninger. Den hadde ”ingen ideologisk endringskraft” og det handlet ikke om en ”inkluderende integrering” (Thuen 2008:247). Haug (1998) utdyper dette ved å vise til at utvalget argumenterte for at de som skulle ha spesialundervisning måtte oppfylle andre krav enn øvrige. Vilkår for integrering som i realiteten hadde ”eit klart segregerende innhald” (Haug 1998:148). Intensjonen med integreringsideologien hadde vært å avløse tradisjonen med segregerende spesialundervisning. Likevel kunne en se antydninger til at den nye loven fremdeles forfektet forståelsesformer som hørte segregasjonstenkningen til. Tradisjoner som også ble videreført i opplæringen i årene etter 1975. Dermed kan en spørre seg om den såkalte integreringsloven førte med seg en faktisk integrering, eller om det var integrering kun i ordet (Thuen 2008). Morken (2007) sier at når en i ettertid ser på Blomkomiteens innstilling, så fremstår utvalget med et heller frisinnet syn på integrering. Det avgjørende var ikke hva slags klasse elevene ble undervist i, men at de fikk et opplæringstilbud som var tilpasset deres behov, og at de opplevde tilhørighet i et sosialt fellesskap. Utvalget mente at en måtte akseptere ulike former for opplæring, for at funksjonshemmede skulle utvikle sine muligheter. ”Likheter lot seg ikke oppnå ved å gi alle samme slags opplæring” (Morken 2007:84).

Ifølge Haug (1998) kan de nye formuleringene om hvordan spesialundervisningen skulle være i første halvdel av 1970-tallet, lett oppfattes som endringer og kanskje også som fremskritt. Men i realiteten var fremskrittene først og fremst av formell og juridisk art. Innholdet og organiseringen av spesialundervisningen var stort sett som før. Spesialundervisningen skulle holde frem med et segregert syn på integrering. ”Her har altså intet hendt” (Haug 1998:178).

Haug (1998) sine ord blir de foreløpig siste i denne sammenheng. Etter metodekapitlet skal trådene plukkes opp for å se grundigere på hvilke føringer som lå til grunn for lovendringen i 1975, og ikke minst for å se hva som skjedde i årene som fulgte. I kapittel 4 vil offentlige dokumenter utgjøre en vesentlig del av fremstillingsgrunnlaget, men materialet vil også suppleres med den tidligere forskningen som har kommet frem gjennom kapittel 2.

3. Metode

I dette kapitlet vil jeg beskrive hvordan jeg har gått frem for å samle inn materialet som oppgaven er bygget på. Jeg vil også si noe om hvilke kriterier som er lagt til grunn for utvelgning av litteratur og kilder, og hvordan jeg har gått frem når jeg har tolket og analysert dem. I tillegg vil jeg ta opp forskningsetiske spørsmål som har vært aktuelle for meg i denne oppgaven. Jeg vil innlede kapitlet med å si noe om hva som særpreger historisk forskning.

3.1 Historisk forskning

Forskningsopplegget, og dermed valg av metode, vil i stor grad bestemmes av hvordan man ønsker å nærme seg fenomenet en studerer, formulert gjennom en problemstilling. Metoden en velger må være en velegnet vei til kunnskap for å kunne besvare problemstillingen. Innsamling, utvelgelse og analyse av datamaterialet må også gjøres på en måte som legger forholdene til rette for å belyse problemstillingen (Befring 2007).

I og med at jeg har valgt å skrive en historisk oppgave, er rammene for innhold og fremstilling noe annerledes enn om det hadde vært en ikke-historisk oppgave. Dette bærer både fremgangsmåte og metodevalg preg av. I den amerikanske innføringsboken i pedagogisk forskning fra Gall, Gall og Borg (2007) blir historisk forskning definert som ”en prosess hvor en systematisk søker etter data som kan svare på spørsmål om et fenomen fra fortiden for å tilegne seg en bedre forståelse av dagens institusjoner, praksiser, trender, tenkninger og andre forhold” (Gall et al. 2007:529, min oversettelse). For meg betyr det at datainnsamlingen i stor grad har dreid seg om å finne, velge ut, vurdere, tolke og analysere foreliggende litteratur og kilder. Det er gjennom denne prosessen jeg har kommet frem til kunnskapen som utgjør det empiriske datamaterialet og fundamentet for oppgaven. I historieforskning kan det skjelnes mellom kilder og litteratur. *Kilder* er de sporene fra fortiden som en bruker til å gi en historisk fremstilling. *Litteratur* er i denne sammenheng andre forskeres fremstillinger, som vi forholder oss til. Litteratur kan også brukes som kilde (Kjelstadli 1999). I kapittel 2 har jeg brukt litteratur for å belyse problemstillingen. Kapittel 4 er basert på kilder i form av dokumenter og tekster som er analysert og drøftet med henblikk på problemstillingen, men også i relasjon til andres forskning. Målet er at denne sammensetningen vil legge forholdene best til rette for å svare på problemstillingen.

Et slikt forskningsopplegg har også praktiske konsekvenser for presentasjonen av oppgaven. Gall et al. (2007) peker på at historiske forskningsrapporter ikke har noe standardisert format. Det er fenomenet eller temaet som studeres som legger føringene for hvordan fremstillingen skal bli. En opplagt måte å organisere innholdet på, er å legge frem de historiske faktaene i rent kronologisk rekkefølge. En annen fremgangsmåte kan være å presentere faktaene etter gitte temaer (Gall et al. 2007). For eksempel kunne jeg ha gjort en tematisk inndeling hvor jeg kun tok for meg institusjonsutvikling i et kapittel, og hatt et annet kapittel som utelukkende fokuserte på opplæringslover. Men dette kunne fått konsekvenser for det helhetlige bildet av hvordan endringene innenfor et område er relatert til endringene i et annet. Gall et al. (2007) sier at dette er en vanlig problemstilling innenfor historisk forskning, og at en kan løse det ved å gjøre en kombinert kronologisk og tematisk tilnærming. Hvert kapittel kan dekke en spesiell tidsperiode, samtidig som den interne strukturen i kapitlet kan være tematisk organisert.

Jeg har forsøkt å etterleve den kombinerte varianten. Kapitlene og innholdet er strukturert kronologisk, men følger samtidig en tematisk inndeling. Å definere kapitelskillelinjer kan by på utfordringer i en historisk oppgave, da flere av overgangene er flytende. Dette er også noe som særpreger historisk forskning. En vil i større grad enn i andre studier være nødt til å behandle, drøfte og forklare funnene underveis. Det er opp til den som bearbeider materialet å sette dem inn i en kontekst for å skape en sammenhengende fremstilling. Likevel bør fremstillingen periodiseres, noe som kan gjøres på flere måter (Kaldal 2003). Jeg har valgt å ta utgangspunkt i de brytningene eller omdreiningspunktene som kommer frem, og brukt disse som grunnlag for kapitelinndelingen. Ifølge Kjelstadli (1999:209) så ”rekonstruerer vi fortida på grunnlag av de tilgjengelige restene av den”. Videre sier han at arbeidet med å rekonstruere foregår i et samspill mellom de overleverte restene fra fortiden og forskeren, med hans eller hennes problemstilling (Kjelstadli 1999). Det betyr at det er viktig å kontinuerlig benytte og behandle datamaterialet en har tilgjengelig, for å vise hvordan og hvorfor en utvikling har skjedd og sette det inn i en kontekst. Men også for å samle trådene, for å få en god sammenheng og en fornuftig progresjon i fremstillingen. En kan dermed se på arbeidet med en historisk oppgave som en *sirkulær prosess* hvor man beveger seg frem og tilbake i behandlingen av litteraturen og kildene en har valgt å benytte. I historisk forskning er gode data helt avgjørende, og som regel den eneste informasjonen en har om forskningsfeltet. Derfor er det svært viktig å være bevisst på hva slags data en velger å bruke (Fuglseth 2007b). Hensyn som er tatt i forhold til *utvalg* vil derfor bli nærmere beskrevet i neste underkapittel.

Før det vil jeg imidlertid vie et avsnitt til å trekke frem en innfallsvinkel innenfor historisk forskning som kan være relevant for oppgaven. Kjelstadli (2009) og Fuglseth (2007a) viser (jamfør s. 5) hvordan fortiden er et hjelpemiddel til å gripe fremtiden og nåtiden. Simonsen (in press) trekker frem den tyske historikeren Reinhardt Koselleck, for å illustrere hvordan en *begrepshistorisk* tilnærming kan øke forståelsen av spesialpedagogikken som en del av norsk sosialhistorie i etterkrigstiden. Ifølge Koselleck (her i Simonsen in press) har begrepene en konstituerende kraft som kan påvirke politiske aktører, deres handlingsevne og identitet. De rekker inn i fremtiden. Simonsen (in press) mener at organiseringen av den moderne spesialpedagogikken, gjennom grunnlaget som ble lagt fra etter 1945, viser dette. Kosellecks modell for begrepshistorie bygger på forholdet mellom begreper og motbegreper. I et handikaphistorisk perspektiv er det flere begreper og motbegreper som er blitt forvaltet, og som har bidratt til å forme spesialpedagogikkens profesjon. Deriblant opplæringsdyktig/ikke opplæringsdyktig. Når vi senere skal plukke opp trådene fra kapittel 2 og bygge videre på det, er dette et poeng å ta med seg. Begrepene vil være med videre, men de vil kanskje endre innhold og betydning. I denne sammenheng vil blant annet opplæringsbegrepet være sentralt. Hvordan endrer forståelsen av og innholdet i begrepet opplæring seg etter 1975?

3.2 Utvalg

Om historien begynner med spørsmål, er det neste steget å finne materiale som kan gi svar. Dersom rekonstruksjonen skal hvile på trygg grunn, må en vite hvilke levninger fra fortiden som eksisterer, og hvor de befinner seg. Denne siden av forskningen kan kalles "finnekunst", men også "heuristikk" er en synonym betegnelse (Kjelstadli 1999). Et viktig moment for oppgaven min i forhold til *utvalg* har vært å finne og vurdere hva slags litteratur og kilder som vil gi meg mest troverdig og relevant kunnskap. Fuglseth (2007b) hevder at metodisk sett har historiske kilder i utdanningsvitenskapelig forskning store fordeler fremfor ikke-historiske. En trenger ikke "lage dem", da de ligger der fra før av som fastfrosne uttrykk en ikke kan endre. Forskerens nærvær i den aktuelle situasjonen vil ikke forandre på kildegrunnlaget. Men det setter krav til at en er i stand til å finne, og vurdere verdien av materialet for sin forskning (Fuglseth 2007b). Av den grunn er *kildekritikk* spesielt vektlagt i historiske studier, og blir av Mathiesen og Sandvik (1998:123) beskrevet som den "særlige historiske metoden". Kildekritikk dreier seg om å kunne finne gode kilder og vurdere om de er pålitelige. En må også vite hvordan en kan bruke informasjonen som kildene gir, og bestemme om den er

formålstjenlig. Det fungerer som en slags kvalitetssikring og er avgjørende for arbeidets troverdighet. Hva som er gode kilder kan naturligvis diskuteres, men noen normer synes likevel forholdsvis klare (Fuglseth 2007b). Kjelstadli (1999) oppsummerer de viktigste kriteriene for å bedømme kvaliteten på historiske kilder i tre tommelfingerregler. For det første må en vurdere kildens indre konsistens. Om det er store sprik, er det grunn til å tvile på påliteligheten. Man må også alltid kryssjekke kildene mot hverandre. Troverdigheten styrkes om det er samsvar mellom flere kilder. Den siste regelen er at kilden må sees i en større sammenheng. En kildevurdering skjer ikke isolert. Et faktum blir først et faktum innenfor en større helhet. Om kilden avviker fra det en ellers vet, svekkes tilliten til den (Kjelstadli 1999).

Disse føringene har vært utslagsgivende for at jeg valgte å dele datamaterialet opp i en del som er litteraturbasert og en del som er primært basert på kilder. Gjennom å velge ut og bruke andres forskning som omhandler temaet, har jeg forsøkt å danne et fundament for oppgaven. Litteraturen er valgt ut nettopp fordi den behandler og omtaler de samme kildene som jeg senere skal gjøre, og setter dem inn i en overordnet kontekst. Av den grunn kan litteraturen i denne sammenheng sees på som *annenhåndskilder* (Fuglseth 2007b). Samtidig representerer den forskning med ulike faglige utgangspunkt, og et mangfold jeg har forsøkt å tilstrebe. Å bruke flere uavhengige annenhåndskilder er i tråd med regelen om å underbygge kunnskapen, ved å kryssjekke flere kilder som berører det samme temaet mot hverandre. Samtidig er det i historisk forskning om å gjøre å holde seg så nære førstehåndsberetningene som mulig (Kjelstadli 1999). Disse er de viktigste, da det er de som ligger nærmest fenomenet som skal undersøkes. Derfor kan de også kalles for *førstehåndskilder* (Fuglseth 2007b). I og med at jeg ønsker å se på hvordan samfunnets syn på utviklingshemning har kommet til uttrykk gjennom lovendringer i forhold til opplæring, vil det være naturlig å gå inn i de ulike lovvedtakene. Men lovene i seg selv vil ikke oppfylle Kjelstadli (1999) sitt tredje kriterium om å se en kilde i en større sammenheng. Derfor vil også utvalgte *lovrelaterte* dokumenter og tekster være førstehåndskilder i denne sammenheng. For eksempel stortingsmeldinger med tilhørende utredningsbilag. Bilagene er publisert i serien *Norges offentlige utredninger* [heretter NOU] og er av mindre forpliktende karakter. Det betyr at de ikke nødvendigvis innbyr til vedtak, men at de utreder for saker som senere kan føre til vedtak. I tillegg kan også budsjettforslag stortingsproposisjoner, lovanmerknings og ulike innstillinger være relevante. Disse er å finne i stortingsforhandlingene som samler de offisielle publikasjonene fra Stortinget og regjeringen, og dokumenterer Stortingets konstitusjonelle virksomhet (Kjelstadli 1999).

Gjennom å undersøke og sammenligne kunnskapen disse førstehåndskildene gir, opp mot hva jeg har funnet i litteraturen, burde kombinasjonen innfri kravene til hva som utgjør et godt kildegrunnlag. Summen bør kunne danne et pålitelig bilde av hvordan utviklingen har foregått og hva som har særpreget den. Ifølge Kjelstadli (1999) er dette det nærmeste en kan komme et representativt utvalg i historisk forskning. En har ikke målbare statistiske enheter som med ulik grad av sikkerhet kan slå fast hvor representativt et utvalg er, men forskeren må selv gjøre en totalvurdering som er basert på kildene en har valgt ut. Det er opp til forskerens skjønn å bedømme hvor typiske kildene er (Kjelstadli 1999). Derfor er det svært viktig å se utvelgingen av kilder i lys av problemstillingen. Gjennom den får man snevret inn og lagt føringer for et i utgangspunktet bredt tema og dermed avgrenset kildene som er aktuelle (Fuglseth 2007a). Dette støttes av Kaldal (2003) som sier at en viktig del av prosessen med utvelging av kilder er nettopp å vurdere om det en har av materiale er egnet til å svare på spørsmålene en vil ha svar på. ”Rikeleg tilgang på *pålitelege* kjelder betyr ikkje utan vidare at ein har eit materiale som er *relevant* for det ein vil finne ut” (Kaldal 2003:41). I mitt tilfelle kan det at jeg har fokusert på forholdsvis *nær fortid* stå som et eksempel på en avgrensning som legger føringer for utvelgelsen av kilder.

Dersom de kildekritiske reglene følges, vil man sitte igjen med et velegnet utvalg, og et datagrunnlag som kan svare på de spørsmålene en vil ha svar på. Men det er lite meningsfullt å ha god dokumentasjon om forhold i fortiden om det ikke blir brukt til å underbygge en eller annen historisk forståelse eller fortelling (Kaldal 2003). Om man har funnet kilder som er formålstjenlige bør man også yte dem rettfærdighet. Man må kunne sammenfatte kilden og gjengi meningen med egne ord. Dette skjer gjennom en prosess, hvor man ser på materialet og spør seg: hva sier denne kilden? Hva er det som egentlig står i teksten? (Kjelstadli 1999). I det følgende vil jeg si noe om hvilke retningslinjer jeg har fulgt i denne prosessen med å analysere og tolke datamaterialet.

3.3 Analyse og tolkning

Å analysere og tolke tekster er en viktig ingrediens innenfor mange grener av historiefaget. Som regel dreier det seg om å forstå språklige utsagn gjennom å tolke kildene. Dette er fremgangsmåter som forbindes med en *kvalitativ* tilnærming til forskning. Med kvalitative teknikker prøver en å finne ut om noe fantes, hva noe var og hva det betød (Kjelstadli 1999).

3.3.1 Kvalitativ innholdsanalyse

Det finnes en rekke ulike verktøy for å gjøre selve tekstanalysen. En av de eldste metodene er innholdsanalysen, eller *content analysis* som er den engelske betegnelsen. Denne forbindes spesielt med historisk metode, men blir også benyttet innenfor fagområder som sosiologi og statsvitenskap (Halvorsen 2008). Opprinnelig var innholdsanalyse en metode som tok for seg kvantifiserbare sider ved innholdet i en tekst, men med tiden har begrepet vokst i omfang og blant annet ført til etableringen av det som kalles *kvalitativ innholdsanalyse* (Titscher, Meyer, Wodak and Vetter 2000). Ringdal (2007:107) definerer innholdsanalyse som en ”systematisk analyse av dokumenter og tekster”. Videre understreker han at den kan være både kvantitativ og kvalitativ. Det som kjennetegner den kvalitative innfallsvinkelen er at man har en langt mer tolkende tilnærming til datamaterialet, ved å benytte tekstlige beskrivelser, gjengivelser og sitater (Ringdal 2007). Ifølge Halvorsen (2008) særpreges også den kvalitative innholdsanalysen ved at den bygges på flere forskjellige typer tekster, og at datamaterialet kan suppleres med nye tekster underveis (Halvorsen 2008). Dette fører til at datainnsamlingen til dels vil foregå parallelt med analysen. Etter hvert som stadig flere tekster studeres, analyseres og tolkes, vil problemstillingen bli bedre og bedre belyst. Samtidig vil forskeren få en økende forståelse av hvilke andre tekster som er relevante og fruktbare for analysen. Derfor kan også datainnsamlingen være nokså uforutsigbar ved en slik tilnærming. Planene som er lagt på forhånd må kanskje endres underveis i prosessen (Grønmo 2004).

Disse forklaringene stemmer overens med, og utdypes, av Gall et al. (2007) som presiserer at de samme trinnene kan følges i den første delen av prosessen, men at i selve analysefasen vil en kunne skjelne forskjellene mellom kvalitativ og kvantitativ tilnærming. Ved en kvantitativ innfallsvinkel ønsker en å oppnå data som kan kvantifiseres og legges til grunn for statistiske analyser. Ved en kvalitativ tilnærming kan man derimot analysere den samme teksten flere ganger gjennom prosessen. Slik blir en i stand til å utvikle stadig ny innsikt og forståelse av fenomenet en studerer. Resultatet av analysen trenger dermed ikke å bli uttrykt i kvantifisert form, men heller i form av en tolkning forskeren gjør med utgangspunkt i sin førforståelse av fenomenet og konteksten en setter det inn i (Gall et al. 2007). Målet med analysen ved en slik tilnærming er ikke utelukkende å lete etter årsaker til at hendelser har skjedd. Gjennom analysen skal en bli i stand til å skildre det som har skjedd på generaliserende måter, en skal kunne forklare hvordan årsaksmessige forhold har påvirket hverandre (Kaldal 2003).

3.3.2 Hermeneutikk

Da teknikkene som danner grunnlaget for den kvalitative innholdsanalysen vektlegger dette med å forklare gjennom å tolke så sterkt, faller det ofte sammen med en hermeneutisk tilnærming (Kjelstadli 1999). Selve ordet *hermeneutikk* kommer av gresk og betyr ”å fortolke”, og har lenge vært etablert som en metode for historisk forskning, men benyttes også i andre typer forskning på menneske og samfunn (Fuglseth 2007c). Ifølge Wormnæs (2005) dreier hermeneutikk seg om å komme frem til forståelsesutlegninger og velbegrunnede tolkninger av et meningsformidlende materiale. Tolkingsprosessen starter ved at forskeren retter seg mot materialet og stiller seg spørsmål som: Hva formidles egentlig? Hvilken mening uttrykkes? Hvordan kan materialet forstås? (Wormnæs 2005). *Kontekstualisering* er dermed et viktig element innenfor hermeneutikken. Å forstå noe kontekstuellt dreier seg om å tolke materialet som en del av en større meningssammenheng. Når en i historisk forskning vil se noe i sin kontekst, kan en lete horisontalt og vertikalt på en tidssøyle som det en undersøger lar seg plassere på. Det handler om å finne ut hva som skjedde på samme tid som kan bidra til å gjøre det en studerer lettere å forstå, samt å undersøke hva som skjedde før og etter i tid som var med å prege, eller som noe ble preget av (Kaldal 2003).

Ved en hermeneutisk tilnærming begrenser en seg ikke til enkeltkilder. Under arbeidet vil en tilegne seg stadig ny kunnskap, som gjør en i stand til å forstå fortiden bedre. Opplysninger som kan ha virket irrelevante, vil få en ny mening ut fra det en etter hvert vet om samfunnet. Med den nye kunnskapen går en tilbake og bearbeider stoffet. Gjennom en spiralbevegelse øker tolkningen i dybde. ”Det uttrykkes gjerne som at delen ses i lys av helheten, og at forståelsen av helheten økes gjennom innsikten i delene” (Kjelstadli 1999:124). Denne prosessen blir ofte omtalt som den *hermeneutiske spiralen*. I den blir også forholdet mellom forskeren og teksten vektlagt. I vitenskapelige analyser vil en være nødt til å reflektere over sammenhengen mellom det subjektive og det objektive. Teksten som blir studert må sees i lys av forutsetningene til personen som studerer den. Den hermeneutiske spiralen er et verktøy for å bevisstgjøre seg hvordan en skaper mening ut av en tekst. Et hovedpoeng i hermeneutisk teori er at en må tolke seg selv inn i tolkningsprosessen. Hvordan farger vi det vi forsker på? Hvilke meninger legger vi inn i teksten som kan påvirke fremstillingen? (Fuglseth 2007c).

Dette er også vurderinger som berører de moralske aspektene ved en forskningsprosess. I det følgende skal vi se på hvilke etiske spørsmål som har vært aktuelle for meg i denne oppgaven.

3.4 Forskningsetiske hensyn

Ringdal (2007) sier at etikk er læren om moral, om hva som er rett og galt. *Forskningsetikk* blir dermed ”de grunnleggende moralnormene for vitenskapelig praksis” (Ringdal 2007:423). *Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora* [heretter NESH] forklarer at på samme måte som den allmenne etikken har sin basis i samfunnets allmenmoral, har forskningsetikken sin basis i vitenskapelig allmenmoral (NESH 2006). Ifølge Halvorsen (2008) er det spesielt tre faser av en forskningsprosess som åpner for etiske problemer eller dilemmaer: gjennom valg av forskningsoppgave og utforming av problemstillingen, gjennom innhenting av personopplysninger og datainnsamling, og i bruk og formidling av forskningen (Halvorsen 2008). Alle disse fasene vil også for min del føre med seg etiske utfordringer av forskjellige grunner og av ulik grad.

Gjennom valget av oppgavetema og utformingen av problemstillingen har jeg tatt en beslutning som innebærer at forskningen kommer til å sentrere seg rundt mennesker med utviklingshemning, og hvordan holdningene til disse har endret seg over en periode. Dette fører også med seg visse etiske implikasjoner. NESH (2006) fremhever i sine forskningsetiske retningslinjer at hensynet til svakstilte grupper veier tungt og at ”forskere har et spesielt ansvar for utsatte gruppers interesser i løpet av hele forskningsprosessen” (NESH 2006:22). Dette begrunnes med at utsatte personer og grupper ikke alltid vil være rustet til å beskytte sine interesser overfor forskere. I tillegg er det ikke sikkert at svakstilte grupper ønsker å bli gjort til gjenstand for forskning, i frykt for at de kan fremstå i et uheldig lys for offentligheten. Men samtidig kan samfunnet også ha en legitim interesse av å kartlegge levekår, for eksempel for å avgjøre hvordan tiltak har fungert. Derfor kan det i noen tilfeller argumenteres for at det virker mot sin hensikt å beskytte utsatte grupper, og at en ved å gjøre det heller beskytter storsamfunnet ”mot innsikt i diskriminerings- og utstøtingsprosesser” (NESH 2006:22).

NESH (2006) fokuserer også på at forskere som samler informasjon om gruppers egenskaper bør være varsomme med å bruke inndelinger eller betegnelser som gir grunnlag for urimelig generalisering, som kan føre til stigmatisering av bestemte samfunnsgrupper (NESH 2006). Ifølge Ellingsen (2009) er dette en spesielt relevant problemstilling når det er snakk om etiske overveielser i forhold til personer med utviklingshemning, derfor er det avgjørende at forskere utviser en særskilt etisk sensibilitet ved formidling og presentasjon av forskningsresultatene.

For å ivareta de nødvendige hensyn er det viktig å tenke på hvordan en fremstiller mennesker med utviklingshemning, og inntrykkene som kan skapes av det (Ellingsen 2009).

Dette ser jeg som meget viktige poenger for min egen del. Det å skulle gjøre en historisk studie av hvordan holdningene til en utsatt samfunnsgruppe har endret seg, vil nødvendigvis medføre at det oppstår etiske utfordringer. Når det gjelder mennesker med utviklingshemning, sier Korsvold (2006) at det er en gruppe som nettopp i kraft av at de er marginaliserte og dermed utsatte, ikke har hatt muligheten til å fremføre sine saker (jf. s. 5). Derfor kan det også ha en samfunnsmessig verdi å forske på dem som gruppe, i tråd med NESH (2006) sine argumenter om at det kan virke mot sin hensikt å overbeskytte dem (jf. s. 30). Samtidig vil en historisk studie av personer med utviklingshemning helt klart by på utfordringer i forhold til stigmatisering. NESH (2006) sier (jf. s. 30) at en bør være varsom med å bruke betegnelser som gir grunnlag for urimelig generalisering. I forhold til inndelingene som er blitt brukt opp gjennom historien for å beskrive og kategorisere mennesker med utviklingshemning, så kan en hevde at disse er stigmatiserende i seg selv. Men på den annen side er det et viktig poeng å få frem de ulike betegnelse, nettopp fordi at disse kan bidra til å forsterke tidsalderens karakter, og vise hvordan holdninger har endret seg. Derfor, men også for å yte rettferdighet til kildene, har jeg lagt vekt på å videreføre begrepene som er blitt brukt i både litteraturen og dokumentene. Jeg tror at dette vil gi et riktigere bilde av hvordan ting har vært, og dermed styrke troverdigheten, fremfor at jeg skulle ha påvirket kildene ved å endre betegnelse.

Dette henger også tett sammen med den neste fasen som Halvorsen (2008) beskriver som en potensiell kime til etiske dilemmaer, nemlig datainnsamling og innhenting av personopplysninger. Undersøkelser som benytter for eksempel intervju eller observasjon vil kunne åpne for etiske problemer i forhold til personopplysninger, noe jeg gjennom metodevalget er unndratt. Men på samme måte som ved andre tilnærminger, vil man også i historiske oppgaver støte på etiske utfordringer når det gjelder datainnsamlingen og utvelgingen av undersøkelsesenheter. Ringdal (2007) påpeker at forskning ikke er en virksomhet som foregår i et sosialt vakuum. Det er umulig å ikke bli farget av andres verdier og prioriteringer. Dette kan mane til innsats, men samtidig påvirke valg av data, tolkning og presentasjon av resultater (Ringdal 2007). Ifølge Kaldal (2003) er dette også tilfellet med historiske forskningsprosjekter, en vil alltid ha med seg en viss førforståelse. En har gjerne gjort seg noen tanker på forhånd om hva som er viktig med temaet som skal undersøkes.

Tanker som ikke nødvendigvis har oppstått gjennom det en har lest, men som kommer fra ens egen livserfaring og hvordan en er vant til å tenke om kultur, menneskeliv og samfunn, og om fortid, nåtid og fremtid. Dette er faktorer som kan påvirke hvordan en leser kildene og videre hvordan fremstillingen blir (Kaldal 2003).

Slik sett kan det trekkes paralleller fra det Halvorsen (2008) beskriver som andre og tredje fase i forskningsprosessen, til kildekritikk og hermeneutikk i historisk forskning. Gjennom å følge kriteriene for vurdering av kildekvalitet (jf. s. 26) vil de etiske hensynene i forhold til datamaterialets troverdighet ivaretas. Men siden dataene skal videre gjennom en analyserings- og tolkningsprosess vil en også være nødt til å ta valg som innebærer etiske problemstillinger. Ifølge Ringdal (2007) er objektivitet et vesentlig etisk hensyn. Forskeren skal ikke skjele mot partsinteresser i gjennomføringen av et forskningsprosjekt. En bør heller ikke la seg affisere av sitt eget syn, eller favorittforklaringer på fenomenet som studeres (Ringdal 2007).

En metodisk fordel ved å bruke historiske kilder er (jf. s. 25) nettopp at *kildegrunnlaget* ikke endres av forskerens nærvær. Kildene er i utgangspunktet objektive og statiske. Dette kan imidlertid føre med seg vel så store problemer av annen art. Hele hensikten er at man skal bruke de ferdige kildene til å rekonstruere hva som har skjedd, forstå det og forklare det. I hermeneutikken legges det vekt på at når en leser en tekst, så oppstår det et møte mellom teksten og leseren, hvor leseren selv kommer frem til et samsvar mellom to horisonter. En tolker seg selv inn i teksten (jf. s. 29), og harmoniserer med den. Dermed vil førforståelsen og forestillingene en har med seg også være betydningsfull for hvordan en tolker teksten. I forhold til forskningsprosessen viser hermeneutikken derfor at det ikke finnes nøytrale data. En må alltid kunne trekke inn sin egen posisjon, og all forskning må derfor på en eller annen måte være selvreflekterende (Fuglseth 2007c). Dette er et element som i tillegg til å gjøre gode kildekritiske vurderinger, er viktig for meg i denne oppgaven. Så lenge jeg etterlever de kildekritiske grunnreglene og reflekterer over min egen rolle i fremstillingen av datamaterialet, vil jeg også kunne ivareta de etiske aspektene ved forskningsprosessen. Dette blir særlig viktig i det påfølgende kapitlet. I det skal jeg ta for meg lover og lovrelaterte dokumenter som omhandler opplæring av mennesker med utviklingshemning, og drøfte dem med henblikk på problemstillingen, men også i forhold til andres forskning og grunnlaget som ellers ble lagt gjennom kapittel 2 som omhandlet perioden fra 1945 til 1975.

4. Politiske føringer 1967-2009

På bakgrunn av tidligere forskning har jeg i kapittel 2 gitt en fremstilling av perioden fra 1945 og frem til midten av 1970-tallet. For å få en sammenheng innledet jeg med å gå enda lenger tilbake i tid og skissere opp en forhistorie. Imidlertid er fokuset mitt på *de siste 60 årene*, og derfor fremstilles forhistorien i grove trekk. Hensikten med kapittel 2 var å skape en forståelse av hvordan synet på utviklingshemning endret seg, hvordan det kom til uttrykk i lovendringer som omhandlet opplæring, og hvordan dette var relatert til endringer i samfunnet for øvrig. Utviklingen av velferdsstaten og sosialpolitikken har vært sentrale temaer som har dannet et rammeverk rundt oppgaven og satt problemstillingen inn i en større kontekst. En kan derfor se på kapittel 2 som et bakgrunnstykke. Der kom det frem at holdningene overfor personer med utviklingshemning har variert, men at en kan se et retningsskifte mot et ideal som fremmet normalisering og integrering på 1960-tallet. I litteraturen virker det tydelig at vedtaket av den såkalte integreringsloven i 1975 særlig fremstår som et omdreiningspunkt (jf. s. 21). Dette er også en brytning som er meget relevant for problemstillingen. Frem til 1975 ble det trukket skiller mellom hvem som ble ansett som opplæringsdyktige og fikk opplæringstilbud i skolen, og hvem som ble regnet som ikke-opplæringsdyktige og ble overlatt til omsorgssektoren. Med lovendringen forsvant skillet og alle elever ble juridisk sett betraktet som opplæringsdyktige. Men hva skjedde så? I litteraturen kommer det frem at selv om loven av 1975 fremstår som et stort retningsskifte, så videreførte den en tenkning en ønsket å bevege seg bort fra, illustrert av Haug (1998:178) som (jf. s. 22) uttaler at ”Her har altså intet hendt”. Alle barn og unge ble riktignok ansett som opplæringsdyktige, men hva så? Hvilke konkrete tiltak viser faglig og politisk vilje til å virkeliggjøre alles rett til opplæring, og hvem tar ansvar for å realisere det?

Oppgavens tittel ”Opplæringsdyktig og hva så?” viser til det formelle ideologiske bruddet i 1975, og legger også føringer for dette kapitlet. Tyngden vil være på tiden etter lovendringen, men for å gi en forståelse av hva som lå til grunn for den, vil årene forut for lovvedtaket inngå som en del av dette kapitlet. En rød tråd gjennom hele kapittel 4 vil være hvordan en søker å realisere alles rett til opplæring og prinsippet om normalisering. Organisering av opplærings- og omsorgstilbud vil være elementer som går igjen. Et annet poeng er utviklingen av begreper som brukes for å beskrive politiske målsetninger. For eksempel vil overgangen fra integrering til inkludering være et moment som kan knyttes opp mot problemstillingen min, da det illustrerer en endret tenkning i forhold til opplæring av personer med utviklingshemning.

Underkapitlene vil bygges opp kronologisk og danne perioder som avgrenses av endringer som fremstår som naturlige brudd. For øvrig vil strukturen innenfor disse variere etter hva som virker mest hensiktsmessig. I noen tilfeller vil en tematisk inndeling være mest egnet. Denne delen av oppgaven vil baseres på offentlige dokumenter og tekster som drøftes og analyseres med henblikk på problemstillingen. I tillegg vil andres forskning trekkes inn som grunnlag for refleksjon og diskusjon. Dokumentene er valgt ut og vektlagt etter hvor relevante de er for oppgavetemaet og problemstillingen (jf. kapittel 3.2 ”utvalg” s. 25). Det betyr at tyngden vil ligge på dokumenter som omhandler ulike aspekter ved opplæring av utviklingshemmede, som kan relateres til lovendringer. Samtidig vil andre dokumenter som kan bidra til å skape et helhetlig perspektiv på utviklingen også være aktuelle. Dette kan for eksempel være dokumenter og tekster som omhandler omsorg eller levekår i samfunnet.

4.1 1967-1975; et vendepunkt i velferdsstaten?

Da grunnskoleloven ble endret i 1975, var det et uttrykk for en prosess som hadde pågått over flere år. Tanken om å integrere funksjonshemmede i normalsamfunnet ble fremmet allerede i 1950-årene (jf. s. 16). Haug (1998) konkluderer i sine studier med at målene som gjaldt for grunnskolen og spesialundervisningen har et tydelig sammenfall med målsetningene i velferdsstaten i denne perioden. Det var ingen intendert eller planlagt politikktvikling, men heller ikke en helt tilfeldig utvikling. Han hevder at det var et resultat av komplekse interaksjoner mellom tilfeldige samfunnshendinger, folkelige aksjoner og politisk strategi som i en vekselvirkning skapte en retningsendring. Slik sett kan en si at spesialpedagogikken fikk drahjelp av de endrede forestillingene om velferdsstaten, noe som kommer spesielt tydelig frem på tre områder: verdiskifte, aktualisering og lokaliseringsskifte (Haug 1998).

Konklusjonene Haug (1998) har trukket av perioden fra slutten av 1960-tallet og fremover mot lovendringen i 1975, har sterke likhetstrekk med studiene til både Sandvin (1996a) og Seip (1994). Begge to peker på endringsprosesser i velferdsstaten som også kom til uttrykk i omsorgs- og opplæringspolitikken overfor utviklingshemmede. Sandvin (1996a) fremhever særlig tre samtidige retningsskifter som fremstår som sentrale. Institusjonalisering vendes til deinstitutionisering, sentralisering vendes til desentralisering og differensiering vendes til dedifferensiering (Sandvin 1996a). Seip (1994) oppsummerer utviklingen i denne perioden i fem hovedpunkter. Økt offentlig ansvar, økte rettigheter for den enkelte, fra sentraliserte til

desentraliserte løsninger, endret menneskesyn med voksende fokus på det som er likt hos alle mennesker og fra segregasjon til integrasjon i tråd med normaliseringsbegrepet (Seip 1994).

Kjernen i analysene til disse tre virker å være veldig like, på tross av at det er brukt ulike betegnelser for å beskrive endringene. Både Haug (1998), Sandvin (1996a) og Seip (1994) snakker om et *vendepunkt i velferdsstaten* som preget den sosialpolitiske tenkningen, og som kom til uttrykk i både opplærings- og omsorgstenkningen. Å trekke frem spesifikke årsaksforklaringer synes vanskelig, jamfør Haug (1998) sin forklaring om sammensatte interaksjoner, hvor det er vekselvirkning mellom ulike områder (Haug 1998). Punktene som blir trukket frem virker å overlape hverandre og henge sammen. Det synes å være enighet om at et endret menneskesyn hadde stor betydning for opplæringspolitikken. En verdiendring som ifølge Seip (1994) er tett knyttet til innføringen av begrepet normalisering. Det ble først lansert i stortingsmelding nr. 88 (1966-67) *om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede* og blir av Haug (1998:82) beskrevet som en ”hjørnestein for utviklinga”. Derfor virker det også fornuftig å innlede denne delen av oppgaven med stortingsmeldingen fra 1967.

4.1.1 St.meld. nr. 88. (1966-67); normaliseringsprinsippet lanseres

I meldingen til Stortinget kom det frem at en hadde på ”helt vesentlige punkter fått et endret syn på de funksjonshemmede og deres muligheter i samfunnet” (St.meld. nr. 88. 1966-67:5). Det ble også pekt på at statens ansvar har blitt oppfattet som begrenset og at innsatsen overfor funksjonshemmede lenge har vært nedprioritert. I Norge, som i de fleste andre velferdsstater, hadde det vært ”betydelig avstand mellom målsettingen og det som hittil er blitt gjennomført. Framskrittene i medisin, pedagogikk og tekniske hjelpemidler er skjedd i så raskt tempo at det har vært vanskelig å følge opp med praktiske tiltak” (St.meld. nr. 88. 1966-67:8). Videre ble det lagt vekt på at en fra nå av skulle tilstrebe at funksjonshemmede i størst mulig grad kunne delta i det normale samfunnsliv. Samfunnet skulle tilpasse seg funksjonshemmede og ikke omvendt. De var en naturlig del av ethvert samfunn og burde ha rett til samme levestandard og valgfrihet som andre, med blant annet utdanning og opplæring etter evner og interesser. ”Et viktig prinsipp i den nye tankegang er normalisering” (St.meld. nr. 88. 1966-67:8).

Kirkebæk (2001) peker (jf. s. 18) på hvordan normaliseringsprinsippet vokste frem som en reaksjon på eugenikken. Likeverdighet og menneskerettigheter ble med prinsippet om

normalisering satt i fokus (Kirkebæk 2001). Intensjonene i stortingsmeldingen går tydelig i integreringsretning med normalisering som det grunnleggende prinsipp. Den bærer bud om endringer på flere områder og lover økt innsats fra regjeringens side, også når det gjelder skoleverkets oppgaver som var nevnt i et eget avsnitt (St.meld. nr. 88. 1966-67:24). Der ble det skissert opp hvordan regjeringen så for seg den videre organiseringen av spesialskolene og spesialundervisningen. En ønsket å styrke og bygge ut de eksisterende tiltak i samsvar med det prinsipielle synet som det var gitt uttrykk for. Den faglige kompetansen måtte rustes opp og elevene skulle så langt det lot seg gjøre få gå på vanlige skoler i hjemkommunen. De som ikke kunne følge med i den vanlige skolen skulle få tilbud om særskilt hjelpeundervisning. Denne skulle gis som individuelle tilbud, eller organiseres i hjelpeklasser. Det ble eksplisitt nevnt at den gruppen som hadde størst behov for slik undervisning, var barn med psykisk utviklingshemning. Om kommunene ikke hadde mulighet til å gi et tilfredsstillende tilbud, eller elevene hadde dårlig utbytte av opplæringen i folkeskolen, skulle de få opplæringstilbud i spesialskoler. Dette virker imidlertid å være en mindre ønskelig løsning, da det ble påpekt at spesialundervisningen i størst mulig utstrekning burde knyttes til den vanlige folkeskolen. Den videre utbyggingen av spesialskoler måtte ta hensyn til dette, og en trengte en grundigere vurdering før en kunne utarbeide en tempoplan for utbyggingen (St.meld. nr. 88. 1966-67).

Ifølge Haug (1998) ble dokumentet møtt med negative reaksjoner, noe som synes overraskende med tanke på at det inneholder positive signaler og intensjoner om endring. Haug (1998) mener at forklaringen er sammensatt, og at det blant annet kan begrunnes med utløp for lang tids frustrasjon. Tilbudene hadde ikke vært gode nok, verken for de som fikk dem eller de som ikke fikk, men burde hatt. Kritikken kom primært fra fagfolk, foreldre og samfunnsengasjerte enkeltpersoner. Blant disse var nevnte Arne Skouen, som gjennom beskyldninger om mishandling presset frem en granskning av spesialskolene. Redegjørelsen, som forelå i form av dokument nr. 7 (1967-68) til Stortinget, beskrives av Haug (1998:83) som ”truleg eit av dei viktigaste einskildbidraga for å snu retninga i debatt og utvikling”.

4.1.2 Sivilombudsmannens redegjørelse

Når en ser på rapporten er det lett å skjønne hvorfor Haug (1998) mener den var så viktig i sin samtid. Riktignok ble skolene frifunnet på anklagene om mishandling, men det ble avdekket andre forhold som var sterkt kritikkverdige. Sivilombudsmannens oppgave var å klarlegge

”hvordan forholdene ved våre spesialskoler er i dag” (Dokument nr. 7. 1967-68:78). Han ønsket å finne ut om barna faktisk led overlast på noen måte, om det var lagt urimelige bånd på deres frihet eller om det forelå andre ureglementerte forhold. Han understreket at det var utenfor hans ansvarsområde å ta hele spesialskolesystemet opp til behandling, og at han ikke ville gå inn på prinsipielle spørsmål som om spesialskoleloven burde smeltes sammen med folkeskoleloven eller ikke. For at undersøkelsen skulle bli best mulig, var det viktig å få med inntrykk av forholdene som samtaler med barn ved skolene kunne gi, noe som burde gjøres av fagpersoner med innsikt. Derfor ble det oppnevnt to barnepsykologer som fikk i oppgave å delta i barnas hverdag ved tre spesialskoler for evneveike (Dokument nr. 7. 1967-68).

Sivilombudsmannens redegjørelse er i stor grad bygget på rapportene til disse psykologene, og konklusjonen var nokså entydig. En fikk ikke inntrykk av at det fant sted frihetsberøvelse, mishandling eller refselse i fysisk forstand. Men i sitt opplegg og som system betraktet, representerte skolene ”en mentalhygienisk høyst betenkelig situasjon for de barn som er der” (Dokument nr. 7. 1967-68:111). Kritikken gikk primært på at institusjonene var alt for store til at en kunne ta tilstrekkelige individuelle hensyn. Videre sa rapporten at det var alt for få voksne til at en kunne tilby det minimum av personlig kontakt mellom barn og voksne som var nødvendig for en sunn utvikling. Utdanningen til personalet var også lav og samarbeidet i staben var dårlig. Institusjonene var også for isolerte fra omverdenen. Det som derimot ble fremhevet som positivt var opplæringen som utmerket seg ”som det desidert beste ledd i det totale tilbud som institusjonene representerer overfor barnet” (Dokument nr. 7. 1967-68:111). Men i det store og det hele bærer rapporten preg av at spesialskolene ikke er gode hjem for barn. De fleste av barna var på skolene over flere år, og derfor argumenterte psykologene med at institusjonene primært burde sikte på å erstatte barnas hjem, og sekundært være et skoletilbud. I rapporten fra den ene skolen ble det lagt vekt på at særlig oppholdsrom og sovesaler var utrivelige ”i en grad som ikke lenger bør tolereres. Det er av stor betydning for barnas trivsel og i videste forstand mentale helse, at omgivelsene er hyggelige og hjemlige og utvalget finner det uforsvarlig om ikke noe gjøres med dette” (Dokument nr. 7. 1967-68:103).

Sivilombudsmannen la innledningsvis vekt på at det var ikke hans oppgave å ta opp hele spesialskolesystemet til drøfting (jf. s. 37), noe rapporten også bærer preg av da dette ikke er nevnt eksplisitt. Etter min vurdering bærer redegjørelsen likevel implisitt preg av en sterk kritikk rettet mot store deler av spesialskolesystemet. Det kommer tydelig frem at forholdene

er uakseptable, og at nå *må* noe skje. Arne Skouen, som presset frem granskningen, var heller ikke nådig og omtalte rapporten som en ”knusande dom over heile spesialskulesystemet”, som dekket det han selv kalte konsentrasjonsleir (her referert i Haug 1998:112). Både Korsvold (2006) og Haug (1998) hevder at realitetene i rapporten var så sterke at den var direkte avgjørende for at systemet med spesialskoler i sin opprinnelige form ble nedlagt, noe som imidlertid først skjedde på et langt senere tidspunkt (Korsvold 2006, Haug 1998).

4.1.3 Budsjettinnstillingen for 1969; en kuvending?

Seip (1994) hevder at tanken om å integrere funksjonshemmede i normalsamfunnet fikk politisk og faglig tilslutning i 1960-årene (jf. s. 19). Om en ser på den voksende kritikken av spesialskolene som et uttrykk for ønske om integrering, får også denne gradvis mer politisk støtte i etterkant av redegjørelsen til sivilombudsmannen. I budsjettinnstillingen for året 1969 er dette nokså tydelig. På bakgrunn av den siste tids spørsmål om integrering var nå utdanningskomiteen ”i tvil om det er rett å gå til nybygging av store internatskolar for evneveike” (Budsj-innst. S. nr. 12. 1968-69:7). Lenge hadde en fulgt en langtidsplan for utbyggingen, men ”i de senere år er det imidlertid blitt stadig klarere at spesialutdannelsen delvis bør organiseres annerledes enn man har tenkt” (Budsj-innst. S. nr. 12. 1968-69:5). Komiteen hadde vært i et møte med statsråden, representanter for departementet og Spesialskolerådet hvor det var utstrakt enighet om de nye prinsippene. Der ble en også enige om at departementet ikke skulle være bundne av de konkrete planene som Stortinget tidligere hadde gitt tilslutning til, men at de heller burde vurderes i lys av de nye retningslinjene for den videre utbyggingen av spesialundervisningen (Budsj-innst. S. nr. 12. 1968-69).

De nye prinsippene som er lagt til grunn i budsjettinnstillingen, sammenfaller i stor grad med de generelle normaliseringsintensjonene fra stortingsmelding nr. 88 (1966-67). Barn som ikke kunne delta i den vanlige skolen på grunn av sin funksjonshemming, skulle likevel ha krav på den samme brede allmenndannende sosiale og kulturelle utviklingen som andre barn og unge. Flest mulig elever burde få bo hjemme, noe som innebar en større spredning av skolene. Spesialundervisningen burde i størst mulig grad knyttes til den vanlige folkeskolen. Men i tillegg sto det i budsjettinnstillingen at et siktemål var ”at spesialskoleloven innarbeides i grunnskoleloven”, og at det nå var ”påtrengende nødvendig å få klare lovregler for ansvars- og utgiftsfordelingen mellom stat, fylke og kommune” (Budsj-innst. S. nr. 12. 1968-69:5).

Denne budsjettinnstillingen er en illustrasjon på hvordan ideologiskiftet mot integrering også etter hvert fikk politisk tilslutning. Fra det første intensjonsdokumentet hvor normaliseringsbegrepet ble tatt i bruk for å beskrive den nye tenkningen overfor funksjonshemmede, forelå det nå klare siktemål. Stortinget hadde snudd på mange punkter. De gikk blant annet tilbake på tidligere utbyggingsplaner og støttet nå flere av målsetningene som aksjonen "Rettfærd for de handicappede" og Arne Skouen lenge hadde arbeidet for. Haug (1998:116) hevder også at innstillingen utvilsomt representerer "eit omskifte i orienteringa om spesialundervisning", men han setter spørsmålsteget ved hvor stort skiftet faktisk var. Avisene lot seg imidlertid overraske og viet budsjettinnstillingen og dens innhold mye spalteplass. Aftenposten beskrev snuoperasjonen til politikerne som "nesten oppsiktsvekkende", mens Dagbladet skrev om en "gledelig kuvending" (her i Haug 1998).

Noe som er interessant med budsjettinnstillingen for 1969, er at de "nye" prinsippene i seg selv ikke representerer noe påfallende brudd med tidligere tenkning. Ideologien som blir fremmet bygger hovedsakelig på de samme prinsippene som er blitt uttrykt tidligere, derfor kan det hende at Haug (1998) stiller spørsmål ved hvor stor forandringen faktisk var. Men samtidig er innstillingen et viktig ledd i prosessen mot en endret opplæringspolitikk. Den viser at integreringsidealet gradvis har fått mer politisk støtte. Selv om endringsintensjonen har vært uttalt tidligere, virker det nå å være nærmere å få praktiske konsekvenser. Stortinget erkjenner at de har endret standpunkt. Det må brytes med tidligere planer og den nye tenkningen må realiseres. Budsjettinnstillingen ble også utløsende for at et konkret arbeid med integreringsspørsmålet ble igangsatt. Derfor kan den også forstås som en "kuvending".

4.1.4 Blomkomiteens innstilling

Tanken om å integrere spesialskoleloven i grunnskoleloven vokste frem utover 1960-tallet, men i påvente av klarhet rundt grunnskoleloven av 1969 ønsket departementet å vente med å sette ned et utvalg som kunne behandle saken. Imidlertid ga budsjettinnstillingen for 1969 og den påfølgende debatten i Stortinget den nødvendige avklaring som behøvdes for å oppnevne et utvalg, noe som ble gjort i februar 1969. Utvalget bestod av sju personer, og var ledet av høyesterettsdommer Knut Blom. Arbeidet med innstillingen varte i nesten to år, og ble sluttført i desember 1970 (Kirke- og undervisningsdepartementet [heretter KUD] 1970).

I litteraturen kommer det (jf. s. 21) frem at klargjøring av integreringsbegrepet er tillagt stor vekt i Blomkomiteens innstilling. I selve redegjørelsen understreket utvalget at det var vanskelig å komme frem til en uttømmende definisjon av integrering, da forståelsen av begrepet var avhengig av konteksten det befant seg i. Bare innenfor opplæring ble uttrykket anvendt i mange ulike sammenhenger. Utvalget så integreringsspørsmålet i lys av de senere års endrede forhold i samfunnet, og den nye holdningen en hadde til funksjonshemmede. De hevdet at en nå var bedre rustet til å motarbeide fremmedgjøringen, som tidligere hadde kommet til uttrykk gjennom blant annet isolering av funksjonshemmede. I tråd med dette hevdet komiteen at integreringstanken kunne forklares som et ”uttrykk for ønsket om å bryte ned skiller på det menneskelige, sosiale og samfunnsmessige plan. Den bygger på aktelse for menneskelige verdier og søker sin realisering gjennom former for samliv der menneskeverdet blir akseptert uavhengig av nivåkriterier og prestasjonskrav” (KUD 1970:39). Komiteen pekte videre på at integrering i skolen var et betydningsfullt ledd på vei mot en likeverdstenkning. Skolen hadde sterk innflytelse på holdningene som ble dannet hos elevene, og var derfor en ”viktig faktor når det gjelder å skape et handicapvennlig samfunn” (KUD 1970:38). Dette synes å være et av de mest fremtredende poengene når Blomkomiteen videre argumenterte for integrering av funksjonshemmede i normalskolen. Dersom en skulle nå målsetningen om at funksjonshemmede på lik linje med alle andre i samfunnet skulle få utviklet sine muligheter for utfoldelse, måtte en også akseptere ulike former for opplæring som en viktig del av samfunnets hjelpetiltak for de funksjonshemmede. Det var ikke tale om noe absolutt nivåkrav, og som utgangspunkt skulle ”alle barn uansett evner og ressurser ha rett til undervisning etter et bredt praktisk, kulturelt og sosialt utviklingssikte og derigjennom til den utfordring, hjelp og livsutfoldelse som skolearbeid og undervisningsmiljø innebærer” (KUD 1970:43).

Utvalget mente at det var en forutsetning for integrering at opplæringen ble tilpasset den enkelte elevs forutsetninger og evner så langt det lot seg gjøre. Spesialundervisning ville i langt høyere grad enn vanlig undervisning være ensbetydende med nivåtilpasset opplæring. Derfor så også komiteen for seg at selve opplæringsbegrepet ble utvidet. For at en skulle lovfeste alles rett til opplæring, måtte en også legge til grunn en bredere forståelse av hva begrepet opplæring inneholdt. Det burde bli så omfattende at pedagogiske ideer og prinsipper fikk utfolde seg til det beste for alle som nyttiggjorde seg opplæring. Skolen hadde utviklet seg og skulle ikke lenger være et sted hvor det kun ble undervist i tradisjonelle skolefag. Praktisk livsorientering og personlighetsutvikling var også viktige elementer som hadde

funksjonell verdi for elevenes utvikling. Mange funksjonshemmede barn manglet helt, eller hadde reduserte forutsetninger for å tilegne seg læring. Vansker med begrepsdanning, persepsjon og språk gjorde at flere elever var ute av stand til å nyttiggjøre seg opplæring i vanlig betydning. Utvalget mente derfor at undervisningen av underytere måtte dreie seg om å overvinne eller modifisere hemningsfaktorer. De som ikke hadde utbytte av tradisjonell undervisning skulle ha en lovfestet rett til opplæring, og derfor burde opplæringsbegrepet favne bredt. For eksempel kunne sosial trening eller praktisk trening i daglige gjøremål bli sett på som alternativ undervisning, som inngikk i et utvidet opplæringsbegrep (KUD 1970).

Blomkomiteens anbefalinger er ganske klare. Alle elever skal ha rett til en opplæring som er tilpasset deres forutsetninger, hvor det er behovet for undervisning som er det viktige, ikke årsaken til behovet. Imidlertid er en avhengig av å utvide selve opplæringsbegrepet for å nå målsetningen. Men det betyr samtidig at alle elever skal betraktes som opplæringsdyktige, i større eller mindre grad, noe som kan betraktes som en milepæl. Helt siden abnormskoleloven av 1881 har en operert med inntakskriterier som har trukket skiller mellom hvem som er skikket for opplæring i skolen, og hvem som ikke er. Blomkomiteens forslag om å slå fast i lovs form at alle barn har rett til opplæring, uansett forutsetninger, kan slik sett tolkes som en bekreftelse av normaliseringsideologien. Det argumenteres for at integrering i skolen er et viktig ledd i en større samfunnssammenheng, da skolen har sterk holdningsdannende innflytelse og bygger et grunnlag for den innstillingen en senere vil møte med mennesker med. I dette ligger også grunnen til at Blomkomiteens innstilling synes å være så relevant for problemstillingen. I litteraturen kommer det (jf. s. 15) frem at en allerede på slutten av 1950-tallet kunne se antydninger til en endret holdning overfor mennesker med utviklingshemning. Likevel skulle det gå mer enn ti år før det forelå et konkret forslag til å etterleve holdningen i en *lov* som omhandlet opplæring. Dette åpner for noen interessante betraktninger. Om en ser på samfunnets syn som et uttrykk for den generelle oppfatningen som fulgte utviklingen i velferdsstaten, kan en si at holdningen til utviklingshemmede endret seg fra segregering til integrering i 1950-årene. Om en derimot retter fokuset mot lover som omhandler opplæring av utviklingshemmede, ser en at en tilsvarende endring skjedde på et langt senere tidspunkt. Det kan tyde på at de formelle holdningsendringene, her i form av et lovforslag, skapes av endringer i samfunnet for øvrig, men kommer som etterslep. I dette tilfellet er lovforslaget nettopp et resultat av at det allmenne synet på utviklingshemning har forandret seg, men det kommer først til uttrykk i form av en konkret endring lenge etter at tenkningen ble fremmet.

På tross av at Blomkomiteens innstilling tilsynelatende representerer et ideologisk brudd med tidligere politikk, blir det i litteraturen satt spørsmålsteget ved hvor nyskapende redegjørelsen faktisk var. Både Thuen (2008) og Haug (1998) antyder (jf. s. 22) at endringene som ble foreslått primært gikk på de administrative og juridiske aspektene ved opplæringen, mens innholdet og organiseringen i all hovedsak var en videreføring av tidligere ordninger. Dette er et poeng som er ganske tydelig når en ser på innstillingen. Utvalget konstaterte at ”det i dag” ikke fantes ressurser til å kunne gjennomføre en pedagogisk eller organisatorisk integrering fullt ut, noe som heller ikke nødvendigvis ville vært den beste løsningen. I forhold til kunnskaps- og personlighetsutvikling regnet en med at de funksjonshemmedes interesser ”vil være best tjent med at en fortsatt har til rådighet et sett av differensierte organisatoriske løsninger som et viktig ledd i et spesialpedagogisk undervisningstilbud” (KUD 1970:40).

Utvalget mente heller ikke at det var noe avgjørende kriterium for integrering at alle elever fikk undervisning i samme skole. Det var heller spørsmålet om elevene fikk en undervisning som var tilpasset deres behov og om de fant tilhørighet i et stimulerende fellesskap som avgjorde om integreringen kunne virkeliggjøres. Dette ble blant annet begrunnet med at det fantes barn som ikke kunne undervises i vanlig skole, fordi deres funksjonshemming var så stor at de ikke ville ha tilstrekkelig utbytte av undervisningen. En måtte innse at det var barn som trengte andre former for hjelp enn den skolen kunne tilby. Dette gjaldt blant annet de ”dypere åndssvake”, hvor en burde være forsiktig med å pålegge dem en undervisning som ville bli opplevd som et press de ikke maktet å leve opp til. ”For disse vil det primære behov nødvendigvis være en skjermet og mest mulig harmonisk tilværelse” (KUD 1970:40).

Disse resonnementene gir grunn til å støtte Morken (2007) som (jf. s. 22) hevder at det i ettertid er lett å tolke utvalgets syn på integrering som frisinnet. Når komiteen hevder at en er best tjent med å beholde differensierte løsninger som en del av spesialundervisningen, og at det ikke er noe kriterium at alle elever skal få undervisning i samme skole, så er det legitimt å spørre seg om det da er slik at integreringen skal oppnås gjennom å bruke segregerende tiltak. Haug (1998) poengterer (jf. s. 22) det samme, og sier at utvalgets forslag til organiseringen av spesialundervisning faktisk er konstruert ut i fra et segregert syn på integrering. En kan også ane en viss motsetning mellom utvalgets kriterier for integrering: tilhørighet, delaktighet og medansvar, og et undervisningstilbud som skal innrettes etter den enkeltes behov. Vil en oppleve tilhørighet og delaktighet i samme grad som ”normale” elever om en ikke engang får

undervisning i samme skole som dem? I stortingsmelding nr. 88 (1966-67) blir det (jf. s. 35) slått fast at samfunnet skal tilpasse seg funksjonshemmede og ikke omvendt, og at mennesker med funksjonshemninger bør ha rett til samme valgfrihet som andre. Når en i Blomkomiteens innstilling sier at en *regner med* at funksjonshemmedes interesser vil være best tjent med at en viderefører differensierte løsninger, kan en spørre om hvor stor grad av valgfrihet det dreier seg om og hvem det er som må tilpasse seg. Da er det også belegg for å spørre om hva som egentlig menes med integrering, i tråd med Thuen (2008) som (jf. s. 22) setter spørsmålsteget ved om lovforslaget fremmet en faktisk integrering, eller om det kun var integrering i ordet.

Det at Blomkomiteen uttaler at det likevel vil være grupper med barn som ikke kan undervises i vanlig skole og at det primære behovet for mange av disse er en mest mulig skjermet og harmonisk tilværelse, kan også tolkes som en motsigelse av integreringsidealet. Utvalget argumenterte tidlig i innstillingen med at formålet med integrering blant annet skulle være å motarbeide nettopp fremmedgjøringen, og at integreringstanken var et uttrykk for ønsket om å bryte ned skiller på det samfunnsmessige plan. Når en da erkjenner at de dypere åndssvake fremfor alt har behov for en skjermet tilværelse, så synes ikke dette umiddelbart å sammenfalle med verken kriteriene tilhørighet og delaktig, eller normaliseringsprinsippet. En *skjermet tilværelse* kan fort assosieres med isolering og segregering, begreper som ikke kan sies å være synonyme med integrering eller normalisering. Dette kan også oppfattes som en videreføring av en holdning om at noen barn ikke er opplæringsdyktige *nok* for skolen, og at det beste for disse vil være et adekvat opplæringstilbud gitt innenfor institusjonsomsorgen. Utvalget understreket imidlertid at det var vesentlig å fastslå at også de som sorterte under de medisinske institusjonene skulle få et tilstrekkelig undervisningstilbud (KUD 1970). Utviklingen av disse institusjonene var i likhet med skolen farget av normaliserings- og integreringsidealet, noe som også hadde betydning for opplæringen som ble tilbudt (jf. s. 16).

4.1.5 Lossiusutvalgets første utredning

HVPU representerte et undervisningstilbud for barn og unge som av ulike årsaker ikke fikk opplæring i skolen. Parallelt med at en jobbet med å utforme en ny skolelovgivning, ble det nedsatt et utvalg under ledelse av områdelege og fylkespsykiater Ole Petter Lossius, som skulle utarbeide retningslinjer og målsetninger for den videre utbyggingen av det nyetablerte HVPU. På bakgrunn av den sosialpolitiske nytenkningen ønsket en å utbedre

behandlingsopplegget som denne gruppen ble tilbudt. Utredningen ble avgitt i 1972, og et av de sentrale spørsmålene som ble drøftet var hvordan ”undervisningsopplegget skal vere for å vere mest tenelig i institusjonane, og ikkje minst korleis det eventuelt kan passast inn i det vanlege skuleverket” (NOU 1973:25:6).

Lossiusutvalget la i likhet med Blomkomiteen vekt på integreringsbegrepet. De hevdet at en integrerende samfunnsform preges av aksept og sosialpolitisk engasjement overfor avvikere. Et slikt samfunn skulle bygges på demokratiske og humanistiske verdier, hvor integrering da beskrev ”en samlivsprosess mellom individer, grupper og samfunnet” (NOU 1973:25:8).

Utvalget hevdet videre at et samfunns bærekraft kunne avleses i dets omsorgsformer, og det ble konstatert at svikten innenfor åndssvakeomsorgen hadde vært stor, noe som blant annet ga seg utslag i underprioritering av nødvendige tilbud som opplæring. Utvalget forklarte utviklingen av åndssvakeomsorgen som et resultat av oppfatninger i samfunnet for øvrig. Om en så på kreftene som lå til grunn for endringsprosessen ville en oppdage at

de holdninger man i samfunnet har hatt overfor de åndssvake i høy grad har vært bestemt av den eller de roller de åndssvake har hatt og at endringene i omsorgstilbudene har vært en naturlig følge av endring av rolle og den tilsvarende holdning (NOU 1973:25:48).

Sitatet er en god illustrasjon på hvordan også omsorgstilbudene er blitt påvirket av holdninger i samfunnet, og sier samtidig at den senere tids holdningsendring er grunnen til at en er inne i en intens utviklingsprosess. Selv om Lossiusutvalget tar for seg den videre utbyggingen av *omsorgen*, er utredningen relevant da den tar opp viktigheten av opplæring i institusjonene som en del av det totale omsorgstilbudet. Utvalget erkjente at dette var et felt det ikke hadde blitt fokusert på, men at med de nye ideene som foranlediget sykehusloven og etableringen av HVPU (jf. s. 19) hadde en nå innsett at det burde prioriteres langt høyere (NOU 1973:25).

Det som er verd å merke seg ved Lossiusutvalgets utredning, er hvor klare paralleller det er til Blomkomiteens tanker rundt hvordan opplæringen burde organiseres. Begge utvalgene skisserte målsetninger som tok utgangspunkt i normaliserings- og integreringsprinsippet. Lossiusutvalget formulerte den overordnede målsetningen for omsorgen på denne måten:

På grunnlag av det syn at den psykisk utviklingshemmede er et medmenneske, en person i utvikling, og en medborger med de samme rettigheter som andre i samfunnet, må hans behov for trygghet, trivsel og stimulering oppfylles slik at hans utvikling kan foregå optimalt. Målet for den enkeltes utvikling må være en optimal selvrealisering og integrering i en sosial sammenheng, som ikke er diskriminerende (NOU 1973:25:9).

Store deler av den generelle målsetningen er gjenkjennelig fra Blomkomiteen (jf. s. 40), og når en ser nærmere på selve målsetningene for opplæringen er disse nesten identiske. Lossiusutvalget slo fast at alle skulle ha rett til en opplæring som var i samsvar med den enkeltes forutsetninger. Skolelovens generelle formålsformuleringer skulle gjelde for alle, hvor den primære oppgaven for all opplæring måtte være å realisere den enkeltes evner. Utvalget understreket også betydningen av at ansvaret for opplæringen skulle legges til den enkelte kommune, slik at flest mulig barn kunne vokse opp i egne hjem og delta i opplæring i et vanlig opplæringsmiljø. En kan også tolke det dit hen at Lossiusutvalget så for seg en utvidelse av opplæringsbegrepet. De ønsket blant annet at ulike voksenopplæringstilbud og førskoletilbud skulle bli en del av den organiserte opplæringen. Dette ble begrunnet med at mennesker med funksjonshemninger ville ha særlige behov for tilrettelagte tilbud, både før og etter skolepliktig alder. Derfor burde begrepet ”livslang læring” formaliseres (NOU 1973:25).

Lokalt ansvar, alles rett til en tilpasset undervisning og en bredere tolkning av begrepet opplæring synes å være målsetninger som utkrystalliserer seg i begge dokumentene. Men i motsetning til Blomkomiteen hadde ikke Lossiusutvalget mandat til å utarbeide nye lovregler. Forslaget skulle ”fremsettes innen rammen av den nåværende lovgivning” (NOU 1973:25:5). Utvalget presiserte da også at lovendringer i seg selv ikke nødvendigvis var det som skulle til for å skape en holdningsendring. Det som skulle til var en vedvarende holdningsbearbeidelse fra alle berørte pressgrupper som foreldre, fagfolk og organisasjoner representerte. Denne bearbeidelsen burde ikke avgrenses til kun å omfatte åndssvake, men alle funksjonshemmede. ”Som så ofte før har man kunnet konstatere at det ikke er nok med lovfestede rettigheter hvis det ikke er politisk vilje og ressurser til gjennomføringen” (NOU 1973:25:49).

Dette er et poeng som virker relevant i denne sammenheng. Med utgangspunkt i Lossiusutvalgets betraktninger kan en spørre seg om i hvilken grad lover i seg selv har en holdningsendrende virkning. Om en igjen går tilbake til Blomkomiteens innstilling ser en at mandatet var å utforme nye lovregler for opplæring og andre spesialpedagogiske tiltak, og innarbeide disse i grunnskoleloven. Men i innstillingen erkjenner utvalget at det ikke finnes ressurser til å kunne gjennomføre en fullstendig integrering (jf. s. 42). Her ligger også kilden til kritikken som kom i ettertid. En aner at lovforslaget var en videreføring av et tidligere organisasjonsmønster som ble kamuflert under en ny betegnelse med nye formuleringer. Thuen (2008) setter (jf. s. 22) spørsmålsteget ved om det skjedde en faktisk integrering, eller

om det bare var i ordet. Denne tolkningen sammenfaller i stor grad med Lossiusutvalgets argumenter om at lovendringer i seg selv ikke nødvendigvis medfører faktiske endringer.

4.1.6 “Integreringsloven” vedtas

Med Blomkomiteens forarbeider som retningsgivende ble det lagt frem to lovproposisjoner, den første i april 1973. Departementet hadde ingen merknader til det generelle grunnlaget lovforslaget var bygget på, og var enige i at hovedmålsetningen måtte være å sikre de funksjonshemmede en opplæring likeverdig med tilbudet en fikk i den vanlige skolen. Det ble også understreket at lovforslaget ikke la noen konkrete føringer for hvordan den pedagogiske integreringen skulle foregå, eller i hvilket tempo det skulle skje. Lovreglene skulle være så fleksible at de åpnet for det som var nødvendig til enhver tid (Ot.prp. nr. 66. 1972-73).

På grunn av regjeringsskiftet høsten 1973 ble ikke proposisjonen behandlet i Stortinget. I stedet ble det lagt frem et nytt forslag i mai 1974, uten at det innebar store endringer. Den nye regjeringen støttet også hovedsynspunktene til Blomkomiteen, men med noen små justeringer. Det dreide seg primært om å presisere hvordan tilskuddene til spesialundervisningen skulle fordeles, men også andre aspekter ved opplæringen ble utdypet. Blant annet ble det poengtert at om utviklingen skulle dreies i positiv retning, måtte arbeidet med å skape et aksepterende og normaliserende miljø begynne allerede i førskolen. På den måten ville barna bli ”vane med å sjå funksjonshemningar som normale innslag i heilskapsbiletet” (Ot.prp. nr. 64. 1973-74:9).

Dette var imidlertid små justeringer. De to proposisjonene bygger på det samme fundamentet, og det er snakk om mindre reguleringer når en ser dem i lys av helheten. Det siste lovforslaget ble vedtatt i 1975, med virkning fra 1976 (Lov nr. 42 av 13. Juni 1975). Med vedtaket av den såkalte integreringsloven var det formelle grunnlaget for spesialundervisningen på plass. Det tok over fem år fra Blomkomiteen avga sin innstilling til loven ble vedtatt, og nå skulle målsetningene iverksettes i praksis. Loven slo ettertrykkelig fast at *alle elever* hadde rett til en opplæring som samsvarte med deres forutsetninger og evner (Lov nr. 42 av 13. Juni 1975). At alle elever fikk en lovfestet rett til opplæring, og med det ble ansett som opplæringsdyktige representerer et brudd med tidligere lovgivning. Det fremstår også som et viktig element i en større helhet hvor en kan se flere samtidige endringer, som til sammen utgjør det Sandvin (1996a), Haug (1998) og Seip (1994) beskriver som et vendepunkt i velferdsstaten (jf. s. 35).

4.2 1975-1985; veien videre, integrering i praksis?

Det er liten tvil om at intensjonene i lovendringen gikk i integreringsretning, men spørsmålet var hele tiden hvordan intensjonene kunne omsettes i praksis. Som en del av vedtaket om den reviderte grunnskoleloven, ba Stortinget om å bli holdt oppdatert på utviklingen av den nye skolen, blant annet gjennom egne meldinger og utredninger. I årene som fulgte etter 1975 ble det utarbeidet en rekke dokumenter som var direkte relatert til lovendringen. Her forsøkte en å stake ut kursen for den videre utviklingen. Noen av meldingene omhandlet generelle aspekter ved spesialundervisningen, mens andre tok for seg konkrete undervisningsarenaer. Grunnlaget for utviklingen var hele tiden å finne i den generelle politikken som omhandlet levekår for funksjonshemmede. Det var her den prinsipielle tenkningen ble utformet, og derfor hadde den også stor betydning for utviklingen av skolepolitikken (Haug 1998).

4.2.1 Undervisning ved sosiale og medisinske institusjoner

I Lossiusutvalgets første innstilling fra 1972 ble det (jf. s. 44) understreket at opplæring av psykisk utviklingshemmede skulle være en sentral ingrediens i det totale omsorgstilbudet ved institusjonene. I januar 1976 ble det avgitt en utredning om undervisningen ved sosiale og medisinske institusjoner (NOU 1976:24). Et av temaene som ble drøftet, var ansvarsforholdet mellom skole og institusjon, og hvordan endringen i grunnskoleloven påvirket dette.

Utvalget tolket loven som et ledd i en garanti for at ingen funksjonshemmede falt utenfor et utviklingstilbud. Samtidig ble det påpekt at det var uklart hvem som hadde det reelle ansvaret for opplæringen. ”Slik lovene er formulert, kan den funksjonshemmede lett bli et offer for byråkratisk tolkning i forskjellige retninger” (NOU 1976:24:37). Det ble vist til at opplæring ved sosiale og medisinske institusjoner nå var lovfestet i grunnskoleloven. Samtidig var de som oppholdt seg ved institusjonene også underlagt sykehusloven fra 1969. På bakgrunn av den siste tids utvikling på det spesialpedagogiske området, mente utvalget at det nå var aktuelt å vurdere om det fantes et saklig grunnlag for å opprettholde skillet mellom spesialskoler og skoler i institusjoner. Det ble argumentert med at opplæringen ved de to institusjonstypene i realiteten var den samme, mens tilfeldigheter som nyanser i diagnostisering kunne avgjøre hvor psykisk utviklingshemmede ble plassert. I noen tilfeller var det ”et lotteri om plassering skjer i en spesialskole eller i en sosial eller medisinsk institusjon” (NOU 1976:24:45). Da skolelovene omfattet alle samfunnsborgere, var det få grunner til at funksjonshemmede kunne

settes utenfor den pedagogiske stimuleringen skoleverket ga. Dette kunne sees i sammenheng med det utvidete opplæringsbegrepet. Opplæring av funksjonshemmede innebar å påvirke individets totalfunksjon mot større selvhjulpenhet, selvstendighet og samfunnstilpasning. Institusjonsplassering burde kun være aktuelt i tilfeller hvor eleven hadde så store medisinske eller sosiale problemer at andre løsninger var mindre tilfredsstillende (NOU 1976:24).

Et interessant poeng her er hvordan utredningen viser en forståelse av opplæring og omsorg som to bestanddeler i et helhetlig tilbud. Det virker ikke lenger å være adskilte ordninger, men heller overlappende fagområder med sammenfallende målsetninger. Dette kan sees på som en konsekvens av Blomkomiteens forslag om å se opplæring i en større sammenheng (jf. s. 40). Ved å gå bort fra betegnelsen ikke-opplæringsdyktig har skoleverket fått større forpliktelser for den enkeltes utvikling, og kan i realiteten ikke frasi seg medansvaret for noen elever.

I stortingsmeldingen om spesialundervisning fra 1977 var også opplæring ved institusjoner et sentralt tema. Det ble understreket at skolevirksomheten som ble drevet der måtte sees på som et ledd i det generelle skoleverket. Basert på et tverrfaglig og tverretatlig samarbeid ønsket en å utvikle en desentralisert og integrert omsorg med større vekt på lokale løsninger, og mindre vekt på store institusjoner og avdelinger. Tilbudet skulle gis i miljøet den funksjonshemmede befant seg i til vanlig, og kommunene burde ha et særlig ansvar for å utvikle opplæringstilbud for alle så langt det var mulig. Det ble også påpekt at selv om elever var til behandling på en institusjon, var ikke det ensbetydende med at opplæringen skulle foregå der. Tiltaket skulle velges ut fra hva som etter en samlet vurdering ville tjene barnet best. Samarbeidet mellom institusjonen og skolen måtte baseres på at de hver for seg ble betraktet som selvstendige virksomheter med administrativ forankring i sine respektive etater (St.meld. nr. 98. 1976-77).

I Kirke- og undervisningskomiteens behandling av meldingen ble det uttrykt glede over at opplæringen ved institusjonene nå spant over et bredt register. ”Dette må oppfattes som et uttrykk for at stadig flere grupper er blitt sett på som opplæringsdyktige og dermed skoleverkets ansvar” (Innst. S. nr. 315. 1977-78:12). Komiteen var enig i at muligheten til å delta i et opplæringstilbud utenfor institusjonene var et viktig ledd på vei mot integrering av funksjonshemmede i samfunnslivet. Det ble også sagt at uansett hvordan en valgte å avgrense opplæring og behandling, så sto skole og institusjon overfor en felles total oppgave. En hadde kanskje ulik innfallsvinkel, men problematikken var den samme (Innst. S. nr. 315. 1977-78).

Temaet ble fulgt opp i en stortingsmelding i 1985. Igjen påpekte departementet at opplæring var et felles ansvar. Det ga ”lita meining å skilje mellom opplæring på den eine sida og pleie, omsorg og behandling på den andre sida” (St.meld. nr. 61. 1984-85:64). En ville ikke frata skolen ansvaret for den aktuelle elevgruppen, men en så behovet for en målrettet opplæring hvor læreren kom inn som en del av et team. Det hadde også blitt gjennomført undersøkelser som viste at psykisk utviklingshemmede i institusjoner så ut til å få et mer avgrenset tilbud enn det jevngamle fikk i den ordinære skolen. Opplæringstilbudet varierte stort fra institusjon til institusjon både i omfang og innhold. I flere tilfeller virket aktivitetsvalgene både tilfeldige og metodisk mangelfulle. Det virket også tilfeldig om opplæringen ble gitt etter den ene eller den andre loven. Departementet slo fast at det nå var helt nødvendig å klargjøre lovgrunnlaget for undervisningen som ble gitt på de forskjellige arenaene (St.meld. nr. 61. 1984-85).

4.2.2 Den ”vanlige” skolen; en skole for alle?

Gjennom dokumentene som er referert kan en se at tverrfaglighet og samarbeid mellom institusjonene og normalskolen vektlegges i større grad enn tidligere. Målet er at opplæringen skal være den samme uavhengig av hvilken arena den foregår på. Samtidig tilstrebes det at så mange som mulig skal få opplæring innenfor rammene av den ordinære skolen. Derfor var det også viktig å klargjøre hvordan spesialundervisningen i den vanlige skolen skulle utformes.

Dette ble blant annet behandlet i stortingsmeldingen om spesialundervisning fra 1977. Der ble det foreslått at en fremover burde satse på flere og mindre skoleenheter med sterk tilknytning til lokalmiljøet, da disse hadde en rekke kvaliteter som var gunstige for barn. Det ble påpekt at enetimer og utstrakt bruk av støttegrupper kunne skape segregerende situasjoner, og dermed virke mot sin egentlige hensikt. Ifølge departementet var dette elementer som var viktige i utviklingen av spesialundervisningen, men det ble poengtert at det var en utvikling som kom til å ta tid. Det ble også foreslått å oppheve det faglige skillet mellom spesialundervisning og vanlig undervisning, et forslag som virker drastisk og viser vilje til nytenkning. Argumentet var at med endringene i grunnskoleloven og prinsippet om likeverdige opplæring, burde det heller ikke eksistere grunnlag for å opprettholde et formelt skille (St.meld. nr. 98. 1976-77).

Kirke- og undervisningskomiteen påpekte i sin behandling av meldingen at samspillet mellom vanlige skoler, spesialskoler og sosiale institusjoner var avgjørende for at målsetningen om en

likeverdig opplæring skulle realiseres. De var enige i at det var viktig å unngå betegnelser som virket diskriminerende, og at benevnelsen ”individuell tilpasset opplæring” var riktigere enn spesialundervisning når en la skolelovens målsetning til grunn. Samtidig mente komiteen at en hadde behov for begreper som beskrev særlige undervisningstiltak for elever som av ulike årsaker måtte få tilført ekstra ressurser for å ha utbytte av undervisningen. Derfor ville en heller ikke foreslå å endre terminologien i selve lovteksten (Innst. S. nr. 315. 1977-78).

Da stortingsmeldingen *om grunnskolen* kom i 1983 hadde den to siktemål. Den la frem en oversikt over hovedtrekk i skoleutviklingen siden 1969, og med bakgrunn i denne drøftet departementet spørsmål som gjaldt utfordringer til grunnskolen i 1980-årene. Som en del av redegjørelsen ble også spesialundervisningen i den vanlige skolen tatt opp. En konstaterte at etter endringen i grunnskoleloven i 1975 hadde elevtallet i spesialskoler og skoler ved sosiale og medisinske institusjoner gått ned, på tross av at antall elever i skolepliktig alder hadde økt. Det var nå mindre enn én prosent av elevene i skolepliktig alder som fikk opplæring utenfor ordinær grunnskole. Flere funksjonshemmede hadde også fått opplæring i hjemskolen med andre elever. ”Dei er blitt det ein har kalla integrerte elevar” (St.meld. nr. 62. 1982-83:67). Undersøkelser viste også at det ble gitt tilbud om opplæring til elever med svært sterk grad av funksjonshemming. I tråd med Blomkomiteens idé om et utvidet opplæringsbegrep, ble sosial trening og kommunikasjonsevner vektlagt hos denne gruppen. Verken art eller grad satte nå absolutte grenser for at elever kunne få opplæring i vanlig skole. Samtidig var det færre elever enn før som gikk i spesialklasser innenfor den vanlige grunnskolen. De fleste fikk opplæring i vanlig klasse, i tillegg til at det ble benyttet mindre grupper eller enetimer. Denne tendensen syntes å være økende. Hvilke former for spesialundervisning som ble brukt, varierte for øvrig stort mellom skoler og kommuner. Undersøkelsene pekte også på forhold som burde avklares. Spørsmålet om hva en egentlig forsto med integrering ble igjen stilt. Var plassering i en egen klasse eller gruppe for spesialundervisning fullgod integrering? Til det sa departementet at integrering var en prosess som ville ta tid. En måtte utvikle samarbeidsformer som kunne hjelpe den enkelte eleven stadig bedre. Det kunne fremdeles ikke være et mål i seg selv at alle funksjonshemmede skulle få opplæring i vanlige klasser (St.meld. nr. 62. 1982-83).

Her får en et inntrykk av at det viktigste er den fysiske integreringen. Funksjonshemmede får i større grad enn tidligere opplæring i hjemskolen, dermed er de integrerte selv om de kanskje ikke får opplæring i vanlige klasser. En får en følelse av at det er et ”hit, men ikke lenger”.

Integreringsdebatten hadde ”altfor mykje vore ein diskusjon for og imot visse administrative tiltak” (St.meld. nr. 61. 1984-85:6). Slik oppsummerte Kirke- og undervisningsdepartementet debatten som hadde pågått siden endringen i grunnskoleloven, da de i stortingsmeldingen fra 1985 gjenopptok emnet. Det ble sagt at sjansen for å lykkes med integrerende løsninger nå var større enn en hadde regnet med før, noe som hadde ”sammenheng med den holdningsendringa som har gått føre seg i samfunnet dei siste tiåra” (St.meld. nr. 61. 1984-85:16). Samtidig satte en spørsmålstegn ved om alle formene for integrering som i dag ble gjennomført kunne kalles ekte integrering. En kunne se en tendens til at det ble satt likhetstegn mellom plassering i den ene eller andre skoleformen og integrering, noe som ikke nødvendigvis var tilfelle. For eksempel ville det å bli plassert i vanlig skole være en organisatorisk integrering, mens ekte integrering også krevde etablering av sosiale relasjoner. Departementet mente at en vellykket skoleintegrering måtte handle om mer enn plassering i en vanlig klasse, da dette kunne ha en like segregerende virkning som egne skoler og klasser. Samtidig ble det påpekt at Norge rent kvantitativt hadde kommet langt i integreringen av funksjonshemmede i den vanlige skolen. Men for å nå målet om ”en skole for alle” var det viktig at en rettet blikket mot *kvaliteten* på opplæringen. Hva visste man egentlig om virkningen av spesialundervisningen som ble gitt ved vanlige skoler? Departementet savnet forskning på området og etterlyste svar på spørsmål som: Hvor langt hadde vanlige skoler kommet i å gi funksjonshemmede tilpasset opplæring? Hvordan klarte funksjonshemmede seg etter avsluttet skolegang i en vanlig skole i forhold til dem som hadde gått i spesialskoler? Det ble også påpekt at omsorgssiden var for lite utviklet. Både spesialskoler og institusjoner disponerte et totaltilbud som den vanlige skolen manglet. Dette var et forsømt område, som en var nødt til å satse på i årene som kom for at flest mulig funksjonshemmede kunne få et godt totaltilbud i vanlige skoler (St.meld. nr. 61. 1984-85).

4.2.3 Skolene for spesialundervisning

I etterkrigstiden bar spesialskolene mye av ansvaret for opplæringen av elever som ikke kvalifiserte til den vanlige skolen (jf. s. 12). Imidlertid fikk spesialskolesystemet sterk kritikk på 1960-tallet, og en ble i tvil om det var riktig å fortsette å bygge ut (jf. s. 38). Lovendringen i 1975 førte til at spesialskolenes funksjon i fremtiden på nytt ble et høyaktuelt tema.

Av stortingsmeldingen fra 1977 kom det frem at statlige spesialskoler fortsatt ble vurdert som et ledd i et samlet skoletilbud, selv om målet var at så mange som mulig skulle få opplæring i

vanlige skoler. Undersøkelser viste at elevtallet ved spesialskolene hadde hatt en synkende tendens i flere år, noe som betød at det var kommet i gang en utvikling hvor stadig flere fikk opplæring i nærmiljøet. Med de nye lovreglene ønsket en å gå bort fra kategoriseringen av funksjonshemmede som tidligere preget organiseringen av spesialskolene, og resulterte i en sentralisering av tiltak for enkelte elevgrupper. Nå ville en desentralisere, og departementets langsiktige mål for spesialskolene var at de skulle innpasses i lokale tilbud. Om nødvendig kunne de også reorganiseres eller overføres til annen bruk (St.meld. nr. 98. 1976-77).

Kirke- og undervisningskomiteen advarte året etter mot å undervurdere spesialskolenes betydning. Selv om integrering av funksjonshemmede i normalsamfunnet var målet kunne det ”ikke erstatte behovet for spesialskoler og institusjoner” (Innst. S. nr. 315. 1977-78:4).

Komiteen mente at stortingsmeldingen ikke tok hensyn til dette, og at den skapte usikkerhet rundt spesialskolenes eksistens. Det ble påpekt at funksjonshemmede ikke var en ensartet gruppe, og for mange ville ikke vanlig skole være en fullgod løsning. Det overordnede målet måtte være at den enkelte fikk det tilbudet som var best, vurdert ut fra elevens totalsituasjon. Dette burde legges til grunn når det ble avgjort om opplæringen skulle skje i vanlig klasse, institusjon eller spesialskole. Komiteen mente at det ikke var grunn til å tro at behovet for spesialskoler ville avta, og at usikkerheten som ble skapt var uheldig. Det ble poengtert at skolene ikke burde legges ned før det forelå fullgode alternativer (Innst. S. nr. 315. 1977-78).

I 1981 ble det lagt frem en stortingsmelding *om statens skoler for spesialundervisning*. I den kom det frem at det har vært en markant nedgang i elevtallet ved statlige spesialskoler etter at lovreglene fra 1976 trådte i kraft, blant annet fordi 16 skoler hadde blitt overført fra statlig til kommunal drift. Det var nå 42 skoler for spesialundervisning som ble drevet av staten og flere hadde en overkapasitet i forhold til søkermassen, noe som sto i kontrast til situasjonen få år tilbake. Målet fremover var å skape en best mulig samordning av alle opplæringstiltak, og et bidrag var å bygge statlige skoler inn i det kommunale skoleverket (St.meld. nr. 50. 1980-81).

Kirke- og undervisningskomiteen mente også at de statlige skolene burde sees i en helhetlig sammenheng, og poengterte at de var verdifulle både som opplæringsarenaer og ressursentre. Komiteen hadde også blitt gjort oppmerksom på uheldige virkninger som følge av integrering. Derfor ba de om å få gjennomført en ny undersøkelse på hvor langt en var kommet når det gjaldt å gi funksjonshemmede et tilpasset opplæringstilbud (Innst. S. nr. 204. 1980-81).

”Store grupper barn, unge og voksne får framleis for lite eller for dårlig opplæring, trass i at utdanningssystemet vårt etter kvart har makta å ta på seg ansvar for stadig fleire grupper med særlege behov” (St.meld. nr. 61. 1984-85:24). Slik oppsummerte departementet resultatet av undersøkelsen fire år senere. For at prosessen ikke skulle stanse, burde de faglige ressursene ved spesialskolene utvikles. Det innebar at de skulle få større funksjon som ressursentre, og ansvarsområder utover det undervisningsmessige. Statlige spesialskoler var fortsatt en ressurs, men funksjonen måtte vurderes ut i fra behovene (St.meld. nr. 61. 1984-85).

I løpet av en tiårsperiode etter at den såkalte integreringsloven ble vedtatt, kom det en rekke offentlige dokumenter hvor en forsøkte å stake ut veien videre. En drøftet ulike aspekter ved spesialundervisning, og funksjonene de forskjellige opplæringsarenaene skulle ha. Alle elever var nå opplæringsdyktige og integreringsidealet skulle praktiseres. Likevel synes de helt store faktiske endringene å utebli. Riktignok har elevtallet i spesialskoler og institusjonsskoler gått ned, og stadig flere har fått opplæringstilbud i normalskolen. Men bak tallene skjuler det seg også noen spørsmål. Er en automatisk integrert dersom en får opplæring i normalskolen? Alle elever regnes som opplæringsdyktige, men får de et tilfredsstillende undervisningstilbud? Det virker som om fokuset er på *hvor* opplæringen skal foregå, fremfor å ta opp *hva* den skal inneholde, og at denne drakampen overskygger det som egentlig er viktig: Hvordan kan en kvalitetssikre opplæringen for de svakest stilte? Dette erkjenner også departementet (jf. s. 51) i stortingsmelding nr. 61 (1984-85), drøye ti år etter at de nye lovendringene trådte i kraft.

Ansvarsfordelingen mellom de ulike opplæringsarenaene var også gjenstand for diskusjon. Departementet sådde tvil om spesialskolenes fremtid i stortingsmelding nr. 98 (1976-77), noe Kirke- og undervisningskomiteen tilbakeviste året etter (jf. s. 52). Ifølge Haug (1998) var mangelen på politisk fremdrift og handling karakteristisk for årene etter lovendringen i 1975. Han tror at årsaken kan ha vært at meningene var delte, og at støtten til de ulike synspunktene varierte i de gruppene som var viktige for å få gjennomført reelle endringer. Derfor fikk man en situasjon med flere forslag, men få avklaringer (Haug 1998). En kan si at det skjedde flere endringer i tiåret etter at den nye grunnskoleloven ble vedtatt, men for det meste som ord. I løpet av kort tid kom det en mengde formuleringer om hvordan opplæringen og skolene skulle være, i en prosess hvor en prøvde å stake ut kursen videre, uten at det var gjennomslagskraft. Spesialskoledebatten eksemplifiserer dette godt. I stedet for at det ble skåret igjennom og tatt beslutninger, oppsto det usikkerhet og en fortsatte å vurdere situasjonen fortløpende.

Thuen (2008) hevder at årene fra 1975 til 1985 bar preg av at en forsøkte å avklare hva som egentlig mentes med integrering. Dette kommer tydelig frem i flere av dokumentene hvor en diskuterer hva som kjennetegner ”ekte” integrering, og en er usikre på hvor langt en egentlig er kommet i prosessen. Noen fryktet at det hadde skjedd en forhastet integrering (jf. s. 52), mens andre lurte på om det hadde vært en integrering i det hele tatt (jf. s. 51). Departementet uttalte i stortingsmeldingen i 1985 at sjansen for å lykkes med integrerende løsninger nå var større enn før, noe som hadde en sammenheng med holdningsendringen i samfunnet siden 1975 (jf. s. 51). Men hvilken endring var det snakk om, og hvordan kom denne til uttrykk?

4.2.4 Funksjonshemmede i samfunnet

Haug (1998) mener (jf. s. 47) at grunnlaget for utviklingen av spesialundervisningen var å finne i den generelle politikken som gjaldt levekår for funksjonshemmede. Her ble den prinsipielle tenkningen utformet, og skolepolitikken bygde i stor grad på denne (Haug 1998).

I 1977 kom det en stortingsmelding om *funksjonshemmede i samfunnet*, hvor departementet forsøkte å beskrive dagens situasjon og skisserte retningslinjer for den videre utviklingen. Det ble poengtert at funksjonshemmedes situasjon var tett knyttet til samfunnsutviklingen, hvor holdninger og menneskesyn har vært sentrale faktorer. Meldingen viet også selve begrepet funksjonshemmet mye oppmerksomhet. En mente at *hemmet* førte til at det kun ble fokusert på individets mangler, fremfor ressurser. Det var snakk om en uensartet gruppe, som var like rik på individuelle forskjeller som øvrige. Ethvert samfunn har hatt egne oppfatninger av hva som er normalt, og i vår kultur har tendensen vært å plassere dem som har falt utenfor normalitetsnormen i bestemte roller. Dette har gjort at funksjonshemmede har hatt manglende tilgang på goder som de fleste andre har hatt. Etter hvert har en gått bort fra en individorientert måte å forstå funksjonshemning på, mot en mer dynamisk tilnærming hvor samspill og gjensidig avhengighet mellom samfunn og individ fremheves. Dette har også hatt betydning for ulike samfunnsarenaer. For eksempel hadde en nå et mer helhetlig syn på omsorg, hvor enkelttiltak ikke var tilfeldige, men formet innenfor en total samfunnsmessig ramme. Men det fantes fremdeles områder der det ikke hadde skjedd så mye. Noe av grunnen kunne være at en endring krevde at visse holdninger var til stede. Holdningsendringer var ”imidlertid en prosess som må strekke seg over lang tid, og som ikke utelukkende kan nås gjennom politiske beslutninger og økonomiske tiltak” (St.meld. nr. 23. 1977-78:12).

Sosialdepartementets fremtidsperspektiver bygget på integreringsprinsippet. Målsetningen var å skape et samfunn hvor alle gis mulighet til fullverdig deltakelse i fellesskapet. Arbeidet med funksjonshemmede måtte ikke adskilles fra det som ellers skjedde i samfunnet. Et viktig virkemiddel var undervisningssektoren, men departementet nevnte også boligproblemet. Målet måtte være at så mange som mulig kom inn i vanlige bomiljøer. Motstykket i form av institusjoner ble ansett som ugunstig. Likevel kom en ikke bort fra at noen funksjonshemmede av ulike årsaker måtte bo i langtidsinstitusjoner eller bokollektiver. Derfor var det viktig å rette søkelyset mot disse institusjonstypene og sørge for at de oppfylte visse minimumskrav til beboernes levekår. En målsetning måtte være å unngå ensformighet, umyndiggjøring og isolasjon, som hadde vært problemer med tidligere ordninger (St.meld. nr. 23. 1977-78).

Prinsippene i meldingen har klare likheter med målsetningene i de opplæringsrelaterte dokumentene som ble lagt frem i samme tidsrom. En vil integrere og normalisere funksjonshemmede, i den forstand at de skal få like rettigheter som andre. Deltakelse i samfunnet og desentralisering er viktige virkemidler for å realisere målsetningen. Holdninger, menneskesyn og ideologier i samfunnet er avgjørende for å forbedre de funksjonshemmedes totalsituasjon, og har også innvirkning på hvor fort en kan nå målsetningene.

Sosialkomiteen støttet innholdet i meldingen og påpekte at det ”i de senere år er gjort meget for å bedre forholdene for de funksjonshemmede” (Innst. S. nr. 216. 1978-79:2). De viste til det omfattende reformarbeidet i sosialpolitikken som hadde vært rettet mot en forbedring av funksjonshemmedes situasjon, og som hadde blitt behandlet i flere stortingsmeldinger den siste tiden. Komiteen understreket at det ikke var noen uenighet om at funksjonshemmede i størst mulig grad skulle ha mulighet til å etablere den livssituasjonen de ville ha hatt, dersom de ikke hadde hatt sin funksjonshemning (Innst. S. nr. 216. 1978-79).

Ideologiskiftet som ble varslet i 1967 med innføringen av normaliseringsprinsippet, som ble gjentatt flere ganger i årene som fulgte, syntes imidlertid å utebli i praksis på flere områder. Blant annet ble det stilt spørsmålsteget ved om en hadde klart å etterleve intensjonene fra Lossiusutvalgets innstilling om målsetninger for omsorgen for psykisk utviklingshemmede (jf. s. 44). I 1982 satte Sosialdepartementet derfor ned en komité for å gjennomgå situasjonen, også denne gangen med Ole Petter Lossius som formann. Utredningen ble avgitt høsten 1985, og skulle vise seg å bli meget betydningsfull for utviklingen i årene som fulgte (Syse 1993).

4.2.5 Lossius 2; levekår for psykisk utviklingshemmede

Bakgrunnen for utredningen var at en ønsket å gjennomføre en samlet vurdering av HVPU, blant annet for å klarlegge om det hadde fungert etter de retningslinjene som ble trukket opp. Til dels sterk kritikk fra særlig pårørende og NFPU, kombinert med påstander om overgrep ved institusjonene gjorde imidlertid at det ble reist krav om en full offentlig granskning. Da utvalget la frem resultatet av undersøkelsen, var konklusjonen krystallklar. Levekårene til de psykisk utviklingshemmede i HVPU-institusjonene var sterkt kritikkverdige, og komiteen gikk enstemmig inn for å avvikle hele HVPU i løpet av forholdsvis kort tid (NOU 1985:34).

Begrunnelsene samsvarte i stor grad med kritikken som hadde kommet. ”Utvalgets omfattende befaringer viser at livssituasjonen og levekårene for psykisk utviklingshemmede i institusjonene medmenneskelig, sosialt og kulturelt er uakseptable” og ”det finnes ingen rasjonell begrunnelse for å skyve mennesker med psykisk utviklingshemming ut av nærmiljø og nærmiljøtiltak fordi de er psykisk utviklingshemmet” (NOU 1985:34:12). I utredningen la utvalget vekt på at livet i institusjonene gikk mot retningslinjene normalisering, integrering og desentralisering. I det hele tatt var livssituasjonen ”så avvikende, mulighetene for å lære å mestre dagliglivsfunksjoner og vanlige sosiale situasjoner så små, at det over tid svekker beboernes evne til å mestre en mer selvstendig livsform” (NOU 1985:34:62).

Utvalget fant også, i likhet med stortingsmeldingen fra 1985 (jf. s. 49), at opplæringstilbudet ved institusjonene fremdeles var lite tilfredsstillende, og i noen tilfeller helt fraværende. Nesten tjue prosent av beboerne fikk ikke opplæring, mens resten varierte fra noen få uketimer til full skoleuke, noe som sto i kontrast til målsetningene som ble skissert opp i Lossiusutvalgets første innstilling fra 1972 (jf. s. 44). Imidlertid var det andre forhold ved institusjonene som spesielt ble trukket frem som kritikkverdige. Utvalget beskrev sitt inntrykk av boligene til de psykisk utviklingshemmede som en stor påkjenning. ”Vi opplevde våre reiser som vandringer i en verden for seg, i et samfunn på siden av dagens Norge, et samfunn som bød sine innbyggere levekår som ikke er en kulturnasjon verdig” (NOU 1985:34:65).

Disse beskrivelsene av institusjonene anno 1985 har klare likhetstrekk med betegnelser som ble brukt for å beskrive tilsvarende institusjoner nesten førti år tidligere. I 1946 ble Emma Hjorths Hjem sammenlignet med en tysk konsentrasjonsleir i media, og forholdene ble beskrevet som ”uhyrlige” (jf. s. 14). Betyr det at det i løpet av en periode på nesten førti år,

hvorav de siste tjue av dem var sterkt influert av et uttalt ideal om ”normalisering”, virkelig ikke hadde skjedd noe? Var det slik at velferdssamfunnet Norge fortsatt valgte å ta vare på mennesker med store omsorgsbehov ved å gjemme dem bort og usynliggjøre dem? Dette fremstår som et paradoks og viser at det kan være store avstander mellom ideal og virkelighet.

Et annet poeng ved Lossiusutvalgets andre innstilling, er hvor klare likheter den har med sivilombudsmannens granskning av spesialskolene, som kom atten år tidligere (jf. s. 36). Begge undersøkelsene ble delvis presset frem av pårørende og interesseorganisasjoner, og konklusjonene sammenfaller i stor grad. Det rapporteres om uakseptable forhold som bryter med uttalte prinsipper. Lossiusutvalget påpekte at beboerne var isolerte fra omverdenen, hadde svært liten grad av medbestemmelse og omgivelsene var tvilsomme (NOU 1985:34). Dette er elementer en gjenkjenner fra uttalelsen om spesialskolene. Begge rapportene peker på at det er institusjonenes totale karakter som gjør forholdene uakseptable, da det er beboernes hjem over flere år. Lossiusutvalget hevdet sågar at det ikke var mulig å utvikle en alminnelig tilværelse i en institusjonskultur, og at oppholdene kunne føre til institusjonsskader som apati og hjelpeløshet (NOU 1985:34). Utredningen danner kort sagt en oppfatning av institusjonene som utviklingshemmende i seg selv, og at det er hele systemet det er noe feil med. Et inntrykk som også ble skapt av spesialskolene gjennom sivilombudsmannens redegjørelse (jf. s. 37).

Derfor mente Lossiusutvalget at situasjonen ikke ville endres nevneverdig selv om en økte ressursene til en nåværende løsning. De politisk aksepterte målsetningene gjennom flere år kunne bare realiseres gjennom lokalt ansvar. Det innebar at en måtte avvikle HVPU og overføre ansvaret for tjenester til mennesker med psykisk utviklingshemning til kommunene. Dette ble foreslått gjennomført i løpet av en styrt avviklingsperiode på ti år (NOU 1985:34).

Lossiusutvalgets andre innstilling og stortingsmeldingen om funksjonshemmede i samfunnet kan betraktes som to sentrale dokumenter som beskrev generelle sider av funksjonshemmedes levekår i samfunnet i perioden 1975-1985. Haug (1998) mener (jf. s. 47) at det var her den prinsipielle tenkningen ble utformet, og at den preget utviklingen av skolepolitikken i samme tidsrom. Det som virker å kjennetegne denne perioden er *intensjonene* om endring, mens de faktiske endringene uteblir. Normalisering og integrering er gjennomgående begreper som brukes for å beskrive opplærings- og samfunnsidealet, uten at det ser ut til å skje i praksis.

Haug (1998) sier (jf. s. 53) at det karakteristiske for spesialundervisningen i denne perioden, var mangelen på politisk fremdrift og handling. Dette virker også å være tilfelle på en rekke andre områder. Nettopp derfor fremstår Lossiusutvalgets andre innstilling som et viktig brudd hvor en erkjenner at her må det faktiske, og kanskje drastiske endringer til. Igjen kan det trekkes paralleller til sivilombudsmannens omtale av spesialskolene i 1967. En konkluderte også da med at noe måtte gjøres (jf. s. 37), men uten at de store endringene faktisk skjedde. Lossiusutvalgets andre innstilling kan derfor sies å markere starten på en periode hvor politiske forslag ble fulgt opp i praksis, og hvor vesentlige endringsreformer som hadde stor betydning for utviklingshemmede ble gjennomført.

4.3 1985-1992; et definitivt brudd?

Om tiårsperioden frem mot 1985 var preget av mangel på politisk fremdrift og handling overfor utviklingshemmede, så var tiden som fulgte etter 1985 preget av konkrete endringer. En kan spørre seg om hvorfor det plutselig skjedde flere forandringer nesten samtidig, når de hadde vært varslet i flere år uten at det skjedde noe. Kanskje var realitetene i Lossiusutvalgets innstilling så sterke at de ikke lot seg overse? Realitetene i sivilombudsmannens rapport om spesialskolene som kom atten år tidligere, var jo også så sterke at det ble krevd en umiddelbar endring. Likevel skulle det vise seg at de to redegjørelsene ble fulgt opp med politiske vedtak omtrent samtidig. Det kan pekes på flere medvirkende årsaker. Men kanskje bunner det rett og slett i at det norske samfunnet ikke hadde vært klar for de faktiske endringene tidligere, men nå hadde en kommet så langt i prosessen at tiden var moden for å etterleve intensjonene i praksis? Det skulle i så fall ikke gå lang tid før Lossiusutvalgets innstilling ble fulgt opp.

4.3.1 HVPU-reformen

En konkret oppfølging av Lossiusutvalgets andre innstilling forelå allerede sommeren 1987. I en melding til Stortinget foreslo Sosialdepartementet å avvikle HVPU, og at ansvaret for tilbudene til alle psykisk utviklingshemmede formelt skulle overdras til kommunene 1. januar 1990. Forslaget ble begrunnet med at det gradvis har blitt dokumentert at institusjonsmiljøet har ”uheldige og nedbrytende sider” (St.meld. nr. 67. 1986-87:4), og at det i senere tid hadde vokst frem en ny forståelse av hva psykisk utviklingshemning innebar. Ifølge departementet ville reformen være et viktig steg på veien mot et samfunn for alle, som ikke stengte ute

enkeltmennesker eller grupper. Ved å gi tilbud til mennesker med psykisk utviklingshemning i lokalmiljøet, ville livskvaliteten deres bli bedre på en rekke områder. I tillegg ville det ha en synliggjørende effekt som tilførte lokalmiljøet verdifulle menneskelige kvaliteter, som kunne skape holdningsendringer ved å gi begreper som toleranse og respekt et konkret innhold. Med tilbud mente en generelle sosiale og helsemessige tjenester, hvor skoletilbud og opplæring ble sett på som sentrale faktorer. Departementet poengterte at undervisningstilbudet burde bygges ut slik at målet om likeverdig opplæring kunne realiseres. Reformen ville gjøre at flere elever med psykisk utviklingshemning fikk opplæring i vanlige skoler, og ville bidra til at de statlige spesialskolene og andre spesialinstitusjoner kunne legges ned (St.meld. nr. 67. 1986-87).

Departementets planer samsvarer i stor grad med Lossiusutvalgets utredning. Sosialkomiteen sluttet seg også til innholdet i sin behandling av meldingen, men foreslo at avviklingen skulle iverksettes 1. januar 1991 (Innst. S. nr. 18. 1987-88). Tøssebro (1996) mener at mangelen på kontroverser tyder på at utredningen ble godt mottatt i politiske miljøer og departementet. Den ble også sterkt støttet av Norsk forbund for psykisk utviklingshemmede (Tøssebro 1996).

Ifølge Sandvin (1996a) var også NFPU sentrale da lovforslaget for avviklingen av HVPU ble utarbeidet. Lovproposisjonen som skulle danne det formelle grunnlaget for reformen forelå i mars 1988. I den ble det eksplisitt uttrykt at ”målet med reformen er bedring av levekår og økt deltaking for mennesker med psykisk utviklingshemning” (Ot.prp. nr. 49. 1987-88:5). Dette innebar at institusjonssystemet skulle avvikles og at kommunene fikk alt ansvar for tjenester til personer med psykisk utviklingshemning. Disse løsningene ville føre til en mer selvstendig tilværelse og bidra til å påvirke holdninger slik at alle ble godtatt (Ot.prp. nr. 49. 1987-88).

Loven ble kjent som ”avviklingsloven” og er ifølge Syse (1993) i realiteten den første loven som omhandler målsetninger for arbeidet med mennesker med psykisk utviklingshemning. Sandvin (1996a) hevder at noe av det som kjennetegner reformen slik den ble beskrevet i loven, er at den var uferdig. Blant annet var det stor uklarhet knyttet til avviklingstempoet, om alle institusjoner skulle legges ned, og hvilke som eventuelt kunne fortsette. Utgangspunktet var klart nok, men situasjonen ble likevel opplevd som usikker. Spesielt gjaldt dette for pårørende som var urolige for hva reformen ville bety for dem i praksis. Denne uklarheten, kombinert med en voksende skepsis til reformen, resulterte i at regjeringen i mai 1990 la frem en stortingsmelding om gjennomføringen av reformen (Sandvin 1996a).

Hensikten med meldingen var å gi en oversikt over fremdriften for avviklingen og å ta opp spørsmål som en hadde behov for å drøfte og avklare videre. I meldingen erkjennes det at reformen har skapt engstelse, særlig for ”beboerne som har vært lenge i institusjon og har liten tilknytning til sin hjemstedskommune” (St.meld. nr. 47. 1989-90:3). Departementet understreket derfor at de som ønsket det kunne, etter de regler som var blitt gitt, fremdeles bli boende i vertskommunen. En hadde også funnet at de økonomiske virkningene av reformen ville bli langt høyere enn tidligere antatt, noe som krevde større fleksibilitet med hensyn til blant annet tempo av gjennomføringen. Selv om ansvaret ble overført til kommunene i 1991, måtte avviklingen skje over flere år. Departementet avgjorde at den endelige nedleggelsen skulle skje innen utgangen av 1995. Etter at avviklingsloven ble vedtatt, hadde arbeidet båret preg av planlegging. En hadde blant annet skaffet oversikt over tjenestebehov og brukere, samt startet opp en samarbeidsprosess med både brukerne og deres pårørende. Departementet vedgikk at utflytting til et bedre tilbud var en prosess som berørte mange parter, og derfor var det nødvendig med en nøye planlagt avvikling. De avviste at det var snakk om tvangsflytting, som reformen hadde blitt fremstilt som i media, og presiserte at det ville bli lagt vekt på fleksible ordninger. En måtte unngå en gruppetenkning om at alle trengte like tilbud. Fokuset skulle være på hvilke tilbud som passet den enkelte best, da målet med reformen hele tiden hadde vært å forbedre levekårene til psykisk utviklingshemmede (St.meld. nr. 47. 1989-90).

Da HVPU-reformen trådte i kraft 1. januar 1991, var det et svar på kritikken som kom frem i Lossiusutvalgets redegjørelse seks år tidligere. Trådene kan imidlertid trekkes enda lenger tilbake. Reformen kan også tolkes som en faktisk iverksettelse av en politisk ideologi som ble varslet tjuefire år tidligere: prinsippet om normalisering. I stortingsmeldingen fra 1990 ble det blant annet understreket at ”den enkelte må få en bolig som ikke er en institusjon eller har institusjonskarakter, og som ligger i vanlige boområder. Boligene må ha en standard som tilsvarer det som er vanlig for andre mennesker” (St.meld. nr. 47. 1989-90:12). Dette er målsetninger som for alvor begynner å sammenfalle med det en forbinder med normalisering.

Ifølge Sandvin (1993) er reformer ofte resultat av politiske og ideologiske endringsprosesser, som reflekterer en økende misnøye med gjeldende tilstander eller ordninger. Disse trekkene kjenner en igjen i HVPU-reformen, som er forankret i en reaksjon på en institusjonsbasert omsorgsform som oppfattes å ha skapt flere problemer enn den har løst (Sandvin 1993). Derfor mener Sandvin (1996a) at reformen kan tolkes som en endelig politisk realisering av

verdier som hadde utviklet seg gjennom mange år. Den handlet om mer enn bare flytting og avvikling. Den bidro til å underbygge den nye forståelsen av hva psykisk utviklingshemning egentlig innebar, nemlig en forståelse av psykisk utviklingshemmede som vanlige mennesker. Han mener også at det er viktig for en reform å ha klare visjoner. En sterk ideologi kan bidra til å markere forskjellen på det gamle og det nye, og skape oppslutning om reformen. Men ambisiøse mål kan samtidig være problematiske ved at de skaper forventninger som kan være vanskelig å innfri, som i verste fall kan føre til målforskyvning og skuffelse (Sandvin 1996a).

Her kan en igjen trekke paralleller til innføringen av normaliseringsprinsippet. Den ble også oppfattet som nyskapende i sin tid (jf. s. 35). Ideologien brøt med tidligere tenkning og hadde stor innflytelse. Men det kan tyde på at retningslinjene som ble skissert opp den gang, kanskje var *for* ambisiøse og dermed vanskelig å etterleve i praksis. Kanskje var målene bevisst høye for å skape engasjement, men kanskje var de også *for* høye til at de umiddelbart kunne innfris. Det første Lossiusutvalget sier (jf. s. 45) at holdningsendringer oppnås gjennom vedvarende holdningsbearbeidelser, en prosess som kan ta tid. Her har det ført til en forskyvning av målene som først kan sies å ha blitt innfridd tjuefire år senere med HVPU-reformen.

Tøssebro (1996) understreker at intensjonen med reorganiseringen bar bud om at det var en forvaltningsreform. Men hensikten var også å markere en generell fornying av omsorgen, der tjenester skulle ytes på en så lite spesiell måte som mulig. NFPU, som var en sentral aktør i utformingen av reformen, samlet seg bak slagordet ”et samfunn for alle”. Dette favnet de sentrale stikkordene: normalisering, integrering og institusjonsavvikling. Funksjonshemmede skulle ha mulighet til å leve et så ”normalt” liv som mulig med hva det innebar av bolig, sysselsetting, opplæring og venner. De skulle ha skole eller arbeid som dagaktivitet, og dette skulle ikke foregå i hjemmet. De skulle bo i en bolig som så ut som og fungerte som en vanlig bolig i et vanlig boligområde. Denne skulle være deres hjem og ikke personalets arbeidsplass. De skulle slippe å flytte fra hjemstedet fordi de trengte spesielle tjenester.”Kort sagt – de skal leve et liv som ligner det andre samfunnsmedlemmer lever” (Tøssebro 1996:9).

Tøssebro (1992) påpeker også at selve navnet ”HVPU-reformen” er misvisende. HVPU ble ikke reformert, det ble avviklet. Navnet skjuler også at kommunene gjennom lengre tid har hatt et ansvar for psykisk utviklingshemmede som ikke er blitt tatt på alvor (Tøssebro 1992). Dette hefter også Sandvin (1996a) seg ved, og viser til at navnet på reformen senere ble endret

til ”Reformen for mennesker med psykisk utviklingshemning”. Dette var for å presisere at det ikke var HVPU som skulle endres, men livssituasjonen til personer med utviklingshemning. Reformen var heller ikke bare ment for dem som hadde et tilbud i HVPU, den skulle omfatte *alle* mennesker med utviklingshemning. Imidlertid ble det nye navnet oppfattet som langt og tungvint. Derfor gikk stadig flere over til å snakke om ”Ansvarsreformen”, en betegnelse som heller ikke er presis fordi den kan gi et inntrykk av at kommunene tidligere ikke har hatt et ansvar for å yte tjenester til personer med utviklingshemning (Sandvin 1996a).

Uansett navn er reformen et brudd med den tradisjonelle særomsorgstenkningen overfor utviklingshemmede i Norge, som lenge har vært en historie om institusjoner. En omsorgsform som har sagt mye om holdninger og menneskesyn. Fjermeros (2009) tolker reformen som et tydelig uttrykk for en endret holdning i samfunnet overfor utviklingshemmede når han sier at:

Det er få områder i samfunnslivet hvor en kan studere endringer i menneskesyn mer inngående enn i vår behandling av de utviklingshemmede. Bare i den korte perioden – historisk sett – som den institusjonaliserte omsorgen har eksistert, har vi sett flere markante endringer i samfunnets holdning. Sist gang dette skjedde var da HVPU-reformen ble gjennomført først på 1990-tallet (Fjermeros 2009:30).

4.3.2 Avvikling av spesialskolene

Parallelt med at HVPU-reformen var under planlegging, fortsatte debatten om fremtiden til de statlige skolene for spesialundervisning, her betegnet som ”spesialskoler”. Diskusjonen hadde gått over flere år, og blusset opp etter sivilombudsmannens rapport fra 1967 (jf. s. 37). Utover 1970-tallet ble det (jf. s. 52) igjen sådd tvil om skolenes eksistens, men endringene uteble i praksis. I stortingsmeldingen fra 1985 (jf. s. 53) ble tanken om å omgjøre spesialskolene til ressursentre lansert for første gang, noe som igjen satte fart i debatten. I likhet med HVPU-institusjonene skulle tidsrommet fra 1985 til 1992 medføre store endringer for spesialskolene.

Spørsmålet ble gjenopptatt i budsjettforelegget for 1988. Der ble det foreslått å gjøre om flere av skolene til regionale kompetansesentre, mens andre skulle legges ned. I den forbindelse ble det oppnevnt en prosjektgruppe som fikk i oppdrag å utarbeide planer for omorganiseringen av spesialskolene og vurdere behovet for spesialpedagogiske tjenester (St.prp. nr. 1. 1987-88). Gruppen, som ble kalt *Prosjekt S*, la frem planen i 1989. Det ble foreslått å avgrense statens ansvar til drift av kompetansesentrene og regionale spesialpedagogiske kompetansesystem, organer som skulle gi tilbud til marginale elevgrupper (St.prp. nr. 1. 1989-90).

Nesten samtidig ble stortingsmeldingen *Mer kunnskap til flere* (St.meld. nr. 43. 1988-89) lagt frem. Den presenterte et samlet fremlegg av den fremtidige kunnskapspolitiske satsningen på noen hovedområder, deriblant spesialundervisning. Det ble fremhevet at en var inne i en sterk endringsprosess som følge av omorganiseringen av spesialskolene og omleggingen av HVPU. De siste årene hadde stadig flere elever med særlige behov fått opplæring innenfor vanlige utdanningsinstitusjoner. Ifølge departementet ville omorganiseringen av spesialskolene bidra til at utviklingen fortsatte, men også omleggingen av HVPU ville få følger for organiseringen av spesialundervisningen. Utfordringen fremover var å se opplæringstiltakene for psykisk utviklingshemmede innenfor ”det samme helhetsperspektivet som alle de øvrige tiltak og tilbud som nå utvikles og iverksettes i den enkelte kommune” (St.meld. nr. 43. 1988-89:64).

Kontinuitet og helhetstenkning virker å være grunnleggende prinsipper. Samtidig skal også desentraliseringstenkningen som preget avviklingen av HVPU, være styrende for spesialundervisningen. I den forbindelse synes etableringen av kompetansesentre å være et viktig element. De skal bidra til å gi bedre opplæringstilbud til personer som har særskilte behov, og tilbudet skal i størst mulig grad kunne ytes i tilknytning til den enkeltes hjemsted.

Omorganiseringen ble imidlertid utsatt på grunn av regjeringsskiftet høsten 1989. Stortinget hadde også flere kritiske merknader som førte til at handlingsplanen til Prosjekt S ble trukket tilbake (Skårbrevik 1996). Noe av kritikken ble fremmet i budsjettinnstillingen for 1990. Kirke- og undervisningskomiteen savnet en bedre samordning med HVPU i forbindelse med omorganiseringen, og påpekte at det ikke hadde blitt tatt tilstrekkelig hensyn til det helhetlige perspektivet. Komiteen konkluderte med at planen på vesentlige punkter ikke ga grunnlag til å vurdere den fremtidige spesialpedagogiske tjenesten og var ”tilfreds med at Handlingsplanen er trukket tilbake i sin nåværende form” (Budsj-innst. S. nr. 12. 1989-90:12).

I 1990 ble det lagt frem en ny melding *om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov* (St.meld. nr. 54. 1989-90). Den fulgte opp stortingsmeldingen fra 1985 (jf. s. 53), men inneholdt også en konkret plan for omorganiseringen av spesialskolene. Ifølge departementet var etableringen av spesialpedagogiske sentre den beste måten å sikre kompetanseutvikling på. Tanken var at disse skulle tilby tjenester til alle som hadde behov for tilpasset opplæring i alle deler av skoleverket. Derfor ble det foreslått å etablere *ti* spesialpedagogiske sentre, som skulle tilby spesialisert kompetanse på landsdekkende basis (St.meld. nr. 54. 1989-90).

I tillegg til det konkrete forslaget gir meldingen et inntrykk av hvordan avviklingen av HVPU, og omorganiseringen av spesialskolene er knyttet til de samtidige holdningene i samfunnet. Det er enighet om at politikken skal bygges på prinsippene normalisering, desentralisering og integrering, og at HVPU-reformen og etableringen av kompetansesentrene er viktige ledd i utviklingen. Dette har også skapt nye rammebetingelser for opplæring av utviklingshemmede. Av de tre opplæringsarenaene en tradisjonelt har operert med, ser det nå ut til at to av dem vil bli avviklet. Dette kan tolkes som et skritt i retning av å etterleve idealet om en skole for alle. I meldingen ble det også pekt på hva slags betydning de to vedtakene ville få for opplæringen. HVPU-reformen ville gi flere kommuner ansvaret for å tilrettelegge opplæringstilbud for mennesker med psykisk utviklingshemning. Omorganiseringen av de statlige spesialskolene ville føre til en klar økning i inntektene til kommunene, som igjen innebar at stadig flere elever ville få et kvalitativt bedre opplæringstilbud (St.meld. nr. 54. 1989-90).

Et nytt regjeringsskifte i 1990 førte til en ny utsettelse. Den nye regjeringen mente det var behov for endringer i stortingsmelding nr. 54, og la etter kort tid frem en tilleggs melding som foreslo en todeling med seks regionale og seks landsdekkende sentre, der de regionale skulle dekke sammensatte lærevansker og psykisk utviklingshemning (St.meld. nr. 35. 1990-91). Kirke- og undervisningskomiteen støttet synspunktene som ble lagt frem i meldingen. Det rådet noe uenighet om hvor mange sentre som skulle opprettes, men Stortinget vedtok til slutt en etablering av i alt tjue spesialpedagogiske kompetansesentre (Innst. S. nr. 160. 1990-91).

Vedtaket markerte slutten på en lang debatt. Avgjørelsen var tatt og gjennomføringen sto for tur. Skårbrevik (1996) sier at avviklingen av spesialskolene i 1992 er et resultat av endringen i grunnskoleloven i 1975. Ved å lovfeste at funksjonshemmede elever så langt det lot seg gjøre, skulle få et tilbud i en vanlig klasse ved hjemmeskolen, ble premissene for spesialskolene lagt. Ansvaret staten hadde for spesialundervisning ble mindre, og spesialskolenes rolle likeså (Skårbrevik 1996). At spesialskolene ble avviklet, kan dermed betraktes som en realisering av retningslinjer som ble skissert opp langt tidligere. Trådene kan trekkes tilbake til rapporten til sivilombudsmannen fra 1967 (jf. s. 36) og Blomkomiteens innstilling fra 1970 (jf. s. 39). I likhet med avviklingen av HVPU, kan nedleggelsen av de statlige spesialskolene tolkes som et definitivt brudd med tidligere politikk i forhold til opplæring av utviklingshemmede. Disse to store endringene på starten av 1990-tallet skapte nye betingelser, og var toneangivende for årene som fulgte, i en periode frem mot årtusenskiftet som skulle vise seg å bli innholdsrik.

4.4 1992-1998; realiserings- og reformår

Starten på 1990-årene førte med seg store endringer. Avviklingen av HVPU og de statlige spesialskolene kan tolkes som ledd i en realisering av målsetninger fra 1970-tallet. Sandvin (1996a) fokuserer (jf. s. 34) på dreiningen fra institusjonalisering til deinstitutionalisering som et element i den sosialpolitiske nytenkningen på 1970-tallet. Med avviklingen av de to tradisjonelle institusjonssystemene som HVPU og spesialskolene representerte, kan en også si at deinstitutionaliseringen ble realisert. Institusjonsavviklingen kan også tolkes som et skritt i retning av å innfri integrerings- og normaliseringsidealet. En virker å være nærmere målet om ”en skole for alle”, da det er iverksatt reelle tiltak som skal legge til rette for at alle barn og unge kan få opplæring i en og samme skole. På 1990-tallet kom det flere endringer i form av skolepolitiske dokumenter, i ett tiår preget av skolereformer hvor én målsetning var å skape en skole med plass til alle (Rognhaug og Gommæs 2008). Intensjonen bak HVPU-avviklingen var også å bidra til å skape et samfunn for alle (jf. s. 58) og realisere normaliseringsprinsippet. For mange ble livsbetingelsene endret som følge av reformen, men ble de endret til det bedre? Ble mennesker med utviklingshemning virkelig integrerte i normalsamfunnet?

4.4.1 Et samfunn for alle?

Ifølge Tøssebro (1997) skjedde det utvilsomt en klar forbedring av levekårene for mange utviklingshemmede etter reformen. Særlig med tanke på boforhold, men også sysselsetting og kontakt med familien. I forhold til integrering har endringene på kort sikt vært litt skuffende. Mange har flyttet inn i vanlige nabolag og er stort sett aksepterte der. Men nærmere relasjoner i form av nabobesøk eller utveksling av tjenester, er sjeldnere enn blant folk flest. Derfor kan en si at det er snakk om en fysisk integrering, men ikke en sosial integrering (Tøssebro 1997).

Tøssebro (1996) viser også til studier som har tatt utgangspunkt i hva utviklingshemmede selv synes, som tyder på at de foretrakk den nye tilværelsen. Selv om institusjonene beskyttet mot avvising, krav og generell tilkortkomning i samfunnet, var den stigmatiserende effekten de hadde så sterk, at det viktigste ble å oppheve den. Men å gi et entydig svar på om de virkelig opplevde normalisering, og om de ble mer integrerte er vanskelig (Tøssebro 1996). En årsak er at studiene ble gjort få år etter reformen. Tøssebro (1997) sier det er urimelig å tro at det bare skal ta et par år å etablere nye relasjoner. En prioriterte boliger høyest i starten, og det er grunn til å tro at det er potensial for videreutvikling på andre områder. En annen forklaring

finnes i politikken grenser. Stortinget kan vedta å bygge boliger for utviklingshemmede i et vanlig nabolag, men de kan ikke vedta at naboen skal bli din venn. Parallellene kan trekkes til næringslivet hvor lønnsomhet er rådende logikk. ”Å innpasse en praksis som fortjener betegnelsen ”et samfunn for alle” i dette, er ikke uten videre enkelt” (Tøssebro 1997:167).

Konklusjonene Tøssebro (1996, 1997) trekker, samsvarer med studiene til Sætersdal (1998). Hun fant at utviklingshemmede som ble berørt av reformen vektla de positive forandringene. Grunnen er at noen så endringene i levekår i lys av de vanærende og skammelige forholdene fra deres egen barndom. Likevel er det grunn til å være kritisk til forholdene i samfunnet etter reformen, og det er legitimt å spørre seg om i hvilken grad det faktisk skjedde en integrering i nærmiljø, arbeidsliv og skole. Sætersdal (1998) setter spørsmålstegn ved om drømmen om et samfunn for alle, forble en vakker drøm og en utopi. Reformen gjorde at de bortgjemte og usynliggjorte menneskene fra institusjonene ble synlige igjen.

De er midt iblant oss. De venter på trikken, vandrer på gatene, handler i supermarkedet, sitter bakerst i klassen – enda en gang. Lykkeligere – kanskje? Mer ensomme – kanskje? Mer integrerte, mer en del av samfunnet, av våre egne liv – kanskje? Var de gamle bygdetullingene, skrullingene og skumlingene trass i alt en mer integrert del av sin samtids lokalmiljøer? (Sætersdal 1998:135).

4.4.2 Skolereformene på 90-tallet; fra integrering til inkludering?

Rognhaug og Gommæs (2008) sier (jf. s. 65) at en fellesnevner ved skolepolitikken på 1990-tallet, var målsetningen om å utvikle en skole med plass til alle. Det politiske idealet om ”en skole for alle” hadde eksistert lenge (jf. s. 51), og avviklingen av de statlige spesialskolene og HVPU kan tolkes som ledd i en prosess hvor målet skulle realiseres. Dette gjenspeiles også i utdanningsreformene som ifølge Nilsen (2008) kjennetegnet 1990-årene, og som skulle danne utgangspunkt for en betydelig lovendring i forhold til opplæring (Tangen 2008).

Med Reform 94 fikk all ungdom lovfestet rett til videregående opplæring i tre år. Reformen bygget på St.meld. nr. 33 (1991-92) *Kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved den videregående opplæring*, som illustrerte prinsippene i den skolepolitiske tenkningen. Alle skulle ha lik rett til opplæring uavhengig av forutsetninger (St.meld. nr. 33. 1991-92).

Tre år senere ble det iverksatt en ny grunnskolereform. Ifølge Dalen (2006) kan Reform 97 tolkes som et resultat av at myndighetene ville se elevenes skolegang under ett. Læreplanen

skulle være felles for all opplæring og alle elever, også funksjonshemmede (Dalen 2006). I læreplanverket for grunnskolen [heretter L97] ble det påpekt at opplæringen skulle gi en god pedagogisk sammenheng mellom barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Opplæringen skulle ta sikte på å utvikle et felles verdigrunnlag i befolkningen, og tilpasses elevenes forutsetninger. Prinsippet om lik rett til opplæring skulle ta utgangspunkt i likeverdstenkning, og grunnskolen skulle bygges på tanken om enhetsskolen. Det betød at den måtte favne alle grupper og være inkluderende. Også elever med særskilte opplæringsbehov skulle ta del i det sosiale, faglige og kulturelle fellesskapet på en likeverdig måte. For at alle skulle få likeverdige tilbud, måtte ideen om tilpasset opplæring komme til uttrykk ved at elever med særlige vansker fikk utfordringer som svarte til forutsetningene og evnene deres (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet [heretter KUFD] 1996).

Disse reformene forteller i seg selv lite om opplæring av utviklingshemmede, fordi det ikke sies eksplisitt hvordan endringene vil påvirke deres opplæring. Opplæringens organisering og innhold omtales i mer generelle termer. Imidlertid gir reformene et bilde av skolepolitikken på 1990-tallet og menneskesynet som lå til grunn for den. Særlig i L97 kan en se flere elementer som illustrerer en endringsprosess. Læreplanen viser hvordan tanken om *livslang læring* har vokst frem og at opplæringen sees i et større perspektiv. Både barnehage og voksenopplæring er viktige opplæringsarenaer, og det skal være en pedagogisk kontinuitet gjennom hele opplæringsprosessen. Dette ser ut til å ha en sammenheng med den utvidede forståelsen av begrepet opplæring, hvor L97 viser at opplæring dreier seg om mer enn kunnskapstilegnelse. Opplæring skal også bidra til å skape et felles verdigrunnlag i samfunnet. Dette viser utviklingen begrepet har gjennomgått. Da Blomkomiteen foreslo å oppheve termen ”ikke-opplæringsdyktig”, innebar det at en måtte legge til grunn en bredere forståelse av opplæring hvor også praktisk livsorientering og personlighetsutvikling var viktige elementer (jf. s. 40). I L97 er det tydelig at opplæring tillegges en bred betydning, og at begrepet har gått gjennom en utvidelsesprosess. Opplæringen skal være livslang, og gjennom deltakelse i et sosialt, faglig og kulturelt fellesskap skal den bidra til å utvikle et verdigrunnlag.

Et annet poeng ved L97 som viser en endret tenkning, er at begrepet *inkludering* brukes for å beskrive skolens målsetning (KUFD 1996). Ifølge Dalen (2006) ble inkludering lansert som en reaksjon mot innholdet i integreringsbegrepet. Ytterhus og Tøssebro (2005) utdyper dette og sier at en ville bevege seg bort fra begrepet integrering i opplæringsammenheng, fordi det

signaliserer at noen i utgangspunktet er segregerte. Inkludering signaliserer ikke at noen skal føres sammen, men at de faktisk er sammen (Ytterhus og Tøssebro 2005). Dalen (2006) peker også på at begrepet inkludering er en sterkere markering av at funksjonshemmede personer inngår naturlig i samfunnets menneskelige variasjon (Dalen 2006). En kan se et tilsvarende mønster med begrepet *tilpasset opplæring* som (jf. s. 67) brukes i L97. Debatten om å erstatte termen spesialundervisning med tilpasset opplæring kan føres tilbake til 1970-tallet (jf. s. 49), uten at en da kom frem til en endelig løsning. Imidlertid synes bruken av tilpasset opplæring å være konsekvent i L97 (KUFD 2006). Ifølge Dalen (2006) henger dette sammen med idealet bak inkluderingstanken. Begrepet spesialundervisning indikerer at det er noe særegent. Det ville være umulig å oppnå inkludering om en snakket om ordinær og spesiell undervisning. Ved å bruke begrepet tilpasset opplæring dempet en dette skillet betraktelig (Dalen 2006).

Reformene på midten av 1990-tallet vitner om store endringer i opplæringssystemet, primært organisatorisk, men også ideologisk. Med utgangspunkt i et likeverdsideal skulle skolen favne alle, og alle skulle ha lik rett til opplæring. Begreper som inkludering og tilpasset opplæring styrket likeverdstenkningen. Dette forteller om en holdning hvor en ville redusere utskilling av enkeltelever. Skolen skulle bli universell, og idealet om en skole for alle skulle realiseres.

4.4.3 Opplæringsloven

Tangen (2008) peker på at de store endringene i både grunnskolen og videregående opplæring samt et ønske om å skape en best mulig sammenheng i opplæringssystemet, førte til arbeidet med å utforme en ny felles lovgivning for opplæringen (Tangen 2008).

Allerede i 1993 utnevnte regjeringen et utvalg som skulle utforme et nytt opplæringslovverk. Innstillingen med forslag til ny lovgivning ble lagt frem i 1995 (NOU 1995:18). Av den kom det frem at utvalget ikke ønsket å gjøre store endringer i spesialundervisningens innhold eller organisering. Det viktigste var å legge frem et forslag som kunne ”bidra til å sikre barn, unge og voksne med særlige behov et tilfredsstillende tilbud om opplæring” (NOU 1995:18:100). Utvalget påpekte at det ikke lenger var relevant å operere med uttrykket ”integreerte elever”. Gjeldende ordninger sørget i utgangspunktet for at alle fikk opplæring i ordinære klasser ved hjemskolen og var derfor integreerte i betydningen fysisk integreert. Men integreering omfattet også sosiale forhold, derfor var det riktigere å snakke om inkludering (NOU 1995:18).

Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning ble også drøftet, og det ble slått fast at prinsippet om tilpasset opplæring skulle ligge til grunn for all opplæring. Begrepet ”spesialundervisning” kunne komme i konflikt med målet om en inkluderende skole, men en ønsket å beholde det, da det var et kjent begrep. Det ble påpekt at spesialundervisning i mange tilfeller innebar en opplæring som avvek fra det en normalt forbandt med skoleundervisning. Dette kunne sees på som et resultat av lovendringen i 1975, og utvalget poengterte at det ikke fantes en nedre grense for hva slags opplæring som kunne gis. ”Bortsett fra i helt ekstreme tilfeller er begrepet ”ikke-opplæringsdyktig” altså ikke lenger relevant” (NOU 1995:18:104).

Utvalget viser her hvordan en bredere forståelse av begrepet opplæring har gjort at mange elever ble sett på som opplæringsdyktige, siden lovendringen i 1975. Samtidig sies det at det fremdeles er barn og unge som anses for å være ikke-opplæringsdyktige. Selv om en med endringen i grunnskoleloven ønsket å markere at *alle* elever er opplæringsdyktige (jf. s. 46), erkjenner utvalget som skulle utarbeide opplæringslovverket tjue år senere, at det er et mål som ikke lar seg realisere fullt ut. Selv om alle elever juridisk sett er opplæringsdyktige, er det fremdeles noen som ikke blir regnet for å være det i praksis. Dette åpner for noen interessante betraktninger. Hvor går egentlig grensene, og hva regnes for å være ”ekstreme tilfeller”? Ved å benytte betegnelsen ”ikke-opplæringsdyktig”, åpner utvalget for at det fortsatt er unntak fra regelen, noe som vil være et paradoks i et lovarbeid som ellers er influert av likeverdsidealet. Utvalget fremhevet at ”som utgangspunkt” skulle alle barn, unge og voksne være omfattet av reglene i lovutkastet (NOU 1995:18:17). Her kan en igjen ane et forbehold om at lovreglene ikke er ment for *absolutt alle*, og videre spørre om det er de ”ekstreme tilfellene” det siktes til.

Innstillingen ble fulgt opp med et lovforslag, der alle bestemmelser om elevenes opplæring ble samlet i én lov (Ot.prp. nr. 36. 1996-97). Proposisjonen ble vedtatt i 1998, med virkning fra 1999. *Opplæringsloven* formaliserte tenkningen som preget skolepolitikken på 1990-tallet. Retten til opplæring for alle ble videreført, og målet om individtilpasset opplæring ble slått fast. For elever med behov for spesialundervisning kom dette til uttrykk ved at de skulle få en *individuell opplæringsplan* som kvalitetssikret opplæringen (Lov nr. 61 av 17. juli 1998).

Isolert sett sier ikke opplæringsloven mye om holdninger til personer med utviklingshemning. Men satt inn i en større sammenheng, hvor en tolker loven som et uttrykk for skolepolitikken på 1990-tallet, kan en si at den speiler holdningsendringene i denne perioden. Tangen (2008)

viser (jf. s. 66) at opplæringsloven blant annet var et resultat av skolereformene. Til grunn for reformene lå et likeverdsideal, hvor en ville forme en skole hvor alle skulle ha like rettigheter i forhold til opplæring. En søkte å utjevne forskjellene mellom ”normale” og ”unormale”, og begrepene inkludering, fellesskap og enhetsskole ble brukt for å støtte tenkningen (jf. s. 67).

Satt inn i et større perspektiv kan opplæringsloven tolkes som et ledd i en prosess som startet tretti år tidligere, med innføringen av normaliseringsprinsippet (jf. s. 35). Loven er et steg videre i markeringen av at utviklingshemmede skal ha fulle rettigheter på lik linje med andre borgere, og er slik sett i tråd med ideene bak avviklingen av HVPU (jf. s. 59), da opplæring er en betingelse for å ha borgerlige rettigheter. I opplæringslovens forarbeider påpekes det at opplæringen ikke skal ha noen nedre grense, og at termen ”ikke-opplæringsdyktig” kun skal brukes i ekstreme tilfeller (jf. s. 69). Befring (2008) sier (jf. s. 21) at oppfatningen av at noen ikke er opplæringsdyktige gir uttrykk for et snevert begrep om menneskelig læring. Derfor er det et tankekors at det så sent som i 1995 blir trukket frem et begrep som forbindes med en foreldet holdning om at noen barn ikke kan tilegne seg opplæring. En kan tolke det dit hen at loven bygger på en holdning om at i *utgangspunktet* skal alle regnes som opplæringsdyktige, men at de mest ”ekstreme tilfellene” fremdeles ikke anses som mottakelige for opplæring. En kan også si at loven *videreutvikler* en forståelse av hva opplæringsdyktighet innebærer. Det dreier seg ikke kun om retten til å få opplæring, eller å bli fysisk plassert i en skole. Det handler også om *kvalitet*. Ved å vedta at alle elever som mottar spesialundervisning skal ha en individuell opplæringsplan, viser opplæringsloven at det skal legges vekt på innholdet i og målet med undervisningen. Dette viser vilje til å kvalitetssikre opplæringen gjennom faktiske tiltak, og illustrerer hvordan en ville optimalisere læringsbetingelsene til den enkelte elev.

4.5 1998-2009; et nytt årtusen, med fokus på kvalitet

Opplæringsloven markerte starten på en ny fase. Den ga et bilde av idealet som lå til grunn for lovendringen, og indikerte samtidig hva som ville bli satsningsområdene i årene fremover. En var på vei inn i et nytt årtusen, og en periode som Dalen (2006:52) kaller for ”kvalitetsfasen”.

Et eksempel på hvordan kvaliteten på opplæringen skulle økes er å finne i St.meld. nr. 23 (1997-98) som omhandler organiseringen av det spesialpedagogiske tilbudet til personer med særskilte behov. Meldingen bygget på prinsippet om at individtilpasset opplæring ville gi den

enkelte et godt kvalitativt tilbud, og det ble presisert at elevenes interesser har stått i sentrum under arbeidet med den. Departementet foreslo å bygge ned deler av de spesialpedagogiske kompetansesentrene, og frigjøre ressurser til å styrke den pedagogisk-psykologiske tjenesten lokalt. Det ville føre kompetanse nærmere elevene, og bidra til å utvikle en enda bedre og mer inkluderende skole, der den enkeltes behov hadde høyeste prioritet (St.meld. nr. 23. 1997-98).

Her vises det en utvikling hvor lokal styrking av spesialpedagogiske tilbud vektlegges i større grad. Kompetansen skal samles i elevenes nærmiljø, og individtilpasset opplæring skal sikre kvaliteten. Dalen (2006) sier at meldingen også viderefører inkluderings- og likeverdsidealet.

4.5.1 Fra bruker til borger?

Inkludering av funksjonshemmede også på andre samfunnsområder var et høyaktuelt tema ved inngangen til det nye årtusenet. Våren 1999 ble det oppnevnt et utvalg som fikk i oppdrag å utrede funksjonshemmedes rettigheter i en større sammenheng, og foreslå ulike virkemidler for å fremme funksjonshemmedes deltakelse og likestilling i det norske samfunn. Utredningen fikk navnet *Fra bruker til borger* og ble avgitt i juni 2001 (NOU 2001:22).

Utredningen slo fast at funksjonshemmede har vært, og fremdeles er utsatt for diskriminering i samfunnet. ”Historien om samfunnets behandling av mennesker med nedsatt funksjonsevne er full av eksempler og beretninger om krenket menneskeverd” (NOU 2001:22:30). Utvalget hevdet at det fortsatt eksisterte en gruppetenkning. Oppfatningen av utviklingshemmede som en homogen gruppe var et eksempel på stigmatisering. En slik tenkning gikk på bekostning av individuelle behov, og var i konflikt med målene om likeverd og normalisering. Som tittelen indikerer, ønsket utvalget å fremheve det endrede synet på funksjonshemming. I utredningen kom det frem at tittelen speilet den moderne forståelsen, hvor funksjonshemming ble sett på som et relasjonelt forhold mellom individ og omgivelser, og ikke som en egenskap ved individet. Dette har blant annet kommet til uttrykk ved at en snakker om inkludering fremfor integrering (jf. s. 68). Utvalget forklarte dette med at ”Alles tilhørighet er en selvfølge, og en bør slutte å benytte ord som impliserer at dette ikke er tilfelle” (NOU 2001:22:32).

Utvalget drøftet også forholdet mellom politiske ideologier, og den faktiske realiseringen av disse, og tok med det opp en diskusjon som virker meget relevant i denne sammenheng. Det

ble blant annet pekt på at det har vært bred politisk enighet om idealet ”Et samfunn for alle”, mens det i realiteten hadde vært tilfeller av motstridende holdninger. Utvalget eksemplifiserte dette ved å vise til at det var tidvis store protester etter HVPU-avviklingen, da mennesker med utviklingshemning skulle flytte inn i vanlige nabolag. Men de protesterende tok sterk avstand fra at de hadde negative holdninger til utviklingshemmede. De begrunnet i stedet protestene med blant annet uegnede uteområder og mangel på parkeringsplasser (NOU 2001:22).

Poenget her er å illustrere at det ikke alltid er sammenfall mellom det utvalget kaller *latente* og *manifeste* verdier. Manifeste verdier er de verdier en bekjenner seg til og som trekkes frem i for eksempel formålsparagrafer. Latente verdier er uuttalte verdier som uttrykkes ved for eksempel usagte prioriteringer av andre hensyn (NOU 2001:22). En ting er at det råder full enighet om ideologiske målsetninger, men utfordringen ligger i den manglende realiseringen av dem. Dette er elementer som er gjenkjennelige fra skolepolitikken, hvor det i flere tilfeller er lansert ambisiøse målsetninger, men realiseringen har vært mangelfull. Det kanskje beste eksempelet finner en ved å gå tilbake til Blomkomiteens forarbeider som førte til endringen i grunnskoleloven i 1975. Alle skulle ha en lovfestet rett til opplæring, og ingen barn skulle defineres som ”ikke-opplæringsdyktige”. De skulle tvert imot integreres i den vanlige skolen og få en opplæring som svarte til forutsetningene deres (jf. s. 40). I *Fra bruker til borger* ble det pekt på at opplæringstilbudet hadde blitt betraktelig bedre siden 1975, men det var fortsatt betydelig avstand mellom mål og realitet. Blant annet var organisatorisk differensiering med utgangspunkt i elevenes vansker nokså utbredt, noe som i flere tilfeller førte til utestengning, og var i konflikt med målet om mest mulig integrering i ordinære klasser (NOU 2001:22).

Utvalget konkluderte med at det som kjennetegnet grunnskole og videregående opplæring, var at elevene i for stor grad ble tatt ut av den ordinære klassen for å øve på det de ikke kunne. De slo med det fast at arbeidsformene i skolen ikke var i takt med de politiske målene. ”En ting er å vedta prinsippene, noe ganske annet er den praktiske gjennomføringen innen rammen av en skoleklasse” (NOU 2001:22:178). Utvalget mente at målet for fremtiden måtte være at samfunnet ble utformet slik at alle kunne delta i størst mulig grad, etter eget ønske og på egne premisser. Målet var faktisk likestilling, formell likestilling var ikke bra nok (NOU 2001:22).

Med utgangspunkt i utredningen ble det utarbeidet en stortingsmelding som ble lagt frem juni 2003. I den ble det redegjort for regjeringens politikk for å redusere avstanden mellom mål og

virkelighet. Regjeringen konkluderte, i likhet med *Fra bruker til borger*, med at utviklingen gikk i riktig retning på mange områder, men at det fortsatt var et gap mellom mål og realitet. Dette gjaldt også grunnskole og videregående opplæring, hvor målet om en inkluderende skole ikke var nådd. Et av virkemidlene som ble drøftet, var å endre klassesdelingsreglene. En hadde kommet frem til at gjeldende bestemmelser om klassesdeling ”ikke lenger er tilpasset skolens behov” (St.meld. nr. 40. 2002-03:44), og det var allerede utformet et konkret forslag til endring i opplæringsloven. Det gikk ut på at elevene kunne deles i grupper etter behov. Disse skulle ha en pedagogisk forsvarlig størrelse, de skulle ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet, og de skulle til vanlig ikke organiseres etter faglig nivå (Ot.prp. nr. 67. 2002-03).

Ifølge regjeringen kunne en gi elever med behov for tilrettelagt opplæring et bedre tilbud om de ble organisert i grupper som skolene fant hensiktsmessige. Det ville gi muligheter for større pedagogisk differensiering, og fremme opplæringsformer som muliggjorde individuelt tilpasset undervisning innenfor rammene av et ordinært skolefelleskap og i tråd med målet om en inkluderende skole. En mente at dette var et tiltak som ville være med å skape et bedre læringsmiljø og på sikt bidra til å realisere overordnede mål (St.meld. nr. 40. 2002-03).

Med *Fra bruker til borger* ble søkelyset rettet mot hva samfunnet kunne gjøre for å bygge ned funksjonshemmende barrierer. Begrepet ”universell utforming” brukes for å beskrive hvordan fysiske barrierer skulle reduseres. Men det kom også frem at skolen skulle gjøres universell. Inkludering og likhet var overordnede mål (NOU 2001:22). I sin oppfølging viste regjeringen til at ett konkret tiltak for å nå målet, var å gå bort fra en tradisjonell klasseinndeling, og i stedet organisere elevene i grupper (jf. s. 73). Umiddelbart får en ikke inntrykk av at dette er et tiltak som passer med inkluderingstanken. Det ble (jf. s. 71) konkludert med at det fortsatt eksisterer en gruppetenkning i forhold til personer med funksjonshemning, eksemplifisert ved at mennesker med utviklingshemning sees på som en homogen gruppe. Men vil ikke et tillegg i loven som åpner for å sortere elevene i grupper være en videreføring av gruppetenkningen? Riktignok skal gruppene ”til vanlig” ikke organiseres etter faglig nivå, men det åpner likevel for en skjønnsmessig tolkning, hvor en risikerer at det etableres elevgrupper nettopp basert på egenskaper. Vil ikke en slik inndeling følge det ”gamle” synet på funksjonshemning, som fokuserer på avvikende egenskaper? På samme måte kan ”større pedagogisk differensiering” (jf. s. 73) tolkes som det motsatte av likhetsprinsippet. Å differensiere kan forstås som å gjøre forskjell på, og forbindes med segregering. Da er det grunn til å spørre om dette er et tiltak

som vil bidra til å nedbygge funksjonshemmende barrierer i skolen, eller om det i realiteten vil forlenge en tenkning som det gjentatte ganger har blitt uttalt at en vil bevege seg bort fra. Dette skulle vise seg å bli et sentralt spørsmål i debatten om opplæring i årene som fulgte.

4.5.2 Forsterket kvalitet i opplæringen; på vei mot en ny reform

Kort tid etter at *Fra bruker til borger* ble lagt frem, ble det nedsatt et utvalg som skulle vurdere kvaliteten i norsk skole. Det såkalte kvalitetsutvalget la frem sin endelige innstilling i juni 2003 (NOU 2003:16). Utredningens tittel: *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*, speiler noen av endringene som ble foreslått. Utvalget grep fatt i ”den høyeste av alle ambisjoner; nemlig å tilpasse opplæringen til den enkelte elevs forutsetninger” (NOU 2003:16:12). Det ble poengtert at utdanningssystemet skulle speile samfunnsutviklingen. Idealet om likhet sto fremdeles sterkt, men det var en økende tendens til individualistisk orientering i samfunnet. Derfor ble det foreslått å forsterke tilpasset opplæring for alle gjennom blant annet differensiering og organisatorisk tilrettelegging, og videre at gjeldende lovbestemmelser om spesialundervisning skulle oppheves (NOU 2003:16).

Dalen (2006:53) beskriver innstillingens innhold som ”ganske alarmerende” i forhold til det spesialpedagogiske fagområdet. Ved å introdusere begrepet *forsterket tilpasset opplæring* signaliserte utvalget at de tidligere begrepene tilpasset opplæring og spesialundervisning skulle forlates. Mange støttet tanken om å styrke kvaliteten på den tilpassede opplæringen, men fra spesialpedagogiske miljøer var det sterke reaksjoner på at det ville medføre at retten til spesialundervisning ble fjernet (Dalen 2006). Utvalget argumenterte på sin side med at ”det er vanskelig å påvise at spesialundervisningen i sin nåværende form samlet sett har noen stor effekt” (NOU 2003:16:95). Det ble vist til at begrepet spesialundervisning var forankret i en tidligere integreringspraksis som hadde vist seg motstandsdyktig mot endring, og tvert imot ført til segregering for mange. Om målet om en inkluderende skole skulle nås, måtte en tvinge frem en ny organisering som kunne ivareta behovet til de svakeste elevene (NOU 2003:16).

I 2004 la departementet frem sin vurdering i St.meld. nr. 30 (2003-04) *Kultur for læring*. I den ble det forklart at ny kunnskap påvirket skolen, og at skolen burde følge samfunnets utvikling. En måtte ”ta vare på og videreutvikle det beste i norsk skole, og på samme tid gjøre den bedre i stand til å møte kunnskapssamfunnets utfordringer” (St.meld. nr. 30. 2003-04:4). Men for å

nå målet trengte en et systemskifte. Idealet var fortsatt å gi alle elever differensiert og tilpasset opplæring ut fra forutsetninger og evner. Departementet vurderte spesialundervisning som et nødvendig tiltak for å gi elevene den tilpassede opplæringen de hadde krav på, og foreslo å beholde gjeldende bestemmelser, men poengterte at det var et mål at ”spesialundervisning skal være nødvendig for en lavere andel elever enn hva tilfellet er i dag” og at det var ”behov for å vurdere kvaliteten på spesialundervisningen som gis” (St.meld. nr. 30. 2003-04:87).

Departementet fikk i all hovedsak tilslutning fra Stortinget (Innst. S. nr. 268. 2003-04). Med Stortingets støtte og prinsippene fra *Kultur for læring*, var grunnlaget for en reform på plass. *Kunnskapsløftet* ble innført i 2006 og markerte et vendepunkt. Det var det første felles læreplanverket for grunnskolen og den videregående opplæringen, noe som viste ”korleis samfunnet og opplæringa har utvikla og endra seg” (Kunnskapsdepartementet 2006:3).

Ifølge Telhaug (2007:63) kan Kunnskapsløftet sees på ”som utslag av et utdanningspolitisk klimaskifte”. Hølleland (2007) slår imidlertid fast at Kunnskapsløftet føyer seg inn i rekken av norske skolereformer. Han sier det er en kjensgjerning at disse har gitt flere endringer i struktur enn innhold, selv om det er innholdsendingene en har søkt. Han setter derfor spørsmålsteget ved om reformer er egnet til å forbedre skolen, og ser på Kunnskapsløftet som en eksamen for tankegangen om at reformer løser problemene i skolen (Hølleland 2007).

Kunnskapsløftet kan også betraktes som en prøve på holdningen til opplæring av mennesker med utviklingshemning. To måneder etter at skolereformen ble iverksatt, forelå en rapport fra tidligere medlemmer av utvalget bak *Fra bruker til borger*, der utviklingen fra 2001-2006 ble drøftet. I den ble det slått fast at selv om målet i senere tid hadde vært å skape en inkluderende skole, så hadde bruken av segregerte løsninger i skoleverket økt. Denne tendensen hadde en også sett på andre samfunnsområder. Rapporten konkluderte med at situasjonen for personer med utviklingshemning hadde blitt forverret, og at verdigrunnlaget for HVPU-reformen så ut til å være glemt. Mye tydet på ”at personer med kognitiv funksjonsnedsettelse på ny oppfattes som en homogen gruppe som har behov for kollektive løsninger slik de ble før reformen, og at de i liten grad blir oppfattet som individer” (Sosial- og helsedirektoratet 2006:85).

Ifølge Rognhaug og Gommæs (2008) er utviklingshemmede elever blant dem som i størst grad får opplæring i segregerte tilbud. De spør om det er sider ved reformene som kan ha bidratt til

en slik utvikling, og antyder at en årsak kan være at det er blitt lagt større vekt på samfunnets krav og behov i de nyere skolereformene. De trekker også frem endringen i opplæringsloven fra 2003, hvor reglene om klassesdeling ble opphevet (jf. s. 73), som en medvirkende årsak til utviklingen. Som følge av lovendringen vil elever med utviklingshemning, som andre elever, kunne oppleve en opplæring med sterkere fokus på den enkeltes egenskaper. En slik inndeling kan føre til at gruppene i større grad enn de tradisjonelle klassene blir homogene. Dermed kan en si at de formelle og politiske endringene legger til rette for økt bruk av segregerende tiltak. Da er det et interessant paradoks at forskning tyder på at utviklingshemmede elever som fikk opplæring i ordinære klasser, med ordinær undervisning, opplevde høyere grad av trivsel og hadde større sosial kontaktflate enn elever i segregerte tiltak (Rognhaug og Gonnæs 2008).

Bare femten år etter avviklingen av HVPU, en reform som hadde som mål å realisere idealet om et samfunn for alle, kan en se at pendelen er i ferd med å svinge tilbake. Livssituasjonen til personer med utviklingshemning har blitt forverret på flere områder (jf. s. 75). I skolen kan en på tross av det voksende fokuset på inkludering, se at bruken av segregerte løsninger har økt, og særlig i opplæringen av utviklingshemmede. Sætersdal (1998) spør (jf. s. 66) om drømmen om et samfunn for alle forble en vakker drøm, og om de bortgjemte menneskene fra institusjonene faktisk ble en del av normalsamfunnet. På samme måte kan en spørre seg om de som tidligere ble definert ikke-opplæringsdyktige faktisk ble en del av skolen "for alle". Et av argumentene Blomkomiteen i 1970 la til grunn for å fjerne termen ikke-opplæringsdyktig var at en (jf. s. 40) ønsket å bryte ned skiller på det menneskelige og samfunnsmessige plan, menneskeverdet skulle aksepteres uavhengig av prestasjoner. Tretti år etter at forslaget ble vedtatt, kan en se at utviklingen går i en retning hvor opplæringen i større grad rettes mot samfunnets krav og behov. Med lovendringen fra 2003 (jf. s. 73) har forholdene blitt lagt til rette for å organisere elevene i grupper basert på evnenivå. Elever med utviklingshemning vil dermed risikere å bli tatt ut av normalklassen og samlet i mer homogene grupper, hvis fellestrekk er at evnenivået er lavere enn "normalt". Dette på tross av at de selv kanskje ville opplevd høyere grad av trivsel om de fikk opplæring i en vanlig klasse (jf. s. 76). Det kan tyde på at det fortsatt er den enkeltes egenskaper som avgjør hva slags opplæringstilbud en får, og at individuelle ønsker og behov i større grad neglisjeres. Det betyr at mennesket likevel rangeres etter prestasjoner, noe som er i kontrast med de uttalte idealene om likeverd. Det vil også si at opplæringen fortsatt organiseres med en forankring i evnenivå, og at det utgjør vår tids inndeling av opplæringsdyktige og ikke-opplæringsdyktige. En kan spørre seg om denne

utviklingen vil oppfylle idealet om en skole for alle, eller om det er i ferd med å bli en skole bare for de flinkeste. I så fall kan det bety at historien er i ferd med å gjenta seg selv, og at en er på vei tilbake til en opplæringsmodell som preget skoleverket i velferdsstatens første faser.

4.5.3 Midtlyngutvalgets utredning; et blikk inn i fremtiden?

Siste bidrag i denne sammenheng er Midtlyngutvalgets utredning. Utvalget ble satt ned i 2007 og hadde i oppgave å se på spesialundervisningens organisering og resultater, og om ordinær opplæring la til rette for læring for personer med særskilte behov. På bakgrunn av vurderingen skulle det fremmes forslag til bedre organisering av en fremtidig tiltakskjede for personer med behov for spesialpedagogisk hjelp. Ledet av kommunaldirektør i Trondheim, Jorid Midtlyng, arbeidet utvalget frem utredningen *Rett til læring* som ble avgitt i juli 2009 (NOU 2009:18).

I utredningen ble det poengtert at fokuset på opplæring har ført til at Norge har fått et nokså komplett utdanningssystem. Imidlertid har det vist seg at gode systemer ikke kunne garantere god opplæringskvalitet for den enkelte. En av utfordringene utvalget la vekt på, var at skolene behandlet personer mer likt enn hva mangfoldet skulle tilsi. Det ble i for liten grad vist forståelse for ulikhet mellom mennesker. Dette har også kommet til syne ellers i samfunnet som fremdeles har en tendens ”til å klassifisere og kategorisere mennesker ut fra forenklete forestillinger om normalitet og avvik. Det fører til at barn, unge og voksne kan bli vurdert ut fra om de er gode nok, og om de passer inn eller ikke” (NOU 2009:18:14). I skolen har en sett at de som ikke passet inn i opplæringen som har blitt rettet mot normaleleven, har blitt samlet i egne grupper. Utvalget ønsket å bryte med forestillingen om at det var en viss, avgrenset gruppe som hadde særskilte behov, og at grupper skulle klassifiseres etter normalitet og avvik. Utvalget mente at var det viktigere å forbedre de allmenne ordningene enn å utvikle spesialiserte ordninger. Med dette som ledetråd utformet utvalget over seksti forslag til endringer, blant annet at retten til spesialundervisning skulle erstattes med en rett til *ekstra tilrettelegging i opplæringen*. Et annet konkret forslag som ble fremmet var å reorganisere de statlige spesialpedagogiske kompetansesentrene til fire regionale sentre. Som en del av dette ble det foreslått å utvikle kompetansesentrene for sammensatte lærevansker (NOU 2009:18).

Dette synes å være et interessant poeng. I utredningen argumenterte utvalget for å legge ned disse sentrene fordi de dekket områder med høy forekomst som sammensatte og omfattende

lærevansker. Nettopp fordi dette var områder med høy forekomst mente utvalget at den lokale kompetansen ville være like god som i kompetansesentrene, samtidig som en fikk frigjort ressurser til ”andre formål” (NOU 2009:18:183). Men vil ikke dette i virkeligheten svekke tilbudet som blir gitt til de med mest omfattende vansker? Det virker som at en ved å trekke et skille mellom høyfrekvente og lavfrekvente vansker, tilslører kompleksiteten som skjuler seg bak individets totale situasjon, derav betegnelsen *sammensatte* og *omfattende* lærevansker. Derfor er det vanskelig å forstå hvordan akkurat dette forslaget kan bidra til å sikre elever med særskilte behov en bedre læring, som målsetningen med utredningen var (jf. s. 77).

Utredningen er også preget av en viss uoverensstemmelse innad i utvalget. Blant annet var det lagt ved en særmerknad fra utvalgsmedlem Gidske Holck (NOU 2009:18:223) som påpekte det hun mente var åpenbare mangler. Holck kritiserte utredningen for at den i liten grad løftet frem de store utfordringene som angikk de svakest stilte, og at den utelot elever med alvorlige og sammensatte funksjonsnedsettelse. ”Det virker som om utredningens målgruppe er de elevene som har problemer med å lære i vanlig tempo, og ikke de elevene som har større og mer varige utfordringer” (NOU 2009:18:228). Det Holck sier her er at utredningen overser de som befinner seg nederst i opplæringshierarkiet, og at den dermed ikke kan sies å omfatte ”alle”. Dette virker å være ganske paradoksalt i en utredning som kaller seg ”Rett til læring”. Holck satte videre spørsmålsteget ved om utredningen bidro til en ønsket samfunnsutvikling, og påpekte at *ønsket* var en utvikling der det var bruk for alle, mens en i *praksis* var i ferd med å utvikle ordninger som virket opptatt av å gjøre de beste bedre (NOU 2009:18).

Med utgangspunkt i særmerknaden til Holck kan en spørre seg om *Rett til læring* egentlig omfatter *alle*, eller om den dyrker en tenkning som favoriserer de flinkeste elevene og i større grad overser elevene med de største vanskene. I så fall kan det vitne om en holdning hvor *nytteverdi* i samfunnet igjen står i sentrum og et menneskesyn som i praksis fortsatt skiller de som anes som dyktige for opplæring på et ”normalt” nivå, fra de som ikke er dyktige *nok*. Vil dette også være representativt for en holdning som vil gjøre seg gjeldende i tiden fremover? Forslagene som er lagt frem i Midtlyngutvalgets utredning kan få store følger for fremtidens organisering av opplæringen. Den *kan* blant annet bety slutten for spesialundervisningen i dens nåværende form. I så fall vil utredningen om noen år kanskje sees tilbake på som et omdreiningspunkt i forhold til opplæring av elever med særskilte behov. Departementets behandling av *Rett til læring* vil bli meget viktig og retningsgivende for årene som kommer.

5. Og hva så? Avsluttende refleksjoner

NOU 2009:18 *Rett til læring* markerer slutten på den historiske fremstillingen. Formålet med oppgaven var å skape en forståelse av hvordan samfunnets syn på utviklingshemning kommer til uttrykk gjennom endringer i lovene om opplæring de siste seksti årene. Jeg har i hele fremstillingen forsøkt å kontekstualisere problemområdet. Den sosialpolitiske tenkningen med fremveksten av velferdsstaten har bidratt til å danne et større perspektiv, hvor utviklingen av omsorgspolitikken og den generelle skolepolitikken har vært sentrale elementer. Det er i offentlige dokumenter på disse områdene at grunnlaget for lover ofte er blitt skapt. Derfor har *lovrelaterte* eller på andre måter relevante dokumenter vært vel så sentrale som de faktiske lovvedtakene, og kombinert med tidligere forskning vært de viktigste kildene til kunnskap.

I fremstillingen har jeg behandlet en rekke begreper. Blant de sentrale er opplæringsdyktig, normalisering, integrering, inkludering og segregering. Dette er begreper ”i tiden” som har vært relevante, da de har kunnet si noe om synet på mennesker med utviklingshemning. Imidlertid vil jeg bruke dette avsluttende refleksjonskapitlet til å trekke frem noen andre momenter som synes å utkrystallisere seg som spesielt interessante: ideologienes treghet, avstanden mellom ideal og realitet, og trangen til å kategorisere. Disse kan betraktes som ”enkeltfunn”, men de virker også å være relatert til hverandre. Forhåpentligvis vil de belyse ulike aspekter ved problemstillingen, og samtidig skape et mer helhetlig perspektiv.

5.1 Ideologienes treghet

Historien om de funksjonshemmede er vel i virkeligheten historien om en sammenhengende diskriminering. Det er historien om hvordan vi har fortrent fra vår bevissthet medmenneskers soleklare rett... De funksjonshemmedes historie er historien om offentlig vanmakt og offentlig passivitet.

Disse ordene falt fra Høyres stortingsrepresentant Jo Benkow, i forbindelse med en debatt om omsorgen for psykisk utviklingshemmede i 1976 (her referert i Tøssebro 1996:7). Sitatet er en usminket erkjennelse av at samfunnet over lang tid har forsømt en gruppe mennesker, og gir i seg selv et inntrykk av holdninger som har eksistert overfor personer med utviklingshemning. Det en bør merke seg ved uttalelsen er *når* den kom. Det hadde gått ti år siden prinsippet om normalisering ble lansert, og en er tydelig klar over at det har blitt gjort for lite for å bedre levekårene til utviklingshemmede. Likevel tok det 24 år fra normaliseringsprinsippet ble

introdusert til ideologien ble realisert med avviklingen av HVPU. Parallellene kan trekkes til spesialskolene, hvor det i 1967 ble slått fast (jf. s. 37) at forholdene var uakseptable, og at noe *måtte* skje. Det tok 25 år før spesialskolene i sin opprinnelige form ble lagt ned (jf. s. 64). Den samme tendensen kan en se med integreringsideologien som lå til grunn for lovendringen i 1975. I lovens forarbeid ble det (jf. s. 40) poengtert at integreringstanken var uttrykk for et ønske om å bryte ned sosiale skiller, og at den søkte sin realisering gjennom former for samliv hvor menneskeverdet aksepteres uavhengig av prestasjonskrav. I *Rett til læring* (jf. s. 77) slås det imidlertid fast at opplæringen fremdeles, 34 år etter at den såkalte integreringsloven ble vedtatt, bærer preg av segregering og at elevene til en viss grad organiseres etter evnenivå.

Poenget er at det er en gjennomgående *treghet* i prosessen med å realisere ideologiene som skulle forbedre kvaliteten på en rekke områder for mennesker med utviklingshemning. Det er et tydelig uttalt ønske om å bryte med tidligere tenkning, men realiseringen av de nye idealene med gjennomslagskraftige beslutninger lar vente på seg. En nærmest drar beina etter seg, og det blir et etterslep hvor løsningene kommer lenge etter at ideologiene først ble forfektet.

Den svenske sosiologen Mårten Söder (1992) forklarer hvordan denne tregheten kan forstås. Han gir en historisk beskrivelse av endringer i synet på mennesker med utviklingshemning for å vise at en ideologi ofte oppstår som løsning på et konkret problem. Prosessen starter ved at det vokser frem et problem som oppfattes og defineres. Så utvikles en løsning på problemet i den bestemte samfunnsmessige konteksten. Løsningen utvikler seg over tid til et perspektiv som sier hva en kan gjøre med problemet. Perspektivet rendyrkes og blir etter hvert til en ideologi. Men underveis i prosessen har samfunnet forandret seg. Problemene som ideologien opprinnelig ga en løsning på har endret seg, og nye har oppstått. Dermed rendyrker ideologien en tankegang som er basert på problemene en sto overfor tidligere. Den bidrar ikke lenger til å oppklare aktuelle problemer, men har blitt en løsning på *gårsdagens* problemer (Söder 1992).

Dette kan forklare etterslepen i fokusperioden min. For eksempel så en tidlig etter krigen at det var en klar mangel på omsorgstilbud (jf. s. 13). Løsningen ble å bygge store institusjoner, men før byggingen ble slutført hadde oppfatningen fra tidlig etterkrigstid endret seg, og nye problemer hadde dukket opp. Troen på utviklingspotensialet til utviklingshemmede var større, og en innså (jf. s. 15) at institusjonene ikke fremmet utvikling. Mindre, mer naturlige miljøer var det nye idealet og løsningen ble lokal omsorg i mindre institusjoner, løsningen ble HVPU.

Her kommer ideologiene Söder (1992) vektlegger inn i bildet. Han viser at normalisering og integrering var reaksjoner på segregasjonstenkningen som ble sett på som ”roten till det onda” (Söder 1997:33). Begrepene protesterte mot livsmønstrene som ble skapt på institusjonene, og definerte i sin tid segregeringens problem på en presis måte. Som planleggingsprinsipper skapte de flere positive endringer. Imidlertid maktet de ikke ”å håndtere dagens og framtidens problemer, etter som de er basert på en 20 år gammel virkelighet” (Söder 1992:53).

Dette kan knyttes til perioden som (jf. s. 35) kalles velferdsstatens vendepunkt. Det har vokst frem et perspektiv som sier hva en kan gjøre med et problem. Perspektivet rendyrkes og formuleres i generelle termer; normalisering og integrering. Disse uttrykker hva som regnes som ønskelige forhold, og blir planleggingsprinsipper illustrert ved deinstitutionalisering og desentralisering, faktorer som bidro til en positiv dreining. Men formålet med begrepene var opprinnelig å opponere mot samtidens forhold, så de kunne ikke lenger belyse aktuelle problemer. Ifølge Söder (1992) har ideologien blitt abstrakt. Den beskrives med et annet språk enn det originale, et byråkratisk språk som ikke alltid kan omsettes til realitetens problemer.

Dette kan være grunnen til at tiåret etter 1975 nærmest er blottet for reelle endringer. Perioden kjennetegnes (jf. s. 53) ved at det kom en mengde skolepolitiske dokumenter, der en forsøker å finne ut av hva som menes med integrering og hvordan de nye ideologiene kan følges opp i praksis. Alle er nå opplæringsdyktige, men hvordan realisere det? Opplæring blir nærmest til et plasseringsspørsmål, hvor en prøver å bestemme hvor de tidligere ikke-opplæringsdyktige hører til, mens diskusjonene om innhold uteblir. En staker ut veien videre med utgangspunkt i en ideologi som er i ferd med å gå ut på dato. Den kan ikke lenger gi svar på nye spørsmål som vokser frem. Samtidig øker skepsisen til HVPU (jf. s. 56). Problemene nyorganiseringen skulle løse hadde blitt erstattet av nye. En omsorgsform som femten år tidligere gikk for å være den beste løsningen, hadde støtt på problemer av et slikt omfang at det måtte avvikles. Dette viser igjen systemets etterslep, men det viser også hvor fort samfunnet utvikler seg med nye oppfatninger og problemstillinger. Idealene HVPU-reformen bygget på, var tuftet på en forståelse av at utviklingshemmede ville ha det best i normalsamfunnet. Sætersdal (1998) setter imidlertid spørsmålsteget ved om reformen fikk det ønskede resultatet. En undersøkelse fra 2006 viser (jf. s. 75) at det er et betimelig spørsmål å stille, da situasjonen for mennesker med utviklingshemning synes å ha forverret seg. Da kan en i likhet med Sætersdal (1998:135) spørre om idealer og realiteter i det hele tatt stemmer overens, noe jeg vil utdype videre.

5.2 Avstanden mellom ideal og realitet

Söder (1992) viser hvordan ideologier ofte kommer som svar på gårsdagens problemer, dette kan forklare noe av ”tregheten” som jeg har merket meg. Det virker imidlertid ikke som om realiseringen bare er treg, på noen områder er *avstanden* mellom ideal og realitet åpenbar.

Söder (1992) forklarer at om en ideologi skal mobilisere nok menneskelig energi for at den lar seg gjennomføre må den ha slagkraftige mål, som ofte er diffuse. Det er vanskelig å engasjere seg i en politisk endring som ikke er absolutt. Det er ikke nok å endre virkeligheten litt, den må snus til noe helt nytt. Denne utviklingen bidrar til å øke avstanden mellom virkelighet og ideologi, samtidig som endringer i samfunnet bidrar til å forsterke misforholdet (Söder 1992).

I Lossiusutvalgets første utredning (jf. s. 45) understrekes det nettopp at det er en vedvarende holdningsbearbeidelse som må til for å skape endring. Lovendringer hjelper ikke om det ikke er politisk vilje eller ressurser. Dette sammenfaller med rettighetsforkjemperen Arne Skouen som (jf. s. 17) hevdet at det var en smal sak å få innvilget tiltak, problemet var å få liv i dem. Endringer kunne bare realiseres ved å skape menneskelig engasjement. I *Fra bruker til borger* drøftes den manglende realiseringen av politiske idealer. Det sies (jf. s. 72) at det kan ha med en verdimeisig side å gjøre, som er knyttet til forholdet mellom *manifeste* og *latente* verdier. Denne forståelsen åpner for noen interessante betraktninger. Har de politiske målsetningene i forhold til utviklingshemmede uttrykt ønskverdige forhold, manifeste verdier, mens det på samme tid har eksistert andre latente verdier som har resultert i en mangelfull realisering? Vil det si at lovene er konstruert på det samme grunnlaget, og at de dermed har gjenspeilet verdier som det kanskje egentlig ikke var faktisk vilje eller ressurser til å gjennomføre? Kan en da si at lovene har vært uttrykk for et ideal som det i realiteten ikke var mulig å virkeliggjøre?

Ifølge Söder (1992) må en ideologi ha slagkraftige mål for å engasjere. Sandvin (1996a) sier (jf. s. 61) at det kan være problematisk, da det skaper forventninger som kan være vanskelig å innfri. Endringen i grunnskoleloven i 1975 bærer preg av høye målsetninger og lovnader om store politiske endringer. De manifeste verdiene er integrering og opplæring uansett evnenivå. Alle barn skal regnes som opplæringsdyktige og de skal så langt det lar seg gjøre få opplæring i den vanlige skolen, slagkraftige mål og et klart brudd. Imidlertid kommer det frem allerede i lovforarbeidene (jf. s. 42) at det ikke eksisterer ressurser til å gjennomføre verken pedagogisk eller organisatorisk integrering. Det blir også sagt at det ikke er avgjørende at alle får opplæring i samme skole, og at en vil være best tjent med å beholde differensierte løsninger.

Dette kan tolkes som latente verdier, som synes å stride mot de manifeste. Det førte også til at avstanden mellom ideal og virkelighet økte. Ved å definere alle barn som opplæringsdyktige har en foretatt et ideologisk retningsskifte, mens organiseringen og innholdet i opplæringen i praksis ble videreført, jmfør Haug (1998:178) som konstaterer at ”Her har altså intet hendt”.

Kanskje en mente at opplæringsspørsmålet ble besvart ved å formulere nye målsetninger og idealer, og at segregeringsproblemet var løst en gang for alle ved å oppheve betegnelsen ikke-opplæringsdyktig? Men ved å antyde at en skulle videreføre tidligere prinsipper for innhold og organisering av opplæringen, fremstår ordene som ganske tomme og intetsigende. Ja, alle barn og unge ble opplæringsdyktige på papiret, men hva så? En får en følelse av at det er et ”hit, men ikke lenger”. Med det mener jeg at de manifeste holdningene slår fast at alle barn er opplæringsdyktige, mens de latente viser at i praksis er de faktisk ikke det likevel.

Det skulle ta flere år før det ble iverksatt reelle tiltak som reduserte avstanden mellom ideal og realitet. 1990-tallet kan sees på som realiseringsårene. Sandvin (1996a) tolker (jf. s. 61) HVPU-reformen som en endelig politisk realisering av verdier som hadde utviklet seg over mange år. Avviklingen av spesialskolene kan også forstås på samme måte. Introduksjonen av begrepene inkludering og tilpasset opplæring forsterker inntrykket av at en ønsket å redusere utskilling av enkeltelever, og legge fokuset på kvaliteten i opplæringen. Kvalitetssikring var også begrunnelsen for at det ble innført individuelle opplæringsplaner. I det hele tatt førte nytenkningen med seg en rekke forandringer i skoleverket, men en kan likevel se tegn til en fortsatt segregerende tendens. Endringen i opplæringsloven i 2003, som (jf. s. 73) åpnet for å dele elevene inn i grupper fremfor klasser, fremstår som et godt eksempel. Intensjonen var å forbedre kvaliteten på den enkeltes opplæring, men i ettertid kan en spørre seg om *hvem* som faktisk tjente på det. Utfallet ble en opplæring som i større grad ble organisert etter evner, noe som blant annet førte til at elever med utviklingshemning ble sortert i egne grupper (jf. s. 76). Heller enn å styrke inntrykket av at alle er opplæringsdyktige på lik linje, ser lovendringen ut til å stå som et eksempel på at det fremdeles er en vesentlig avstand mellom ideal og realitet. Den avdekker også noen av de samme latente verdiene som virket å prege lovendringen i 1975: Det er et behov for å skille ut de som ikke kan erverve seg opplæring på et ”normalt” nivå, fra de som kan det. Ingen elever blir regnet for ikke å kunne nyttiggjøre seg opplæring i det hele tatt, men flere blir i praksis regnet for å være ikke-opplæringsdyktige *nok* til å kunne delta i den normale opplæringen. Det er stadig en trang til å organisere etter dette prinsippet.

5.3 Trangen til å kategorisere

Det er på mange måter en absurd tanke å skulle definere og klassifisere en gruppe av mennesker, her kalt utviklingshemmede. At vi gjør dette, kan begrunnes med at det er noe genuint menneskelig å ordne tilværelsen i begreper og kategorier (Rognhaug og Gommæs 2008:303).

Som Rognhaug og Gommæs (2008) påpeker, har vi et iboende behov for å kategorisere, et fenomen som har vært gjennomgående for perioden denne oppgaven omfatter. Historien viser at det har vært en trang til å skille ut personer som avviker fra det ”normale”, blant annet for å skille de som hadde forutsetninger for å tilegne seg opplæring fra de som ikke hadde det. Det har ført til at begreper som ikke-opplæringsdyktig har oppstått. Normaliseringsprinsippet var en ideologisk brytning med en slik forståelse. Samfunnet skulle tilpasses funksjonshemmede, ikke omvendt. I *Fra bruker til borger* ble det (jf. s. 71) slått fast at det fortsatt var en trang til kategorisering. For eksempel ble mennesker med utviklingshemning sett på som én homogen gruppe. Igjen ble det diskutert hva samfunnet kunne gjøre for å fjerne funksjonshemmende barrierer og forebygge stigmatisering, temaer som ble inngående drøftet på 1960-tallet. På tross av fokuset på å redusere samfunnsmessige skiller, kan en se at det ikke har latt seg gjøre i praksis. Også her er det avstand mellom ideal og realitet. Det kan virke som om trangen til å kategorisere er en latent verdi som har preget samfunnets holdninger til utviklingshemmede. Ifølge Morken (2006:45) er ikke avvik noe absolutt, men noe ytterst relativt som er ”innvevd i kultur og samfunn”. Men er behovet for å kategorisere avvik så dypt forankret i menneskets natur at det ikke kan endres? Vil da avviket som en utviklingshemning representerer alltid bli negativt assosiert, slik at de som omfattes av begrepet aldri vil bli aksepterte som fullverdige?

Et tankekors er også hvordan begrepet utviklingshemning brukes. Foruten dokumenter som er relaterte til HVPU-reformen, er *funksjonshemning* nærmest konsekvent brukt som betegnelse. Kanskje er det innforstått at funksjonshemning omfatter utviklingshemmede, men det bidrar til en slags *dekategorisering* hvor personer med utviklingshemning usynliggjøres og nærmest ”drukner” i en diffus fellesbetegnelse. Betyr det at funksjonshemmet er lik utviklingshemmet for politikerne, eller er det for å gjøre det enklere at en bruker begreper som favner bredere?

I *Rett til læring* pekes det (jf. s. 77) også på at samfunnet har en tendens til å kategorisere personer og at gruppebeskrivelser kan tilsløre mangfoldet. Bruken av ”funksjonshemmet” i de offentlige dokumentene kan tolkes som en slik tilsløring, samtidig som det skaper et inntrykk

av at personer med utviklingshemning er uinteressante. Et paradoks med *Rett til læring* er at den fremhever nødvendigheten av å anerkjenne ulikheter mellom mennesker (jf. s. 77), mens det samtidig er lagt ved en særmerknad fra utvalgsmedlem Gidske Holck hvor hun påpeker at utredningen ikke løfter frem utfordringene som angår de svakest stilte, og at den utelater elever med ”alvorlige og sammensatte funksjonsnedsettelse” (NOU 2009:18:228).

Dette viser en usynliggjøring av de som har størst vansker, og forsterker inntrykket av at de ikke regnes som så interessante. Men er det ikke på denne gruppen at behovet for kompetanse er størst? Om en antar at elevgruppen Holck (jf. s. 78) etterlyser ville havnet i kategorien ”ikke-opplæringsdyktige” for førti år siden, kan det jo tyde på at en ikke har kommet så mye lenger? Det betyr vel at det fortsatt er en viss kategorisering av de som ikke kan tilegne seg opplæring? Befring (2008) sier (jf. s. 21) at en slik oppfatning uttrykker et snevert begrep om menneskelig læring. Er da forståelsen av menneskelig læring i praksis like snever i dag som i tiden da de svakeste elevene ble stemplet ikke-opplæringsdyktige? Sannsynligvis ikke, men det forteller likevel noe om et menneskesyn hvor de aller svakeste fremdeles blir diskriminert.

5.4 Til ettertanke

Vi lever i et samfunn som er i rask endring, og som mennesker preges vi av holdningene som finnes i samfunnet vi lever i. I takt med at samfunnet har endret seg har derfor holdningene til utviklingshemmede endret seg. Fjermeros (2009:10) sier at ”ingen samfunnsgruppe har vel i storsamfunnets øyne blitt gjenstand for større svingninger mellom optimisme og pessimisme, mellom vilje til integrasjon og vilje til utstøting enn de psykisk utviklingshemmede”. På tross av at det fremdeles er avstand mellom ideal og realitet, er det liten tvil om at de siste seksti årene har brakt med seg en positiv dreining i synet på utviklingshemmede og at levekårene deres er blitt vesentlig bedre. Sætersdal (1998) minner oss likevel på at det er enklere å peke på fortidens urettferdigheter enn nåtidens, fordi vi ser misforholdene klarere på grunn av avstanden i tid og kontekst, og fordi vi ofte blir emosjonelt mer grepet av fortidens misgjerninger enn vår egen samtids. Hun sier at dette er et tankekors og spør om vi muligens ikke ”en gang greier å se vår egen tids holdninger til ”de som er annerledes” fordi vi selv er fanger og medaktører i det som er *vår* samtids dominerende diskurs?” (Sætersdal 1998:141). Kanskje vil en om noen år se tilbake på tiden vi nå lever i, og rette kritiske spørsmål mot vårt syn på og behandling av mennesker med utviklingshemning og andre som er ”annerledes”?

Litteraturliste

- Askildt, A og Johnsen, Berit H. (2008): *Spesialpedagogiske røtter og fagets utvikling i Norge*. I: Befring, E og Tangen, R (red). *Spesialpedagogikk*. 4. utgave. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Befring, Edvard. (2007): *Forskningsmetode med etikk og statistikk*. 2. utgave. Det Norske Samlaget, Oslo.
- Befring, Edvard. (2008): *Spesialpedagogikk: problemområder, perspektiver, muligheter*. I: Befring, E og Tangen, R (red). *Spesialpedagogikk*. 4. utgave. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Dalen, Monica. (1994): *Så langt det er mulig og faglig forsvarlig... Integrering av funksjonshemmede i grunnskolen*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Dalen, Monica. (2006): "Så langt det er mulig og faglig forsvarlig..." *Inkludering av elever med spesielle behov i grunnskolen*. 4. utgave. Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo.
- Drew, Clifford J and Hardman, Michael L. (2007): *Intellectual disabilities across the lifespan*. 9th edition. Pearson Merrill Prentice Hall, Columbus.
- Ellingsen, Karl E. (2009): *Utviklingshemmede*. I: De nasjonale forskningsetiske komiteer. *Forskning på bestemte grupper*. Publisert 11. februar 2009. Hentet 9. februar 2010, fra <http://etikkom.no/FBIB/Temaer/Forskning-pa-bestemte-grupper/Utviklingshemmede>
- Fjermeros, Halvor. (2009): *Åndssvak! Et bidrag til sentralinstitusjonens og åndssvakeomsorgens historie*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Fuglseth, Kåre. (2007a): *Historisk forskning*. I: Fuglseth, K og Skogen, K (red). *Masteroppgaven i pedagogikk og spesialpedagogikk. Design og metoder*. 2. utgave. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Fuglseth, Kåre. (2007b): *Kjeldegranskning*. I: Fuglseth, K og Skogen, K (red). *Masteroppgaven i pedagogikk og spesialpedagogikk. Design og metoder*. 2. utgave. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Fuglseth, Kåre. (2007c): *Vitskapsteori og hermeneutikk*. I: Fuglseth, K og Skogen, K (red). *Masteroppgaven i pedagogikk og spesialpedagogikk. Design og metoder*. 2. utgave. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Gall, Meredith D, Gall, Joyce P and Borg, Walter R. (2007): *Educational research. An introduction*. 8th edition. Pearson International Edition, Boston.
- Grunewald, Karl. (2009): *Från idiot till medborgare: de utvecklingsstördas historia*. Göthia förlag, Stockholm.
- Grønmo, Sigmund. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, Bergen.

- Halvorsen, Knut. (2008): *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 5. utgave. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Haug, Peder. (1998): *Myrlandet: spesialundervisning i grunnskolen 1965-1991*. Forskningsrapport nr. 32. Høgskulen i Volda / Møreforsking.
- Haug, Peder. (1999): *Spesialundervisning i grunnskolen. Grunnlag, utvikling og innhold*. Abstrakt Forlag AS, Oslo.
- Hølleland, Halvard. (2007): *Innføring i Kunnskapsløftet. I: Hølleland, Halvard (red.) På vei mot Kunnskapsløftet. Begrunnelser, løsninger og utfordringer*. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Kaldal, Ingar. (2003): *Historisk forskning, forståing og forteljing*. Det Norske Samlaget, Oslo.
- Kirkebæk, Birgit. (1993): *Da de åndssvage blev farlige. En undersøgelse av hvilken betydning den faglige fortolkning af teorier om åndssvage fik for opfattelsen af den åndssvage som person. Eksemplificeret ved udviklingen på de Kellerske Anstalter i perioden 1884-1902*. Forlaget SOCPOL, Holte.
- Kirkebæk, Birgit. (2001): *Normaliseringens periode. Dansk åndssvageforsorg 1940-1970 med særligt fokus på forsorgschef N.E. Bank-Mikkelsen og udviklingen af Statens Åndssvageforsorg 1959-1970*. Forlaget SOCPOL, Holte.
- Kirkebæk, B og Simonsen, E. (2008): *Handikaphistoriske temaer – utfordringer i dag. I: Befring, E og Tangen, R (red.) Spesialpedagogikk*. 4. utgave. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Kjellemo, Bjørn T. (1995): *Rett til spesialundervisning i grunnskolen*. Ad Notam Gyldendal AS, Oslo.
- Kjelstadli, Knut. (1999): *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. 2. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.
- Kjelstadli, Knut. (2009): *Historie – vitenskapen om forandringens mulighet? Arr idéhistorisk tidsskrift*. No. 3-4, 39-45.
- Korsvold, Tora. (2006): *Barns verdi. En barndom som evneveik på 1950-tallet*. Abstrakt Forlag AS, Oslo.
- Mathiesen, J og Sandvik, H. (1998): *Historisk metode. I: Lorensen, Margarethe (red.) Spørsmålet bestemmer metoden. Forskningsmetoder i sykepleie og andre helsefag*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Morken, Ivar. (2006): *Normalitet og avvik. Spesialpedagogiske utfordringer – en innføring*. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Morken, Ivar. (2007): *Normalitetssentrisme og integrering av mennesker med funksjonshemming. I: Simonsen, E og Johnsen, Berit H (red.) Utenfor regelen. Spesialpedagogikk i historisk perspektiv*. Unipub forlag, Oslo.
- NESH. (2006): *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. De nasjonale forskningsetiske komiteer, Oslo.

- Nilsen, Sven. (2008): Spesialundervisning i grunnskolen som ledd i tilpasset og inkluderende opplæring. I: Befring, E og Tangen, R (red). *Spesialpedagogikk*. 4. utgave. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Ringdal, Kristen. (2007): *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 2. utgave. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, Bergen.
- Rognhaug, B og Gonnæs, Ulf T. (2008): Utviklingshemning; mangfold og lærehemning. I: Befring, E og Tangen, R (red). *Spesialpedagogikk*. 4. utgave. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Sandvin, Johans. (1993): Ideologi og virkelighet. I: Gjørum, Bente (red). *Kunnskap og ettertanke. Psykisk utviklingshemning som flerfaglig utfordring*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Sandvin, Johans Tveit. (1996a): *Velferdsstatens vendepunkt? En analyse av reformen for personer med utviklingshemning som uttrykk for brytninger i velferdsstaten*. Dr.polit.-avh., Universitetet i Tromsø.
- Sandvin, Johans Tveit. (1996b): Fra fattigforsorg til differensiert omsorgssystem – Framveksten av åndssvakeomsorgen i Norge. I: Simonsen, E. og Sæther, Inger-L. *Handikaphistorisk forskning i Norge og Norden*. Universitetet i Oslo.
- Seip, Anne-Lise. (1981): *Om velferdsstatens fremvekst*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Seip, Anne-Lise. (1994): *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-75*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- Simonsen, Eva. (1998): *Vitenskap og profesjonskamp. Opplæring av døve og åndssvake i Norge 1881-1963*. Dr.philos.-avh., Institutt for spesialpedagogikk. Universitetet i Oslo.
- Simonsen, Eva. (2004): Det sakkyndige blikket. Landssvik, krigsbarn og åndssvakhet. I: Simonsen, E og Ericsson K. *Krigsbarn i fredstid – sosialpolitiske og profesjonelle føringer i synet på tysk-norske krigsbarn 1945-1947*. Institutt for kriminologi og retts sosiologi. Universitetet i Oslo. K-serien nr. 1.
- Simonsen, Eva. (2005): Disability history in Scandinavia: part of an international research field. *Scandinavian journal of disability research*. Vol. 7, No. 3-4, 137-154.
- Simonsen, Eva. (2007): Helbredelsespedagogikk, heilpedagogikk og spesialpedagogikk. I: Simonsen, E og Johnsen, Berit H (red.) *Utenfor regelen. Spesialpedagogikk i historisk perspektiv*. Unipub forlag, Oslo.
- Simonsen, Eva. (in press): Med blick for barnet? Spesialpedagogisk profesjonsforståelse og etiske posisjoner. I: Hausstätter, R og Reindal, Solveig M (red.) *Spesialpedagogikk og etikk: Kollektivt ansvar og individuelle rettigheter*. Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Simonsen, Eva. (upublisert manus): *Lov om abnorme Børns undervisning 8 juni 1881. Lov om døve, blinde og aandsvake barns undervisning og pleie- og arbeidshjem for ikke dannelsedyktige aandsvake 4. juni 1915*.

- Skouen, Arne. (1966): *Rettfærd for de handicappede. Et foreldresynspunkt på velferdsstat og samfunnsmoral*. Aschehoug, Oslo.
- Skårbrevik, Karl J. (1996): *Spesialpedagogiske tiltak på dagsorden*. Møreforskning, Volda.
- Syse, Aslak. (1993): Retten til å være psykisk utviklingshemmet. Enkelte historiske og normative betraktninger. I: Gjørum, Bente (red.) *Kunnskap og ettertanke. Psykisk utviklingshemning som flerfaglig utfordring*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Sætersdal, Barbro. (1997): *Tullinger, skrullinger og skumlinger; Folkelige forestillinger om mennesker med funksjonshemninger*. Institutt for spesialpedagogikk. Universitetet i Oslo.
- Sætersdal, Barbro. (1998): *Tullinger, skrullinger og skumlinger. Fra fattigdom til velferdsstat*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Söder, Mårten. (1992): Normalisering og integrering: Omsorgsideologier i et samfunn i endring. I: Sandvin, Johans T. (red.) *Mot normalt? Omsorgsidealer i forandring*. Kommuneforlaget, Oslo.
- Söder, Mårten. (1997): Integrering: utopi, forskning, praktik. I: Tøssebro, Jan (red.) *Den vanskelige integreringen*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Tangen, Reidun. (2008): Retten til utdanning for alle. I: Befring, E og Tangen, R (red.) *Spesialpedagogikk*. 4. utgave. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Telhaug, Alfred O. (2007): Kunnskapsløftet i et utdanningshistorisk perspektiv. I: Hølleland, Halvard (red.) *På vei mot Kunnskapsløftet. Begrunnelser, løsninger og utfordringer*. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Thuen, Harald. (2008): *Om barnet; Oppdragelse, opplæring og omsorg gjennom historien*. Abstrakt Forlag AS, Oslo.
- Titscher, S., Meyer, M., Wodak, R. and Vetter, E. (2000): *Methods of text and discourse analysis, in search of meaning*. Sage publications, London.
- Tøssebro, Jan. (1992): *Institusjonsliv i velferdsstaten. Levekår under HVPU*. Ad Notam Gyldendal AS, Oslo.
- Tøssebro, Jan. (1996): *En bedre hverdag? Utviklingshemmedes levekår etter HVPU-reformen*. Kommuneforlaget AS, Oslo.
- Tøssebro, Jan. (1997): Debatten om integrering av elever med sterk utviklingshemning – noen hovedtrekk. I: Tøssebro, Jan (red.) *Den vanskelige integreringen*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Wormnæs, Odd. (2005): *Om forståelse, tolkning og hermeneutikk*. I: Kompendium SPED4010, Vitenskapsteori og forskningsmetode. (2009). Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo.
- Ytterhus, B og Tøssebro, J.(2005): *En skole for alle? En studie av organiseringen av opplæringa til barn med generelle lærevansker eller utviklingshemning i norsk grunnskole*. Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap. Norges Teknisk-naturvitenskapelig universitet. Trondheim.

Offentlige dokumenter

Budsjett-innst. S. nr. 12 (1968-69): *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1969.*

Budsjett-innst. S. nr. 12 (1989-90): *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1990 vedkommende Kirke- og undervisningsdepartementet og Kultur- og vitenskapsdepartementet.*

Dokument nr. 7 (1967-68): *Uttalelse om forholdene ved Statens spesialskoler for evneveike. Melding for året 1967 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Rapport til Stortingets ombudsmann for forvaltningen, 12. mai 1967.*

Innst. S. nr. 315 (1977-78): *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om spesialundervisning.*

Innst. S. nr. 216 (1978-79): *Innstilling fra sosialkomiteen om funksjonshemmede i samfunnet.*

Innst. S. nr. 204 (1980-81): *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om statens skoler for spesialundervisning.*

Innst. S. nr. 18 (1987-88): *Innstilling fra sosialkomiteen om ansvar for tiltak og tjenester for psykisk utviklingshemmede.*

Innst. S. nr. 160 (1990-91): *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov.*

Innst. S. nr. 268 (2003-04): *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kultur for læring.*

Kirke- og undervisningsdepartementet (1970): *Innstilling om lovregler for spesialundervisning m.v.*

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1996): *Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen.*

Kunnskapsdepartementet (2006): *Læreplanverket for kunnskapsløftet. Midlertidig utgave juni 2006.*

Lov nr. 42 av 13. Juni 1975 om brigde i lov av 13. Juni 1969 nr. 24 om grunnskolen (lov om grunnskolen).

Lov nr. 61 av 17. juli 1998 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

NOU 1973:25 *Omsorg for psykisk utviklingshemmede; Målsetting og retningslinjer.*

NOU 1976:24 *Undervisning ved sosiale og medisinske institusjoner.*

NOU 1985:34 *Levekår for psykisk utviklingshemmede.*

NOU 1995:18 *Ny lovgivning om opplæring. " ...og for øvrig kan man gjøre som man vil"*

NOU 2001:22 *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer.*

NOU 2003:16 *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle.*

NOU 2009:18 *Rett til læring.*

Ot.prp. nr. 66 (1972-73): *Om lov om brigde i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen.*

Ot.prp. nr. 64 (1973-74): *Om lov om brigde i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen.*

Ot.prp. nr. 49 (1987-88): *Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede m.v.*

Ot.prp. nr. 36 (1996-97): *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).*

Ot.prp. nr. 67 (2002-03): *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).*

Sosial- og helsedirektoratet (2006): *Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001-2006. Del I.*

St.meld. nr. 88 (1966-67): *Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede.*

St.meld. nr. 98 (1976-77): *Om spesialundervisning.*

St.meld. nr. 23 (1977-78): *Funksjonshemmede i samfunnet.*

St.meld. nr. 50 (1980-81): *Om statens skoler for spesialundervisning.*

St.meld. nr. 62 (1982-83): *Om grunnskolen.*

St.meld. nr. 61 (1984-85): *Om visse sider ved spesialundervisninga og den pedagogisk-psykologiske tenesta.*

St.meld. nr. 67 (1986-87): *Ansvar for tiltak og tenester for psykisk utviklingshemma.*

St.meld. nr. 43 (1988-89): *Mer kunnskap til flere.*

St.meld. nr. 47 (1989-90): *Om gjennomføring av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming.*

St.meld. nr. 54 (1989-90): *Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov.*

St.meld. nr. 35 (1990-91): *Tillegg til St.meld. nr. 54 (1989-90): Om opplæring av barn og voksne med særskilte behov.*

St.meld. nr. 33 (1991-92): *Kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved den videregående opplæring.*

St.meld. nr. 23 (1997-98): *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Den spesialpedagogiske tiltakskjeda og det statlege støttesystemet.*

St.meld. nr. 40 (2002-03): *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer.*

St.meld. nr. 30 (2003-04): *Kultur for læring.*

St.prp. nr. 1 (1987-88): *For budsjetterminen 1988.* Kirke- og undervisningsdepartementet.

St.prp. nr. 1 (1989-90): *For budsjetterminen 1989.* Kirke- og undervisningsdepartementet.