

Malin Marie Kvist og Caroline Torgersen

Dokumentanalyse av to styringsdokumenter

- Med fokus på inkludering, tilpasset opplæring, universell opplæring og kompetanseutvikling

“Hvordan ivaretas inkluderingsprinsippet i styringsdokumenter som omhandler tilpasset opplæring og universell opplæring?”



Universitetet i Sørøst-Norge
Fakultet for humaniora, idretts- og utdanningsvitenskap
Institutt for pedagogikk
Postboks 235
3603 Kongsberg

<http://www.usn.no>

© 2021 Kvist & Torgersen

Denne avhandlingen representerer 30 studiepoeng

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på vårt lange utdanningsløp. Hele seks år av livene våre har vi investert for å skaffe oss en bred og relevant kompetanse som vi vil få nytte av i videre arbeidsliv. De siste to studieårene har Covid-19 preget studentlivet vårt. Det har til tider ført til lav motivasjon og savn etter gode samtaler med medstudenter i et fysisk klasserom. Heldigvis har vi studert alle seks årene sammen, og kjente hverandre godt nok til å vite at det ikke ville bli noe problem å skrive denne oppgaven sammen. Likevel har det vært utfordrende å ikke kunne tilbringe så mye tid sammen som vi hadde ønsket. Digitale hjelpemidler som Zoom, og samskriving i OneDrive har reddet denne oppgaven. Alle veiledninger har også foregått digitalt, og vi ønsker å takke veilederen vår Anne Grethe Mjøberg for gode innspill og samtaler som har motivert oss på veien mot en ferdig masteroppgave. Uten din hjelp hadde vi ikke fått til dette. Masteroppgaveskriving er krevende og utfordrende, og du har vært en glimrende støttespiller for oss!

Vi vil også passe på å takke venner og familie som har stilt opp så godt det har latt seg gjøre i disse spesielle tider, både gjennom motiverende ord og korrekturlesing. Nå ser vi frem mot en lang og velfortjent sommerferie før vi tar fatt på nye, spennende utfordringer til høsten. Tiden som studenter ved USN har vært givende og fin, og vi har lært mye både gjennom grunnskolelærerutdanning og masterløpet. Takk for oss.

Sammendrag

Denne masteroppgaven er en dokumentanalyse av to styringsdokumenter som omhandler skole og utdanning. Oppgaven bygger på problemstillingen *“Hvordan ivaretas inkluderingsprinsippet i styringsdokumenter som omhandler tilpasset opplæring og universell opplæring?”*. Vi har også to forskningsspørsmål som lyder slik: *“Hva legger sentrale styringsdokumenter i begrepene tilpasset opplæring og universell opplæring?”* og *“Hvordan kan kompetanseutvikling heve kvaliteten på utdanningstilbudet og arbeidet mot en inkluderende skole?”*. Vårt mål med oppgaven var å undersøke hvordan inkluderingsprinsippet ivaretas og vektlegges i sentrale styringsdokumenter som omhandler universell opplæring og tilpasset opplæring. I tillegg ønsket vi altså å undersøke hvordan tilpasset opplæring og universell opplæring omtales i dokumentene, og hva som ligger bak den eventuelle begrepsendringen. Underveis i analysearbeidet så vi også at dokumentene legger et stort fokus på kompetanseutvikling i skolen, og vi ønsket å finne ut hvordan kompetanseutvikling kan bidra til bedre kvalitet på utdanningstilbudet, samt veien mot en inkluderende skole. Utvalget består av to styringsdokumenter lokalisert gjennom litteratursøk hovedsakelig i Stortingets database. Bakgrunn for valg av tema og problemstilling er at styringsdokumenter er noe vi må forholde oss til videre i yrkeslivet som lærere og spesialpedagoger. Det er også veldig spennende med den nye opplæringsloven som er rett rundt hjørnet, og hvorfor vi kanskje får en begrepsendring fra tilpasset til universell opplæring i lovverket. Analysemetoden som anvendes i masteroppgaven bygger på Malteruds (2017) systematiske tekstkondensering (STC).

Stikkord: Inkludering, tilpasset opplæring, universell opplæring, styringsdokumenter, kompetanseutvikling, spesialpedagogikk, opplæringsloven

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Forord | 3 |
| Sammendrag | 4 |
| 1. Innledning | 7 |
| 1.1 Bakgrunn for valg av tema | 7 |
| 1.2 Problemstilling og tidligere forskning | 8 |
| 1.3 Begrepsavklaringer | 10 |
| 1.4 Oppgavens oppbygning | 11 |
| 2. Teori | 12 |
| 2.1 Inkludering | 12 |
| 2.2 Historisk perspektiv på tilpasset opplæring og inkludering | 14 |
| 2.3 Tilpasset opplæring | 18 |
| 2.4 Universell opplæring | 20 |
| 2.4.1 Positive kommentarer til begrepet universell opplæring | 22 |
| 2.4.2 Negative kommentarer til begrepet universell opplæring | 22 |
| 2.5 Kompetanseutvikling | 24 |
| 3. Metode | 26 |
| 3.1 Hermeneutikk som vitenskapsteoretisk ramme | 26 |
| 3.2 Kvalitativ dokumentanalyse som metode | 28 |
| 3.4 Innsamling av empiri | 29 |
| 3.4.1 Utvelgelsesprosessen | 31 |
| 3.5 Validitet og etiske hensyn | 33 |
| 3.6 Analyseprosessen | 36 |
| 3.7 Analyseprosessen sine fire trinn | 38 |
| 3.7.1 Trinn 1: Helhetsinntrykk | 39 |
| 3.7.2 Trinn 2: Identifisere meningsbærende enheter. Fra temaer til koder | 41 |
| 3.7.3 Trinn 3: Kondensering. Fra koder til abstrahert mening | 43 |
| 3.7.4 Trinn 4: Sammenfatning. Fra kondensering til begreper | 45 |
| 4. Presentasjon av resultater | 47 |
| 4.1 Utforsking av datamaterialet | 47 |
| 4.1.1 Tilpasset opplæring | 48 |

| | |
|--|------------|
| 4.1.2 Inkludering/inkluderende | 49 |
| 4.1.3 Universell opplæring/universell utforming | 50 |
| 4.1.4 Kompetanse..... | 51 |
| 4.1.5 Individuelle rettigheter..... | 52 |
| 4.2 Inkluderingsprinsippet | 53 |
| 4.2.1 Det psykososiale miljøet er en viktig faktor for inkludering | 53 |
| 4.2.2 Inkluderende fellesskap som politisk målsetning | 54 |
| 4.2.2.1 Meld. St. 6..... | 54 |
| 4.2.2.2 NOU 2019:23 | 56 |
| 4.3 Er det behov for en begrepsendring? | 58 |
| 4.3.1 Tilpasset opplæring er et uklart begrep..... | 58 |
| 4.3.2. Utfordringer med opplæringsloven påvirker opplæringstilbudet..... | 60 |
| 4.3.2.1 Utfordringer i spennet mellom individuelle rettigheter og fellesskapet..... | 64 |
| 4.3.3 Behov for endring? Fra tilpasset opplæring til universell opplæring | 66 |
| 4.4 Kompetanseutvikling | 71 |
| 4.4.1 Ansatte med relevant kompetanse er spesielt viktig for elever med spesielle behov..... | 72 |
| 4.4.2 Turbulens i arbeidet med kompetanseutvikling | 72 |
| 4.4.3 Universell opplæring som resultat av kompetanseutvikling? | 73 |
| 5. Avslutning..... | 75 |
| 5.1 Hvordan ivaretas inkluderingsprinsippet i Meld. St. 6 (2019-2020) og NOU 2019: 23? | 75 |
| 5.2 Hva ligger i begrepene tilpasset opplæring og universell opplæring, og hvilken rolle spiller kompetanseutvikling i arbeidet med å bedre utdanningstilbudet? | 77 |
| 5.3 Erfaringer med dokumentanalyse som forskningsmetode..... | 79 |
| 5.4 Veien videre | 80 |
| Litteraturliste | 82 |
| Vedlegg..... | 87 |
| Vedlegg 1..... | 87 |
| Vedlegg 2..... | 115 |
| Vedlegg 3..... | 131 |

1. Innledning

I dette kapitlet presenterer vi bakgrunnen for vår undersøkelse. Vi forklarer valg av problemstilling og sier noe om tidligere forskning på feltet. Sentrale begreper som benyttes i oppgaven vil avklares, og vi vil gå igjennom oppgavens oppbygning.

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Opgavens tema er begrepsendringen som kan komme i den nye opplæringsloven, og hvordan styringsdokumentene ivaretar inkluderingsprinsippet. Vi anser dette som et veldig aktuelt og meget spennende tema som angår alle som arbeider i skolen. Styringsdokumenter bidrar til å endre pedagogisk praksis og tankegang på sikt, og det er viktig for oss som profesjonsutøvere å kunne lese, forstå og diskutere dokumentenes innhold.

I Overordnet del av læreplanverket heter det at: “Skolen skal utvikle inkluderende fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle” (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 15).

Begrepet omtales flittig i mange ulike sammenhenger. Inkludering dreier seg om en ideologisk målsetting om at alle skal være med (Morken, 2016, s. 165). Vi ønsker med denne oppgaven å undersøke hvordan prinsippet om inkludering ivaretas i to utvalgte styringsdokumenter. Årsaken til dette er at vi anser at inkludering er essensielt når man ønsker å arbeide mot et bedre utdanningstilbud for alle elever, uansett bakgrunn og forutsetninger.

Tilpasset opplæring er et begrep med lang fartstid i norsk skole. På Utdanningsdirektoratets sider forklares begrepet på denne måten: “Tilpasset opplæring gjelder for alle elever, lærlinger, lærekanidater og voksne. Å tilpasse opplæringen betyr å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle får best mulig utbytte av opplæringen” (Utdanningsdirektoratet, 08.03.2021). Som lærer skal man altså gi alle elevene et undervisningstilbud som passer til denne beskrivelsen. Det er en relativt stor og utfordrende oppgave, da alle elever er forskjellige som individer og vil ha behov for ulike opplegg for å fungere på best mulig måte.

I NOU 2019:23 foreslår ekspertutvalget, ledet av Nordrum, å erstatte begrepet “tilpasset opplæring” med “universell opplæring”. Forslaget begrunnes med at ordlyden av betegnelsen tilpasset opplæring kan oppfattes som individuell tilrettelegging av opplæringen. I utdanningspolitikken betyr det imidlertid at opplæringen skal tilrettelegges innenfor fellesskapet, slik at den så langt som mulig skaper et opplæringstilbud som er tilfredsstillende for alle (NOU 2019: 23, s. 367). Utvalget mener altså at universell opplæring vil være et bedre begrep for å favne den utdanningspolitiske meningen bak tilpasset opplæring.

Vi vil se nærmere på hva to utvalgte styringsdokumenter legger i begrepene og analysere dem på en måte som vil gi oss en dypere forståelse av begrepsbruken, samt hvordan inkluderingsprinsippet ivaretas. I tillegg vil vi se på kompetanseutvikling og rollen det kan spille i arbeidet mot inkludering og et bedre utdanningstilbud for alle. Valget om å ha med et forskningsspørsmål om kompetanseutvikling ble gjort underveis i analyseprosessen. Det viste seg at kompetanseutvikling henger nøye sammen med både inkludering og tilpasset opplæring, samt kvaliteten på utdanningstilbudet. Derfor anså vi dette som et viktig tema å inkludere i dokumentanalysen.

For å gjennomføre analysen på en oversiktlig og hensiktsmessig måte, har vi benyttet oss av Malteruds (2017) analysemetode. Analysemetoden presenteres nærmere i denne oppgavens metodekapittel. Dette er en metode som gir forskeren god oversikt over empirien gjennom å gjøre det enklere å strukturere og systematisere materialet. Metoden heter systematisk tekstkondensering, heretter omtalt som STC (s. 95). Opprinnelig bygger metoden på Giorgis fenomenologiske analyse.¹

1.2 Problemstilling og tidligere forskning

Opgavens problemstilling lyder som følger:

“Hvordan ivaretas inkluderingsprinsippet i styringsdokumenter som omhandler tilpasset opplæring og universell opplæring?”

¹ Giorgi er en amerikansk psykolog tilknyttet Saybrook University i San Francisco. Han utviklet det han beskriver som en “phenomenological method for researching humans in a psychological way” (Giorgi, 2012, s.1) basert på teoriene til Husserl og Merleau-Ponty.

Vi ønsker også å se nærmere på disse forskningsspørsmålene:

“Hva legger sentrale styringsdokumenter i begrepene tilpasset opplæring og universell opplæring?”

“Hvordan kan kompetanseutvikling heve kvaliteten på utdanningstilbudet og arbeidet mot en inkluderende skole?”

Gjennom et dypdykk i to utvalgte styringsdokumenter, Meld. St. 6 og NOU 2019: 23, vil vi analysere, drøfte og forsøke å svare på disse spørsmålene.

Når det gjelder tidligere forskning på feltet, er det publisert et betydelig antall bøker, artikler og avhandlinger om tilpasset opplæring og inkludering. Universell opplæring er et nytt begrep, men universell utforming er et kjent begrep som det også er publisert mye litteratur om. I engelsk litteratur finner man begrepet “Universal Design for Learning” (UDL). En anerkjent forfatter innenfor feltet er Nelson.² Hun har blant annet skrevet en bok som gir en grundig innføring i UDL og prinsippene som ligger bak. UDL blir beskrevet som et rammeverk for planlegging og gjennomføring av undervisning (Nelson, 2013).

Flere styringsdokumenter omhandler inkludering, tilpasset opplæring og kompetanseutvikling. Nordahl er en av flere sentrale aktører i forbindelse med forskning rundt inkluderingsbegrepet. Han har blant annet ledet ekspertgruppen bak rapporten “Inkluderende fellesskap for barn og unge” som er tatt hensyn til i Meld. St. 6 (2019-2020). Regjeringen har satt i gang et kompetanseløft i samarbeid med Statped, for spesialpedagogikk og inkluderende praksis, som de varslet i Meld. St. 6 (2019-2020). På Utdanningsdirektoratet sine sider står det skrevet at:

Kompetanseløftet skal bidra til at det er tilstrekkelig kompetanse som er tett på barna og elevene for å kunne forebygge utenforskap, fange opp utfordringer og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging. (Utdanningsdirektoratet, 17.03.2021).

Utdanningsdirektoratet trekker frem kompetanse som en sentral faktor for å ivareta inkluderende prinsipper i utdanningstilbudet.

² Nelson har en doktorgrad i spesialpedagogikk fra universitetet i Kansas. Etter doktorgraden hadde hun en postdoktorstilling hos CAST, med Universal Design for Learning som arbeidsområde. Det var også mens hun var ansatt i postdoktorstillingen at hun skrev boken “Design and Deliver: Planning and Teaching Using Universal Design for Learning”. Hun jobber som foredragsholder, konsulent og forfatter med UDL i fokus (The UDL Approach, 2021).

Innenfor forskning på begrepet tilpasset opplæring er Haug et relevant navn, da han blant annet har skrevet rapporten “Forskning om tilpasset opplæring” sammen med Bachmann. Haug har også skrevet mye om kompetanse i skolen. Nordrum ledet utvalget som utarbeidet med NOU 2019: 23, og benyttet begrepet universell opplæring for første gang i norsk utdanningssammenheng.

1.3 Begrepsavklaringer

Norges offentlige utredninger, heretter kalt NOU, er en serie statlige rapporter. Disse rapportene skal drøfte og presentere kunnskapsgrunnlaget og mulige strategier eller handlingsvalg for utvikling og iverksetting av offentlige tiltak for å løse samfunnsmessige utfordringer og problemer. NOU-rapporter utgjør vanligvis første trinn i en lengre offentlig beslutningsprosess rettet mot et spesifikt saksområde. Rapportene utarbeides av et utvalg som er oppnevnt av regjeringen. Utvalgene består vanligvis av fagpersoner og forskere innen feltet som skal utredes (Hansen, 2020). NOU-rapporter benyttes som utgangspunkt for hva Stortinget fremmer, og er derfor ofte sitert i meldinger til Stortinget. Melding til Stortinget, heretter forkortet med Meld. St. (nr), er et dokument som regjeringen leverer til stortinget og som handler om forskjellige sider ved statlig virksomhet. En Meld. St. kan for eksempel være meldinger om Norges deltagelse i forskjellige typer internasjonale samarbeid, eller om planer regjeringen tenker å sette i verk, og som den ønsker å drøfte i Stortinget, som ved tanke på fremtidig lovgivning (Gisle, 2018). Ifølge “Søk og skriv” (2021), er det slik at meldinger til Stortinget publisert før 2009 ble kalt Stortingsmeldinger, og meldinger fra før dette tidspunktet får derfor forkortelsen St.meld. De utvalgte styringsdokumentene som danner vår empiri, består av en NOU og en Meld. St. Det er viktig å være klar over at disse dokumentene er skritt på veien mot for eksempel en lovendring, og at det ikke nødvendigvis betyr at endringene som foreslås trer i kraft. Likevel fører styringsdokumenter til at temaene som omtales diskuteres og drøftes av både forskere, lærere, foreldre, studenter og andre som berøres.

1.4 Oppgavens oppbygning

I oppgavens innledende kapittel har vi gjort rede for oppgavens tema, bakgrunn og problemstilling, samt tidligere forskning på feltet. Videre vil oppgavens teorigrunnlag presenteres i teorikapittelet. Det tredje kapittelet er vårt metodekapittel hvor vi gjør rede for oppgavens vitenskapsteoretiske syn og kvalitative tilnærming. Vi presenterer dokumentanalyse som metode, og redegjør for oppgavens validitet og våre etiske hensyn. I metodekapittelet gjør vi også rede for prosessen med å velge ut styringsdokumenter til analysen, samt vår analyseprosess. Her går vi inn på hvorfor vi har anvendt STC (Systematic Text Condensation) som analysemetode, og vi gjennomgår nøye hvordan vi har arbeidet med alle trinnene i prosessen. I oppgavens fjerde kapittel presenterer vi våre funn fra analyseprosessen og drøfter disse i lys av teori. Til slutt oppsummeres oppgaven i vårt femte kapittel. Her vil vi reflektere rundt hvordan dokumentanalyse som metode har fungert, samt hva som kunne vært interessant å forske videre på.

2. Teori

I dette kapittelet presenteres oppgavens teorigrunnlag. Vi vil gå dypere inn på teori som er relevant for vår problemstilling. Inkluderingsprinsippet blir gjort rede for, og vi vil gi et innblikk i skolehistorie som omhandler inkludering og tilpasset opplæring. Videre vil vi presentere teori om begrepene tilpasset opplæring og universell opplæring. Synspunkter rundt begrepsendringen vil trekkes frem. Til slutt vil fokuset rettes mot teori om kvalitetsutvikling og kompetanseheving i skolen.

2.1 Inkludering

Prinsippet om inkludering skal ivareta alle barn, uavhengig av hvilke forutsetninger, diagnoser og bakgrunn elevmangfoldet innehar. Det vil si at det er skolen som organisasjon som skal tilpasses elevene, og ikke omvendt (Haug, 2014, s. 9). Man kan forstå det som om skolen skal være en arena som har plass til å ta imot alle elever, samt innehar forutsetninger som kreves for å ta ivareta hver enkelt elev. Haug (2014) peker på universell utforming som et aspekt ved og en forutsetning for å få til inkluderingsarbeidet (s. 9). Begrepet inkludering kan sees i ulike sammenhenger og spenner seg fra et politisk grunnsyn til ned i implementering av konkrete tiltak. Inkluderingsbegrepet kan også handle om et sett med struktur, handlinger og knyttes opp mot selve opplevelsen av å høre til (Haug, 2014, s. 11). Dette forteller at begrepet kan sees og forstås i ulike sammenhenger. Med tanke på at inkludering også kan defineres av målt opplevelse av tilhørighet, sitter barna selv med definisjonsmakten. Videre skriver Haug (2014) at inkluderingsprinsippet handler om et sett verdier, og at det formidler en verdi av tilhørighet (s. 12). Selv om det i dag ikke foreligger en generelt akseptert definisjon av inkluderingsbegrepet, velger vi å vise til denne forståelsen av inkluderingsprinsippet i denne oppgaven. Ogden og Rygvold (2017) skriver at det er utfordrende å få en inkluderende skole til å fungere i praksis fordi det krever riktig kompetanse, ressurser og god organisering av utdanningstilbudet (s. 20). Selv om de fleste forutsetningene er kjente, er det flere av disse som ikke er helt til stede i praksis.

Ressurstilgangen og kompetansen er for lav, og organiseringen er ikke bra nok (Ogden & Rygvold, 2017, s. 20).

I denne oppgaven tar vi høyde for at inkluderingsbegrepet kan være et elastisk begrep, og at vi har kunnskapen til å forstå at det kan favnes på ulike nivåer. “Ord speiler ikke virkeligheten, spesielt ikke når vi snakker om abstrakte størrelser som inkludering” (Arnesen, 2017, s. 19). Dette forteller oss at det avhenger av hvem som uttaler seg om inkludering. Når idealet er at skolen skal være et rom for alle, der ansvaret ligger både på et politisk nivå samt på et pedagogisk nivå, er det viktig å være oppmerksom på hvem som sitter med definisjonsmakten. Hvem kan uttale seg om inkluderingen er vellykket eller ikke? I avsnittet ovenfor kunne man lese at inkluderingsbegrepet kan forstås gjennom ulike dimensjoner. Haug (2014) skriver at inkludering kan forstås som en ideologi og filosofi, men også definerbart gjennom aktørens opplever og følelser (s. 11). For å se nærmere på dette, kan det være aktuelt å forstå inkludering gjennom ulike dimensjoner eller nivåer. Nevøy (2019) mener at det er avgjørende å forstå inkludering gjennom en dynamisk dimensjon som retter blikket mot en prosess som skaper betingelser for inkluderende prosesser (s. 29). Olsen (2010) hevder at man har to ytterpunkter for inkludering der den første ser på prinsippet om inkludering som en ideologi (s. 60). Dette forstår vi som et ytre perspektiv som omhandler hvordan styringsdokumenter forklarer inkluderingsperspektivet. I opplæringsloven er inkluderingsbegrepet tydeliggjort gjennom blant annet § 1-1, 8-1 og 8-2 (Opplæringsloven, 1998). Ved å se prinsippet om inkludering som et mangfoldig og elastisk prinsipp, samt være klar over ulike dimensjoner det går an å favne begrepet innenfor, vil dette ha en betydning for oppgavens drøftingsdel. Dette er fordi oppgavens problemstilling dreier seg om å undersøke hvordan inkluderingsprinsippet ivaretas i styringsdokumenter.

Alle barn og unge har behov for et godt psykososialt miljø i skolen. Dette behovet er også en lovfestet rettighet. I opplæringslovens §9A-2 står det at “Alle elever har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring” (Endringslov til opplæringslova og friskolelova, 2017). Endringer i opplæringslovens kapittel 9A ble gjort i 2017, med mål om å sikre et mer effektivt regelverk mot mobbing og en bedre håndheving av reglene (Riiser, 2017). Selv om det psykososiale miljøet er viktig for alle elever, er det ekstra viktig for elever med spesielle behov. Hvor godt disse barna klarer seg i skolesystemet og samfunnet, avhenger i stor grad av hvordan miljøet tar hensyn til og tilpasses deres forutsetninger og behov. En av de viktigste miljøfaktorene dreier seg om inkludering i skolen (Ogden & Rygvold, 2017, s. 12). Videre forklarer Ogden og Rygvold (2017) at prinsippet om

inkludering vektlegger målsettingen om at alle elever så langt det er mulig, burde få gå på skole i sitt nærområde. Det betyr at de skal få delta i et inkluderende fellesskap, og være en del av klassen sin (s. 20).

På den ene siden handler inkludering om deltakelse i fellesskapet, og på den andre siden om individuell tilpasning. En inkluderende skole innebærer også likeverdig opplæring for alle. Alle elevene skal oppleve tilhørighet, og motstykket til inkludering er ekskludering, der elevene tas ut av fellesskapets opplæring (Buli-Holmberg & Ekeberg, 2016, s. 23). Videre skriver Buli-Holmberg og Ekeberg (2016) at man er avhengig av at lærere og medelever har toleranse og forståelse for ulikheter som en berikelse for fellesskapet. Prinsippet om likeverd betyr at alle er like mye verdt. For å imøtekomme dette prinsippet i opplæringen må opplæringen tilpasses hver enkelt elevs egenart, men må ikke forveksles med likhet (s. 23). Barn og unge med psykiske helseplager er elever som kan ha større utfordringer enn andre med å utvikle sin mestringsevne og til å kunne ta vare på seg selv og sitt liv på en god måte. Disse elevene har behov for en skole som er inkluderende og som tar hensyn til mangfoldet i elevgruppen (Bru et al., 2016, s. 16). Psykisk helse er, som Bru et al., (2016) forklarer, en av de største helseutfordringene i Norge. God psykisk helse er avgjørende for enkeltpersoners livskvalitet og velvære. For befolkningen er god psykisk helse en sentral faktor for et velfungerende samfunn (s. 16).

2.2 Historisk perspektiv på tilpasset opplæring og inkludering

Som et sentralt punkt for å forstå hvordan begrepene tilpasset opplæring og inkludering vokste fram, er det viktig å kjenne til historien som ligger bak. Dette vil også ha betydning for å forstå den mulige endringen fra tilpasset opplæring til universell opplæring. Det er ikke første gang en begrepsendring inntreffer i skolesammenheng. For å forstå hva som skjer nå, kan det dermed være aktuelt å kaste et blikk bakover. Vi skal derfor gjennomgå noen sentrale trekk ved historien om hvordan begrepene tilpasset opplæring og inkludering har endret seg gjennom tiden. For å gjøre det på en oversiktlig måte vil historien først presenteres i en tabell, og deretter sammenfattes.

Tabell 1 Historisk oversikt over tilpasset opplæring og inkludering

| | |
|--|---|
| <p>Tilpasset opplæring som integrering (1975-1990)</p> | <p>Spesialscoleloven ble opphevet, og en ny felles grunnskolelov kom med nye regler for spesialpedagogisk hjelp i 1975 (Jenssen & Lillejord, 2009, s. 2). Samtidig som spesialskolene forsvant, ga den nye loven alle barn rett til opplæring, og ansvaret ble flyttet fra staten og ned til den enkelte kommune og skole (Nevøy, 2019, s. 23). Da elevgruppene som tidligere hadde vært på egne institusjoner skulle integreres inn i allmennskolen, ble tilpasset opplæring hentet frem som et politisk begrep og virkemiddel. Differensiering ble et begrep som ble fremhevet som et pedagogisk prinsipp, samt at elevenes forutsetninger skulle bli tatt hensyn til. Dette var nå en lovfestet rett som gjaldt alle (Jenssen & Lillejord, 2009, s. 3).</p> <p>Tilpasset opplæring er et begrep som oppstod i en tid der integreringstanken stod sterk. Tilpasset opplæring ble i begynnelsen brukt som et begrep omtalt som en del av arbeidet med det spesialpedagogiske og snakket om i tråd med det økonomiske aspektet. Begrepets inntog i praksisfeltet var først og fremst sett på som noe overordnet, og dermed kunne det virke ullent og uklart (Jenssen & Lillejord, 2009, s. 3). Etter at integreringstanken og begrepene det tilførte hadde blitt implementert i praksis, kom det en reaksjon på at integrering ikke var tilstrekkelig. Integreringen kunne føre til at elever med spesielle opplæringsbehov ble plassert i ordinært skoleløp, men de var fortsatt like segregert som før (Strømstad, 2004, s. 220).</p> |
| <p>Tilpasset opplæring som inkludering (1990-1996)</p> | <p>I løpet av 1990-årene ble integrering erstattet av et nytt begrep. Begrepet inkludering kom på trappene med en ambisjon om at det ordinære skoletilbudet skulle tilrettelegges med tanke på langt større spredning blant elever enn tidligere (Morken, 2016, s. 170). Inkluderingsbegrepet dreide seg om mer enn bare fysisk plassering, og dette er en vesentlig forskjell fra hvordan man tenkte mens integreringstanken stod sterkt. Ifølge Buli-Holmberg et al., (2015) har alle rett til å tilhøre et inkluderende felleskap og møte utfordringer som er tilpasset deres behov og forutsetninger. Grunnsynet skal dermed være at det er skolen som skal tilpasse seg i møte med hver elev, og legge til rette slik at de kan komme på skolen uansett hvilken forutsetning man har (s. 47). Det er altså ikke eleven som skal tilpasse seg skolen. Dette er en forståelse som preger inkluderingsideologien sterkt fremover (Morken, 2016. S. 171). Befring (2012) mener at inkludering i lys av denne forståelsen kan bli sett på som et begrep som fokuserer på den indre subjektive opplevelsen av hvorvidt man føler seg inkludert eller ikke. Det er altså opp til hver enkelt å avgjøre om han/hun føler seg inkludert (s. 42).</p> |

| | |
|---|--|
| <p>Tilpasset opplæring som individualisering (1997-2005)</p> | <p>I styringsdokumenter publisert i denne perioden, legges fokuset over på den enkelte elevs behov for sosial tilhørighet og tilpasset opplæring. Inkluderingsideologien videreføres og gir skolen sterke signaler om at segregerende ordninger er uønsket også når det gjelder elever med særskilte behov. Tilpasset opplæring og differensiering skal skje innenfor klassens rammer så langt det er mulig (Jensen & Lillejord, 2009, s. 9). Skillet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning blir derfor uklart.</p> <p>Flere formuleringer i St.meld. nr. 30 (2003-2004) tydeliggjør det individuelle fokuset. Blant annet nevnes det at evalueringen av Reform 97 viser at skolen ikke lykkes med å tilpasse opplæringen til den enkelte elev. Det fremmes også forslag basert på at ansvar for egen læring har positive effekter på læringen, og at læreren burde fungere som leder i samspill med elevene, og fremme valg tilpasset den enkelte elev (St.meld. nr. 30 (2003-2004), s. 16). Meldingens hovedbudskap er at det viktigste blir å ivareta den enkelte elev innenfor fellesskapets rammer, og skape en likeverdig skole for alle i et samfunn med høye kunnskapskrav og stort mangfold (St.meld. nr. 30 (2003-2004), s. 22).</p> |
| <p>Tilpasset opplæring som læringsfellesskap og undervisningskvalitet (2005-)</p> | <p>I denne tidsepoken rettes oppmerksomheten mot utdanning som verktøy for å utjevne sosiale ulikheter. Målet er å hjelpe flere til å lykkes gjennom bedre tilrettelagt opplæring. Begreper som er sentrale for denne perioden er fellesskap, likhet og solidaritet. Det er tilpasset opplæring innenfor fellesskapets rammer som skal være fundamentet for skolen (Jenssen & Lillejord, 2009, s. 9). I St.meld. nr. 31 (2007-2008) kommer spesielt fokuset på fellesskapet frem gjennom formuleringer som dette: “Alle elever skal ha like muligheter til å utvikle sine evner og talenter. Tilpasset opplæring innenfor fellesskapet skal være grunnleggende for fellesskolen. Prinsippene legger til grunn en bred forståelse av elevenes læringsutbytte” (St. Meld nr. 31 (2007-2008, s.8).</p> <p>I denne perioden får vi – kanskje for første gang – en politisk erkjennelse av at tilpasset opplæring oppleves som vanskelig å praktisere. Det skyldes ifølge St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen, at det har funnet sted en uheldig tolkning av tilpasset opplæring som har ført til en for sterk individualisering. Dette er en praksis regjeringen ønsker å justere. I de politiske dokumentene i denne epoken er derfor hensynet til den enkelte elev balansert mot hensynet til fellesskapet: “Alle elever skal ha like muligheter til å utvikle sine evner og talenter. Tilpasset opplæring innenfor fellesskapet skal være grunnleggende for fellesskolen” (St.meld nr. 31 (2007-2008), s. 8).</p> |

Tilpasset opplæring og inkludering følger hverandre tett i historisk sammenheng. Tabell 1 presenterer hvordan synet på tilpasset opplæring har endret seg og hvordan begrepet inkludering vokste frem. Vi vil i det følgende oppsummere kort hva tabellen viser. Som illustrert i tabell 1, begynte altså tilpasset opplæring som integrering, og elevene som tidligere hadde gått på spesialskoler skulle integreres inn i allmennskolen. Differensiering var et begrep som ble fremhevet som et pedagogisk prinsipp som tok hensyn til elevenes forutsetninger (Jenssen & Lillejord, 2009, s. 3). Da det viste seg at integrering og differensiering ikke førte til at disse elevene ble en del av fellesskapet i allmennskolen, ble begrepet inkludering presentert.

Inkluderingsbegrepet skulle føre til at elevene som hadde behov for spesialpedagogisk hjelp ble en del av fellesskapet. Elevene skulle inkluderes i fellesskapet og ikke bare plasseres der (Buli-Holmberg et al., 2015, s. 47). Det pedagogiske grunnsynet var at skolen skulle tilpasse seg i møte med hver enkelt elev, og tilrettelegge for en god skolegang uansett hvilke forutsetninger man hadde. Denne forståelsen om at det var skolen som måtte tilpasse seg, og ikke eleven, har preget inkluderingsstakegangen videre (Morken, 2016, s. 171). Ifølge Befring (2012) innebærer inkluderingsbegrepet at man er opptatt av hvorvidt individet selv opplever inkludering eller ikke. Det er altså opp til den enkelte å avgjøre om han/hun føler seg inkludert (s. 42).

Etter hvert ble man stadig mer opptatt av individuelle rettigheter, og fokuset ble lagt på den enkelte elevs behov for sosial tilhørighet og tilpasset opplæring. Samtidig ble inkluderingsstakegangen videreført, og det ga skolen sterke signaler om at segregerende ordninger ikke var ønsket. Tilpasset opplæring og differensiering skulle skje innenfor klassens rammer så langt det var mulig. Dette førte til at skillet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning ble uklart (Jenssen & Lillejord, 2009, s. 9). I styringsdokumenter fra denne tiden blir det individuelle fokuset tydeliggjort. Blant annet poengterer St.meld. nr. 30 (2003-2004) at evalueringen av Reform 97 viser at skolen ikke har tilpasset opplæringen godt nok til hver enkelt elev. I meldingen fremmes det også forslag om ansvar for egen læring, samt at læreren skal fungere som en leder, og fremme valg som er tilpasset den enkelte elev (s. 16). Hovedbudskapet i meldingen var at det var viktigst å ivareta den enkelte elev innenfor fellesskapets rammer, og skape en likeverdig skole for alle i et samfunn med høye kunnskapskrav og et stort mangfold (St.meld. nr. 30 (2003-2004), s. 22).

Fra 2005 og frem til i dag har oppmerksomheten blitt mer rettet mot utdanning som et verktøy for å utjevne sosiale ulikheter. Sentrale begreper er likhet, fellesskap og solidaritet. Tilpasset opplæring innenfor fellesskapets rammer er fundamentet for skolen (Jenssen & Lillejord, 2009, s. 9). Et eksempel på søkelys på fellesskapet i nyere styringsdokumenter finner vi i St.meld. nr. 31 (2007-2008) hvor det står at tilpasset opplæring innenfor fellesskapet skal være grunnleggende for fellesskolen (s. 8). Den enkelte elev er altså ikke lenger i like stort fokus som man har sett tidligere, og tilpasset opplæring omtales som vanskelig å praktisere. I St.meld. nr. 31 (2007-2008) forklares det at det har funnet sted en uheldig tolkning av tilpasset opplæring som førte til for sterk individualisering, som regjeringen ønsker å justere (s. 31). Vi ser også at et inkluderende fellesskap er et stort fokusområde i styringsdokumentene som inngår i denne oppgavens dokumentanalyse. I Meld. St. 6 (2019-2020) finner vi for eksempel betegnelsen inkluderende fellesskap allerede i meldingens tittel.

2.3 Tilpasset opplæring

Dersom man gjør et enkelt Google-søk på “tilpasset opplæring”, får man opp ca. 262 000 resultater. Det vitner om at begrepet blir mye omtalt. Det er skrevet et utall av bøker, avhandlinger, artikler og styringsdokumenter som omhandler tilpasset opplæring. Begrepet har blitt benyttet i flere tiår, mens andre begrep har kommet og gått igjen. Tilpasset opplæring har handlet om ulike aspekter alt ettersom hvilket politisk regime det er som har skrevet om det. Ifølge Haug (2020) har begrepet tilpasset opplæring etter alle disse årene fått en teoretisk og en praktisk forankring i det pedagogiske feltet som gjør at det er mer fruktbart enn noen gang (s. 21). En kan kalle begrepet for politisk vellykket, men det har vært utfordrende for praksisfeltet å forholde seg til (Jenssen & Lillejord, 2009, s. 15). I opplæringslovens formulering av tilpasset opplæring kommer særlig det individuelle perspektivet til syne. Det er ikke lagt fokus på deltakelse i fellesskapet. Imidlertid vektlegges tilpasset opplæring som et grunnleggende element innenfor fellesskolen. Opplæringen skal tilrettelegges slik at alle elevene skal kunne bidra til fellesskapet, og kunne oppleve gleden av å mestre og nå målene sine. Rygvold (2017) peker på digitale hjelpemidler som et nyttig verktøy for å tilpasse opplæringen. Spesielt nyttig er dette for elever med lese- og skrivevansker. Digitale verktøy og lydbøker kan benyttes for å støtte funksjonell lesing og læring av fagstoff (s. 56). Det

finnes flere hjelpemidler og verktøy som kan gjøre det enklere for læreren å tilpasse opplæringen, men det finnes ingen fasit på hvordan tilpasset opplæring skal gjennomføres. Dette innebærer ifølge Buli-Holmberg og Ekeberg (2016) en stor utfordring for lærere (s. 23-24).

Begrepet tilpasset opplæring finner vi i dagens opplæringslov. Der står det at “Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære-kandidaten” (Opplæringsloven, 1998, §1-3). Denne lovfestede retten til tilpasset opplæring skal sikre at alle elevene får undervisning, oppgaver og vurdering som er tilpasset deres evner og forutsetninger. Stortinget har ønsket å skape en norsk skole hvor elevenes muligheter til å utvikle seg og lære ikke skal være avhengig av bakgrunn som for eksempel økonomi, kjønn, geografi eller andre forhold. Idsøe (2014) poengterer at også elever med stort akademisk potensial har behov for tilpasset opplæring. Ofte er det slik at lærere har manglende kunnskap om hvordan disse elevene lærer, og om hvordan de kan støtte tilnærminger til læring hos elever med stort akademisk potensial (s. 174).

Begrepet tilpasset opplæring er politisk konstruert og skal uttrykke innholdet i den ambisjonen. For at skolen i Norge skal kunne favne alle, må det som foregår av undervisningsarbeid være så variert og fleksibelt at alle skal kunne lære og utvikle seg der. Dette er prinsippet som tilpasset opplæring handler om. Verdier som må ligge til grunn for å nå alle er inkludering, likeverdighet og høy undervisningskvalitet. Dette skal gjelde for alle elever, uten unntak (Håstein & Werner, 2014, s.23). Ulvestad (2020) uttrykker i sin artikkel en bekymring for at også begrepet universell opplæring skal ende som et politisk konstruert begrep hvor politikerne kan tillegge begrepet ulik betydning etter deres behov. “Nye ord kan fylles med innhold og defineres underveis, slik at vi ikke ser konsekvensene før det er for sent, slik de blir brukt til å underbygge en praksis vi ikke kan stå inne for” (Ulvestad, 2020).

Tilpasset opplæring kan deles inn i en smal og en vid forståelse. I en smal forståelse av tilpasset opplæring vektlegges ofte en individualisert undervisning basert på at det er avgjørende at opplæringen er mest mulig tilpasset den enkelte elevens behov. Dette perspektivet på tilpasset opplæring peker på sammenhenger mellom definerte vansker som kan knyttes til den enkelte eleven, og de problemene denne eleven har i skolen. En slik smal forståelse vil lett være sterkt pragmatisk og vektlegge å lete etter individuelle løsninger (Nordahl, 2014, s. 129). I en vid forståelse av begrepet vektlegges fellesskapet og det

kollektive i skolen i større grad, der den generelle kvaliteten ved undervisningen er preget av høy pedagogisk bevissthet og tett oppfølging (Haug, 2020, s. 23). Dette kan betraktes som en ideologi som skal prege hele skolen og all undervisning. Innenfor denne forståelsen av tilpasset opplæring tar man utgangspunkt i at alle elevene skal få et godt tilpasset undervisningstilbud innenfor skolens fellesskap. Det vil ikke være nok å kun vektlegge undervisningsmetoder for å sikre tilpasset opplæring innenfor denne forståelsen. Fellesskapet fremstår som minst like viktig som individet i den vide forståelsen (Nordahl, 2014, s. 129). Ifølge Haug (2020) kan perspektivet relateres til komplementaritetsteorien (s. 23). Det innebærer at når kvaliteten på den ordinære undervisningen er høy, reduseres behovet for særskilte tiltak. Slik fungerer det også omvendt. Om kvaliteten på den ordinære opplæringen er lav, øker behovet for særskilte og ekstra tiltak (Haug, 2020, s. 24).

Tilpasset opplæring kan altså anses som et noe ullent begrep av flere årsaker. Som Jenssen og Lillejord (2009) påpeker er det først og fremst et politisk begrep, siden begrepets innhold og mening har endret seg over tid, som vist i tabell 1. Buli-Holmberg og Ekeberg (2016) forklarer at begrepet er utfordrende å forholde seg til for skoler og lærere, da begrepet skal favne veldig mye (s. 24). Opplæringslovens beskrivelse av tilpasset opplæring forutsetter at det er mulig å tilpasse opplæringen til alle elevers utviklingsnivå. Ved å legge disse føringene for lærerens arbeid med elevene, forutsetter det at læreren må ha kompetanse innen ulike fag, samt andre ferdigheter, for eksempel når det kommer til pedagogisk og spesialpedagogisk kompetanse (Buli-Holmberg & Ekeberg, 2016, s. 24). For å gjøre tilpasset opplæring enklere å forholde seg til for lærere, foreslår Jenssen og Lillejord (2009) at lærere og skolen skal ta kontroll over begrepet, slik at det kan bli et sentralt profesjonsbegrep med klare definisjoner. De mener at dette kan bidra til å få en pedagogisk praksis som er faglig fundert og kan stå stødig i politiske kastevinder (s. 13). Selv om Jenssen og Lillejord skriver i sin artikkel i 2009 at lærere og skolen kan ta kontroll over begrepet tilpasset opplæring, kan det nå se ut til at det er et nytt begrep på trappene, som potensielt kan erstatte begrepet tilpasset opplæring. Dette begrepet er *universell opplæring* som vi nå skal se nærmere på.

2.4 Universell opplæring

Gjør man et Google-søk på “universell opplæring” får man opp 991 treff. Dette er altså langt færre treff enn det vi hadde i søket “tilpasset opplæring”. Dette har antakelig noe å gjøre med

at begrepet er helt nytt. I NOU 2019: 23 legges forslaget om å endre tilpasset opplæring, til det nye begrepet universell opplæring frem. Utvalget foreslår en lovtekst for den nye opplæringsloven som lyder slik: “§ 10-1. Universell opplæring. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for universell opplæring, det vil seie at opplæringa skal vere tilfredsstillande for flest mogleg utan individuell tilrettelegging” (NOU 2019: 23, s. 31). I denne foreslåtte paragrafen er det særleg “uten individuell tilrettelegging” som er interessant for oss med tanke på oppgavens problemstilling.

For å bli bedre kjent med begrepet universell opplæring, må vi ta utgangspunkt i begrepet universell utforming. Universell utforming er et relativt utbredt begrep i dagens samfunn. Prinsippet om universell utforming tar utgangspunkt i at ingen skal utestenges fra deltakelse i samfunnet. Begrepet benyttes oftest om utformingen av turstier, boliger, skolebygninger, offentlig kommunikasjon og andre bygninger i samfunnet. Personer som er avhengige av ulike hjelpemidler, som rullestol, hvit stikk eller høreapparat skal kunne ferdes i samfunnet på lik linje med alle andre (Lid, 2020). Det er altså samfunnet som skal tilpasse seg individet og ikke omvendt. Det er ikke alltid slik at de elevene som har behov for tilrettelegging i opplæringen, alltid trenger et undervisningstilbud på siden av det de andre elevene får (Håstein & Werner, s. 160). Prinsippet om universell utforming kan ifølge Håstein og Werner (2014), sees i sammenheng med mulighetene for å oppnå inkludering og tilpasset opplæring. Ved å se universell utforming og opplæringen i sammenheng, vil det kunne bety at flest mulig elever skal kunne delta og ha utbytte av den samme undervisningen (s. 160).

Begrepet “Universal Design for Learning”, heretter UDL, som benyttes i engelsk litteratur kan også knyttes opp mot begrepet universell opplæring. UDL er et rammeverk for undervisning som omhandler hvordan læringsmiljøet eller klasserommet er utformet med tanke på best mulig plassering av pulter, plakater, hyller og lignende, samt hvordan undervisningen legges opp på best mulig måte for å favne alle elever. Nelson (2013) skriver at man må se på læringsmiljøet som en helhet, det fysiske stedet undervisningen skjer, ressursene som er tilgjengelige for elevene og utformingen av undervisningsopplegget. På en forenklet måte kan vi si at UDL er en sammenslåing av universell utforming og universell opplæring siden det både handler om hvordan det fysiske miljøet skal tilpasses og hvordan undervisningen skal legges opp for å få med alle elevene (s. 24).

Etter at begrepet universell opplæring ble introdusert i NOU 2019: 23 har flere forskere og organisasjoner kommentert begrepet og forslagene til ny opplæringslov gjennom høringsvar

og artikler. Et eksempel på en organisasjon som har bidratt med hørings svar er Statlig pedagogisk tjeneste, heretter kalt Statped. For å få et innblikk i hva disse uttaler vil vi kort presentere både positive og negative kommentarer til en eventuell begrepsendring i opplæringsloven. Siden disse uttalelsene kommer fra personer og organisasjoner som berøres direkte av begrepsendringen og lovforslaget, anser vi at det er viktig å ha med i oppgaven.

2.4.1 Positive kommentarer til begrepet universell opplæring

Haug (2020) skriver at nye begreper signaliserer ønske om en ny praksis. Videre skriver Haug (2020) at et argument som taler for begrepsendringen er at ordet *universell*, vil skape en nærmere sammenheng mellom opplæringsloven og diskrimineringsloven (s. 21). Statped skriver i sitt hørings svar angående NOU 2019:23 at de ser behovet for å rydde i begrepene som benyttes om opplæringstilbudet til barn, unge og voksne. De mener også at det kan være hensiktsmessig å se på begrepene som finnes i andre aktuelle lover, og eventuelt samordne begrepsbruken (Medin & Merkesdal, 2020, s. 7). Videre skriver Medin og Merkesdal (2020) at Statped er også opptatt av at det er viktig å vurdere om de nye begrepene som foreslås vil føre til en forbedring av opplæringstilbudet. Det å endre begrepene vil ikke i seg selv føre til en god praksis (s. 7). Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir) (2020) skriver i sitt hørings svar at de er positive til begrepsendringen og er enige med utvalget i at det kan bidra til å tydeliggjøre at alle elever har rett til inkluderende opplæring. De mener også at det er viktig å få frem begrunnelsen for begrepsendringen og tydeliggjør at man skal ta hensyn til elevenes evner og læringspotensial med et mål om deltakelse for alle elever i et fellesskap i størst mulig grad (s. 5).

2.4.2 Negative kommentarer til begrepet universell opplæring

Det har vært lettere å oppdrive negative holdninger fremfor positive til begrepsendringen. I arbeidet med å søke etter uttalelser, leste vi gjennom mange hørings svar uten å finne noen som var utpreget positive til begrepsendringen. Heller ikke i artiklene vi fant, kunne vi se positive holdninger til begrepsendringen. Haug (2020) skriver at det kan være en utfordring å bedre kvaliteten på opplæringen kun basert på en ny forståelse og visjon, og at endringer i

skolen ikke alltid blir som man hadde tenkt (s. 21). Reite (2020) har skrevet en artikkel i Bedre skole med tittelen “Frå tilpassa til universell opplæring”, hvor hun er kritisk til å erstatte tilpasset opplæring med universell opplæring. Hun skriver at endringene i beste fall vil skape forvirring, i verste fall truer de lærerens autonomi og gir elevene et dårligere opplæringstilbud (s. 21). Endringen kan føre til at skoleeier med loven på sin side, kan avvise ønsker om undervisning i mindre grupper eller andre individrettede tiltak så lenge læringsresultatene ikke er dårligere enn forventet. Elevene vil altså ikke ha rett til tilpasset opplæring fordi den universelle skal være tilstrekkelig (Reite, 2020, s. 23). Videre skriver Reite (2020) at det ikke er begrepene som benyttes i dag som er årsaken til vanskene med å oppnå en inkluderende skole.

Viktigare er det å skape ein skule med plass for alle og å gje lærarar betre rammevilkår for å gjere jobben sin. La oss ta med oss intensjonen til utvalet, men la skulen få «omgrepsro», og lat oss konsentrere oss om jobben som må gjerast. (Reite, 2020, s. 25)

Vi ser at Reite (2020) mener at utvalgets intensjon er god, men at det ikke er behov for en begrepsendring.

Flere organisasjoner, blant andre Dysleksi Norge og Utdanningsforbundet kommer med negative uttalelser angående begrepsendringen i sine høringssvar. Utdanningsforbundet (2020) skriver at betegnelsen universell i undervisningssammenheng kan gi antydninger til standardisering og såkalt evidensbasert praksis (s.15). Dysleksi Norge (2020) skriver i sitt høringssvar at de er bekymret for at utvalgets forslag vil føre til betydelige misforståelser. De mener at en avgjørende del av tilpasset opplæring er individrettede tiltak, selv om tilbudet er universelt utformet. Dette forutsetter at lærere har handlingsrom til å gi individuell tilpasning av undervisningen (s. 4). Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) (2020) mener at en universell opplæring etterlater et inntrykk av at skolen ikke er forpliktet til å tilrettelegge den ordinære opplæringen til hver elev (s. 7). Den universelle tankegangen er en god grunnmur å ha med seg inn i profesjonen, og kan være positiv for hvordan man tenker på skolen som arena på generell basis. Derimot er et nytt begrep om universell opplæring ikke nødvendig da det ikke vil gi noe klarere innhold enn dagens tilpasset opplæring allerede gjør (FFO, 2020, s. 7).

2.5 Kompetanseutvikling

Ifølge Skogen (2004) er det slik at våre skoleintensjoner bare vil kunne realiseres gradvis gjennom et kontinuerlig forbedringsarbeid. Et slikt kontinuerlig forbedringsarbeid kalles innovasjon, og fokuserer på endringer i praksis. Innovasjon dreier seg i denne sammenhengen om utvikling av ulike arbeidsformer eller nye prosesser (s. 48). “Realiseringen av tilpasset opplæring i en skole for alle forutsetter både *utvikling av ny kompetanse og endringer av praksis*” (Skogen, 2004, s. 48). Nøkkelordet i innovasjonsarbeid er endring, og det handler om endringer som kan gjelde for alle nivåer innenfor det aktuelle området. Innovasjon er en planlagt endring med intensjonen om å forbedre eksisterende praksis. For å kunne gjennomføre slike endringer er det viktig å ha et klart mål bak endringen (Skogen, 2004, s. 49). Hensikten med å gjøre endringen skal være å forbedre det som allerede er. Skogen (2004) skriver at forbedringen må sees opp mot en målsetting, og ha fokus på en brukergruppe. For eksempel er en målsetting i skolen tilpasset opplæring i en skole for alle, og brukergruppen er elevene (s. 50). Den største utfordringen med innovasjonsarbeid ligger i å sette endringene ut i praksis. Dette innebærer at de som skal involveres i å gjennomføre ideen i praksis burde ha et eierforhold til ideen. Skogen (2004) forklarer at hypotesen bak dette er at det er større muligheter for å lykkes med innovasjonen hvis lærerne er involverte i prosessen med å utforme og drøfte tiltakene man ønsker å sette inn for å oppnå tilpasset opplæring i en skole for alle (s. 50).

I skoleverket foregår det hele tiden en rekke endringer som fører til at lærere må delta i endringsarbeid og kompetanseutvikling (Skogen, 2004, s. 62). Lærerens nærmeste arbeidsfellesskap er vanligvis et lærerteam. Gjennom samarbeid og fellesskap skal slike lærerteam kunne fungere som kollegabasert kompetanseutvikling (Jensen & Roald, 2014, s. 227). En utfordring innenfor skolebasert kompetanseutvikling ligger i arbeids- og rollefordelinger. Skoleeiers oppgave er først og fremst å være en støttende medspiller for skoleledelsen som skal lede arbeidet innenfor egen skole, samt være en motor for egen skoleutvikling (Bjørnsrud, 2015, s. 28). Skoleledelsen skal tilse at skolen innehar kompetente fagfolk, og analysere lærernes kompetanse. Bjørnsrud (2015) skriver om at det er nødvendig at pedagogiske ledere ser sammenhengen mellom læreres læring og elevens læring (s. 18). Siden elevenes opplæring er en av skolens hovedoppgaver, betyr det dermed at lærernes læring og utvikling er en sentral brikke for å oppfylle skolen kjerneoppgave. Ifølge Bjørnsrud (2015) ligger kraften i arbeidet med skolebasert kompetanseutvikling i holdningen til læring

og utvikling, ikke bare hos skoleledelsen, men i hele kollegagruppen (s. 19). Rønning og Skogvold (2010) underbygger også behovet for at ledelse og lærere har en felles erkjennelse for hva som bør endres og hvordan arbeidet bør gjennomføres (s. 121).

Lærerprofesjonen som er i daglig møte med elevene er forpliktet til å følge de politiske styringsdokumentene som ligger til grunn for opplæringen. Helle og Nevøy (2019) peker på opplæringsloven (1998) som et av de viktigste styringsdokumentene i utdanningssammenheng (s. 11). Det beskrives at det er nødvendig med en juridisk kompetanse for å finne ut hvordan skjønnsmessige bestemmelser i loven skal fortolkes (Utdanningsforbundet, 2018, s. 3). I opplæringslovens kapittel 10, som omhandler personalet i skolen, beskrives det i § 10-1. *Krav om kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell* at: “Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse” (Opplæringsloven, 1998). Videre i § 10-2 står det også at “Skoleeigar kan, så langt det er nødvendig, fråvike kravet om relevant kompetanse i undervisningsfag i tilfelle der skolen ikkje har nok kvalifisert undervisningspersonale i faget. Det må takast stilling til dette for kvart skoleår.” (Opplæringsloven, 1998). For å sikre at opplæringen innehar gode rammebetingelser som sikrer utvikling av både faglig og personlig vekst, kreves det at barna møter kompetente fagfolk i det daglige (Utdanningsforbundet, 2018, s. 4). Den økende trenden med ukvalifiserte ansatte i skolen er en utfordring med tanke på elevenes rettssikkerhet, og ivaretagelse av viktige prinsipper om et likeverdig og inkluderende opplæringstilbud. Utdanningsforbundet (2018) peker også på at loven åpner opp for store lokale variasjoner når det kommer til ansatte uten relevant kompetanse (s. 4).

3. Metode

Vår undersøkelse bygger på en problemstilling som fremmer et ønske om å forstå hvordan inkluderingsprinsippet ivaretas i to utvalgte styringsdokumenter. I tillegg har vi to forskningsspørsmål som dreier seg om begrepene tilpasset opplæring og universell opplæring, foruten kompetanseutvikling som bidragsytende faktor til inkludering og en opplæring for alle. Disse spørsmålene og oppgavens teoretiske referanseramme var sentralt i valget av oppgavens forskningsdesign. Kalleberg (1996) forklarer at vitenskapsteori dreier seg om å svare på spørsmål om hva et vitenskapelig fags arbeidsmåter og oppgaver er, kan og burde være. Det handler om å klarlegge formålet med undersøkelsen og om hva som skal til for at noe kan aksepteres som tilfredsstillende dokumentasjon, analyse og forklaring (s. 13). I dette kapittelet vil vi først gjøre rede for hermeneutikk som vitenskapsteoretisk ramme for oppgaven. Deretter vil vi begrunne og utdype vårt valg av dokumentanalyse som kvalitativ forskningsmetode. Til slutt vil vi kommentere oppgavens validitet, samt etiske hensyn vi har tatt stilling til i forskningsarbeidet.

3.1 Hermeneutikk som vitenskapsteoretisk ramme

Gilje (2019) forklarer at hermeneutikk dreier seg om tolking (s. 11). I hermeneutisk forstand er tolking et forsøk på å forstå noe som er uforståelig eller uklart. Hermeneutiske spørsmål starter med en opplevelse av at vi ikke forstår, eller kanskje misforstår. Dersom alt var klart og forståelig, ville det ikke vært bruk for hermeneutikk (Gilje, 2019, s. 11). Thagaard (2018) skriver at en hermeneutisk tilnærming vektlegger at det ikke finnes en egentlig sannhet, men at fenomener kan tolkes på flere nivåer (s. 37). Prinsippet om at mening bare kan forstås i lys av den sammenhengen det vi studerer er en del av, er sentralt innenfor hermeneutikken. Deler forstås i lys av helheten. Hermeneutikken representerer en viktig inspirasjonskilde for samfunnsvitenskapelige tilnærminger hvor fortolkning spiller en sentral rolle (Thagaard, 2018, s. 37). Dette har også vært en inspirasjonskilde for vår forskning. I arbeidet med

dokumentanalysen var det nødvendig for oss å se helheten, trekke ut delene av dokumentene som omhandlet det vi ville undersøke, for så å se disse delene i lys av helheten.

I hermeneutikken benyttes både begrepene *hermeneutisk sirkel* og *hermeneutisk spiral*, om hvordan man utvider sin forståelse. Siden en sirkel gjerne oppfattes som en sluttet enhet som gjentar seg selv, velger vi å støtte oss til begrepet hermeneutisk spiral som illustrerer noe som aldri tar slutt, men som stadig utvikles (Dalland, 2020, s. 49). Gjennom analyseprosessen opplevde vi stadig at vår forståelse av fenomenene vi undersøkte utviklet seg. Den som forstår noe, begynner også alltid med en *forforståelse*. Forforståelsen representerer den forståelsen man tar med seg inn i tolkningsarbeidet (Gilje, 2019, s. 155). “Det er naivt å tru at vi kan møte verda utan føresetnader av noko slag” som Gilje (2019, s. 155) uttaler. Forforståelsen spiller derfor en viktig rolle når man går inn i et forskningsarbeid. Vi vil i det følgende gjøre rede for forforståelsen sett i lys av arbeidet med analyseprosessen.

Forforståelsen har både positive og negative aspekter som det var viktig for oss å være klar over i arbeidet med oppgaven vår. Som Malterud (2017) forklarer, er forforståelsen ofte en sentral faktor for motivasjonen til å sette i gang med forskning rundt et bestemt tema (s. 45). For vår del handlet dette om at det vil være nyttig for oss å kunne lese og anvende styringsdokumenter på en god måte i arbeidslivet. Det er en sentral del av vår profesjonsutøvelse å holde oss orientert om nyere forskning og styringsdokumenter som legger føringer for hvordan man skal utføre profesjonen. Samtidig er det også viktig at vi kan stille oss kritiske til det som skjer innenfor vårt fagfelt. Et aspekt som Malterud (2017) trekker frem som negativt med forforståelsen, er at den kan gi forskeren skylapper som begrenser hva man fokuserer på i forskningsarbeidet (s. 45). Vi måtte derfor være ekstra oppmerksomme på dette, slik at ikke forforståelsen vår skulle bidra til at viktig innhold og funn i det empiriske materialet ikke kom til syne i oppgaven. Gjennom arbeidet med forskningsprosessen utviklet også vår forforståelse seg ytterligere. Denne forforståelsen måtte vi også se i sammenheng med den forforståelse vi tok med oss inn i prosjektet (Thaagard, 2018, s. 33).

Kvalitative metoder betraktes ofte som *induktive*. Ifølge Postholm og Jacobsen (2011) innebærer det å være induktiv, at man tar utgangspunkt i de situasjonelle betingelsene. I sin ytterste form betyr det at forskeren går ut i feltet med et helt åpent sinn. Forskeren skal ikke ha forutinntatte meninger, men bare registrere det som skjer. Slik skal ikke forforståelsen som forskeren har, bestemme hva som legges merke til (s. 40). Som Gilje (2019) påpeker, er det

ikke mulig å møte verden uten forforståelse av noe slag (s. 155). Vi vil derfor ikke si at vår undersøkelse er fullstendig induktiv, men vi har likevel forsøkt å ha et åpent sinn og legge forforståelsen til side i arbeidet med analyseprosessen. Spesielt i den tidlige fasen var dette viktig for oss. Dette resulterte i at temaet kompetanseutvikling fanget vår oppmerksomhet og spilte en større rolle i vårt forskningsprosjekt enn vi hadde sett for oss da vi begynte arbeidet med oppgaven.

3.2 Kvalitativ dokumentanalyse som metode

Undersøkelser av dokumenter har ifølge Thagaard (2018) en lang tradisjon innenfor kvalitativ forskning. Et dokument innebærer alltid en aktiv handling. Dokumentet dokumenterer noe, som betyr at noen har nedtegnet og bevart det av en grunn. I tillegg er et dokument rasjonelt, som vil si at det knytter seg til noe annet utenfor seg selv (s. 118). I et dokument har man dermed et materielt objekt som er skapt av noen for en spesiell grunn, og som agerer som en forbindelse til verden utenfor seg selv (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 15). Malterud (2017) skriver at målet med kvalitative undersøkelser er forståelse snarere enn forklaring (s. 32). Siden vi ønsket å undersøke og forstå hvordan inkluderingsperspektivet ivaretas i dokumentene, hva som ligger i begrepene tilpasset opplæring og universell opplæring, og hvilken rolle kompetanseutvikling spiller for kvaliteten på utdanningstilbudet, var det nødvendig for oss å gå dypere inn i dokumentene og analysere innholdet.

Vårt valg av metode er basert på problemstillingen vår og det vi ønsket å undersøke. Som Jacobsen (2015) påpeker, bør metoden velges etter hva slags type problemstilling man har (s. 172). Siden oppgavens søken lå i å avklare nærmere hva som ligger i begreper og fenomener i to utvalgte styringsdokumenter, egnet kvalitativ metode seg godt. Jacobsen (2015) forklarer at kvalitativ metode ofte egner seg til å avklare uavklarte tema nærmere, og til å få frem en nyansert beskrivelse av temaet. Linjene til den fortolkende eller forstående vitenskapstilnærmingen er lette å trekke i denne typen undersøkelser (s. 133). I denne dokumentanalysen har vi tatt for oss to styringsdokumenter og analysert disse i dybden. Vi har utført en kvalitativ analyse av to offentlige dokumenter. Ved å analysere slike foreliggende tekster, har vi en større avstand til kildene enn om vi for eksempel hadde utført

kvalitative forskningsintervjuer. Uansett type datainnsamling, er kvalitative studier rettet mot at man utvikler forståelse av de sosiale fenomenene man studerer (Thagaard, 2018, s. 16). Gjennom en kvalitativ tilnærming bearbeidet vi tekstene med et motiv om å få frem meningsinnholdet. Som Malterud (2017) forklarer, er det sentrale ved en kvalitativ datainnsamling at det er en forskningsstrategi som vektlegger å beskrive og fortolke fenomenet vi hadde valgt å sette fokus på (s. 30).

Selv om vår intensjon med denne oppgaven var å oppnå en dypere forståelse av et fenomen eller et begrep, utførte vi også en “tekst-graving”. Jacobsen (2015) forklarer at tekstgraving kan gjøres ved hjelp av digitale søkefunksjoner på pc-en (s. 205). Vi benyttet oss av søkefunksjonen i nettleseren for å søke opp relevante begreper som fanget vår oppmerksomhet etter analyseprosessens første trinn. I en slik tekstgraving fokuserer man på den minste delen av teksten, som er det enkelte ord (Jacobsen, 2015, s. 205). Vi telte antall ganger de ulike begrepene ble omtalt i hvert av dokumentene. Tabell 8 i oppgavens kapittel 4.1 viser en oversikt over tekstgravingen som ble utført. Anker (2020) forklarer at hyppigheten av forekomsten av et ord kan bidra til å tegne et bilde av hva teksten fokuserer på, men at man også kan gå glipp av helhetsbildet dersom dette fokuset tar overhånd (s. 40). I tillegg til å utføre tekstgravingen med hjelp av søkefunksjonen i nettleseren, benyttet vi oss også av denne funksjonen i arbeidet med å trekke ut de meningsbærende enhetene fra dokumentene. Vi har også lest styringsdokumentene i sin helhet, men søkefunksjonen gjorde at vi på en enkel måte kunne forsikre oss om at vi ikke hadde utelatt viktige deler av dokumentene.

3.4 Innsamling av empiri

Det eksisterer mange dokumenter som potensielt kunne blitt benyttet som empiri til vår undersøkelse. Som Anker (2020) skriver, er det viktigste med datainnsamlingen at informasjonen man tilegner seg gjennom materialet kan svare på oppgavens problemstilling (s. 34). Malterud (2017) understreker også at utvalget av dokumenter må samsvare med problemstillingen, og inneholde informasjon om fenomener som man ønsker å utforske (s. 71). Vi fant relativt raskt ut at søk i vanlige søkemotorer som Oria og Eric ikke ga oss

tilfredsstillende resultater, da vi var ute etter å oppdrive relevante styringsdokumenter. Disse søkemotorene ga kun treff på artikler og andre typer dokumenter, for eksempel masteroppgaver. For å søke etter og velge ut dokumenter til vår oppgave, benyttet vi derfor Stortingets egen søkefunksjon. Gjennom Stortingets database gjorde vi søk etter styringsdokumenter, som NOU-er og Meldinger til Stortinget. Vi benyttet en variasjon av ord og søkekriterier for å forsøke å finne mest mulig relevante søketreff. Videre satte vi en begrensning gjeldende årstall, slik at søket konsentrerte seg om styringsdokumenter publisert mellom 2005 og 2021. Disse søkene la grunnlaget for hvilke dokumenter vi inkluderte i vår dokumentanalyse. Da vi gjennomgikk treffene i søkene, merket vi oss at det var noen styringsdokumenter som dukket opp i flere av søkene, også da vi kombinerte forskjellige søkeord. Det var disse dokumentene som fanget vår oppmerksomhet, og som ble med videre i utvelgelsesprosessen. I dette kapitlet vil vi også utdype hvordan vi samlet inn empirien som dannet grunnlaget for oppgavens analyse- og drøftingsdel.

Tabell 2 Oversikt over søk etter relevante dokumenter

| Dato | 13.01.2021 | 13.01.2021 | 14.01.2021 | 19.01.2021 | 27.02.2021 |
|-------------|---|------------------------------------|--|--|--|
| Database | Stortingets database | Stortingets database | Stortingets database | Stortingets database | Stortingets database |
| Søkeord | Universell opplæring og tilpasset opplæring | Tilpasset opplæring og inkludering | Tilpasset opplæring, inkludering og universell | Universell opplæring | Inkluderende skole |
| Avgrensning | Tema: utdanning | Tema: utdanning | Tema: Utdanning | Ingen avgrensning | Tema: utdanning grunnskole |
| Treff | 552 | 663 | 105 | 891 | 77 |
| Notater | Relevante og aktuelle dokumenter | Relevante og aktuelle dokumenter | Relevante og aktuelle dokumenter | Relevante dokumenter, litt mange treff | Meldinger til Stortinget, meldinger fra politikere |

3.4.1 Utvelgelsesprosessen

Etter å ha foretatt søk etter dokumenter som vist i tabell 2, var det som tidligere nevnt, flere styringsdokumenter som inngikk i treff med forskjellige søkekriterier. Vi valgte å konsentrere oss om å lese sammendragene på de nyeste av disse dokumentene. Årsaken til dette er at vi ønsket å se hvilken retning utdanningssystemet er på vei i, samtidig som vi hadde med oss en forforståelse gjennom kunnskap om tidligere utdanningshistorie som vist i tabell 1. Her kan vi trekke linjer til hermeneutikken, og den hermeneutiske spiralen. For å kunne forstå det som skjer i nåtiden, må vi også vite hva som har skjedd tidligere i utdanningshistorien, og vår forståelse utviklet seg kontinuerlig i arbeidet med oppgaven. Underveis i prosessen diskuterte vi hvor mange dokumenter vi skulle analysere, og hva vi ønsket å undersøke nærmere i vår oppgave. Vi fikk også innspill fra veileder på dette punktet, noe som førte til at vi bestemte oss for å gjøre et dypdykk i et lite antall dokumenter, fremfor å analysere små deler av flere dokumenter. Etter å ha lest sammendragene på de nyere dokumentene som vi fant interessante, satt vi igjen med et utvalg på ni styringsdokumenter som vi leste i sin helhet. De fire dokumentene som vi fant mest relevante etter denne prosessen velger vi å presentere kort i dette kapitlet. Vi vil begrunne hvorfor valget endte på nettopp de to styringsdokumentene som er inkludert i oppgaven.

NOU 2019: 23 med tittelen “Ny opplæringslov” ble publisert vinteren 2019. Det er i denne NOU-en begrepet universell opplæring introduseres, og hvor Nordrum-utvalget foreslår å erstatte begrepet tilpasset opplæring med dette nye begrepet. Siden selve begrepsendringen er særlig interessant for vår oppgave, var det også disse kapitlene vi opplevde som særlig relevante under gjennomlesningen. Spesielt kapitlene 31 “Universell opplæring og individuell tilrettelegging”, 45 “Grunnskoleopplæring og videregående opplæring for vokse”, og 56 “Implementering av ny opplæringslov”, fanget vår interesse. NOU-en setter også fokus på inkludering, og vi fant særlig kapittel 31 som omhandlet om universell opplæring og individuell tilrettelegging interessant. Der finner man blant annet formuleringen som lyder slik: “Ifølge ekspertgruppen er en vanlig misforståelse at inkludering handler om at alle elever alltid skal befinne seg i samme rom og undervises av samme lærer” (NOU 2019: 23, s. 352). Her ser vi at det fokuseres på at inkludering ikke er det samme som å befinne seg i klasserommet og undervises av samme lærer til enhver tid. Vi går nærmere inn på NOU-ens inkluderingsperspektiv samt hvordan den omtaler begrepsendringen fra tilpasset til universell opplæring, og innovasjon i oppgavens analyse og drøftingskapittel. Siden denne NOU-en er

sentral for vår oppgave, var det dette styringsdokumentet vi bestemte oss først for å inkludere i analysen. Vi hadde også et ønske om å få med den nye opplæringsloven, men den ble dessverre ikke publisert før en satt tidsfrist for vår oppgave.

Det andre styringsdokumentet som vi bestemte oss for å inkludere i analysen er Meld. St. 6 (2019-2020) med tittelen “Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO” som ble publisert høsten 2019. Denne meldingen omhandler tidlig innsats, inkludering og tilpasset opplæring. I denne meldingen var det flere kapitler som fanget vår interesse under gjennomlesingen. Spesielt kapittel 2 “Tidlig innsats og kvalitet i hele barnehage- og skoleløpet”, kapittel 3 “Mer inkluderende praksis” og kapittel 5 “Kompetanse i barnehager og skoler og i støttesystemene” utpekte seg. Disse kapitlene setter fokus på temaene tidlig innsats og kvalitet i hele barnehage- og skoleløpet, samt mer inkluderende praksis og bedre kompetanse i utdanningssystemet. Grunnen til at dette dokumentet ble valgt ut til analysen er først og fremst at det har et sterkt fokus på inkludering, samt at det er et dokument som ble publisert relativt nylig, og vil ligge til grunn for en revidert opplæringslov. I meldingen står det blant annet at regjeringen vil vurdere “hvordan alle barnehager og skoler kan få tilstrekkelig tilgang til spesialpedagogisk kompetanse. Dette er viktig for at alle barn skal bli oppdaget tidlig hvis de trenger hjelp, få god tilrettelegging eller tilpasset opplæring og bli inkludert i fellesskapet” (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 65). Her ser vi at det legges vekt på tidlig hjelp og tilpasset opplæring som vil føre til inkludering i fellesskapet. Meldingen har et større fokus på inkludering enn tilpasset opplæring, men begge begrepene behandles grundig og den er derfor essensiell med tanke på oppgavens problemstilling. I denne oppgaven er det også et stort fokus på kompetanse, og at personer som skal undervise elever eller gi spesialpedagogisk hjelp burde ha tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppgavene sine på en god måte.

Hverken Meld. St. 21 (2016-2017) eller opplæringsloven er med i analysen, men de er likevel viktige styringsdokumenter med tanke på tema og problemstilling. Meld. St. 21 (2016-2017) med tittelen “Lærelyst- tidlig innsats og kvalitet i skolen” ble publisert på våren 2017. Denne meldingen tar for seg tidlig innsats og plikt til intensiv opplæring for elever på 1.-4. trinn som henger etter i lesing, skriving eller regning. Kapittel 5 “Tidlig ute og tett på- forutsetninger for læring” og kapittel 8 “Kompetanseutvikling i skolen” i denne meldingen er de delene av Meld. St. 21 (2016-2017) som kunne vært mest aktuelle for vår oppgave, men vi har valgt å utelate dette dokumentet. Årsaken til dette, er at vi gjennom lesing av NOU 2019: 23 og

Meld. St. 6 (2019-2020) anså disse dokumentene som bedre egnet for oppgaven med tanke på tema og problemstilling.

Vi har heller ikke analysert dagens opplæringslov i denne oppgaven. Selv om Helle og Nevøy (2019) omtaler opplæringsloven som et av de viktigste styringsdokumentene for norsk skole, er det få paragrafer som direkte omhandler oppgavens tema. § 1-3 “Tilpassa opplæring”, §1. 4 “Tidleg innsats på 1. til 4. trinn”, § 5.1 “Rett til spesialundervisning” og kapittel 9A ville vært de mest aktuelle delene av loven å fokusere på i vår analyse. Disse delene av loven setter fokus på temaer knyttet til tilpasset opplæring, elevenes psykososiale miljø, mulig aleneundervisning og retten til spesialundervisning. Siden opplæringsloven regnes som et av de viktigste styringsdokumentene for utdanningssystemet, har vi henvist til opplæringsloven der hvor det har vært hensiktsmessig for vår undersøkelse.

3.5 Validitet og etiske hensyn

Validitet kan deles inn i *begrepsvaliditet*, *indre validitet* og *ytre validitet*. Begrepsvaliditet handler ifølge Kleven og Hjordemaal (2018) om hvordan begrepene er operasjonalisert (s. 95). Begrepsvaliditet dreier seg om graden av samsvar mellom begrepet slik det er definert teoretisk, og begrepet slik vi lykkes med å operasjonalisere det (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 96). I arbeidet med vår oppgave ønsket vi å undersøke hvordan inkluderingsbegrepet ivaretas i to utvalgte styringsdokumenter som omhandler tilpasset opplæring og universell opplæring. I tillegg ønsket vi å undersøke kompetanseutvikling og hvordan det spiller inn på arbeidet med inkludering og en undervisning tilpasset alle elever. Dermed var det naturlig å anvende disse begrepene både i oppgavens teoridel, og i oppgavens drøftingsdel. Derfor er det av sentral verdi å drøfte disse begrepenes validitet. Er vi bevisste på hvordan vi har beskrevet og operasjonalisert begrepene i oppgaven? Vi har gjort konkrete og gjennomtenkte valg når det gjelder oppgavens teoretiske ramme. Vi har benyttet teori som enten er godkjent av vår veileder, eller som har vært på litteraturlista i løpet av masterstudiet. Vi har også sett i litteraturlistene til eksisterende masteroppgaver i de tilfellene vi har hatt behov for inspirasjon til mulig relevant teori for oppgaven. Dersom vi kom over begreper som ble beskrevet ulikt i litteraturen, har vi presisert at vi er klar over de ulike definisjonene og klargjort hvilken

definisjon vi har benyttet oss av. For eksempel er inkludering et elastisk begrep som kan forstås på mange ulike måter og benyttes for å forklare ulike dimensjoner. Vi har derfor presisert vår forståelse av begrepets betydning og historie, og benyttet begrepet i oppgaven deretter. Vi anser derfor at vi har gjort vårt ytterste for å sikre oppgavens begrepsvaliditet.

Indre validitet er, slik begrepet benyttes tradisjonelt, utelukkende knyttet til tolkning av relasjoner mellom variabler, slik de er operasjonalisert i undersøkelsen (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 117). Videre forklarer Kleven og Hjordemaal (2018) at spørsmålet om indre validitet er aktuelt når man begynner å tolke inn et årsaksforhold mellom variabler (s. 117). I vår undersøkelse har vi ikke gått direkte inn for å undersøke årsaksforhold mellom variabler, som for eksempel om det er slik at elever som er gode i regning, også gjør det bra i lesing. Det er likevel eksempelvis slik at vi kommenterer mulige årsaksforhold når det gjelder hvorfor det kanskje kommer en begrepsendring i opplæringsloven. Indre validitet er et lokalt fenomen, og det er ikke slik at resultatene fra undersøkelsen nødvendigvis vil være gyldig i en annen kontekst enn der den ble gjennomført (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 132).

Ytre validitet dreier seg om konteksten resultatene er gyldige i. Hvilke personer er resultatene gyldige for? Og hvilke situasjoner er resultatet gyldig i? (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 133). Vi har utført en analyse av to styringsdokumenter, og i utgangspunktet er resultatet fra en undersøkelse som foregår innenfor en klart avgrenset og nokså snever kontekst, kun gyldig innenfor denne konteksten (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 145). Vi har likevel gjort vårt ytterste for å gi fyldige beskrivelser og grundige analyser av den konteksten som ble studert. På denne måten vil andre kunne vurdere likheter og ulikheter mellom den konteksten de ønsker å anvende vårt resultat i, og den konteksten vår undersøkelse fant sted innenfor.

Validitet handler ifølge Malterud (2017) også om å stille seg spørsmål om metoden man benytter representerer en logisk vei til kunnskap som belyser vår problemstilling. Validering skal avklare muligheter, konsistens og begrensninger for den metoden vi samler oss om (s. 192). Vi har gjennom arbeidet med oppgaven måttet vurdere om vår formulering av problemstilling dreier seg om det vi faktisk lurer på, og vi har endret formuleringen av forskningsspørsmål underveis. Vi brukte også mye tid på å vurdere om de utvalgte styringsdokumentene var de som ga oss et relevant grunnlag for svar på spørsmålene vi ønsket å stille. Som Malterud (2017) skriver er det også viktig å vurdere datainnsamling, teoretiske perspektiver, valgt analysestrategi og presentasjonsform (s. 192). Når det kommer til disse ulike delene av oppgaven og validiteten, har vi blant annet måttet justere oppgavens

teorigrunnlag underveis. Som alle andre forskningsprosjekt, så vil også denne oppgaven ha svakheter. Det har vært vanskelig å begrense seg angående hva som skulle inngå i vår analyse av funn og meningsbærende enheter. Underveis i analyseprosessen oppdaget vi stadig nye relevante poeng, som har ført til at oppgaven muligens ikke er så spisset og avgrenset som vi ønsket i utgangspunktet. Når det gjelder det punktet som Malterud (2017) kaller for deltakersjekk i sitt kapittel om validitet, vil dette for oss handle om at dekontekstualiseringen i analysen ble etterfulgt av en rekontekstualisering (s. 194). Det vil si at vi tilbakeførte våre funn til den sammenhengen de ble hentet ut fra, og vurderte gyldigheten i denne rammen. Dette var det fjerde trinnet i analyseprosessen, og vi anser at våre funn i størst mulig grad samsvarer med det som faktisk står i styringsdokumentene.

Muligheten for å søke etter informasjon og dokumenter via internett gjør, ifølge Asdal og Reinertsen (2020), prosessen med å samle inn kilder og data mye mer effektiv enn tidligere (s. 206). Denne tilgjengeligheten er også en av årsakene til at vi valgte dokumentanalyse som metode for vår oppgave. Empirien var allerede tilgjengelig for oss, og vi risikerte ikke å få problemer med innsamlingen for eksempel i forbindelse med korona-restriksjoner. Siden dokumentene vi valgte ut er offentlige, og vi ikke skulle behandle sensitive personopplysninger, var det heller ikke behov for å melde inn prosjektet til “norsk senter for forskningsdata”. Samtidig er det også utfordringer knyttet til den store tilgjengeligheten av data som vi måtte være bevisste på underveis. Som Asdal og Reinertsen (2020) skriver, kan tilgangen til store mengder potensielt relevante dokumenter gi metodiske utfordringer med å prioritere, organisere og navigere i materialet (s. 206).

Avgrensning av søk og klarhet i hva slags dokumenter vi ønsket å analysere gjorde det enklere for oss å holde oversikten. Siden det alltid er viktig å gjøre flere søk, og kombinere ulike ord og kriterier i disse søkene (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 210), gjorde vi dette som vist i tabell 2. Vi velger å presentere disse søkene slik at det vil være mulig for andre å etterprøve våre resultater. Det betyr imidlertid ikke at noen andre forskere nødvendigvis ville endt opp med de samme dokumentene som oss i et tilsvarende forskningsprosjekt. Asdal og Reinertsen (2020) vektlegger viktigheten av at det er mulig å etterprøve våre funn og konklusjoner (s. 217). Gjennom å begrunne og synliggjøre våre valg har vi forsøkt å ivareta sporbarheten slik at dette vil være mulig å gjøre. Vi har kun benyttet oss av offentlige dokumenter som empiri til denne oppgaven, noe som også fører til at empirien vår er lett tilgjengelig for andre. Analyseprosessen vår presenteres også grundig i denne oppgaven, og

man kan følge den i sin helhet i vedlegg 1 og 2. Prosjektloggen (Vedlegg 3) gir et uformelt innblikk i våre tanker og begrunnelser for hvordan analysen ble gjennomført.

3.6 Analyseprosessen

I denne delen av metodekapittelet vil vi synliggjøre hvordan vi benytter analysemetoden systematisk tekstkondensering, heretter kalt STC (Systematic Text Condensation), for å analysere de utvalgte styringsdokumentene. Først vil vi begrunne vårt valg av analysemetode, før vi går gjennom metodens fire trinn for å utføre analyse.

Systematisk tekstanalyse (STC) er en kvalitativ analysemetode som er inspirert av Giorgis fenomenologiske analyse, men modifisert av Malterud (2017, s. 95). Dette er en metode som egner seg godt for vår oppgave, da den gjør det enklere å systematisere og strukturere datamaterialet man ønsker å undersøke. Malterud (2017) forklarer at denne analysemetoden egner seg godt til å analysere materiale innenfor kvalitativ forskning (s. 97). Selv om analysemetodens første trinn er å skape et helhetsinntrykk, legger denne metoden vekt på relativt få temaer og kodegrupper (Malterud, 2017, s. 98). Siden vi i denne oppgaven ønsket å se på spesifikke begreper, var denne metoden godt egnet for oss. Gjennom en systematisk tekstkondensering sikret vi oss struktur og systematikk i sitatene vi hentet ut fra dokumentene. Sitatene ble, ved hjelp av analysemetoden, kategorisert på en måte som synliggjør oppgavens tema, problemstilling og forskningsspørsmål. Vi utarbeidet kategoriene slik at det de dannet grunnlag for diskusjon og analyse i lys av oppgavens teoretiske ramme (Malterud, 2017, s. 96).

En annen årsak til at vi anser denne analysemetoden som et godt egnet valg, er fordi den gjør det enklere å redegjøre for veien vi har gått. Det betyr at andre etter oss kan følge analyseprosessen, noe som bidrar til å styrke oppgavens validitet. Vi har derfor fokusert på å presentere vår fremgangsmåte i analyseprosessen på en transparent måte, som åpner opp for at andre kan følge den veien vi har gått. Malterud (2017) skriver at forskeren må kunne redegjøre for veien som er fulgt, for at den skal være mulig å dele med andre. På denne måten kan andre anerkjenne vår systematikk underveis og forstå våre tolkninger og konklusjoner (s. 92). Vi gjennomfører ikke denne prosessen kun for vår egen del, vi ønsker også at den skal formidles.

Oppgavens problemstilling er: *“Hvordan ivaretas inkluderingsprinsippet i styringsdokumenter som omhandler tilpasset opplæring og universell opplæring?”*

Samt to forskningsspørsmål: *“Hva legger sentrale styringsdokumenter i begrepene tilpasset opplæring og universell opplæring?”*

“Hvordan kan kompetanseutvikling heve kvaliteten på utdanningstilbudet og arbeidet mot en inkluderende skole?”

For å forsøke å svare på disse spørsmålene, har vi støttet oss til STC og gjort et dypdykk i styringsdokumentene NOU 2019: 23 og Meld. St. 6 (2019-2020). Vi valgte en strategi som går ut på å lese dokumentene i sin helhet, for deretter å trekke ut viktig informasjon som danner grunnlaget for vår analyse. Siden funnene våre skulle drøftes i lys av oppgavens teoretiske ramme, var det viktig for oss å ha denne i tankene underveis i analysearbeidet. Dokumentene Meld. St. 6 (2019-2020) og NOU 2019: 23 ble analysert i sin helhet hver for seg. Vi fokuserte på de delene av dokumentene som omhandlet inkluderingsprinsippet, tilpasset opplæring og universell opplæring. Flexibilitet og ettertanke er ifølge Malterud (2017) sentrale stikkord for en kvalitativ studie, der forskeren lærer av erfaringer underveis i prosessen og justerer kursen etter dette (s. 53). Underveis i vårt arbeid med dokumentanalysen justerte vi derfor vår kurs, slik at vi i tillegg rettet fokus mot hvordan dokumentene omtalte kompetanseutvikling.

For å dokumentere våre valg underveis i analyseprosessen, opprettet vi et arbeidsdokument som vi noterte i fortløpende. Et slikt arbeidsdokument kan ifølge Malterud (2017) kalles for en “prosjektlogg” (s. 53). Prosjektloggen gjorde det enkelt for oss å se tilbake underveis i prosessen, og den bidrar til å synliggjøre våre tanker og begrunnelser for andre. Et utdrag fra prosjektloggen som omhandler hvilke temaer som skulle bli med videre i prosessen, lyder slik: “Det var ganske mange temaer som falt vekk, og etter endt diskusjon ble noen også omformulert. Det var nyttig i denne delen av prosessen å ha en sparringspartner slik at vi kunne diskutere hva som pekte seg ut” (Vedlegg 3). Videre i dette avsnittet presenterer vi hvordan vi har arbeidet med dokumentanalysen ved hjelp av STC.

3.7 Analyseprosessens fire trinn

Malterud (2017) forklarer at STC gjennomføres i fire trinn (s. 98). Disse trinnene presenteres i tabell 3 under dette avsnittet. Her tar vi for oss hvordan trinnene beskrives av Malterud (2017), samt oppsummerer kort hvordan vi har arbeidet med de ulike fasene. Dette vil vi gå dypere inn på i de følgende underkapitlene.

Tabell 3 Oversikt over analysetrinn

| | | |
|----------------|---|--|
| Trinn 1 | <p>Danne et helhetsinntrykk som gir grunnlag for å notere ned foreløpige temaer. Dokumentene leses i sin helhet. Spørsmål man kan stille seg på dette trinnet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hva forteller helhetsinntrykket vårt? • Hva er budskapet? | <p>Forsker 1 og forsker 2 arbeidet individuelt med å lese gjennom materialet. Underveis i lesingen noterte vi forslag til foreløpige temaer. Deretter delte vi disse temaene med hverandre, og ble enige om temaene som dannet kodegrupper i trinn 2.</p> |
| Trinn 2 | <p>Temaene fra trinn 1 skal gjøres om til kodegrupper. Spørsmål som man kan stille seg på dette trinnet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvor ligger “trykket” • Hvilke temaer svarer på vår problemstilling? • Hvor ligger de meningsbærende enhetene i teksten? | <p>Etter at forsker 1 og 2 samarbeidet om å bestemme hvilke kodegrupper som er mest relevante for oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål, begynte arbeidet med å identifisere meningsbærende enheter. De meningsbærende enhetene ble plassert i kodegruppen de tilhørte. Dette arbeidet kalles koding (Malterud, 2017, s. 101).</p> |
| Trinn 3 | <p>Abstrahere mening fra de meningsbærende enhetene. Kondensering – hente ut mening ved å kondensere innholdet i de meningsbærende enhetene.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvilke subgrupper dannes under kodegruppene? • Hvilket kondensat beskriver subgruppen best? | <p>For å starte kondenseringsprosessen, sorterte vi de meningsbærende enhetene i hver kodegruppe inn i to eller tre subgrupper. Deretter utarbeidet vi et kondensat, et kunstig sitat, som synliggjør hovedinnholdet i hver subgruppe.</p> |
| Trinn 4 | <p>Kategorier utvikles gjennom sammenfatning av det sentrale meningsinnholdet for hver kodegruppe.</p> | <p>I dette trinnet arbeidet vi med å sette sammen bitene igjen. Vi brukte kondensatene fra trinn 3</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | til å lage en analytisk tekst. Deretter rekontekstualiserte vi, gjennom å se våre resultater opp mot den sammenhengen de ble hentet fra. |
|--|--|--|

3.7.1 Trinn 1: Helhetsinntrykk

I analysens første trinn var det avgjørende for oss å forsøke å se materialet fra et fugleperspektiv. Vi leste dokumentene flere ganger slik at vi fikk satt oss inn i materialets innhold. Underveis i lesingen skriver Malterud (2017, s. 99) at man skal vurdere mulige temaer som kan bidra til å belyse oppgavens problemstilling. Mens vi leste dokumentene, noterte vi ned mulige temaer fortløpende. Da vi hadde lest gjennom dokumentene og notert temaer, diskuterte vi disse. Malterud (2017, s. 99) beskriver videre at dette trinnet handler om å bli kjent med materialet, og at helheten spiller en viktigere rolle enn detaljer. Dermed ble vår oppgave å arbeide aktivt med å sette vår egen forforståelse til side, og stille oss åpne for de inntrykkene som materialet kan formidle. Med tanke på at vi allerede hadde arbeidet i lang tid med oppgaven, var det utfordrende å sette forforståelsen og den teoretiske referanserammen midlertidig i parentes. For å gjennomføre lesningen med et objektivt blikk måtte vi sette til side våre tidligere tanker om hva vi så etter da vi leste dokumentene i søkeprosessen. Det var i dette arbeidet med objektiv lesing, at temaet kompetanseutvikling fanget vår oppmerksomhet. Dokumentene ble lest flere ganger for å sikre at vi gjennomførte dette trinnet i analyseprosessen på best mulig måte. I og med at vi var to, kunne vi føre reflekterende samtaler i gjennomlesingsprosessen, og vi kunne bruke hverandre om vi trengte å drøfte om vår egen forforståelse preget lesingen for mye. Vi opplevde det som positivt å bruke hverandre som sparringspartnere da vi var på søken etter styringsdokumentenes helhetsinntrykk og gjennomgående tematikk.

Oppgavens teoretiske perspektiv skal på dette trinnet minne oss om at det er inkluderingsperspektivet og begrepsendringen som er interessant. Siden kompetanseutvikling også viste seg å være relevant for vår oppgave, måtte vi gå tilbake og utvide det teoretiske perspektivet. Den teoretiske rammen skal settes i parentes i dette trinnet, men ikke glemmes (Malterud, 2017, s. 99). Selv om Malterud (2017) presiserer at man skal motstå en trang til å

systematisere, er det aktuelt på dette tidlige trinnet å ta notater mens man leser (s. 99). Å ta notater mens vi leste hjalp oss med å oppsummere våre inntrykk, og gjorde det enklere å skape en oversikt over temaer som kunne være aktuelle med tanke på vår problemstilling. Vi leste gjennom materialet flere ganger. Denne lesingen ga oss nye inntrykk og ideer til temaer. Malterud (2017) påpeker at dersom temaene blir for like de man tenkte at man ville ende opp med i starten av prosessen, kan det tyde på at forskerens forforståelse får regjere lesingen (s. 100). Vi opplevde ikke dette som et problem, da temaene vi fant skilte seg en del fra det vi antok at vi ville finne.

Det er viktig å nevne at de temaene vi skrev opp i dette analysetrinnet ikke er endelige resultater eller kategorier, men er de første intuitive veivisere mot mulige svar på problemstillingen. Tabell 4 viser en oversikt over de temaene vi noterte oss. Selv om dette arbeidet nødvendigvis ikke gir oss konkrete svar, er det et viktig trinn som gir oss en pekepinn om hvilke koder vi kommer til å ende opp med. Malterud (2017) skriver at for at man skal oppnå vitenskapelig kunnskap, gjenstår fremdeles atskillig tolkningsarbeid der systematisk gjennomgang av datamaterialet vil skje i de senere trinnene (s. 100).

Tabell 4 Oversikt over foreløpige temaer

| Foreløpige temaer Meld. St. 6 (2019-2020) | Foreløpige temaer NOU 2019: 23 |
|--|--|
| Forsker 1 | Forsker 1 |
| Kvalitetsforskjeller i skolen | Problemer med nåværende lovverk |
| Inkluderende felleskap og elevmedvirkning | Individuelle rettigheter |
| Kompetanseløft | Likeverdig opplæringstilbud |
| Sosiale forskjeller/usikkerheter | Forsvarlig utbytte av opplæringen |
| Tidlig innstas for like muligheter | Demokrati i skolen, individuelt tilrettelagt opplæring |
| Inkludering som en del av det psykososiale miljøet | Forsterket innsats |
| Skolen skal tilpasses eleven | Universell opplæring |
| Universell utforming som inkludering | |
| Tverrfaglighet | |
| Forsker 2 | Forsker 2 |
| Bærekraftig utvikling/praksis | Tilpasset opplæring, universell opplæring |
| Felleskap | Utfordringer i dagens regelverk |
| Kvalitet i skolen | Lovens brukervennlighet, begrepsendring |
| Skolefritidsordningen | Kvalitetsutvikling, styring av grunnopplæringen |

| | |
|------------------------|---|
| Tverretatlig samarbeid | Voksenopplæring, samer og minoritetsgrupper |
| PPT nærmere barna | Ansvars plassering |

3.7.2 Trinn 2: Identifisere meningsbærende enheter. Fra temaer til koder

Ifølge Malterud (2017) anser ikke analysemetoden STC hele teksten som meningsbærende enhet (s. 101). Det betyr at vi i denne delen av analyseprosessen måtte gjennomgå styringsdokumentene på en systematisk og grundig måte slik at det vi satt igjen med var relevant for oppgavens problemstilling. På det andre analysetrinnet var det en fordel å være to forskere om arbeidet. Som Malterud (2017) poengterer, kan man i samarbeid med andre få øye på detaljer som en ikke ville sett alene (s. 100). Dette stemte for vår del, og vi erfarte læring gjennom å diskutere og drøfte hvilke temaer som skulle bli med videre i analyseprosessen. Vi opplevde dette trinnet i analysen som veldig givende og vi hadde flere interessante diskusjoner om materialet. Da vi hadde lest gjennom dokumentene og bestemt oss for foreløpige temaer, fulgte altså en diskusjon hvor vi så på hvilke temaer som var identiske eller overlappende. Sammen valgte vi ut de temaene som dannet grunnlaget for kodingen, altså organiseringen av materialet. Hvert tema ble en kode, som vi benyttet for å finne meningsbærende enheter. De meningsbærende enhetene med tilhørende kode, dannet kodegrupper.

Koding innebærer at man systematiserer de meningsbærende enhetene i teksten (Malterud, 2017, s. 101). I arbeidet med kodingen plukket vi ut meningsbærende enheter i form av aktuelle tekstbiter, og plasserte de i relevante kodegruppene basert på de meningsbærende enhetenes tematikk. Det vil si at dersom vi fant tekstbiter som på en eller annen måte bar med seg kunnskap om ett eller flere av temaene vi valgte til koder, regnet vi det som meningsbærende enhet. Det er ingen begrensinger for hvor lange de meningsbærende enhetene kan være. Det er bedre med for mye innhold, enn for lite (Malterud, 2017, s. 101). Gjennom arbeidet med denne prosessen justerte vi de opprinnelige kodene i kodegruppene slik at vi for eksempel ikke hadde to kodegrupper som hadde sammenfallende meningsbærende enheter. I prosjektloggen (Vedlegg 3) er det beskrevet hvilke koder som falt bort og årsaken til dette.

Vi velger likevel å trekke frem noen eksempler for å illustrere hvordan vi arbeidet med dette trinnet i analysen. Kodegruppene vi endte opp med fra hvert styringsdokument presenteres i tabell 5. Under tabellen vil vi forklare hvordan en del av arbeidet med å velge kodegrupper artet seg.

Tabell 5 Kodegrupper

| Kodegrupper Meld. St. 6 (2019-2020) | Kodegrupper NOU 2019: 23 |
|--|---|
| 1. Det psykososiale miljøet | 1. Utfordringer i dagens regelverk |
| 2. Tilpasset opplæring | 2. Fra tilpasset opplæring til universell opplæring |
| 3. Inkluderende fellesskap | 3. Inkluderingsperspektivet i nytt lovforslag |
| 4. Kompetanseutvikling | 4. Individuelle rettigheter |
| | 5. Kompetanseutvikling |

Det var flere temaer som falt vekk i analysearbeidets andre trinn. Etter endt diskusjon ble noen også omformulert. Det var nyttig i denne delen av prosessen å ha en sparringspartner der vi kunne diskutere hva som pekte seg ut, og hvilke kodegrupper som stod igjen som relevante for oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Temaene *kvalitetsforskjeller i skolen* og *elevmedvirkning* falt bort, eller nådde ikke fram som egne kodegrupper. Årsaken til det var at vi mente at de ikke var like fremtredende og relevante for oppgavens problemstilling. Elevmedvirkning så vi som en kommende faktor i en annen, større og bredere kodegruppe. Kvalitetsforskjeller og elevmedvirkning ble begge kategorisert som meningsbærende enheter under kodegruppene 2. “Et utdanningssystem for alle” og 3. “Inkluderende fellesskap”. Temaet *kompetanseløft* ble omformulert til kodegruppe 4. “Kompetanseutvikling”, da vi fant det mer dekkende og beskrivende. Ordet “utvikling” var å foretrekke da vi så at dette ordet ble brukt gjentatte ganger i dokumentet over ordet “løft”. Store deler av Meld. St. 6 handlet om skolefritidsordningen. Derfor var det naturlig for oss i første trinn å skrive det som en overordnet tematikk. Ifølge Malterud (2017) lønner det seg å drøfte hvordan de foreløpige temaene vi har satt opp kan være med på å belyse vår problemstilling (s. 100). I tråd med oppgavens problemstilling, bestemte vi oss derfor for at dette ikke gir oss noen relevante svar. Å sile ut temaer som vi mente ikke hadde noen relevans for å besvare problemstillingen fungerte også som en avgrensning. Vi anså det som

svært viktig for oss at utvelgelsesprosessen handlet om å kunne se hvorvidt temaene og kodegruppene hadde relevans til vår problemstilling eller forskningsspørsmål. Derfor ble temaene som ikke hadde tilstrekkelig innhold som kunne bidra i analysens neste trinn valgt bort.

3.7.3 Trinn 3: Kondensering. Fra koder til abstrahert mening

I analyseprosessens tredje trinn var det viktig for oss å systematisk abstrahere den sorterte informasjonen, ved å kondensere innholdet i de meningsbærende enhetene. Kondensere betyr å abstrahere det konkrete meningsinnholdet og omsette det til mer generell form (Malterud, 2017, s. 107). For å starte denne kondenseringsprosessen sorterte vi materialet i hver kodegruppe inn i to eller tre subgrupper for å tvinge oss til å ta stilling til hvilke hovedaspekter i kodegruppene som på best mulig måte kunne bidra til å belyse vår problemstilling. Malterud (2017) skriver at de subgruppene vi fester oss ved, preges av forforståelsen, og at dette valget preger oppgavens videre perspektiv. Grunnen til det er at subgruppene heretter blir analyseenheter. I videre arbeid i STC-metoden brukte vi subgruppene til å lage kondensat. Et kondensat er et kunstig sitat (s. 106). Et slikt kunstig sitat skal inneholde elementer fra alle de meningsbærende enhetene i den aktuelle subgruppen. Et eksempel på utdrag av et kondensat fra Meld. St. 6 kode nr. 2 “Tilpasset opplæring” subgruppe 3 “Hvordan kan man jobbe for å oppnå tilpasset opplæring?” lyder slik: “Tilpasset opplæring skal gjelde for alle; elever med stort læringspotensial, de som følger ordinær undervisning og de som har behov for mer eller mindre omfattende tilpasninger og spesialundervisning” (Vedlegg 1). I kondensatet har vi altså sammenfattet de aktuelle meningsbærende enhetene i et konstruert avsnitt som rommer den informasjonen vi anser som viktigst for vår oppgave. Slik arbeidet vi med alle subgruppene, noe som gav oss mulighet til å virkelig gå i dybden og få en dypere forståelse av analysematerialet. For å synliggjøre organiseringen av materialet har vi laget en tabell som viser utdrag fra en kodegruppe. Tabell 6 presenterer meningsbærende enheter og kondensat fra NOU 2019: 23 kode nr. 2 “Fra tilpasset opplæring til universell opplæring”, subgruppe 1. “Utfordringer med tilpasset opplæring i regelverk og gjennomføring” (Vedlegg 1).

Tabell 6 Utdrag fra en kodegruppe

| Kode | Subgruppe | Meningsbærende enheter | Kondensat |
|---|--|--|--|
| 2, Fra tilpasset opplæring til universell opplæring | 1, Utfordringer med tilpasset opplæring i regelverk og gjennomføring | <p>(s. 126) En leserundersøkelse om opplæringsloven viser at alle informantene synes loven inneholder en rekke ord og uttrykk, både juridiske og skolefaglige, som er tvetydige og vanskelige å forstå. Blant annet nevnes uttrykkene tilpasset opplæring og tilfredsstillende utbytte.</p> <p>(s. 341) At elevene ikke har en individuell rett til tilpasset opplæring, innebærer blant annet at elevene ikke har rett til å klage på at de ikke har fått tilpasset opplæring.</p> <p>(s. 352) For øvrig peker ekspertgruppen på at det er svært mange som får spesialundervisning, og at langt flere gutter enn jenter får slik undervisning. Til tross for betydelig politisk satsing på tilpasset opplæring i skolen, øker andelen elever som får spesialundervisning.</p> <p>(s. 366) Utvalget mener at betegnelse "tilpasset opplæring" og "spesialundervisning" ikke er gode og treffsikre nok til at de bør videreføres i ny lov. Utvalget foreslår derfor å innføre nye betegnelser for å beskrive innholdet på en mer hensiktsmessig måte</p> <p>(s. 367) Betegnelsen tilpasset opplæring kan etter sin ordlyd oppfattes som særskilt eller individuell tilrettelegging av opplæringen, mens den i utdanningspolitikken er ment å bety at opplæringen – innenfor et fellesskap – skal tilrettelegges på en slik måte at den så langt som mulig skaper et tilfredsstillende opplæringstilbud for alle. Tilpasset opplæring har gjennom tidene vært tillagt ulikt innhold.</p> | <p>Kondensat: Mange av de personene dagens regelverk retter seg mot innehar ikke juridisk kompetanse, og språket i lovverket gjør det vanskelig å forstå dersom man ikke har denne kompetansen.</p> <p>Lovens tilgjengelighet påvirkes av at loven er uoversiktlig og at det har blitt foretatt hyppige endringer. Undersøkelser viser at det kan være vanskelig å orientere seg og skape mening i loven. Strukturen loven har kan også gjøre at enkelte regler ikke er lett tilgjengelig for dem reglene retter seg mot, for eksempel at samiske elevers rettigheter finnes i et eget kapittel.</p> |

I arbeidet med det tredje analysetrinnet fikk vi en oversikt over kodegruppene og subgruppene som ble med videre i analyseprosessen. Dette ga oss muligheter til å legge merke til hva som utpreget seg, og viste seg dominerende. Var det andre fokusområder som vi tidligere ikke hadde stilt oss undrende til? Var det noe annet som kunne vært interessant å undersøke nærmere? Ifølge Malterud (2017) er dette et hensiktsmessig tidspunkt å stoppe opp og bruke tiden på å se om det kan gjøres noen nyttige justeringer (s. 111). Det var på dette tidspunktet i analyseprosessen vi utformet forskningsspørsmålet om kompetanseutvikling. Temaet fanget vår oppmerksomhet tidlig i analysearbeidet, men i dette analysetrinnet så vi at det var mer relevant enn først antatt. Gjennom arbeidet med subgruppene så vi at kompetanseutvikling var en sentral faktor for å sikre inkluderende miljøer og ivareta rettsikkerheten i forhold til spesialundervisning. Derfor anså vi at det var nødvendig med et eget forskningsspørsmål som behandlet dette temaet, og justeringen var nyttig for det videre arbeidet med oppgaven som helhet.

3.7.4 Trinn 4: Sammenfatning. Fra kondensering til begreper

Analysens fjerde og siste trinn handler om å rekontekstualisere, det vil si å sette sammen bitene igjen. Dette er viktig for å bevare forbindelseslinjen til de opprinnelige dokumentene. Det betyr at vi sammenfatter de funnene vi gjorde i form av fortolkende synteser, inn i nye beskrivelser og begreper (Malterud, 2017, s. 108). For å ivareta validiteten i undersøkelsen gikk vi tilbake til de utvalgte styringsdokumentene, og rekonstruerte funnene opp mot det opprinnelige materialet. I de foregående trinnene har vi forholdt oss til løsrevde tekstbiter, men i analysemodellens fjerde trinn skal det nå altså vurderes hvorvidt resultatene gir en gyldig beskrivelse av den sammenhengen den opprinnelig er hentet ut fra (Malterud, 2017, s. 108). Først sjekket vi presentasjonen av funn opp mot dokumentet som viser analyseprosessen vår. Deretter gikk vi tilbake til styringsdokumentene for å sjekke om vi kunne finne igjen sammenfatningen der. Vi har inntrykk av at det er sammenfall mellom dokumentenes materiale og vår presentasjon av funn. I dette siste trinnet i analyseprosessen, presenterer vi hva vi har funnet, ikke hva vi har undersøkt. I tabell 7 presenterer vi et utdrag fra det siste analysetrinnet. Utdraget viser kondensat og analytisk tekst som omhandler Meld. St. 6 (2019-2020) kodegruppe 2 “tilpasset opplæring”, subgruppe 2 “Ikke god nok etterlevelse av nåværende lovverk” (Vedlegg 2).

Tabell 7 Fra kondensat til analytisk tekst

| | |
|-----------------|---|
| Kondensat | <p>Mange elever får hjelp for sent og møtes med lave forventninger, som fører til at mange har en hverdag der de ikke blir sett og forstått, samt ikke får muligheten til å utvikle seg til sitt fulle potensiale. Det viser seg at praksis ikke er i tråd med regelverket alle steder, det er viktig at kommuner og fylkeskommuner arbeider for tidlig innsats og inkludering, samt innfrir kravene i regelverket. En stor andel skoler har ikke en tilfredsstillende fremgangsmåte for å sikre at lærerne vurderer hvorvidt elever får tilfredsstillende utbytte av det ordinære tilbudet gjennom tilpasset opplæring. Undersøkelser har også vist at tilbudet som tilbys elever med rett til spesialpedagogisk hjelp i visse tilfeller kan føre til at elevene får dårligere opplæring enn de hadde fått gjennom ordinært tilbud og tilpasset opplæring. Dette vekker bekymring og taler for et behov for å endre spesialundervisningspraksisen.</p> |
| Analytisk tekst | <p>En utfordring som trekkes frem i dokumentet er at praksis ikke alltid er i tråd med regelverket alle steder. Det poengteres at kommuner og fylkeskommuner må arbeide for å innfri kravene i regelverket og ha fokus på tidlig innsats og inkludering. En annen utfordring som belyses er at mange elever får hjelp for sent, de møtes av for lave forventninger som gjør at de ikke føler seg sett og forstått. Disse elevene vil heller ikke få muligheten til å utvikle seg til sitt fulle potensiale. Det trekkes også frem i dokumentet at undersøkelser har vist at det tilbudet som gis til elever med rett til spesialpedagogisk hjelp i noen tilfeller fører til at disse elevene får et tilbud som er dårligere enn om de hadde fulgt ordinært tilbud med tilpasset opplæring. Dette anses som en vekker og et behov for å gjøre endringer i spesialundervisningspraksisen.</p> |

4. Presentasjon av resultater

Vår hensikt med denne oppgaven er å belyse hvordan inkluderingsprinsippet ivaretas i styringsdokumenter som omhandler temaene tilpasset opplæring og universell opplæring. Videre har vi to forskningsspørsmål som dreier seg om hva dokumentene legger i begrepene tilpasset opplæring og universell opplæring, samt hvordan kompetanseutvikling kan sees på som en måte å heve kvaliteten på utdanningstilbudet og inkludering i skolen.

I dette kapitlet vil vi presentere våre funn i arbeidet med dokumentanalysen, samt drøfte funnene i lys av teori og styringsdokumenter. Først vil vi i kapitlet om utforsking av datamaterialet presentere og kommentere funn gjort i arbeidet med tekstgraving. Deretter vil resultatene fra arbeidet med systematisk tekstkondensering presenteres og drøftes. Etter gjennomgått analyseprosess, ser vi at to kategorier, “Det psykososiale miljøet er en viktig faktor for inkludering” og “Inkluderende fellesskap som politisk målsetning” plasseres under kapitlet “*Inkluderingsprinsippet*”. Under kapitlet “*Er det behov for en begrepsendring?*” har vi plassert de fire kategoriene “Tilpasset opplæring er et uklart begrep”, “Utfordringer med opplæringsloven påvirker opplæringstilbudet”, “Individuelle rettigheter i møte med begrepsendringen” og “Behov for endring? Fra tilpasset opplæring til universell opplæring”. Under kapitlet “*Kompetanseutvikling*” finner vi kategoriene “Ansatte med relevant kompetanse er spesielt viktig for elever med spesielle behov”, “Turbulens i arbeidet med kompetanseutvikling” og “Universell opplæring som resultat av kompetanseutvikling?”. Disse kategoriene og undertemaene er utviklet med utgangspunkt i siste fase av analyseprosessen (Vedlegg 2). Det vil tydeliggjøres om funnene stammer fra Meld. St. 6 (2019-2020) eller NOU 2019:23.

4.1 Utforsking av datamaterialet

For å starte analyseprosessen vår, utførte vi det Jacobsen (2015) kaller for “tekst-graving”. Det vil si at vi benyttet oss av søkefunksjonen i nettleseren for å søke opp, og telte hvor

mange ganger enkelte ord og begreper dukket opp (s. 205). Disse ordene og begrepene valgte vi med tanke på hva vi ønsket å undersøke. Resultatet av søket presenteres i tabell 8.

Tabell 8 Oversikt over forekomst av begreper i tekstgraving

| Begrep | Meld. St. 6 (2019-2020) 132 sider | NOU 2019: 23 814 sider |
|---|--|---|
| Tilpasset opplæring | 22 | 136 |
| Inkludering/inkluderende | 90/243 | 28/45 |
| Universell opplæring/ universell utforming | 0/13 | 53/39 |
| Kompetanse/Kompetanseutvikling | 182/54 | 1201/45 |
| Individuelle rettigheter/ Særskilt tilrettelegging | 1/103 | 55/16 |

4.1.1 Tilpasset opplæring

Som illustrert i tabell 8, ser vi at det i Meld. St. 6 (2019-2020) var 22 treff på begrepet “tilpasset opplæring”. I NOU 2019: 23 var det 136 treff. Vi er oppmerksomme på at NOU 2019: 23 er et dokument med flere antall sider enn Meld. St. 6 (2019-2020), og har tatt dette i betraktning ved eventuell sammenligning av dokumentene. Det kan imidlertid være aktuelt å se nærmere på hvilken sammenheng begrepet benyttes i. I Meld. St. 6 (2019-2020) beskriver de tilpasset opplæring som en plikt skolene har å tilby, og at det skal gis ut ifra elevenes evner og forutsetninger, også til de elevene med stort læringspotensial (s. 57). “Kravet om tilpasset opplæring gjelder for all opplæring gjennom hele grunnopplæringen, og det gjelder for alle elever uansett hvilke forutsetninger de har for å lære” (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 25). Tilpasset opplæring er også nevnt i forslaget fra Stoltenberg-utvalget om en støttemodell med tre nivåer som er beskrevet i Meld. St. 6 (2019-2020). Der blir det lagt frem et forslag fra utvalget, som mener bestemmelsene i regelverket om tilpasset opplæring bør styrkes (s. 51). I NOU 2019: 23 nevnes tilpasset opplæring 136 ganger. Den første gangen tilpasset opplæring blir omtalt i dokumentet står det beskrevet slik: “Kravet om universell opplæring

erstatte dagens krav om tilpasset opplæring” (NOU 2019:23, s. 10). Dermed kan det tidlig leses at det er forslag om en begrepsendring, noe som får en sentral plass i oppgavens drøftingsdel. Videre kan man finne gjennom treff i NOU 2019: 23 hvorfor det ønskes en begrepsendring, og at begrepet tilpasset opplæring problematiseres. For eksempel er slike setninger å finne når man søker på tilpasset opplæring i NOU 2019: 23: “En leserundersøkelse om opplæringsloven viser at alle informantene synes loven inneholder en rekke ord og uttrykk, både juridiske og skolefaglige, som er tvetydige og vanskelige å forstå. Blant annet nevnes uttrykkene *tilpasset opplæring* og *tilfredsstillende utbytte*” (s. 137). Dermed kommer oppgavens drøftingsdel til å omhandle blant annet begrepsendringen som kan være på trappene, og reflektere over innholdet knyttet opp mot oppgavens problemstilling. Når utvalget mener at betegnelsen “tilpasset opplæring” ikke er godt og treffsikkert nok til å kunne viderefremmes i ny lov (NOU 2019: 23, s. 366), hva gjør det med arbeid som skal sikre inkluderende prinsipper? Kan en begrepsendring endre praksis? Disse spørsmålene vil diskuteres videre senere i kapittelet. Et dypdykk i denne tematikken vil også være av betydning for oppgavens forskningsspørsmål som omhandler hva sentrale styringsdokumenter legger i begrepene tilpasset opplæring og universell opplæring.

4.1.2 Inkludering/inkluderende

Oppgavens problemstilling handler om hvordan inkluderingsprinsippet blir ivaretatt i styringsdokumenter som omhandler tilpasset opplæring og universell opplæring. Dermed var det sentralt for oppgavens søken å undersøke ordene inkludering og inkluderende i Meld. St. 6 (2019-2020) og NOU 2019: 23. Som vist i tabell 8, var det 90 treff på “inkludering” i Meld. St. 6 (2019-2020), og 243 treff på “inkluderende” 243. I NOU 2019: 23 ble “inkludering” nevnt 28 ganger, og “inkluderende” 45 ganger. I dette tilfellet kan det være aktuelt å reflektere over dokumentenes størrelser opp mot hvor mange ganger ordene ble nevnt. NOU 2019: 23, som består av 814 sider, har betydelig færre treff på ordene enn det Meld. St. 6 (2019-2020) har som består av 132 sider. Kan man dermed si at Meld. St. 6 (2019-2020) har et større fokus på inkludering? Ved å se på tittelen til Meld. St. 6 (2019-2020), “Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO”, kan man raskt oppfatte ordet inkluderende. Dette kan gi en indikasjon på hvordan man kan forstå fokusområdene som vil råde i materialet. I NOU 2019: 23 er tittelen: “Ny opplæringslov”, og det gir ingen

direkte indikasjon på hvor stor plass inkludering har som gjeldende tematikk. “Inkluderende fellesskap” er en kategori vi utarbeidet for begge dokumentene, og der drøftes inkluderingsperspektivet i dokumentene videre.

4.1.3 Universell opplæring/universell utforming

Tekstgravingen som ble gjort i forhold til begrepene “universell opplæring” og “universell utforming”, viste, som presentert i tabell 8, at begrepet universell opplæring ikke forekom i Meld. St. 6 (2019-2020). Med tanke på at begrepet ble introdusert for første gang i NOU 2019: 23, er ikke dette uventet. Søk i Meld. St. 6 (2019-2020) på begrepet “universell utforming” ga derimot 13 treff. Grunnen til at vi valgte å søke på universell utforming, var blant annet for å se hva Meld. St. 6. (2019-2020) la i begrepet, og om det kunne kobles opp mot forståelsen av universell opplæring. Som Håstein og Werner (2014) poengterer kan prinsippet om universell utforming ses i sammenheng med mulighetene for å oppnå inkludering (s. 160). Universell utforming er et relativt utbredt begrep i dagens samfunn, og tar utgangspunkt i at alle skal være en del av samfunnet. Begrepet benyttes oftest om utformingen i samferdsel, og åpner opp for at personer avhengig av hjelpeapparater kan ferdes i samfunnet på lik linje med andre (Lid, 2020).

Søk etter begrepet “universell opplæring” ga, som vist i tabell 8, 53 treff i NOU 2019: 23. I tillegg var det 39 treff på “universell utforming”. Videre i dette kapittelet vil vi diskutere hva Nordrum-utvalget legger i begrepet universell opplæring. Vi vil også se på hvorfor det kan være behov for å endre begrepet tilpasset opplæring til universell opplæring. I NOU 2019: 23 forklares bruken av ordet *universell* slik: “Betegnelsen “universell” tydeliggjør og signaliserer at skolen skal gi en opplæring som retter seg mot alle elever” (s. 722). Spørsmål som vil drøftes videre i kapittelet er hva kan et nytt begrep signalisere? Handler det om et skifte fra det individfokuserte til et fokus på fellesskapet. Som vist i tabell 1, har man beveget seg bort fra tankegangen som regjerte i perioden 1997-2005, “tilpasset opplæring som individualisering”, mot perioden etter 2005 “tilpasset opplæring som læringsfellesskap og undervisningskvalitet”. Vil begrepsendringen fra tilpasset opplæring til universell opplæring være ytterligere et steg i denne retningen?

4.1.4 Kompetanse

Som tabell 8 viser, var det mange treff relatert til kompetanse både i Meld. St. 6 (2019-2020) og NOU 2019: 23. Søk etter “kompetanse” hadde hele 182 treff i Meld. St. 6 (2019-2020) og svimlende 1201 treff i NOU 2019: 23. Vi søkte derfor også etter “kompetanseutvikling” for å snevre inn søket litt, noe som ga 54 treff i Meld. St. 6 (2019-2020) og 45 treff i NOU 2019: 23. På bakgrunn av disse treffene i tekstgravingen kan vi anta at Meld. St. 6 (2019-2020) har et noe større fokus på kompetanseutvikling enn det NOU 2019: 23. Likevel vitner de 1201 treffene i NOU 2019: 23 på “kompetanse” om at det ligger et stort fokus på dette i dokumentet. Disse observasjonene i tekstgravingen, og arbeidet med analyseprosessen, medførte at vi utarbeidet forskningsspørsmålet:

“Hvordan kan kompetanseutvikling heve kvaliteten på utdanningstilbudet og arbeidet mot en inkluderende skole?”

I Utdanningsforbundets innspill til Nordrum-utvalget ser vi et stort fokus på at god kompetanse er essensielt for barn og unges faglige og personlige utvikling:

Overordnet sett mener vi at gode rammebetingelser og høy kompetanse er avgjørende for at profesjonen skal kunne tilby alle barn, unge og voksne muligheter til å utvikle seg faglig og personlig. For å legge til rette for gode læringsprosesser for elevene på ulike nivå, og med ulike forutsetninger og behov, kreves høy kompetanse både faglig, pedagogisk og didaktisk. (Utdanningsforbundet, 2018, s. 4)

I Meld. St. 6 (2019-2020) fant vi for eksempel dette sitatet da vi søkte i dokumentet etter “kompetanse”:

Den viktigste jobben for å skape gode inkluderende miljøer for barn og unge er det lærerne og de andre ansatte i barnehager og skoler som gjør. Lærerne og andre som arbeider tett på barna og elevene må ha kompetanse til å følge opp alle på en god måte. (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 12)

Her ser vi at lærernes kompetanse knyttes til jobben med å skape inkluderende fellesskap for elevene. Denne sammenhengen drøftes ytterligere senere i dette kapitlet. Det store fokuset på kompetanseutvikling i Meld. St. 6 (2019-2020) og NOU 2019: 23, førte til at vi dannet egne kategorier for temaet under begge dokumentene.

4.1.5 Individuelle rettigheter

Som illustrert i tabell 8, nevnes “individuelle rettigheter” kun en gang i Meld. St. 6 (2019-2020). I NOU 2019: 23 var det 55 treff på søk etter samme begrep. Fordi vi fikk så få treff på “individuelle rettigheter” i Meld. St. 6 (2019-2020) forsøkte vi å se om vi kunne finne et annet begrep i meldingen som rettet seg mot det individuelle perspektivet, eller mot rettigheter knyttet til enkeltelever. Vi fant ut at betegnelsen “særskilt tilrettelegging” benyttes i Meld. St. 6 (2019-2020), og valgte derfor å gjøre et søk på dette begrepet også. Dette søket ga 103 treff i Meld. St. 6 (2019-2020) og 16 treff i NOU 2019: 23. Da vi gikk inn i treffene som omhandlet særskilt tilrettelegging i Meld. St. 6 (2019-2020), så vi et gjentakende fokus på at elevene som har behov for særskilt tilrettelegging har et ekstra stort behov for å møte ansatte med god kompetanse. Vi så også at det ble fokusert på hvor viktig klassefelleskapet er for disse elevene (Meld. St. 6, 2019-2020, s. 46, s. 48, s. 55, s. 85). Vi ser at det i meldingen er et visst fokus rettet mot det individuelle, men at fellesskapet vektlegges i større grad. Vi tolker det slik at dokumentet fremmer viktigheten av det å være inkludert i fellesskapet, spesielt for elever med spesielle behov. Et aspekt vi merket oss, er at Meld. St. 6. (2019-2020) kun har ett treff i dokumentet når det søkes på individuelle rettigheter. Hva forteller det? Understøtter dette vårt inntrykk at Meld. St. 6. (2019-2020) retter fokuset sitt på fellesskapet, og at det å være å være inkludert innebærer å være en del av det? “Inkludering i barnehage og skole handler om at alle barn og elever skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet” (Meld. St. 6. (2019-2020), s. 11).

Sammenligner vi resultatet med NOU 2019: 23, ser vi i dette dokumentet at individuelle rettigheter dukker opp 55 ganger. Dette kan gi en indikasjon på at fokusområdet her gir individuelle rettigheter større plass. Individuelle rettigheter er blant annet nevnt i forhold til spennet mellom individuelle rettigheter og fellesskapet. NOU 2019: 23 peker på at: “Innenfor spesialundervisning og skolemiljø oppleves det særlig at det er en spenning mellom individuelle rettigheter og de kollektive hensynene til alle elevene. Delvis skyldes dette at regelverket i stor grad er orientert mot den enkelte elev” (s. 128). NOU 2019: 23 setter generelle regler opp mot individuelle forutsetninger, vi velger å tolke det som et fokusbytte mot det universelle. Vi ser altså at individuelle rettigheter problematiseres. NOU 2019: 23 fokuserer på at opplæringsloven i størst mulig grad burde bestå av generelle regler som dekker alle, uavhengig av individuelle forutsetninger. Videre beskrives det at individuelle rettigheter bare skal brukes i tilfeller der generelle regler ikke strekker til (s. 168). På

bakgrunn av tallene presentert kan man se at inkluderende fellesskap settes høyt i arbeidet for å ivareta inkluderende prinsipper når særskilt tilrettelegging og individuelle rettigheter blir omtalt. Dette blir drøftet ytterligere under kategorien “Utfordringer i spennet mellom individuelle rettigheter og fellesskapet”.

4.2 Inkluderingsprinsippet

Under dette kapittelet om inkluderingsprinsippet har vi valgt å samle kategoriene fra analyseprosessen som sier noe om hvordan inkluderingsprinsippet ivaretas i styringsdokumentene.

4.2.1 Det psykososiale miljøet er en viktig faktor for inkludering

Skolen er en arena som skal bidra til at barn og unge trives og er trygge. Prinsippet om inkludering handler om et sett verdier, og det formidler verdien av å høre til (Haug, 2014, s. 12). Mye av elevenes hverdag utspiller seg i skolen, og elevene erfarer oppturer og nedtureer gjennom oppveksten i skolen (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 8). Siden skolen er en så stor del av barn og unges liv, ser vi at det ligger et stort fokus på inkludering og et godt psykososialt miljø både i teori og styringsdokumenter. I Meld. St. 6 (2019-2020) poengteres det at en av skolens plikter er å arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme elevenes helse, miljø og trygghet (s. 24). En av anbefalingene som utvalget fremmer for å gjøre dette er å “innføre krav om flerfaglig samarbeid i kommuneloven for å sikre systemrettet arbeid med det psykososiale miljøet i alle barnehager og skoler, og støtte til det enkelte barns læring og utvikling” (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 83).

At alle barn og unge opplever å være en del av et inkluderende klassefellesskap, er en viktig faktor for å skape et godt psykososialt miljø i skolen (Ogden & Rygvold, 2017, s. 20). I Meld. St. 6 (2019-2020) kan man lese at barn og elever som sliter med psykiske vansker og/eller er ensomme, kan ha en skoledag som er ekstra vanskelig (s. 21). Bru et al. (2016) poengterer at elever med psykiske vansker har et særlig behov for en inkluderende skole (s. 16). Vi ser at psykisk helse er i fokus både i teorien og i styringsdokumentet. Med tanke på at Bru et al. (2016) omtaler psykiske helseplager blant barn og unge som en stor helseutfordring, er dette fokuset viktig og bra. I Meld. St. 6 (2019-2020) står det også at utarbeiding av tiltak må skje

med alle elevene i tankene, enten det gjelder rammer for det psykososiale eller det fysiske miljøet, det pedagogiske tilbudet eller andre sider ved utviklingsarbeidet. For å støtte arbeidet med inkluderende fellesskap må spesialpedagogiske og allmennpedagogiske virkemidler ses i sammenheng (s. 90).

Når det gjelder å sette inn tiltak for å sikre et godt psykososialt miljø, trekkes også psykisk helse frem i Meld. St. 6. “Stadig flere barn og unge rapporterer om psykiske helseutfordringer. Forebygging, blant annet gjennom tiltak for et godt miljø i barnehage, skole og SFO, er sentralt” (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 100). Vi ser altså at viktigheten av et trygt og godt psykososialt miljø kobles tett opp mot inkluderingsprinsippet og psykisk helse. Blant annet trekkes det frem at “Et trygt og godt barnehage- og skolemiljø er vesentlig for å fremme barnas og elevenes trivsel, læring, utvikling og helse, og det forebygger fravær i skolen. Mobbing, vold, diskriminering, trakassering og andre krenkelser er uakseptabelt i barnehagen og skolen” (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 24). Som Ogden og Rygvold (2017) skriver, har et godt og inkluderende skolemiljø veldig mye å si for hvordan barn og unge klarer seg i skole og samfunn (s. 12).

4.2.2 Inkluderende fellesskap som politisk målsetning

Inkluderende fellesskap er en kategori som peker seg ut både i Meld. St. 6 og NOU 2019:23. I Meld. St. 6 fokuseres det på regjeringens mål for inkludering, hvordan man burde arbeide for å oppnå et inkluderende fellesskap, og hvor viktig riktig kompetanse på riktig sted er for inkludering. I NOU 2019:23 løftes utvalgets forslag og tanker rundt inkludering frem, og hvilken betydning et inkluderende fellesskap har for elevenes læring.

4.2.2.1 Meld. St. 6

I Meld. St. 6 legges regjeringens mål for et inkluderende fellesskap frem. “Regjeringen har som mål at alle barn og unge skal ha like muligheter til allsidig utvikling og læring, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger” (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 7). Det argumenteres for at tidlig innsats og inkluderende fellesskap er avgjørende for å sikre at alle elever kan nå sine ambisjoner og drømmer. Tar man et historisk tilbakeblikk påminnes man om at den

norske skolen har en lang tradisjon for å ekskludere elever fra den ordinære undervisningen, og at arbeidet mot en inkluderende skole ikke startet for alvor før på 1990-tallet. Da begrepet inkludering kom på banen, hadde man tidligere benyttet begrepet integrering, som innebar at elevene med spesielle behov ble plassert i det ordinære tilbudet (Morken, 2016, s. 170). Da man fant ut at integrering ikke nødvendigvis gjorde at disse elevene ble mindre segregert, ble altså inkluderingsbegrepet lansert. Selv om begrepet inkludering har vært en del av den norske skolehistorien i mange år nå, er idealet om et inkluderende fellesskap noe vi fortsatt må strekke oss etter. Det er krevende å få en inkluderende skole til å fungere i praksis fordi det krever ressurser, kompetanse og god organisering av utdanningstilbudet. Ogden og Rygvold (2017) skriver at tilgangen på ressurser er for dårlig, organiseringen ikke er god nok, og at kompetansen er for lav (s. 20). Dette er også noe vi finner igjen i Meld. St. 6 (2019-2020), hvor man poengterer at det overordnede målet er å videreutvikle kvaliteten i skolen, slik at alle elevene får lære, mestre og utvikle seg i et inkluderende fellesskap. For å få til det er kunnskap, kompetanse, kultur og kapasitet sentrale faktorer (s. 11). Vi ser altså at det er enighet i teorien og Meld. St. 6 (2019-2020) om at det må skje forbedringer og satsninger som har til hensikt å skape et inkluderende fellesskap og bedre kvalitet i skolen.

I Meld. St. 6 (2019-2020) trekkes det frem flere faktorer som kan bidra til å fremme et godt miljø og et inkluderende fellesskap. Et godt foreldresamarbeid, der skolen sørger for at foreldrene får medvirke i spørsmål som angår deres barn, er en av disse faktorene (s. 25). Elevmedvirkning er også en faktor som er viktig for å skape et inkluderende fellesskap. “De skal føle seg trygge og kunne erfare at de er betydningsfulle, og at de får medvirke i utformingen av sitt eget tilbud. Et inkluderende fellesskap omfatter alle barn og elever” (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 11). Både foreldremedvirkning og elevmedvirkning kan knyttes opp mot teorien om at det er viktig å ha et eierforhold til endringen som man ønsker å gjennomføre (Skogen, 2004, s. 50). Ved å involvere elevene og foreldrene i arbeidet med å skape et inkluderende fellesskap, vil man kunne oppnå at de får et eierforhold til ideen. Dette kan gjøre veien mot et inkluderende fellesskap enklere. Et inkluderende fellesskap handler ikke bare om å få med seg alle foreldre og elever, det forutsetter at alle involverte har en grunnholdning om at alle barn og unge, med sine ulikheter, hører til i fellesskapet. Universell utforming av uteområder, bygninger og pedagogikk er også en forutsetning for inkludering, slik at alle får lik tilgang til fellesarenaer, læremidler og andre virkemidler i det pedagogiske tilbudet (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 51).

I Meld. St. 6 (2019-2020) ser vi at kompetanse trekkes frem som en viktig faktor for å skape et inkluderende fellesskap. At de ansatte i skolen har god kompetanse og nære relasjoner til elevene er avgjørende for at vi får et godt og inkluderende utdanningsløp for alle (s. 8). I skolen er det allerede mye god kompetanse, men man ser at det er for store variasjoner rundt i landet. For å endre dette argumenteres det for at vi trenger et kompetanseløft som kan sikre et bedre tilpasset og mer inkluderende pedagogisk tilbud til alle barn uavhengig av hvor de bor (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 11). Siden det allerede er mye god kompetanse i skolen, kan teamarbeid være en nøkkel til kompetanseutvikling. Jenssen og Roald (2014) skriver at man er avhengig av teamarbeid i den moderne skolen for å utvikle et inkluderende fellesskap. Gjennom at lærerne deler erfaringer og diskuterer seg imellom, vil man kunne få et samarbeid som er profesjonsutviklende. For å få til en slik kollegabasert kompetanseheving er man avhengig av god organisering av teamene, og at samarbeidsprosessene er velfungerende (s. 227). “For å få god kvalitet på det ordinære tilbudet og lykkes med å skape et inkluderende fellesskap er det nødvendig med god kompetanse i barnehager og skoler og et godt samarbeid i laget rundt barna og elevene” (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 92). Dette kompetansehevende samarbeidet skal også gjelde tverrfaglig. Det vil si at støttesystemer som PPT og Statped også har en viktig forebyggende rolle her. Vi ser altså et fokus på kompetanseutvikling for å lykkes med å skape et inkluderende fellesskap, både i teori og Meld. St. 6 (2019-2020).

4.2.2.2 NOU 2019:23

Som Buli-Holmberg og Ekeberg (2016) skriver, er tilpasset, likeverdig og inkluderende opplæring overordnede skolepolitiske intensjoner (s. 23). I NOU 2019: 23 poengteres viktigheten av å få opplæring i et læringsfellesskap sammen med de andre elevene. Det argumenteres for at det kan bidra til at elevene lærer og utvikler seg både menneskelig og faglig, dersom elevene opplever sosial tilhørighet og sosialt fellesskap med medelevene (s. 307). Videre forklares det også i NOU 2019: 23, at det å være inkludert ikke bare handler om å være i klasserommet eller sammen med hele klassen. Noen ganger kan mindre grupper oppleves mer inkluderende for noen elever. Det å være inkludert handler for eksempel om å oppleve mestring sammen med andre, og forutsetningen om et fellesskap mellom elevene innebærer erkjennelse av mangfold og prinsippet om likeverd (s. 344). Buli-Holmberg og Ekeberg (2016) forklarer prinsippet om likeverdig opplæring som en del av

inkluderingsprinsippet. Likeverdig opplæring fordrer at lærere og elever har toleranse og aksept for forskjeller som en berikelse for det inkluderende fellesskapet. For å få til en likeverdig opplæring, må undervisningen tilpasses elevenes ulikhet. Det vil si at en type undervisning eller undervisningsopplegg ikke passer for alle (s. 23). Likeverdig opplæring innebærer at hver elev ikke behandles likt, men at man tar hensyn til ulike evner, forutsetninger og behov (NOU 2019: 23, s. 344). I NOU 2019: 23 hevder ekspertgruppen at en vanlig misforståelse handler om at inkludering innebærer at alle elevene alltid skal befinne seg i samme rom, og motta undervisning fra samme lærer. Det poengteres at mestring sammen med andre er sentralt når det kommer til inkludering som prinsipp (s. 352).

I NOU 2019:23 kommer det frem at utvalget anser at lovens formål er å tilrettelegge for at barn, unge og voksne får god opplæring i et godt miljø (s. 20). Forslagene til ny regulering med nye betegnelser skal føre til en forankring av felles forståelse og holdning i skolene om at alle elever har rett til å tilhøre et sosialt fellesskap (NOU 2019: 23, s. 282). Aktiv deltakelse i opplæringen understrekes som viktig for fellesskapet (NOU 2019: 23, s. 224). Bruken av assistenter og ufaglærte trekkes frem som en årsak til at spesialundervisningstilbudet ikke realiserer elevenes læringspotensial. Bruken av assistenter kan også ifølge ekspertgruppen føre til sosialt ekskluderende konsekvenser for elevene (NOU 2019:23, s. 352). Ogden og Rygvold (2017) peker også på bruken av lærerassistenter som en faktor som kan hemme inkludering (s. 21). Ved å benytte assistenter kan man sikre at flere elever er inne i klasserommet og får tett oppfølging, men systematiske kunnskapsoversikter har vist at støtten fra assistenter ikke alltid gis på en måte som fremmer inkludering. Ofte kan bruk av assistenter føre til at elever blir isolert fra medelevene, og det er viktig å vurdere om bruken av assistenter bidrar til elevenes faglige utvikling. Gjennom å gi lærerassistenter god veiledning og tid til planlegging, kan de ha en positiv funksjon (Ogden & Rygvold, 2017 s. 21). Vi ser altså at det i teori og styringsdokument pekes på utfordringer knyttet til inkludering og bruk av lærerassistenter. Dette handler også om hvorvidt elever skal motta undervisning inne i klasserommet, i mindre grupper eller individuelt. NOU 2019:23 poengterer at dette er en problemstilling som må vurderes konkret, og man må ta hensyn til elevenes muligheter for forsvarlig utbytte, at hovedregelen skal være mangfoldig fellesskap, og at elevene skal tilbringe så mye av tiden i klassen at de kan få sosial tilhørighet (s. 290). Universell utforming er viktig for at alle skal kunne ta del av fellesskapet. Som Lid (2020) skriver, tar prinsippet om universell utforming utgangspunkt i at ingen skal utestenges fra deltakelse i samfunnet. Selv om begrepet oftest benyttes i omtalen om et samfunn tilrettelagt

for alle uansett forutsetninger, kan prinsippet om universell utforming også ifølge Håstein og Werner (2014), sees i sammenheng med mulighetene for å oppnå tilpasset opplæring og inkludering i skolen (s. 22). I NOU 2019: 23 trekkes kravet om universell utforming av fysiske forhold, IKT og opplæringen frem som en viktig faktor som kan bidra til en helhetlig tenkning når det gjelder god opplæring i et inkluderende læringsmiljø (s. 369). Formuleringen kan minne om en forenkling av det engelske begrepet UDL, som omfatter hvordan det fysiske miljøet skal tilpasses og hvordan undervisningen skal legges opp for å få med alle elevene (Nelson, 2013, s. 24). Som Nelson (2013) skriver må man se på læringsmiljøet som en helhet, det fysiske stedet undervisningen skjer, ressursene som er tilgjengelige, og utformingen av undervisningsopplegget (s. 24). Bufdir (2020) er gjennom sitt høringsvar, positive til begrepsendringen fra tilpasset opplæring til universell opplæring, da dette kan bidra til å tydeliggjøre at alle elever har rett til inkluderende opplæring. Vi ser at begrepsendringen trekkes frem som en måte å arbeide mot at alle elever skal være en del av et inkluderende fellesskap. Ogden og Rygvold (2017) poengterer at skoleomfattende eller universelle tiltak som retter seg mot hele elevgruppen, kan virke forebyggende mot lærevansker og atferdsproblemer. De skriver videre at tiltak med lav intensitet rettet mot tilpasset sosial og skolefaglig opplæring med kompetent læringsledelse, kan være tilstrekkelig for rundt 80 prosent av elevene (s. 31).

4.3 Er det behov for en begrepsendring?

I dette kapittelet har vi samlet alle kategoriene fra analyseprosessen som sier noe om begrepene tilpasset opplæring og universell opplæring. Vi vil også kommentere begrepsendringen.

4.3.1 Tilpasset opplæring er et uklart begrep

I Meld. St. 6 (2019-2020) trekkes tidlig innsats frem som en viktig del av det å tilpasse opplæringen. Tilbudet som barna får i barnehagen og de første årene i grunnskolen skaper grunnlaget for hvordan de lykkes videre i utdanning og arbeidslivet (s. 12). Ogden og

Rygvold (2017) skriver at tidlig kartlegging og identifikasjon gjør det enklere for læreren å avgjøre hvor undervisningen skal begynne for hver enkelt elev (s. 13). Vi ser også at Meld. St. 6 (2019-2020) fokuserer på viktigheten av å sette inn tiltak umiddelbart når utfordringer avdekkes (s. 12). Elever som har lette, eller mindre omfattende vansker som kan utvikle seg til mer alvorlige problemer, har ifølge Ogden og Rygvold (2017) en tendens til å falle mellom to stoler. Årsaker til dette er at lærere ofte inntar en avventende holdning for å se om problemene bedres uten tiltak, og fordi mange skoler ikke har en forebyggende strategi for disse elevene (s. 31). Vi ser at teorien trekker frem “vente og se” holdningen hos lærere, og mangel på forebygging av utfordringer som et problem. I Meld. St. 6 (2019-2020) kommer det tydelig frem at denne problematikken tas på alvor, blant annet gjennom formuleringer som “regjeringen er opptatt av at barna får den hjelpen de trenger, raskt” (s. 48).

Meld. St. 6 (2019-2020) peker på utfordringer rundt at etterlevelsen av nåværende opplæringslov ikke er god nok. Blant annet står det at “kunnskapsgrunnlaget for meldingen viser at praksis ikke er i tråd med regelverket alle steder. Vi er helt avhengige av at kommuner og fylkeskommuner arbeider målbevisst for inkludering og tidlig innsats, og at de innfrir kravene som ligger i regelverket” (s. 10). Som vist i tabell 1, kom begrepene inkludering og tilpasset opplæring på banen tidlig i norsk skolehistorie. Likevel er det slik at det fortsatt diskuteres hvordan skolen på best mulig måte kan legge til rette for at alle skal kunne lære ut fra sine forutsetninger og evner (Håstein & Werner, 2014, s. 19). Dette fokuset er viktig, og vi ser også at Meld. St. 6 (2019-2020) trekker frem at konsekvensen av at elever får hjelp for sent, og møtes med for lave forventninger, kan være at de utvikler seg saktere og lærer mindre. Dette vil kunne forebygges med et bedre tilrettelagt pedagogisk tilbud (s. 9).

En annen utfordring som kommer frem i Meld. St. 6 (2019-2020) omhandler skolenes fremgangsmåte for å sikre at lærerne vurderer om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen gjennom tilpasset opplæring (s. 42). Betegnelsen “tilfredsstillende utbytte” kan problematiseres i seg selv, for hvem er det egentlig som skal bestemme hva som er tilfredsstillende utbytte for elevene. Uansett kommer det frem i Meld. St. 6 (2019-2020), at omtrent 40 prosent av skolene som ble kontrollert ikke hadde en tilfredsstillende fremgangsmåte for å sikre dette (s. 42). Det vil si at mange elever kan ha et utbytte av opplæringen som ikke er tilfredsstillende, uten at skolen krever at lærerne vurderer dette. Når det gjelder retten til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, som trer i kraft dersom eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av tilpasset opplæring, viser det seg at dette heller ikke alltid er løsningen. Nordahl-rapporten viser at spesialundervisning i flere tilfeller kan

gjennomføres på en måte som fører til at barn og unge får et dårligere tilbud enn dersom de hadde fulgt det ordinære opplæringstilbudet med tilpasset opplæring (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 49). Her ser vi altså at Meld. St. 6 peker på utfordringer knyttet til etterlevelse av regelverket både når det gjelder tilpasset opplæring og spesialundervisning. “Dette er bekymringsfullt og tilsier at praksis må endres” (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 49). Hvordan man kan endre praksis for å løse disse utfordringene er interessant. Muligens kan en endring av opplæringsloven bidra til at regelverket blir lettere å etterleve, og at skolen kan ta et steg i riktig retning?

I Meld. St. 6 trekkes det frem ulike måter man kan arbeide for å oppnå tilpasset opplæring. Igjen ser vi at universell utforming nevnes: “Med universell utforming av digitale læremidler vil fagstoff og oppgaver bli bedre tilgjengelige for en større del av elevene. Det finnes også et stort utvalg spesialiserte ressurser og verktøy som er tilpasset spesifikke utfordringer elevene kan ha” (s. 33). For eksempel kan vi se at Rygvold (2017) peker på digitale verktøy som gunstig for å støtte funksjonell lesing og læring av fagstoff for elever med lese- og skrivevansker (s. 56). I Meld. St. 6 ser vi også et fokus på tilpasset opplæring for elever med stort læringspotensial. Blant annet utvikler Utdanningsdirektoratet en e-læringsmodul for at lærere i skolen og ansatte i PPT skal kunne tilegne seg bedre kompetanse i å tilrettelegge for disse elevene (s. 51). Idsøe (2014) skriver at manglende kunnskap om læring hos elever med stort læringspotensial, samt manglende relevant pedagogisk kunnskap og effektive undervisningsmetoder kan hindre lærere i å tilrettelegge opplæringen for disse elevene (s. 174). Vi ser altså igjen at kompetanseheving fremmes som et virkemiddel for å bedre opplæringstilbudet.

4.3.2. Utfordringer med opplæringsloven påvirker opplæringstilbudet

I NOU 2019: 13 står det beskrevet at lov- og regelspråk er en særegen sjanger, og at tilbakemeldingene fra aktørene som bruker det juridiske innholdet i det daglige finner det utfordrende å jobbe seg inn i det juridiske innholdet i opplæringsloven (s. 19). Videre står det skrevet at “Undersøkelser viser at skjønnsbegreper, uoversiktlig tekststruktur og manglende navigeringshjelp gjør det vanskelig å orientere seg og skape mening i loven” (NOU 2019: 23, s. 183). Dokumentet peker på betydelig store kostnader både personlig, økonomisk og sosialt om uklarhetene i opplæringsloven gjør at rettsikkerheten ikke blir ivaretatt i sin helhet (NOU

2019: 23, s. 183). Dermed er det interessant å kunne lese i § 10-2 i opplæringsloven at “Skoleeigar kan, så langt det er nødvendig, fråvike kravet om relevant kompetanse i undervisningsfag i tilfelle der skolen ikkje har nok kvalifisert undervisningspersonale i faget. Det må takast stilling til dette for kvart skoleår.” (Opplæringsloven, 1998). Kan aktørens utfordringer ved bruk av det juridiske innholdet i loven bli sett i sammenheng med hvor god kompetanse de har, og hvor godt grunnlag de har for å være rustet til å møte lovverkets tekst? Utdanningsforbundet (2018) skriver at for å sikre at opplæringen innehar gode rammebetingelser som gir utvikling både faglig og personlig vekst, kreves det at barna møter kompetente fagfolk i det daglige (s. 4). Det kan dermed videre tenkes at det er en sammenheng mellom utdanningsnivået og hvordan kompetente fagfolk er med på å sikre rettsikkerheten. Funn i NOU 2019: 23 viser at de peker på den samme utfordringen ved dagens opplæringslov: “Mange av aktørene som regelverket retter seg mot, har ikke juridisk kompetanse. Det er ofte en manglende kobling mellom faglig-pedagogisk og juridisk kompetanse lokalt” (NOU 2019: 23, s. 19). Ifølge NOU 2019: 23 blir dermed viktige prinsipper om likhet og verdighet og rettssikkerheten utfordret om reglene blir tolket feil (s. 19).

Vi ser altså at det er utfordringer knyttet til opplæringslovens ivaretagelse av rettssikkerhet og det inkluderende prinsippet. Dette kan vi knytte opp mot vårt andre forskningsspørsmål som handler om kompetanse og kompetanseutvikling, og hva dette har å si med tanke på inkluderingsprinsippet. Dermed spør vi i videre arbeidet som handler om utfordringen med dagens opplæringslov: Ligger den største utfordringen i hvordan det juridiske innholdet i opplæringsloven er bygd opp og skrevet? Eller er det ansettelse av ukvalifisert undervisningspersonell med manglende kobling mellom faglig og juridisk kompetanse som er det største problemet? Funn i arbeidet med NOU 2019: 23 peker på at 5,8 prosent av lærerne i grunnskolen ikke oppfylte kompetansekravene for ansettelse i skoleåret 2018 – 2019 (s. 644). Disse 5,8 % er altså personer som er ansatt i lærerstillinger, men hva med alle de som er ansatte i assistent- eller spesialpedagogstillinger, som ikke oppfyller kompetansekravene? Antakelig er disse tallene enda større, og det vil si at det er elevene med størst behov for kompetente lærere som har mest tid med personer som ikke innehar riktig kompetanse.

I Meld. St. 6 (2019-2020) understøttes også utfordringen med at for mange av elevene som trenger særskilt tilrettelegging, blir fulgt opp av assistenter uten relevant fagkompetanse (s. 46). Hvilke konsekvenser kan dette føre til når det gjelder inkluderingen av disse elevene, når de har en lærer med manglende kompetanse som binder sammen det faglig pedagogiske

og det juridiske? Utdanningsforbundet kommer med et innspill i NOU 2019: 23 der de skriver at de mener at loven i for stor grad åpner opp for ansettelse av søkere som ikke oppfyller kompetansekravene for å jobbe i skolen, og at regelverket derfor praktiseres slik at skolene får for mange ukvalifiserte ansatte (s. 501). Kan dette være en av opplæringslovens store utfordring for å ivareta rettsikkerheten og det inkluderende arbeidet? Er lovverket for åpent? Det er nedfelt i opplæringsloven § 10-11 at personer som ikke er ansatt i en lærerstilling ikke ha *ansvaret* for opplæringen (Opplæringsloven, 1998). Dermed kan det legges til grunn at det i dag bare er personer som er ansatte i lærerstilling som sitter med dette ansvaret. På den ene siden kan vi ikke se bort ifra de 5, 8 % av lærere som var ansatt i norsk skole i skoleåret 2018 – 2019, og assistenter som blir tildelt spesialpedagogiske oppgaver. Samtidig forklarer NOU 2019: 23 et fokusskifte på hvor ansvaret skal ligge, og at det juridiske ansvaret er det kommunen som har:

Det er etter utvalgets oppfatning klart at det handler om et faglig ansvar og ikke et juridisk, økonomisk og administrativt ansvar, som det er kommunen som har. Det er derimot uklart hvilke konkrete oppgaver som ligger til det faglige ansvaret for opplæringen. Hensikten med kompetansekravene for tilsetting i en lærerstilling er å sikre at de som gir opplæringen, har tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppgaven. Etter utvalgets vurdering oppnår man ikke hensikten med kompetansekravene hvis det ikke samtidig stilles krav om at visse oppgaver bare kan utføres av personer som oppfyller kompetansekravene. Utvalget foreslår derfor å regulere hvilke oppgaver i skolen som må utføres av en lærer. (NOU 2019: 23, s. 512)

På bakgrunn av dette kan det muligens være nyttig med et fokusbytte. Selv om det kan tenkes at ivaretagelse av loven skjer på flere nivåer, har alle et ansvar for å ivareta rettsikkerheten uansett hvilket nivå i utdanningssystemet man er i. Kommunen og skoleadministrasjonen har et juridisk ansvar å tilse at kompetente fagfolk blir ansatt i undervisningsstillinger, og lærere har på sin side det faglige ansvaret for opplæringen. Dette kan sees i sammenheng med det Bjørnsrud (2015) skriver om at det er nødvendig at pedagogiske ledere ser sammenhengen mellom læreres læring og elevens læring (s. 18). På denne måten kan det forstås at kompetanseutvikling, og ansettelse av kompetente fagfolk, er sentralt for å ivareta rettsikkerheten og viktige prinsipper som inkludering. Vi ser at NOU 2019: 23 peker på problemer knyttet til dagens praktisering av lovverket som skal ivareta et godt utdanningstilbud for alle. Siden teorien understreker at elever er avhengige av å møte kompetente lærere, er det bemerkelsesverdig at lovverket åpner opp for at ufaglærte kan

ansettes i skolen. I opplæringsloven finner vi nemlig denne lovteksten: “Skoleeigar kan, så langt det er nødvendig, fråvike kravet om relevant kompetanse i undervisningsfag i tilfelle der skolen ikkje har nok kvalifisert undervisningspersonale i faget. Det må takast stilling til dette for kvart skoleår” (Opplæringsloven, 1998, § 10-2).

I lys av diskusjonen om ansvarsfordelingen av det juridiske innholdet, kan det være interessant å lese hva funn i materialet sier om dette etter nærmere lesning om forholdet mellom lærerens og ledelsens rollefordeling:

Hovedandelen av lærerne svarer likevel at de bare «i noen grad følges opp» når det gjelder overholdelse av regelverket. Som omtalt i kapittel 9.3.3, er det også undersøkelser som viser at rektorer vier lite oppmerksomhet til regelverket i dialogen med lærerne, og at det i liten grad er formaliserte systemer på skolene for å sikre at lærerne oppdateres fortløpende om lovverkets bestemmelser. (NOU 2019: 23, s. 133).

Samtidig pekes det på at hovedandelen av lærerne antas å ha generelt mindre kunnskap om regelverket enn det rektorene innehar (NOU 2019: 23, s. 123). Det kommer til syne at lærere og ledelsen av skolen etterspør krav til hverandre som aktører. På den ene siden mener flere rektorer og ansatte i kommuneadministrasjonen at lærere bør ha bedre kjennskap til loven, og at lærere selv burde ta større ansvar i sin profesjon til å passe på at reglene blir overholdt (NOU 2019: 23, s. 123). På den andre siden står det beskrevet i dokumentet at rektorer og ansatte i kommuneadministrasjonen i liten grad reflekterer over hvilket ansvar de selv har som ledende aktør for at lærere får tilbud om å tilegne seg den kunnskapen de trenger (NOU 2019: 23, s.123). Dette kan antyde at det finnes en uoverensstemmelse i kollegiet som det kan være viktig å trekke frem. Ifølge Bjørnsrud (2015) ligger kraften i arbeidet med skolebasert kompetanseutvikling i holdningen til læring og utvikling, ikke bare hos skoleledelsen, men i hele kollegagruppen (s. 19). Rønning og Skogvold (2010) underbygger også behovet for at ledelsen og lærere for at det finnes en felles erkjennelse for hva som bør endres og hvordan arbeidet bør gjennomføres (s. 121). Det betyr at det daglige samarbeidet må bygges på et gjensidig utviklingsarbeid, der virksomheten sammen reflekterer og tar tak i kravene om endring og oppfølging. Videre i NOU 2019: 23 pekes det også på lærernes kjerneoppgave som er elevenes opplæring, og at reglene kan føre til en mengde ulike oppgaver som går utover det arbeidet som er viktig (s. 131). Det Norske Lektorlaget blir trukket fram i dokumentet som peker på utfordringene som har kommet frem som følge av økte elevrettigheter. Dokumentasjonskravene går ut over tiden som kunne vært brukt på å

undervise (NOU 2019: 23, s. 131). Som en reaksjon på denne utfordringen er det etter utvalgets oppfatning at regelverksetterlevelse ikke blir en prioritert oppgave når det oppjonerer mot andre oppgaver (NOU 2019: 23, s. 131). Med funn som omhandler utfordringer knyttet til økte elevrettigheter og hvordan dette kan opponere og utkonkurrere andre oppgaver, lager vi et nytt underkapittel for å synliggjøre dette i større grad:

4.3.2.1 Utfordringer i spennet mellom individuelle rettigheter og fellesskapet

I NOU 2019: 23 kan man lese at regelverket som i stor grad er orientert mot den enkelte elev, kan føre til spenninger mellom individuelle rettigheter og det kollektive hensynet som gjelder hele elevgruppen (s. 118). Utvalget ser heller ikke bort ifra at utfordringene som skiller spesialundervisning og skolemiljø fra hverandre også kan skyldes de vurderingene som må gjøres på faglig og pedagogisk grunnlag som reglene legger opp til (NOU 2019: 23, s. 118). Siden mange av oppgavene til en lærer, samt innholdet og omfanget av spesialundervisningen beror på skjønnsmessig vurdering (NOU 2019: 23, s. 345), peker utvalget på utfordringene ved at de politiske dokumentene i dag ikke har en tydelig innholdsbeskrivelse av tilpasset opplæring, samtidig som det er en utfordring å finne ut hva som skiller spesialundervisning og ordinærundervisning (NOU 2019: 23, s. 348). Finnes det dermed et begrep som kan være dekkende, og går vekk fra det individfokuserede? I NOU 2019: 23 legges forslaget om det nye begrepet universell opplæring frem. Utvalget foreslår en lovtekst for en ny opplæringslov som lyder slik: “§ 10-1. Universell opplæring. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for universell opplæring, det vil seie at opplæringa skal vere tilfredsstillande for flest mogleg utan individuell tilrettelegging” (NOU 2019: 23, s. 31). I denne foreslåtte paragrafen er det særlig “uten individuell tilrettelegging” som er interessant for oss med tanke på oppgavens problemstilling. Betyr det at vi i større grad beveger oss vekk fra individuelle rettigheter? Det kan forstås som et fokusbytte der det er skolen som arena som skal være så imøtekommende og bred at den ivaretar alle elevene uansett forutsetning. Kan dette sees i sammenheng med det Haug (2020) skriver om komplementaritetsteorien? Når kvaliteten på den ordinære undervisningen er høy, reduseres behovet for særskilte tiltak. Slik fungerer det også omvendt. Om kvaliteten på den ordinære opplæringen er lav, øker behovet for særskilte og ekstra tiltak (Haug, 2020, s. 24). Kan begrepet universell opplæring minske spennet mellom individuelle rettigheter og fellesskapet, og gjennom fokusbytte bedre inkludering i skolen?

Selv om utvalget peker på at regelverket i stor grad er individfokusert, blir det trukket frem at det har blitt gjort undersøkelser som viser at enkeltelever med særskilte behov i liten grad blir ivaretatt, og det dermed ikke er grunnlag for å konkludere med at opplæringsloven i for stor grad setter individuelle hensyn foran fellesskapet (NOU 2019: 23, s. 118). Om det er slik at den individuelle rettigheten og hensynet til den enkelte i liten grad blir ivaretatt i praksis, går det likevel utover fellesskapet da? Selv om regelverket i dag retter seg sterkt mot den enkelte elev, ser man gjennom undersøkelser at enkeltelevers særskilte behov i liten grad blir ivaretatt. Hvordan kan man da argumentere for at tiden man bruker på individuelle rettigheter går utover fellesskapet? Ligger utfordringene et annet sted?

I materialet finner man også beskrevet at det er en utfordring at innholdet og omfanget av spesialundervisning beror på en skjønnsmessig vurdering fordi opplæringsloven ikke gir kriterier som er konkrete som skal ivareta individuelle hensyn (NOU 2019: 23, s. 345). Videre står det at: “Kriteriet «likeverdige» gir heller ingen presis angivelse av det nærmere innholdet i eller omfanget av opplæringen elever med behov for spesialundervisning har krav på.” (NOU 2019: 23, s. 345). Kan en opplæringslov som ikke har presise kriterier, og som beror på stor grad skjønnsmessig vurdering være en sentral utfordring for å ivareta prinsippet inkludering? Ifølge Buli-Holmberg og Ekeberg (2016) handler inkludering om deltagelse i fellesskapet, men like mye om individuell tilpasning (s. 23). Når vi har styringsdokumenter som bruker begrepet “likeverdige” for å dekke beskrivelsen av omfanget for spesialundervisningen, må vi stoppe opp og undre. Betyr det at opplæringen er inkluderende når den er likeverdige? Hva innebærer likeverdige opplæring? Ifølge Buli-Holmberg og Ekeberg (2016) fordrer begrepet likeverdige opplæring at lærere og medelever har en forståelse og toleranse for ulikhetene mangfoldet bringer, og ser på det som en berikelse for fellesskapet (s. 23). Dette kan bety at man skal se på elevens egenart og tilpasse opplæringen etter behovene som er der. Videre skriver Buli-Holmberg og Ekeberg (2016) at man skal påse at opplæringen er likeverdige gjennom å differensiere, og at begrepet ikke må forveksles med likhet (s. 23). Selv om funn i NOU 2019: 23 viser at det ligger en utfordring i de manglende presise kriteriene, samt innehar innhold åpen for tolkning for å ivareta individuelle hensyn, kan begrepet likeverdige opplæring gi oss en pekepinn på å fordre oss til et fokusbytte som avsnittet under skal ta et nærmere dypdykk i. Det handler om hvilket grunnsyn man kan ha i møte med elevenes ulikheter, og en eventuell begrepsendring som kan være i ferd med å skje som kan beskrive dette nærmere.

4.3.3 Behov for endring? Fra tilpasset opplæring til universell opplæring

Begrepet tilpasset opplæring har blitt benyttet i flere tiår, og kan sees på som et begrep som har vært politisk vellykket. Selv om det har fått mye plass i utallige av bøker, avhandlinger, artikler og styringsdokumenter, har det vært utfordrende for praksisfeltet å forholde seg til det (Jenssen & Lillejord, 2009, s. 15). Dette understrekes gjennom funn i NOU 2019: 23 som viser til leserundersøkelser av opplæringsloven som peker på at informantene synes loven inneholder en rekke ord og uttrykk, både juridiske og skolefaglige, som er tvetydige og vanskelige å forstå. Tilpasset opplæring er et av begrepene som omtales som utfordrende å forstå (s. 126). Buli-Holmberg og Ekeberg (2016) peker på at utfordringen med tilpasset opplæring kan være at det ikke finnes noen fasit på hvordan man skal drive tilpasset opplæring, og at det i seg selv skaper en uforutsigbarhet for lærere (s. 23-24).

Gjennom arbeid med teorien ser vi at tilpasset opplæring er en betegnelse som både har blitt oppfattet som en smal og vid forståelse. Den smale forståelsen av tilpasset opplæring handlet ofte om den individuell tilrettelegging av opplæringen, mens den vide betegnelsen tegnet et bilde av at opplæringen innenfor felleskapets rammer skal på best mulig måte legges til rette for å skape et tilfredsstillende utbytte av opplæringen (Nordahl, 2014, s. 129, Haug, 2020, s. 23). Når et begrep kan bety så mangt, samt ha ulike forståelser, hvilke føringer legger det for arbeidet for å sikre et inkluderende opplæringstilbud? For å gjøre tilpasset opplæring enklere å forholde seg til for pedagoger, foreslår Jenssen og Lillejord (2009) at skolen skal ta kontroll over begrepet, slik at det kan bli et sentralt profesjonsbegrep med klare definisjoner. Vil dette bidra til å skape et felles faglig fundament som vil stå stødig i visjonene om skolen som kan forandres i årene som kommer? Selv om Jenssen og Lillejord skriver at lærere og skolen kan ta kontroll over begrepet tilpasset opplæring med tiden, kan det nå se ut til at det er et nytt begrep på trappene, som potensielt kan erstatte begrepet tilpasset opplæring. I NOU 2019: 23 står det skrevet: “Utvalget mener at betegnelse «tilpasset opplæring» og «spesialundervisning» ikke er gode og treffsikre nok til at de bør videreføres i ny lov. Utvalget foreslår derfor å innføre nye betegnelser for å beskrive innholdet på en mer hensiktsmessig måte” (s. 366).

Vi har nå noen antagelser om at det er en begrepsendring på trappene. Spørsmålet videre vil være hvilke konsekvenser vil en eventuell begrepsendring ha for arbeidet som skal ivareta

prinsipper for inkludering? Kan det føre til en endring i praksis, eller vil det kun være en endring av definisjon og ordlyd? Funn i materialet viser at det i dag er svært mange som får spesialundervisning, og gutter troner øverst på statistikken. Til tross for betydelig politisk satsing på tilpasset opplæring i skolen, øker andelen elever som får spesialundervisning (NOU 2019: 23, s 352). Når målsetningen med tilpasset opplæring er en opplæring som favner flest mulig, og som skal gi tilfredsstillende utbytte til majoriteten av elevene, kan man forstå at det er ønskelig med en endring. NOU 2019: 23 beskriver det slik: “Utvalgets forslag til ny regulering med nye betegnelser har som mål å forankre en felles forståelse og holdning i skolene om at alle elever har rett til å tilhøre et sosialt fellesskap” (s. 282). Å gjøre en endring på begreper som skaper utfordringer i praksis, kan være en inngangsport for å skape en styrket pedagogisk plattform, som igjen styrker arbeidet for en inkluderende praksis, spesielt for elever som får spesialundervisning. Begrepsendringen som vi skal fokusere nærmere på er endringen fra tilpasset opplæring til universell opplæring. Funn i NOU 2019: 23 viser at tilpasset opplæring i vid forstand kan betegnes som universell utforming av opplæringen, og utvalget foreslår derfor å endre betegnelsen tilpasset opplæring til universell opplæring. Forslaget innebærer harmonisering av betegnelser i lovgivningen og ingen endring av rettstilstanden (NOU 2019: 23, s. 367).

Den universelle opplæringen skal prege kvaliteten på den ordinære opplæring for alle elever, og den skal gjelde alle elevene (Haug, 2020, s. 20-21). I NOU 2019: 23 legger utvalget frem et forslag til en lovtekst for den nye opplæringsloven som lyder slik: “§ 10-1. Universell opplæring. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for universell opplæring, det vil seie at opplæringa skal vere tilfredsstillande for flest mogleg utan individuell tilrettelegging” (s. 31). I denne formuleringen står fellesskapet sterkt, og man beveger seg lenger unna individualiseringen som lå under begrepet tilpasset opplæring tidligere. Formuleringer som “den enkelte elev” er ikke å finne her. Likevel merker vi oss noen interessante funn. På den ene siden ser vi at NOU 2019: 23 bemerker at det er en utfordring at elevene ikke har en individuell rett til tilpasset opplæring. Dette innebærer at elevene ikke har en lovfestet rett til å klage på at de ikke har fått tilpasset opplæring (s. 341). På den andre siden viser det seg også at en begrepsendring ikke blir en endring av rettstilstanden (NOU 2019: 23, s. 367). Spørsmålet da er hvis det ikke blir en lovpålagt endring, men kun en begrepsendring, hvilken nytte gir det da? Som Reite (2020) skriver i sin kritikk av begrepsendringen, kan denne endringen føre til at skoleeier med loven på sin side, kan avvise ønsker om undervisning i mindre grupper eller andre individrettede tiltak (s. 23). Reite (2020) er også bekymret for at

lovendringen kan føre til forvirring, og i verste fall føre til et dårligere opplæringstilbud for elevene (s. 21). Dysleksi Norge (2020) deler også denne bekymringen om at begrepsendringen kan føre til misforståelser i sitt høringsvar (s. 4). Vi ser altså at det er bekymring knyttet til kvaliteten på opplæringstilbudet og elevenes individuelle rettigheter ved en begrepsendring. Likevel ser vi formuleringer som denne i NOU 2019: 23: “Selv om endringen til universell opplæring ikke innebærer en reell endring sammenlignet med dagens krav til tilpasset opplæring, knyttes universell opplæring tettere opp til det som i dag heter spesialundervisning (individuell tilrettelagt opplæring)” (NOU 2019: 23, s. 622). Vi har forståelse for at usikkerhet og negative tanker til endring dukker opp i forbindelse med begrepsendringen, men er usikre på om denne bekymringen for at elevenes opplæringstilbud skal bli dårligere er berettiget.

Ifølge Haug (2020) handler et argument som taler for begrepsendring om at ved å benytte ordet *universell*, vil det skape en nærmere sammenheng mellom opplæringsloven og diskrimineringsloven (s. 21). Dette er også noe som Statped trekker frem i sitt høringsvar. Medin og Merkesdal (2020) skriver at Statped ser behovet for å rydde i begrepene som benyttes om barn og unges opplæringstilbud, og at de ser at det kan være hensiktsmessig å rette blikket mot begreper som finnes i andre aktuelle lover (s. 7). Et annet argument som taler for begrepsendringen, er at tilpasset opplæring etter sin ordlyd, kan oppfattes som særskilt eller individuell tilrettelegging av opplæringen. Selv om begrepet har vært tillagt ulikt innhold gjennom skolehistorien, er det nå i utdanningspolitikken ment å bety at opplæringen innenfor et fellesskap skal tilrettelegges på en måte som gjør at den favner så mange som mulig (NOU 2019: 23, s. 367). Gjennom å endre til begrepet universell opplæring ønsker man å tydeliggjøre og signalisere at skolen skal gi en opplæring som er rettet mot alle elever. I NOU 2019:23 beskrives universell opplæring som en faglig, metodisk og sosial tilpasning av opplæringen som skal føre til at elever får realisert potensialet sitt i størst mulig utstrekning innenfor fellesskapet, og minske behovet for egne ordninger for enkeltelever (s. 722). Tidligere har vi pekt på utfordringer knyttet til dagens opplæringslov og uklarheter i språk og begreper. Gjennom begrepsendringen ser vi altså at utvalget i NOU 2019: 23 fremmer en lovtekst som skal være enklere å forholde seg til og forstå. Siden betegnelsen tilpasset opplæring i vid forstand kan forstås som universell utforming av opplæringen, vil endringen bare være en del av en helhetlig endring av betegnelser og inndeling av reglene om den generelle og individuelle tilretteleggingen av opplæringen (NOU 2019: 23, s. 662).

Siden den nye opplæringsloven ikke har kommet enda, kan vi ikke si med sikkerhet at det vil skje en begrepsendring. Vi kan heller ikke uttale oss om hva en eventuell begrepsendring kan føre til med tanke på endringer av dagens praksis. Vi kan bare poengtere at denne endringen allerede ser ut til å ha kommet ganske langt med tanke på hvordan den presenteres og omtales i NOU 2019: 23. Siden begrepet tilpasset opplæring omtales som et politisk konstruert begrep, og har vært tillagt ulik betydning gjennom skolehistorien, bekymrer Ulvestad (2020) seg for at det samme skal skje med universell opplæring. Nye begrep kan fylles med innhold og defineres underveis. Dette kan føre til at vi ikke ser konsekvensene før det er for sent, slik at de blir brukt til å underbygge en praksis vi ikke kan stå inne for (Ulvestad, 2020). Som vi kan se av tabell 1, har begrepsendringer funnet sted tidligere, og vi tviler på at det er noen som ser tilbake og mener at det var dumt å endre begrepet integrering til inkludering for eksempel. Kanskje er det slik at tilpasset opplæring ikke lenger er et optimalt begrep, og at universell utforming kan gjøre det enklere å fokusere på det inkluderende fellesskapet og en opplæring som skal være for alle elever? Samtidig vil det antakelig ikke være ideelt dersom universell opplæring også blir et begrep som vil tillegges nytt innhold og endre definisjon på samme måte som vi har sett med tilpasset opplæring. Da vil det muligens kunne lede til den samme forvirringen man har sett når det kommer til hva tilpasset opplæring egentlig betyr. Vi anser at det er positivt med faglige diskusjoner og samtaler, og vi er heller ikke negative til denne begrepsendringen. Det blir veldig interessant å se hva som faktisk blir utfallet når opplæringsloven publiseres.

Det er fremdeles uvisst hva som vil skje med lovutkastet. Det som er viktig for vår forståelse i arbeidet med oppgaven, er å være oppmerksomme på at en begrepsendring er en måte å introdusere behovet for en endring på. Haug (2020) skriver at nye begreper signaliserer ønske om en ny praksis (s. 21). Det er ingen røyk uten ild, er også et ordtak. Dermed kan det forstås at det er et underliggende ønske, og kanskje et behov for en endring i hvordan man forstår skolen. Historien viser at det har skjedd endringer mange ganger (tabell 1). Visjonen om en inkluderende skole startet for mange tiår siden, men veien dit har vært preget av ulike praksiser og introduksjoner av ulike begreper, og ikke minst ulike grunnsyn for å få det til. Spørsmålet er om bare en begrepsendring alene kan skape ny praksis? Ligger det så mye makt i ord? Nødvendigvis er det ikke slik det fungerer, skriver Haug (2020), og peker på at det kan være en utfordring å bedre kvaliteten på opplæringen kun basert på en ny visjon og forståelse av skolen, og at endringer i skolen ikke alltid blir slik man hadde tenkt. (s. 21)

En kan kalle begrepet for politisk vellykket, men det har vært utfordrende for praksisfeltet å forholde seg til (Jenssen & Lillejord, 2009, s. 15). Siden det er et begrep som har blitt mye brukt, endret innhold i, og favner så stort, er det ikke bedre om man bare tar vare på det man har jobbet så hardt med? Begrepet tilpasset opplæring har også fått en teoretisk og praktisk tyngde ved seg som gjør at begrepet er mer fruktbart enn noen gang (Haug, 2020, s. 21). Hvorfor kaste det vekk nå? Hva med å ta med det beste, og forkaste det dårligste? Eller er det slik at universell opplæring symboliserer det beste tatt ut ifra tilpasset opplæring?

4.3.4 Individuelle rettigheter i møte med begrepsendringen

I kapittelet ovenfor kunne man lese at NOU 2019: 23 skriver at når elevene ikke har en individuell rett til tilpasset opplæring, innebærer det at elevene ikke har rett til å klage på at de ikke har fått tilpasset opplæring (s. 341). Hva gjør det med den inkluderende praksisen når man ikke har mulighet til å klage om man ikke har fått tilpasset opplæring? På den ene siden kan man forstå at det kan bli utfordrende for rettsikkerheten når det ikke finnes en klageordning som skal påse at elevene får det de har rett på. På den andre siden svarer brukerorganisasjoner i negativ forstand på utvalgets utredning i NOU 2019: 23- De deler en bekymring om at begrepsendringen kan føre til misforståelser (Dysleksi Norge, 2020, s. 4). Det som er interessant å kunne peke på, er at utvalget i NOU 2019: 23 viser til en leserundersøkelse om opplæringsloven som viser at informantene synes loven inneholder en rekke ord og uttrykk som er tvetydige og vanskelige å forstå. Begrepene tilpasset opplæring og tilfredsstillende utbytte er de som ofte blir pekt på som utfordrende (NOU 2019: 23, s. 126). Hvorfor er da noen brukerorganisasjoner negative til en eventuell begrepsendring om de som praktiserer loven finner den vanskelig å forstå og omsette i sin profesjon? Hva er de redde for skal skje med den individuelle rettigheten? Videre i NOU 2019: 23 står det at ved at opplæringen er universell, skal opplæringen være tilfredsstillende for flest mulig uten individuell opplæring (s. 31).

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) (2020) stiller spørsmål til formuleringen som de mener etterlater et inntrykk av at skolen ikke er forpliktet til å tilrettelegge den ordinære opplæringen til hver elev (s. 7). På den ene siden støtter (FFO) utvalgets tankegang om at det universelle skal gjøre skolen til en arena som skal bedre det ordinære tilbudet, men at et nytt begrep i seg selv ikke er nødvendig da den ikke vil gi noe klarere innhold enn dagens tilpasset opplæring gjør fra før (s. 7). I hvilken retning ønsker man at skolen skal ta? Skal vi

ta et individfokus, eller legge fokuset over på hvilket ansvar skolen har for å innlemme alle? Det kan være aktuelt å se tilbake på historien hvilket grunnsyn som var regjerende og hvilke verdier som stod sentralt. Tilpasset opplæring med fokus på individualisering stod sterkt i 1997 til 2005 (Jensen & Lillejord, 2009, s. 7). I de senere årene ser man i de politiske dokumentene som er publisert etter 2005 at hensynet til den enkelte elev blir balansert mot hensynet til fellesskapet. Dermed kan det forstås som at tidsepoken nært opp mot denne tid retter mer oppmerksomheten mot utdanning som et verktøy for å utjevne sosiale ulikheter. Siden funn i NOU 2019: 23 peker på at tilpasset opplæring er et begrep som er blitt tillagt ulikt innhold gjennom tidene (s. 367), er det aktuelt å reflektere over om det vil overleve de nye politiske kastevinder med nye visjoner som kommer på trappene. Med historien i minne, samt oppmerksomheten rettet mot hva som kan skje med ny opplæringslov og begrepsendring, kan det forstås at en endring er på vei. Det er tydelig at de sterke kritiske innspillene som kommer fra brukerorganisasjonene, kommer fordi de kjemper for sine egne rettigheter i systemet vårt. De er bekymret for i hvor stor grad de individuelle rettighetene blir ivaretatt om fokuset blir flyttet vekk fra individet.

4.4 Kompetanseutvikling

I dette kapitlet har vi samlet kategoriene fra Meld. St. 6 (2019-2020) og NOU 2019: 23 som sier noe om kompetanseutvikling. Denne hovedkategorien kom til fordi tematikken var så fremtredende i styringsdokumentene da vi foretok nærlesing og tekstgraving tidlig i analyseprosessen. Vi så at “kompetanse” fikk henholdsvis 182 treff i Meld. St. 6 (2019-2020), og hele 1201 treff i NOU 2019: 23. I Tillegg var det 54 treff for “kompetanseutvikling” i Meld. St. 6 og 45 treff i NOU 2019: 23. Siden tematikken fanget vår oppmerksomhet underveis i lesningen, og tekstgravingen viste at begrepene ble omtalt mange ganger, valgte vi å inkludere det i vår analyseprosess.

4.4.1 Ansatte med relevant kompetanse er spesielt viktig for elever med spesielle behov

Som vi har pekt på tidligere i oppgaven trekkes kompetanseutvikling og kvalitetsutvikling frem som viktig både for det inkluderende fellesskapet og for å bedre opplæringstilbudet. Som Skogen (2004) skriver, er det slik at våre skoleintensjoner bare vil kunne realiseres gradvis gjennom et kontinuerlig forbedringsarbeid. Dette kontinuerlige forbedringsarbeidet kan kalles for innovasjonsarbeid, og fokuserer på endringer i praksis. I denne sammenhengen dreier innovasjon seg om utvikling av ulike arbeidsformer eller nye prosesser (s. 48). Vi ser at det er fokus på forbedring av opplæringstilbudet gjennom kompetanseutvikling både i Meld. St. 6 (2019-2020) og NOU 2019: 23. Blant annet ser vi i Meld. St. 6 (2019-2020) at det er ønskelig å bringe relevant kompetanse dit det er størst behov for den “Et fellestrekk for de viktigste tiltakene i meldingen er å bringe kompetansen nærmere barna og elevene” (s. 6). Et problem som trekkes frem er at barn og elever med vedtak om spesialpedagogiske tiltak ofte opplever at hjelpen gis av voksne uten relevant kompetanse. I Meld. St. 6 (2019-2020) står det: “Barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skal få tilbudet de har krav på, til rett tid og få oppfølging av ansatte med relevant fagkompetanse.” (s. 74). Tekstgravingen viste 103 treff på “særskilt tilrettelegging” i Meld. St. 6 (2019-2020). Vi merket oss spesielt at betydningen av ansatte med relevant fagkompetanse ble sterkt knyttet opp til elevene med behov for særskilt tilrettelegging. Nordahl-rapporten viser at PPT bruker for lite tid sammen med barna, og peker på dette som et problem, da PPT består av fagpersoner med mye relevant kompetanse (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 9). I NOU 2019: 23 ser vi også at det poengteres at det er et viktig premiss for at elevene skal få en god opplæring, at den opplæringsansvarlige har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utføre oppgaven (s. 22). Vi ser altså at lærernes kompetanse trekkes frem som viktig for at elevene skal få god opplæring både innenfor det ordinære tilbudet og spesialpedagogikken.

4.4.2 Turbulens i arbeidet med kompetanseutvikling

De siste årene har vi sett et stort fokus på å heve kompetansen i skolen. I Meld. St. 6 (2019-2020) kommer det frem flere endringer som har blitt gjennomført.

Grunnskolelærerutdanningene har blitt femårige masterutdanninger i stedet for fireårige bachelorutdanninger, og det har blitt satset stort på å videreutdanne lærere. I tillegg har

forskningsrådet fått i oppgave å lyse ut midler til forskning på effekter av tiltak for økt kvalitet i både skole og barnehage (s. 9). Vi ser altså at det blir satt inn omfattende tiltak som har til hensikt å forbedre utdanningstilbudet til barn og unge. Ifølge Skogen (2004) må endringen som innføres være planlagt og ha til hensikt å forbedre det som allerede er, for å kunne kalles innovasjonsarbeid. Skogen (2004) skriver videre at det mest utfordrende med innovasjonsarbeid er å sette endringen ut i praksis, fordi det tar tid å gå fra en tenkt løsning til løsningen er iverksatt (s. 50). Endringen av lærerutdanningen og videreutdanning av lærere er ikke hovedtema for denne oppgaven, men vi kan se det i sammenheng med begrepsendringene som mest sannsynlig vil komme. Vi erfarte at det var lettere å finne utsagn i form av artikler og hørings svar fra personer som hadde en negativ innstilling til endringene som ble foreslått i NOU 2019: 23. Som Skogen (2004) poengterer, må de som ønsker å sette endringene ut i praksis være forberedt på turbulens. Det kan være slik at det som av innovatøren blir ansett som en forbedring, av andre kan oppfattes som en forverring (s. 51). Vi kan for eksempel se at Reite (2020) skriver at begrepsendringen i beste fall vil føre til forvirring, og i verste fall føre til et dårligere utdanningstilbud (s. 21). Selv om vi ser at flere er negative til endringer som gjøres når det gjelder utdanningstilbudet, må det skje endringer dersom man skal kunne se forbedringer?

4.4.3 Universell opplæring som resultat av kompetanseutvikling?

Vårt kondensat for kode fire “kompetanseutvikling”, subgruppe en “få kompetansen dit det er størst bruk for den” i analysen av Meld. St. 6, lyder slik:

Barn skal oppleve et tilbud der de møter kunnskapsbaserte, kompetente fagfolk i det daglige. For å sikre dette er det avgjørende å gjøre endringer i utdanningssystemet slik at både det ordinære og det spesialpedagogiske tilbudet møter det mangfoldet som er i barne- og elevgruppen. Ikke bare skal lærere og ledere i skolen ha relevant fagkompetanse, men også PP-tjenesten skal være tilgjengelig når barn trenger den. Gjennom en endring i utdanningssystemet skal Statped med sin spisskompetanse omdisponere ressurser slik at det i større grad kan bidra til å forebygge vansker og tilpasse tilbudene i barnehager og skoler. (Vedlegg 1)

Vi velger å gjengi dette kondensatet da subgruppen består av flere meningsbærende enheter med mye relevant innhold, og kondensatet representerer en oppsummering av disse. Vi ser

blant annet et fokus på å gjøre endringer i utdanningssystemet som skal forbedre både det ordinære tilbudet, og det spesialpedagogiske tilbudet. Vi ser også at både ledelsen, PPT og Statped er i fokus når det gjelder denne forbedringen. I tillegg merker vi oss at omdisponeringen av Statpeds ressurser nevnes som noe som kan bidra til å forebygge vansker og tilpasse undervisningstilbudet. Allerede i 2014 skrev Håstein og Werner om mulighetene for å trekke begrepet universell inn i skolen. “Imidlertid synes det fortsatt å være langt fram før myndigheter og forskere prioriterer å undersøke mulighetene for knytte tanken om en universell innfallsvinkel til valg av undervisningsformer” (Håstein & Werner, 2014, s. 160). Nå er vi der, og ser at begrepet universell opplæring antakeligvis vil være en del av den nye opplæringsloven. Denne linjen til universell opplæring er det vi som trekker, siden Håstein og Werner (2014) skrev dette før begrepsendringen var på trappene. Håstein og Werner (2014) trekker videre frem universell utforming av undervisningen som en måte å danne et berikende læringsfellesskap både for de som har behov for tilpasninger og de som ikke har det. De skriver videre at de mener at det ligger et potensial i å nærme seg undervisning ut fra en universell tankegang slik at flest mulig elever skal kunne delta og ha utbytte av den samme undervisningen (s. 160). Denne tilnærmingen til universell undervisning og universell tankegang, kan minne om Nelsons (2013) beskrivelse av UDL som et rammeverk for alle deler av undervisningen. UDL handler om en kontinuerlig prosess, og man blir aldri ferdig utlært, rammeverket favner alle elever, og det kan benyttes i utformingen av undervisning i alle fagene (s. 31). I NOU 2019: 23 beskrives universell opplæring som faglig, metodisk og sosial tilpasning av opplæringen for at elevene skal kunne realisere sitt potensiale innenfor fellesskapet (s. 722). Vi vil argumentere for at kompetanseutvikling er en viktig del av å få til universell opplæring. Hvis vi skal se på universell opplæring som en versjon av den vide forståelsen av tilpasset opplæring, innebærer det at læreren må ha kompetanse både innen ulike fag, samt andre ferdigheter, for eksempel når det kommer til pedagogisk og spesialpedagogisk kompetanse (Buli-Holmberg & Ekeberg, 2016, s. 24).

5. Avslutning

Utgangspunktet for denne oppgaven var problemstilling og forskningsspørsmål knyttet til hvordan inkluderingsprinsippet ivaretas i to utvalgte styringsdokumenter, samt hva som ligger i begrepene tilpasset opplæring og inkludering. I tillegg hadde vi et forskningsspørsmål som omhandler kompetanseutvikling, og rollen dette har i arbeidet for å ivareta inkludering og tilpasset opplæring. Vi har benyttet dokumentanalyse som metode, og analyseprosessen støtter seg til systemisk tekstkondensering. Målet vårt med oppgaven har vært å presentere en helhetlig fremstilling av funnene i de utvalgte dokumentene, Meld. St. 6 (2019-2020) og NOU 2019: 23. Vi har drøftet funnene i lys av relevant teori. I dette kapittelet vil vi oppsummere våre funn, og kommentere hvordan vi svarer på problemstillingen og forskningsspørsmålene. Videre vil vi også fokusere på hvordan det har vært å benytte dokumentanalyse som forskningsmetode. Vi vil også si noe om aspekter ved oppgaven som det kunne vært interessant å forske videre på.

5.1 Hvordan ivaretas inkluderingsprinsippet i Meld. St. 6 (2019-2020) og NOU 2019: 23?

Gjennom systematisering og arbeid med funn, kan vi konkludere med at det psykososiale miljøet er en sentral faktor for arbeidet med inkludering. Siden skolen er en viktig del av elevens liv, poengteres det i Meld. St. 6 (2019-2020) at det er skolens plikt å arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme elevenes helse, miljø og trygghet (s. 24). Dette forteller at skolen har et ansvarsområde når det gjelder elevenes psykososiale miljø, og at de står ansvarlige for å skape trygge rammer som grunnmur for deres utvikling. Dette er også en lovfestet rett for elevene, hjemlet i opplæringslovens kapittel 9A (Endringslov til opplæringslova og friskolelova, 2017).

Et av funnene vi ønsker å kommentere ytterligere, er den sterke koblingen mellom det psykososiale miljøet opp mot inkluderingsprinsippet og psykisk helse. Bru et al. (2016) poengterer at elever med psykiske vansker har et særlig behov for en inkluderende skole (s. 16). Når Haug (2020) peker på at det er elevenes opplevelse om de er inkludert i

klassefellesskapet, ser vi at elevene sitter med definisjonsmakten (s. 11). Det kan dermed forstås at ens egen opplevelse og virkelighet står sterkt om hvorvidt om prinsippene om inkludering er ivaretatt eller ikke. Hvorvidt prinsippet om inkludering i styringsdokumentene blir ivaretatt eller ikke, blir dermed vanskelig for oss å uttale oss noe om. Eller kan vi det? Det vi kan uttale oss om er hvilke tiltak som blir fremmet i Meld. St. 6 (2019-2020) for å ivareta inkluderingsarbeidet gjennom å sikre godt psykososialt miljø. En av anbefalingene som utvalget fremmer, er å innføre krav om flerfaglig samarbeid i kommuneloven for å sikre systemrettet arbeid med det psykososiale miljøet, der tyngden på arbeidet skal ligge på å støtte den individuelle utviklingen (Meld. St. 6 (2019-2020), s. 83). Dette kan fortelle oss at det blir vektlagt ulike tiltak som skal ivareta inkluderende prinsipper, men om inkluderingsarbeidet er vellykket eller ikke, er det opp til den enkelte elev å definere. Inkludering kan dermed oppfattes som vanskelig å måle, men ulike tiltak og målsettinger er av betydning for veien videre.

Inkluderende fellesskap er en kategori som pekte seg ut i arbeidet med både Meld. St. 6 (2019-2020) og NOU 2019: 23. Det er også relevant opp mot oppgavens problemstilling der vi forsket på hvordan inkluderingsprinsippet blir ivaretatt i et utvalg av styringsdokumenter. I Meld. St. 6 (2019-2020) pekte funnene på at styringsdokumentet vektla regjeringens mål for inkludering, hvordan man burde arbeide mot et inkluderende fellesskap, samt viktigheten av kompetanse på riktig sted for å ivareta inkluderende prinsipper i utdanningsløpet. Gjennom arbeidet med tekstgravingen så vi at ordene inkludering og inkluderende hadde flere treff i Meld. St. 6 (2019-2020) enn i NOU 2019: 23. Dette er bemerkelsesverdig siden Meld. St. 6 er et dokument med vesentlig færre sider enn NOU 2019: 23. I NOU 2019: 23 løftes utvalgets forslag og tanker rundt inkludering frem, og hvilken betydning et inkluderende fellesskap har for elevenes læring. Vi så at begge styringsdokumentene tar for seg inkludering, og betydningen av et inkluderende fellesskap. Likevel gir dette oss en indikasjon på at det er ulike fokusområder og vinklinger som disse to dokumentene har med hensyn til inkludering.

Avslutningsvis vil vi synliggjøre et funn vi oppdaget da vi analyserte de to styringsdokumentene opp mot hverandre. Ogden og Rygvold (2017) skriver at tilgangen til ressurser er for dårlig, organiseringen er ikke bra nok, og kompetansen rundt barna er for lav (s. 20). Vi ser samsvar med teorien og i funn fra Meld. St. 6 (2019-2020) som vektlegger at det må skje forbedringer og nye satsninger for å skape et inkluderende fellesskap, samt bedre kvaliteten på opplæringstilbudet. I Meld. St. 6 (2019-2020) står det at det er for store kvalitetsforskjeller i skolen (s. 4). Dermed kan det være nyttig å kommentere funn i NOU

2019: 23 som peker på at bruken av assistenter og ufaglærte trekkes frem som en årsak til at spesialundervisningstilbudet ikke realiserer elevenes læringspotensial. Samtidig som vi så at det er lovens formål å tilrettelegge for at barn, unge og voksne skal få god opplæring i et godt miljø (NOU 2019: 23, s. 20), ser vi utfordringene som blir pekt på i forhold til bruken av assistenter og ufaglærte ansatte i lærerstillinger. Loven forbyr ikke bruken av ufaglærte eller assistenter. Dermed er det ikke ulovlig? Lovens tvetydighet blir kommentert i et senere avsnitt i avslutningen. Likevel forteller det oss at det er en rød tråd, og en sammenheng med funnene vi har gjort. Den utbredte bruken av assistenter og ufaglært personale i skolen pekes på som en utfordring. Samtidig åpner loven opp for at personer som ikke har relevant kompetanse, kan ansettes dersom skolen ikke har nok kvalifisert personale. Her er det kanskje noe som må gjøres for å tette smutthullet i lovverket?

5.2 Hva ligger i begrepene tilpasset opplæring og universell opplæring, og hvilken rolle spiller kompetanseutvikling i arbeidet med å bedre utdanningstilbudet?

Funn i NOU 2019: 23 pekte på at mange av aktørene regelverket retter seg mot har manglende juridisk kompetanse (s. 19). Dermed var det interessant å se på opplæringsloven §10-2 som åpner opp for at skoleeier kan fravike kravet om kompetanse i undervisningsfag om skolen ikke har nok kvalifiserte undervisningspersonale (Opplæringsloven, 1998). Når Utdanningsforbundet (2018) skriver at for å sikre gode rammebetingelser i utdanningen, er det avgjørende at barn og unge møter kompetente fagfolk (s. 4). Dette er funn som gjorde at vi satte spørsmålsteget ved lovens intensjon. Undergraver opplæringsloven sin egen intensjon ved å åpne for at ukvalifiserte ansatte og assistenter kan være en del av opplæringstilbudet som blir gitt? Når funn i NOU 2019:23 peker på at aktørene som bruker det juridiske innholdet i loven finner det utfordrende på flere måter (s. 19), blir ikke rettsikkerheten utfordret ved at personale uten juridisk kompetanse skal ivareta innholdet? Det var interessant å se at flere kilder, inkludert funn i NOU 2019:23 og Meld. St. 6 (2019-2020), peker hvor avgjørende det er med kompetente fagfolk i stillingene, men at loven åpner for noe annet. I forskningsspørsmålet som omhandler hvordan kompetanseutvikling kan heve kvaliteten på

utdanningstilbudet og arbeidet mot en inkluderende skole, var det interessant å se hva ulike funn pekte på. Oppsummert så vi at arbeidet for inkludering skjer på ulike nivåer, og det er ulike ansvarfordelinger for å få dette til.

I NOU 2019: 23 så vi at utvalget la frem forslaget om en begrepsendring fra tilpasset opplæring til universell opplæring. Utvalget foreslår en lovtekst for en ny opplæringslov som skal sørge for at opplæringen skal være universell, og at det vil si at opplæringen skal være tilfredsstillende uten individuell tilrettelegging (NOU 2019: 23, s. 31). I denne foreslåtte paragrafen er det særlig “uten individuell tilrettelegging” som var interessant for oss med tanke på oppgavens problemstilling. Betyr det at vi i større grad beveger oss vekk fra individuelle rettigheter, og beveger oss bort fra det individuelle fokuset? Gjennom arbeid med teorien så vi at tilpasset opplæring er et begrep som har blitt diskutert og fått endret innhold. Ifølge utvalget kan begrepsendringer føre til en felles forståelse og holdning som kan skape samhold innenfor profesjonene (NOU 2019: 23, s. 282). Gjennom historien har vi vært vitne til ulike reformer for å ivareta viktige prinsipper for inkludering. Men hvor stor forandring har nye reformer og begreper egentlig tilført? Hvor effektivt er det? Disse spørsmålene beskriver det vi har til ettertanke. Vi tar med oss innspillene fra brukerorganisasjonene som ønsker å ta vare på sine rettigheter i systemet, og som setter individuelle rettigheter høyt. Er det ikke ønskelig for alle parter å oppnå et samfunn som har plass til alle, og at det er samfunnet som skal tilpasse seg og ikke individet? Introduksjonen av et nytt begrep sender signaler om at en ny praksis er ønskelig, men det er ikke alltid nok med et ønske om forandring. Vi har forståelse for at man må starte et sted, om det er begrepsendring som er starten på en positiv endring for skoleverket, er det til ettertanke i seg selv.

Som tidligere nevnt, viste det seg at kompetanseutvikling og innovasjonsarbeid var et viktig tema å belyse i denne oppgaven. Våre funn i analyseprosessen viser at kompetanseutvikling trekkes frem som en måte å bidra til å skape et inkluderende fellesskap og et bedre opplæringstilbud både i Meld. St. 6 (2019-2020) og NOU 2019: 23. Manglende kompetanse hos ansatte i skolen peker seg ut som en faktor som kan gi elevene et dårlig utdanningstilbud. Spesielt merket vi oss funn som viste at barn og unge med rett til spesialundervisning ofte får hjelp fra ufaglærte. I Meld. St. 6 (2019-2020) fokuseres det på at disse elevene skal få den hjelpen de har krav på, fra lærere eller andre ansatte i skolen som innehar relevant kompetanse (s. 74). Vi fant altså klare tegn på at styringsdokumentene fokuserer på denne

problematikken, og at det uttrykkes et mål om å gjennomføre endringer til det bedre. Endringer krever som Skogen (2004) skriver, kontinuerlig forbedringsarbeid (s. 48). Forhåpentligvis kan dette fokuset på å heve kompetansen i skolen føre til et bedre utdanningstilbud for alle elever, også de med spesielle behov. Våre funn viser altså at fokuset på å bedre utdanningstilbudet er helhetlig, da både ansatte i skolen, ledelse, PPT og Statped trekkes inn i endringsarbeidet. Universell opplæring kan i våre øyne være et begrep som egner seg for å synliggjøre fokuset på alle deler av opplæringstilbudet. Som utvalget understreker i NOU 2019: 23 så skal betegnelsen “universell” signalisere at skolen skal gi en opplæring rettet mot alle elever, og at skolen må ta høyde for at alle har forskjellige forutsetninger, behov og evner (s. 722).

5.3 Erfaringer med dokumentanalyse som forskningsmetode

I tidligere arbeid med bacheloroppgaver og fordypningsoppgaver har vi i svært liten grad fokusert på dokumentanalyse som metode. Vi har mest erfaring med kvalitative forskningsintervju som metode, så dokumentanalyse var en relativt ukjent metode for oss. Vi hadde også opprinnelig planer om å gjennomføre intervju i denne masteroppgaven, før veilederen vår tipset oss om dokumentanalyse. Det har vært utrolig spennende og krevende å sette seg inn i metoden, men vi har hatt god nytte av Malteruds (2017) klare trinn for hvordan metoden kunne gjennomføres. Som Malterud (2017) forklarer, er metoden utviklet med sikte på å gi forskere som ikke har mye erfaring med dokumentanalyse som metode, en innføring i hvordan analyseprosessen kan gjennomføres på en systematisk og overkommelig måte (s. 98). Når vi nå har gjennomført dokumentanalysen sitter vi igjen med en positiv opplevelse. Vi mener at det ligger stort potensiale i å benytte dokumentanalyse som metode i utdanningsfaglige oppgaver, da dokumenter legger føringer for hvordan man utfører yrket sitt. En annen positiv side ved å velge dokumentanalyse er at det ikke er så mange andre studenter innenfor vårt fagfelt som velger dette. Vi har klart å oppdrive noen få eksempler, men de fleste masteroppgavene vi fant benytter kvalitativt forskningsintervju som metode. Dette gjelder også for medstudenter vi har snakket med under masterskrivingen. Derfor håper vi også at vår oppgave kanskje kan bidra til at flere utforsker muligheten for å benytte dokumentanalyse i sine masteroppgaver.

Når vi nå skal ut i nye, spennende jobber etter sommeren, vil vi ta med oss erfaringen av å kunne lese og anvende oss av styringsdokumenter på en helt annen måte enn vi hadde vært i stand til å gjøre dersom vi hadde valgt en annen metode. For oss som profesjonsutøvere åpner denne kunnskapen for en helhetlig forståelse av utdanningssystemet, som ikke er alle forunt.

5.4 Veien videre

Underveis i arbeidet med denne oppgaven har det dukket opp flere temaer som det kunne vært interessant å forske videre på. Et tema vi ikke valgte å gå videre med, er for eksempel rollen som skolefritidsordningen og leksehjelp spiller i arbeidet mot et inkluderende fellesskap. Dette var et tema i NOU 2019: 23 som vi begge merket oss i gjennomlesningen av dokumentet. Nå som vi har god erfaring knyttet til dokumentanalyse, er det også flere interessante dokumenter som ikke ble inkludert i denne oppgaven som kunne vært aktuelle å se nærmere på. Spesielt vil vi nevne Meld. St. 21 (2016-2017) med tittelen “Lærelyst- tidlig innsats og kvalitet i skolen” som vi vurderte å inkludere i denne oppgaven. Vi har pekt på betydningen av at tiltak settes inn tidlig, for å sikre et godt opplæringstilbud for alle elever. Denne meldingen til Stortinget hadde vært interessant å inkludere i en undersøkelse som fokuserte enda nærmere på prinsippet om tidlig innsats enn det vi har valgt å gjøre i vår oppgave.

I tillegg til dokumenter som allerede eksisterer, ville det selvfølgelig vært veldig spennende å analysere den nye opplæringsloven som er på trappene, opp mot den nåværende. Vi har pekt på utfordringer i nåværende lovverk knyttet til ulike aspekter med utdanningen, som for eksempel spennet mellom individuelle rettigheter og fellesskapet. Dette er et tema som vi gjerne kunne tenke oss å grave enda dypere i. Det samme gjelder for temaet kompetanse i skolen. I denne oppgaven har vi pekt på problematikken knyttet til at de elevene som har størst behov for kompetente lærere, ser ut til å være de som tilbringer mest tid med ansatte i skolen som ikke har tilstrekkelig kompetanse. Siden dette er en problematikk som det nå blir rettet søkelys mot i styringsdokumentene, blir det spennende å følge med på hva som skjer videre i forbindelse med kompetanseutvikling i skolen. Denne problematikken er også høyaktuell for oss som både har grunnskolelærerutdanning og nå en mastergrad med fordypning i spesialpedagogikk. Det økende fokuset på fellesskapet fremfor individet er også

interessant å følge med på. Som vi ser det, er det mye spennende som kunne egnet seg for videre forskning. Kanskje blir det aktuelt for oss å ta fatt på ytterligere forskningsarbeid i fremtiden. Arbeidet med masteroppgaven har vist oss at vi får til det meste, og det er ikke utenkelig at vi senere i vår yrkeskarriere får bruk for våre erfaringer med å skrive akademiske tekster.

Litteraturliste

- Anker, T. (2020). *Analyse i praksis: en håndbok for masterstudenter*. Cappelen Damm akademisk.
- Arnesen, L. A. (2017). Inkludering. I A. L. Arnesen (Red.), *Perspektiver på inkludering i barnehagefaglige praksiser* (2. Utg, s. 19-32). Universitetsforlaget
- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse: en praksisorientert metode*. Cappelen Damm akademisk.
- Befring, E. (2012). Spesialpedagogikk: historisk framvekst, ansvarsoppgaver, forståelsesmåter og nye perspektiver. I: E. Befring & R. Tangen (Red.), *Spesialpedagogikk* (s. 33-57). Cappelen Damm akademisk.
- Bjørnsrud, H. (2015). *Skolebasert kompetanseutvikling: organisasjonslæring for delingskultur*. Gyldendal akademisk.
- Bru, E., Idsøe, E. C., & Øverland, K. (2016). Psykisk helse i skolen. I E. Bru, E. C. Idsøe & K. Øverland (Red.), *Psykisk helse i skolen* (s. 15-25). Universitetsforlaget.
- Bufdir. (2020, 25. Juni). *Hørings svar fra Bufdir*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2687171/?uid=3851fc69-e932-4038-a773-ea3aa027bd28>
- Buli-Holmberg, J. & Ekeberg, T. R. (2016). *Likeverdig og tilpasset opplæring i en skole for alle* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Buli-Holmberg, J. Nilsen, S. & Skogen, K. (2015). *Kultur for tilpasset opplæring* (2. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Dalland, O. (2020). *Metode og oppgaveskriving* (7. utg.). Gyldendal akademisk.
- Dysleksi Norge. (2020, 8. Juni). *Hørings svar fra Dysleksi Norge*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2687171/?uid=e88562e8-e59b-4d33-a66e-81c28b3e60e9>

- Endringslov til opplæringslova og friskolelova. (2017). *Lov om endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)* (LOV-2017-06-09-38). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2017-06-09-38>
- FFO. (2020, 30. Juni). *Høringssvar fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2687171/?uid=d0192f60-cd6d-4997-9de4-8ada58c5b01d>
- Gilje, N. (2019). *Hermeneutikk som metode: ein historisk introduksjon*. Samlaget.
- Gisle, J. (2018, 11. Oktober). *Melding til Stortinget*. Store norske leksikon.
https://snl.no/melding_til_Stortinget
- Hansen, T. (2020, 2. juli). *Norges offentlige utredninger (NOU)*. Store norske leksikon.
[https://snl.no/Norges_offentlige_utredninger_\(NOU\)](https://snl.no/Norges_offentlige_utredninger_(NOU))
- Haug, P. (2014). *Dette vet vi om inkludering*. T. Nordahl & O. Hansen (Red.). Gyldendal akademisk.
- Haug, P. (2020). Tilpassa opplæring. I M. H. Olsen & P. Haug (Red.), *Tilpasset opplæring*. (s. 11-37). Cappelen Damm Akademisk.
- Håstein, H. & Werner, S. (2014). Tilpasset opplæring i fellesskapets skole. I M. Bunting (Red.), *Tilpasset opplæring- i forskning og praksis* (s. 19-50). Cappelen Damm akademisk.
- Idsøe, E. C. (2014). Tilpasset opplæring for elever med stort akademisk potensial. I M. Bunting (Red.), *Tilpasset opplæring- i forskning og praksis* (s. 165-178). Cappelen Damm akademisk.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Jenssen, E. S. & Lillejord, S. (2009). Tilpasset opplæring: politisk dragkamp om pedagogisk praksis. *Acta Didactica Norge*, 3(1), (Art. 13, 15 sider).
<https://doi.org/10.5617/adno.1040>
- Jenssen, E. S. & Roald, K. (2014). Tilpasset opplæring i skolen som organisasjon. I M. Bunting (Red.), *Tilpasset opplæring- i forskning og praksis* (s. 217-234). Cappelen Damm akademisk.

- Kalleberg, R. (1996). Forord. I M. Hammersley & P. Atkinson. *Feltmetodikk: grunnlaget for feltarbeid og feltforskning* (2. utg., s. 5-29). Ad Notam Gyldendal.
- Kleven, T. A. & Hjordemal, F. R. (2018). *Innføring i pedagogisk forskningsmetode: en hjelp til kritisk tolking og vurdering* (3. utg.), Fagbokforlaget.
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Verdier og prinsipper for grunnopplæringen – overordnet del av læreplanverket*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/verdier-og-prinsipper-for-grunnoppleringen/id2570003/>
- Lid, I. M. (2020, 25. Februar). *Universell utforming*. Store norske leksikon.
https://snl.no/universell_utforming
- Malterud, K. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder for medisin og helsefag*. (4. Utg.). Universitetsforlaget.
- Medin, K. & Merkesdal, P. (2020, 25. Juni). *Høring NOU 2019:23 – Ny opplæringslov. Høringssvar fra Statped*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2687171/?uid=bff775a3-590a-4bdb-a21c-82632f7338b3>
- Meld. St. 6 (2019-2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/?ch=1>
- Meld. St. 21 (2016-2017). *Lærelyst- tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20162017/id2544344/>
- Morken, I. (2016). Inkludering. I O, A. Kvamme, T. Kvernbekk & T, Strand. (Red.), *Pedagogiske fenomener: En innføring*. (s. 165-174). Cappelen Damm akademisk.
- Nelson, L. L. (2013). *Design and Deliver: Planning and Teaching Using Universal Design for Learning*. Brookes Publishing.
- Nevøy, A. (2019). En skole for alle- og en pedagogikk for inkludering. I I A. Nevøy & L. Helle (Red.), *Profesjonsrettet pedagogikk: Innspill til læreres arbeid for inkludering* (s. 20-39). Gyldendal akademisk

- Nevøy, A. & Helle, L. (2019). Innledning. I A. Nevøy & L. Helle (Red.), *Profesjonsrettet pedagogikk: Innspill til læreres arbeid for inkludering* (s. 11-18). Gyldendal akademisk
- Nordahl, T. (2014). Eget barn som en del av fellesskapet. I M. Bunting (Red.), *Tilpasset opplæring- i forskning og praksis* (s. 123-132). Cappelen Damm akademisk.
- NOU 2019: 23 (2019). *Ny opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2682434/?ch=1>
- Ogden, T. & Rygvold, A.-L. (2017). Spesialpedagogisk praksis. I T. Ogden & A.-L. Rygvold (Red.), *Innføring i spesialpedagogikk* (2. utg., s. 11-32). Gyldendal akademisk
- Olsen, M. H. (2010). Inkludering -hva, hvordan og hvorfor? *Bedre skole*, (3), 58-63.
<https://www.utdanningsnytt.no/files/2019/08/22/Bedre%20Skole%203%202010.pdf>
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=oppl%C3%A6ringslova>
- Postholm, M. B. & Jacobsen, D. I. (2014). *Læreren med forskerblick: innføring i vitenskaplig metode for lærerstudenter*. Høyskoleforlaget.
- Reite, G. N. (2020). Frå tilpassa til universell opplæring. *Bedre skole*, (2), 21-27.
<https://www.utdanningsnytt.no/files/2021/01/15/BS-02-2020ny.pdf>
- Riiser, V. (2017). *Nye bestemmelser i opplæringsloven kapittel 9 A*. Utdanningsforbundet.
<https://www.utdanningsforbundet.no/lonn-og-arbeidsvilkar/sporsmal-og-svar/artikler-lov-og-rett/lov-og-rett-artikler/20172/nye-bestemmelser-i-opplæringsloven-kapittel-9-a/>
- Rygvold, A.-L. (2017). Lese- og skrivevansker. I T. Ogden & A.-L. Rygvold (Red.), *Innføring i spesialpedagogikk* (2. utg., s. 36-69). Gyldendal akademisk
- Rønning, W. & Skogvold, A. S. (2010). Lærersamarbeid - et verktøy i skoleutvikling. Utfordringer, modeller og muligheter. I M. Ekholm, T. Lund, K. Roald & B. Tislevoll (Red.), *Skoleutvikling i praksis*. (s. 119-135). Universitetsforlaget.
- Skogen, K. (2004). Innovasjon. I K. Skogen (Red.), *Innovasjon i skolen: kvalitetsutvikling og kompetanseheving* (s. 47-89). Universitetsforlaget.

- St.meld. nr. 30 (2003-2004). *Kultur for læring*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/988cdb018ac24eb0a0cf95943e6cdb61/no/pdfs/stm200320040030000dddpdfs.pdf>
- St.meld. nr. 31 (2007-2008). *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-31-2007-2008/id516853/>
- Strømstad, M. (2004). Inkluderende skole – hva er det? I K. J. Solstad & T. O. Engen (Red.), *En likeverdig skole for alle? Om enhet og mangfold i grunnskolen*. (s. 115-133). Universitetsforlaget.
- Søk & skriv (2021, 14. Mai). *Apa 7th*. <https://sokogskriv.no/referansestiler/apa-7th.html#meldinger-og-proposisjoner-til-stortinget>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitative metoder* (5. utg.), Fagbokforlaget.
- Ulvestad, R. (2020, 15. Januar). *Når politikere leker spesialpedagoger- universell dumskap*.
<https://www.utdanningsnytt.no/roar-ulvestad-spesialpedagogikk-spesialundervisning/nar-politikere-leker-spesialpedagoger--universell-dumskap/226692>
- Utdanningsdirektoratet. (2021, 17. Mars). Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021, 08. Mars). *Tilpasset opplæring*. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/>
- Utdanningsforbundet (2018). *Utfordringer med dagens regelverk og behovet for styring-innspill til opplæringslovutvalget*.
<https://www.opplaringslovutvalget.no/files/2018/07/Utdanningsforbundet-om-behovet-for-regelstyring.pdf>
- Utdanningsforbundet (2020). *NOU 2019:23 Ny opplæringslov. Høringsuttalelse fra Utdanningsforbundet*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4f328f3395474cbe9a322dfe96b20598/utdanningsforbundet.pdf?uid=Utdanningsforbundet>

Vedlegg

Vedlegg 1.

Koder, subgrupper og kondensat, fargekoder for å holde orden på hvem som har satt inn meningsbærende enheter, og viktige sitater.

Melding til stortinget, nr. 6

Kode 1, det psykososiale miljøet

Subgruppe 1, hva burde barnehage og skole gjøre for å bedre det psykososiale miljøet?

(s. 8). Barnehagen og skolen skal bidra til at barn og unge blir trygge og trives. Barn og unge tilbringer en stor del av oppveksten i barnehage, skole og skolefritidsordning (SFO). Der erfarer de opp-turer og nedturer.

(s. 24) Skolen har også en plikt til å jobbe kontinuerlig og systematisk for å fremme elevenes helse, miljø og trygghet.

(s. 83) Utvalget anbefaler å «innføre krav om flerfaglig samarbeid i kommuneloven for å sikre systemrettet arbeid med det psykososiale miljøet i alle barnehager og skoler, og støtte til det enkelte barns læring og utvikling».

(s. 90) tiltak må utvikles med tanke på alle barn og elever, enten det gjelder rammer for det fysiske eller det psykososiale miljøet, det pedagogiske tilbudet eller andre sider ved utviklingsarbeidet. Allmennpedagogiske og spesialpedagogiske virkemidler må ses i sammenheng for å støtte arbeidet med inkluderende fellesskap lokalt.

Kondensat: Skolen har en plikt til å jobbe systematisk for å fremme elevenes helse, trygghet og miljø. Siden barn tilbringer store deler av oppveksten sin i utdanningssystemet, er det viktig at de er trygge og trives. Tiltak må utvikles med alle elevene i tankene, og pedagogiske virkemidler må ses i sammenheng for å støtte arbeidet med inkluderende fellesskap. Tverrfaglig samarbeid i kommunen vil kunne fremme systemrettet arbeid med det psykososiale miljøet i barnehage og skole.

Subgruppe 2, årsaker til å fokusere på å bedre det psykososiale miljøet

(s. 8). Barna og elevene må ha voksne rundt seg som gir støtte og omsorg, enten de må ha hjelp til å finne seg en venn, delta i lek eller lære seg å lese, skrive og regne og forstå samfunnet vi lever i. Barn og elever får det beste grunnlaget for å utvikle seg sosialt og faglig, hvis de opplever at de er en verdifull del av fellesskapet og blir godtatt som de er. De skal føle at de hører hjemme i samfunnet, og at det er bruk for dem og de perspektivene og meningene de har.

(s. 21). Barn og elever som har psykiske vansker og/eller er ensomme, kan ha en ekstra vanskelig barnehage- og skolehverdag. Forskning indikerer at det er en del barn i barnehagen som opplever at de ikke blir inkludert i lek og det sosiale fellesskapet.²⁰ Elevundersøkelsen viser at 6,1 prosent av elevene fra femte trinn og oppover opplever å bli mobbet. På enkelte klassetrinn og ved enkelte skoler er tallene høyere.²¹ Mellom 15 og 20 prosent av alle barn og unge har psykiske plager, noe som går utover trivsel, læring, daglige gjøremål og samvær med andre.

(s. 24) Et trygt og godt barnehage- og skolemiljø er vesentlig for å fremme barnas og elevenes trivsel, læring, utvikling og helse, og det forebygger fra-vær i skolen. Mobbing, vold, diskriminering, trakassering og andre krenkelser er uakseptabelt i barnehagen og skolen.

(s. 27) Vedvarende negativt stress kan ha uheldige konsekvenser for barnas utvikling, immunforsvar og psykiske helse, særlig for de yngste barna.

(s. 100) Stadig flere barn og unge rapporterer om psykiske helseutfordringer. Forebygging, blant annet gjennom tiltak for et godt miljø i barnehage, skole og SFO, er sentralt.

Kondensat: Det er et økende antall barn og unge som opplever psykiske helseutfordringer. Stress over tid kan ha uheldige konsekvenser for den psykiske helsen. Psykiske vansker kan føre til en vanskelig skolehverdag. For å forebygge er tiltak for et godt miljø i barnehage, skole og SFO sentralt, da et trygt og godt miljø kan bidra til å fremme barns trivsel, utvikling, helse og læring. Støttende og omsorgsfulle voksne er viktig, samtidig som barna skal føle seg som en del av fellesskapet og godtatt for den de er.

Kode 2, tilpasset opplæring

Subgruppe 1, rask hjelp til elevene for bedre tilpasset opplæring

(s. 12). Tidlig innsats betyr et godt pedagogisk tilbud fra tidlig småbarnsalder, at barnehager og skoler arbeider for å forebygge utfordringer, og at tiltak settes inn umiddelbart når utfordringer avdekkes. Tiltak kan være å tilrettelegge innenfor det ordinære tilbudet og/eller ved å sette inn særskilte tiltak.

(s. 12). Det tilbudet barna får i barnehagen og de første årene i grunn-skolen, legger grunnlaget for hvordan de lykkes videre i utdanning og arbeid. Det er derfor viktig at alle barn får tilgang til et godt tilpasset pedagogisk tilbud tidlig i livet.

(s. 25). Kravet om tilpasset opplæring gjelder for all opplæring gjennom hele grunnopplæringen, og det gjelder for alle elever uansett hvilke forutsetninger de har for å lære.

(s. 34) Når barna begynner på skolen, er det store forskjeller i hvor modne de er, og hva de kan. Regjeringen er opptatt av at opplæringen av de yngste elevene skal være tilpasset deres forutsetninger og behov. De yngste elevene trenger å oppleve omsorg, nærhet og støtte. Ikke minst er dette viktig for elever som trenger særskilt tilrettelegging.

(s. 48) Det følger av opplæringsloven at opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs behov med sikte på best mulig utbytte. Kravet om tilpasset opplæring gjelder for all opplæring gjennom hele grunnopplæringen, og det gjelder for alle elever uansett hvilke forutsetninger de har for å lære. Alle barn har rett til et godt barnehage- og skolemiljø. Regjeringen er opptatt av at barna får den hjelpen de trenger, raskt.

(s. 57). Skolene har plikt til å gi tilpasset opplæring ut fra elevenes evner og forutsetninger. Det innebærer også å tilpasse tilbudet til elever med stort læringspotensial.

Kondensat: Tidlig innsats innebærer at barnehage og skole arbeider for å forebygge utfordringer, setter inn tiltak tidlig i barnets liv, eller tidlig når eventuelle utfordringer avdekkes. Et godt tilpasset pedagogisk tilbud tidlig i livet er viktig, da det legger grunnlaget for videre utdanning. På grunn av store forskjeller i modenhet hos barna når de begynner på skolen, må opplæringen tilpasses, og elevene har behov for nærhet, omsorg og støtte. Tilpasset opplæring er nedfelt i dagens opplæringslov, og gjelder for all opplæring gjennom hele grunnopplæringen.

Subgruppe 2, ikke god nok etterlevelse av nåværende lovverk

(s. 9). Ikke alle barn og elever får den hjelpen de trenger. Mange får hjelp for sent og møtes med for lave forventninger. Det betyr at mange barn og elever har en hverdag der de ikke blir sett og forstått, og der de utvikler seg og lærer mindre enn de kunne gjort med et bedre tilrettelagt pedagogisk tilbud. Det er alvorlig. Disse barna og elevene kan oppleve at de ikke har det godt og trygt i barnehagen eller på skolen, og at de ikke er en verdifull del av fellesskapet.

(s. 10). Kunnskapsgrunnlaget for meldingen viser at praksis ikke er tråd med regelverket alle steder. Vi er helt avhengige av at kommuner og fylkeskommuner arbeider målbevisst for inkludering og tidlig innsats, og at de innfrir kravene som ligger i regelverket.

(s. 42) I det felles nasjonale tilsynet for 2014–17 fant man blant annet at om lag 40 prosent av skolene som ble kontrollert, ikke hadde en tilfredsstillende fremgangsmåte for å sikre at lærerne vurderer om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen gjennom tilpasset opplæring.

(s. 49) Nordahl-rapporten viser at retten til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning i en del tilfeller kan gjennomføres på en slik måte at barn og unge får et dårligere opplæringstilbud enn hvis de hadde fulgt et løp med ordinær tilpasset opplæring. Dette er bekymringsfullt og tilsier at praksis må endres.

Kondensat: Mange elever får hjelp for sent og møtes med lave forventninger, som fører til at mange har en hverdag der de ikke blir sett og forstått, samt ikke får muligheten til å utvikle seg til sitt fulle potensiale. Det viser seg at praksis ikke er i tråd med regelverket alle steder, det er viktig at kommuner og fylkeskommuner arbeider for tidlig innsats og inkludering, samt innfrir kravene i regelverket. En stor andel skoler har ikke en tilfredsstillende fremgangsmåte for å sikre at lærerne vurderer hvorvidt elever får tilfredsstillende utbytte av det ordinære tilbudet gjennom tilpasset opplæring. Undersøkelser har også vist at tilbudet som tilbys elever med rett til spesialpedagogisk hjelp i visse tilfeller kan føre til at elevene får dårligere opplæring enn de hadde fått gjennom ordinært tilbud og tilpasset opplæring. Dette vekker bekymring og taler for et behov for å endre spesialundervisningspraksisen.

Subgruppe 3, hvordan kan man arbeide for å oppnå tilpasset opplæring

(s. 33) Med digitale læremidler kan for eksempel elevene få oppgaver tilpasset sitt nivå. Med universell utforming av digitale læremidler vil fagstoff og oppgaver bli bedre tilgjengelige for en større del av elevene. Det finnes også et stort utvalg spesialiserte ressurser og verktøy som

er tilpasset spesifikke utfordringer elevene kan ha. Dette kan bidra til at flere elever kan få den tilretteleggingen de trenger i klasserommet.

(s. 46). Det å ha enkeltvedtak om spesialundervisning er i seg selv ikke negativt for elever eller et uttrykk for at skolen har mislyktes med tilpasset opplæring. Det vil trolig alltid finnes elever som vil ha behov for mer eller mindre omfattende tilpasninger av den ordinære undervisningen og der spesialundervisning er nødvendig for at elevene skal få et tilpasset opplæringstilbud.

(s. 51) Utdanningsdirektoratet har oppdatert sin veileder om tilrettelegging for barn og elever med stort læringspotensial. Hensikten med veilederen er å synliggjøre hvordan barnehagen og skolen kan tilrettelegge for denne gruppen. Veilederen omfatter blant annet tidlig skolestart, tilpasset opplæring, omdisponering av timer og pedagogisk og organisatorisk differensiering. I tillegg har Utdanningsdirektoratet utarbeidet et rundskriv om forsering i fag og av nivåer, og de har utviklet en nettbasert ressursbank for tilpasset opplæring. Utdanningsdirektoratet utvikler også en e-læringsmodul for at lærere i skolen og ansatte i PP-tjenesten skal få bedre kompetanse i å tilrettelegge for elever med stort læringspotensial.

Kondensat: Tilpasset opplæring skal gjelde for alle, elever med stort læringspotensial, de som følger ordinær undervisning og de som har behov for mer eller mindre omfattende tilpasninger og spesialundervisning. For å bidra til at flere elever får den tilretteleggingen de har behov for i klasserommet, finnes det et stort utvalg av verktøy, ressurser og digitale hjelpemidler.

Kode 3, inkluderende fellesskap

Subgruppe 1, mål for utdanningssystemet

(s. 7). Tidlig innsats og inkluderende fellesskap er avgjørende for å sikre at alle barn og unge kan nå sine drømmer og ambisjoner. Regjeringen har som mål at alle barn og unge skal ha like muligheter til allsidig utvikling og læring, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. Vi skal ha et utdanningssystem som bidrar til at alle kan oppleve mestring og verdien av kunnskap og fellesskap.

(s. 8) Tidlig innsats, inkludering og et godt tilpasset pedagogisk tilbud er bærende prinsipper for regjeringens arbeid med å forbedre utdanningssystemet vårt.

(s. 11). Det er et overordnet mål å videreutvikle kvaliteten i barnehager og skoler, slik at alle barn og elever får lære, mestre og utvikle seg i inkluderende fellesskap. Bedre kvalitet på det ordinære tilbudet kan gi mindre behov for særskilte ordninger for enkeltbarn. Samtidig kan bedre kvalitet på den spesialpedagogiske innsatsen sikre at barn og unge får en bedre utvikling og lærer mer. Skal kvaliteten bli bedre, er kultur, kunnskap, kompetanse og kapasitet sentrale faktorer.

(s. 11). Inkludering i barnehage og skole handler om at alle barn og elever skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet

(s. 11). For det første er det helt grunnleggende at alle barnehager og skoler har en kultur for inkludering og tidlig innsats. En viktig forutsetning for dette er god ledelse på alle nivåer i kommunen, fylkeskommunen og hos private barnehage- og skoleeiere. Regjeringen vil dessuten at statlige mål og tiltak for barnehage- og skoleutvikling skal ha inkludering som et grunnleggende premiss.

(s. 12). Noen barn og elever får i dag tilbud i spesialklasser eller spesialskoler. Mange som får et slikt tilbud, opplever større sosial tilhørighet med andre barn og elever der enn i et ordinært tilbud. Det er likevel et mål at alle barn og elever skal kunne oppleve god tilrettelegging og et inkluderende fellesskap i ordinære tilbud.

(s. 90) Det er viktig at Utdanningsdirektoratet og fylkesmannen har inkludering som grunnleggende premiss i arbeidet med å veilede og gi støtte til kompetanseutvikling og barnehage- og skoleutvikling.

(s. 90) Regjeringen vil at barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging skal få rask og god oppfølging. Barnehager, skoler og det lokale støttesystemet har den viktigste rollen når det gjelder å fange opp og følge opp barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging. Samtidig er det nødvendig å styrke det statlige støttesystemets evne til å bidra til at alle barn og elever får bedre tilpassede tilbud i et inkluderende fellesskap.

Kondensat: Regjeringen arbeider for å forbedre utdanningssystemet vårt. Regjeringen har som mål at alle elever skal ha like muligheter til utvikling og læring uansett hvilke forutsetninger og bakgrunn de har. Alle barnehager og skoler skal ha en kultur for inkludering og tidlig innsats. Inkludering skal være et grunnleggende premiss i arbeidet med å støtte og veilede til kompetanse og skoleutvikling. Det statlige støttesystemets evne til å bidra til at alle elever får bedre tilpassede tilbud i et inkluderende fellesskap burde styrkes.

Mange elever som får tilbud i spesialklasser eller spesialskoler føler større sosial tilhørighet der, enn i det ordinære tilbudet. Det er ønskelig at de skal kunne oppleve god tilrettelegging og inkluderende fellesskap innenfor det ordinære tilbudet. Bedre kvalitet innen det ordinære tilbudet, kan minske behovet for spesialklasser eller spesialskoler.

Subgruppe 2, hvordan skape et inkluderende fellesskap

(s. 25) Et godt foreldresamarbeid innebærer at barnehager og skoler sørger for at foreldrene får medvirke i spørsmål som angår deres barn. Barnehagene og skolene må dessuten legge til rette for at foreldrene kan bli kjent med hverandre og hverandres barn. Det kan bidra til å fremme et godt miljø og et inkluderende fellesskap og forhindre sosial ekskludering

(s. 14). Regjeringen mener at det viktigste grepet vi kan ta for å fremme og styrke en inkluderende praksis i barnehage og skole, er å forbedre kvaliteten på det ordinære, allmennpedagogiske tilbudet. Regjeringen er opptatt av at det er elevenes innsats, engasjement og talent som skal avgjøre hvor godt de gjør det på skolen, ikke kjønn, bosted, foreldrenes utdanning og inntekt eller hvilket land foreldrene er født i. De siste årene har regjeringen derfor gjort betydelige grep for å styrke kvaliteten i barnehager og skoler, og det er mye som går riktig vei.

(s. 10). Nøkkelord for å få til inkludering: Nøkkelord for innholdet i meldingen er: –kvalitet– kultur–kunnskap–kompetanse–kapasitet

(s. 11). Inkludering i barnehage og skole handler om at alle barn og elever skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet. De skal føle seg trygge og kunne erfare at de er betydningsfulle, og at de får medvirke i utformingen av sitt eget tilbud. Et inkluderende fellesskap omfatter alle barn og elever.

(s. 11). Av og til er det nødvendig å gi et tilbud utenfor den vanlige barnehagegruppen eller utenfor den ordinære opplæringen for at det enkelte barn skal lære og utvikle seg på en måte som passer nettopp det barnet best. Det handler om fleksible løsninger for å oppnå inkludering. Det avgjørende er at barna og elevene opplever å få være seg selv i et inkluderende fellesskap og å få like muligheter som alle andre til å utvikle seg ut fra sine forutsetninger.

(s. 12). Inkluderende fellesskap forutsetter at ansatte, barn, elever og foreldre i barnehager, skoler og SFO-er har en grunnholdning om at alle barn og unge, med sine ulikheter, hører til i felles-skapet. Lokaler og uteområder som er fysisk tilrettelagt for alle, er også en forutsetning for inkludering

(s. 13). Internasjonalt pekes det i mange sammenhenger på betydningen av å ansvarlig gjøre alle forvaltningsnivåer i systemet for å realisere inkludering i praksis.

(s. 51). Det er grunnleggende for inkludering i barne-hager og skoler at alle har lik tilgang til fellesarenaer, læremidler og andre virkemidler i det pedagogiske tilbudet. Universell utforming i barnehagen og skolen handler om mange ulike forhold: bygningsmasse, uteområde, pedagogikk og digitale læremidler og læringsressurser. Universell utforming er spesielt viktig for enkeltbarn.

Kondensat: Universell utforming er viktig for inkludering slik at alle har lik tilgang til ressurser. Fleksible løsninger for å oppnå inkludering er viktig slik at elever kan utvikle seg ut fra sine forutsetninger. Ansatte og foreldre må ha en grunnholdning om at alle hører til i fellesskapet for å kunne skape et inkluderende fellesskap. Det inkluderende fellesskapet skal omfatte alle elever. Foreldresamarbeid, ansvarliggjøring av alle forvaltningsnivåer i systemet, økt kvalitet og kompetanse i skolen vil kunne bidra til å skape et inkluderende fellesskap.

Subgruppe 3, riktig kompetanse på riktig sted er viktig for inkludering

(s. 8). Ansatte med god kompetanse og nære relasjoner til barna og elevene er avgjørende for at vi får et inkluderende og godt utdanningsløp for alle.

(s. 11) Det er allerede mye god kompetanse i barnehager og skoler og i støttesystemene, men det er for store variasjoner rundt i landet. Vi trenger et kompetanseløft for å sikre et bedre tilpasset og mer inkluderende pedagogisk tilbud til alle barn uavhengig av hvor de bor. Regjeringen vil sette i gang en stor og langsiktig satsing for å heve kompetansen i kommuner og fylkeskommuner. Satsingen vil være særlig rettet mot barnehager, skoler og PP-tjenester.

(s. 15). Den viktigste jobben for å skape gode inkluderende miljøer for barn og unge er det lærerne og de andre ansatte i barnehager og skoler som gjør. Lærerne og andre som arbeider tett på barna og elevene må ha kompetanse til å følge opp alle på en god måte. Regjeringen vil videreføre og styrke kompetansetiltak for lærere og andre ansatte i barnehager og skoler.

(s. 92) Det ordinære tilbudet omfatter alle barn og elever og må være godt tilpasset og inkluderende (nivå 1 i figur 7.1). For å få god kvalitet på det ordinære tilbudet og lykkes med å skape et inkluderende fellesskap er det nødvendig med god kompetanse i barnehager og skoler og et godt samarbeid i laget rundt barna og elevene. PP-tjenestens, og andre tjenesters, forebyggende rolle er viktig i denne sammenhengen.

(s. 93). Det er viktig at barnehager, skoler og PP-tjeneste har god kompetanse for å kunne ivareta denne gruppen i et inkluderende fellesskap. Det vil i tillegg som regel være behov for at Statped inngår i laget rundt disse barna og elevene og bidrar med sin spisskompetanse slik at de kan få et godt tilrettelagt tilbud.

Kondensat: Det er de ansatte som er i daglig relasjon med barna som spiller en sentral rolle for å skape de rammer som er med på å danne inkluderende miljøer. Kompetanse må til for å sikre og lykkes med å skape et inkluderende fellesskap. Det er mye kompetanse allerede i utdanningssystemet, men det er store variasjoner rundt i landet. Kompetanse innebærer også å se nytten, samt klare å samarbeide med andre tjenester rundt barna. Tverrfaglig arbeid skaper kunnskapsdeling, og spisskompetansen må være tilgjengelig rundt barna.

Kode 4, Kompetanseutvikling

Subgruppe 1, få kompetansen dit det er størst behov for den

(s. 8). Et fellestrekk for de viktigste tiltakene i meldingen er å bringe kompetansen nærmere barna og elevene. For å få til dette vil regjeringen blant annet satse på kompetanseutvikling i barnehager og skoler og i PP-tjenesten, og på å bedre samarbeidet mellom barnehager, skoler, SFO og det lokale støttesystemet.

(s. 9). Nordahl-gruppen foreslår store endringer i utdanningssystemet for å oppnå at kompetansen kommer nærmere barna og elevene. // Nordahl-rapporten fremhever også at barn og elever med vedtak om spesialpedagogiske tiltak for ofte opp-lever at de møter voksne uten relevant kompetanse. Rapporten er klar på at PP-tjenesten bruker for lite tid sammen med barna og elevene.

(s. 13) For at alle barn og elever skal få et godt tilbud, er det viktig at tilbudet er kunnskapsbasert og blir gitt av kompetente fagfolk. Ansatte med høy kompetanse må jobbe

tett på barna og elevene slik at de raskt kan fange opp behov og tilrettelegge tilbudet på en god måte.

(s. 16) Barna og elevene med behov for særskilt tilrettelegging må bli fanget opp raskt og få hjelp når de trenger det. Da må kompetansen være der barna og elevene er, lokalt i barnehager og på skoler og i det lokale støttesystemet. Regjeringen vil derfor omdisponere ressurser fra Statped til kompetansehevingstiltak i kommunene.

(s. 23). Gode ledere og eiere i barnehage og skole er nødvendig for å utvikle et godt tilbud til barn og elever. Barnehage- og skoleeier har det overord-nede ansvaret for kvaliteten på tilbudet og for å sikre gode rammebetingelser for og støtte til arbeidet i den enkelte barnehage og skole. Det innebærer også ansvar for å sørge for at barne-hagen og skolen har dyktige ledere. Det er barnehagestyrer og rektor som har det daglige ansvaret for å sørge for at alle barn og elever får delta i fellesskapet og utvikle seg, mestre og lære. Barnehagestyrer og rektor skal også sørge for at de ansatte har et godt og utviklende arbeidsmiljø

(s. 42) Regjeringen er opptatt av at barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging skal få den hjelpen de trenger raskt når behovene oppstår, og at de skal få hjelp av fagpersoner med relevant kompetanse. Regjeringen vil derfor gjennomføre en rekke tiltak for å få kompetansen nærmere barna og elevene.

(s. 42) For mange av barna og elevene som trenger særskilt tilrettelegging, blir fulgt opp av assistenter uten relevant fagkompetanse. Mange av elevene blir også møtt med for lave forventninger til hva de kan lære.

(s. 55). Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) er en viktig del av laget rundt barna og elevene og skal bidra til at barna og elevene får den hjelpen de trenger, når de trenger den. Regjeringen vil at PP-tjenesten skal være mer til stede i barnehager og skoler, slik at den i større grad kan bidra til å forebygge vansker og tilpasse tilbudene til mangfoldet i barne- og elevgruppen. En PP-tjeneste som arbeider tettere på barna og elevene, kan bidra til bedre kvalitet både på det ordinære og det spesialpedagogiske tilbudet. Regjeringen vil også styrke kompetansen til de ansatte i PP-tjenesten, slik at tjenesten blir bedre til å støtte barnehager og skoler og samtidig videre-utvikle kvaliteten på det sakkyndige arbeidet.

(s. 63) Regjeringen vil at alle barnehagebarn og elever skal møte kvalifiserte lærere som har høy og relevant kompetanse, som er omsorgsfulle og støttende og som legger til rette for trivsel og læring.

(s. 65). Barneombudet har snakket med barn om hvordan de opplever spesialunder visningen. Elevene forteller om lærere som ikke har god nok kompetanse, verken faglig, pedagogisk eller relasjonelt.

Kondensat: Barn skal oppleve et tilbud der de møter kunnskapsbaserte, kompetente fagfolk i det daglige. For å sikre dette er det avgjørende å gjøre endringer i utdanningssystemet slik at både det ordinære og det spesialpedagogiske tilbudet møter det mangfoldet som er i barne- og elevgruppen. Ikke bare skal lærere og ledere i skolen ha relevant fagkompetanse, men også PP-tjenesten skal være tilgjengelig når barn trenger den. Gjennom en endring i utdanningssystemet skal Statped med sin spisskompetanse omdisponere ressurser sli at det i større grad kan bidra til å forebygge vansker og tilpasse tilbudene i barnehager og skoler.

Subgruppe 2, tiltak for kompetanseheving og bedre kvalitet i skolen

(s. 9). Grunnskolelærerutdanningene har blitt fem-årige masterutdanninger.

(s. 9). Det har blitt satset stort på å videreutdanne lærere

(s. 9). Forskningsrådet har fått i oppgave å lyse ut midler til forskning på effekter av tiltak for økt kvalitet i barnehage og skole.

(s. 11). For det fjerde kan vi øke kapasiteten i utdanningssystemet ved å organisere arbeidet bedre og bruke kompetansen der den gir størst nytte.

(s. 13) Nasjonalt må det blant annet legges til rette for et godt kunnskapsgrunnlag, relevante studietilbud og kompetansetiltak, god veiledning og støtte, hensiktsmessige regelverk og andre strukturelle tiltak. Kommunale myndigheter og kommunale og private barnehage- og skoleeiere må ta et overordnet ansvar for å drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid i alle barnehager, skoler og SFO-er. Barnehager, skoler og SFO-er må ta utgangspunkt i prinsippet om inkludering når de planlegger og gjennomfører det pedagogiske tilbudet. Lærerne kan ikke stå alene i dette arbeidet. Ledere på alle nivåer må bidra til å utvikle gode, profesjonelle fellesskap. Det må legges til rette for at lærerne evaluerer egen praksis, deler og drøfter hverandres praksis, videreutvikler arbeidet sitt på grunnlag av aktuell forskning og møter utfordringer sammen. Lederne må gi de ansatte støtte og veiledning, følge opp kompetansebehov hos ansatte, legge til rette for at flere yrkesgrupper samarbeider og sørge for at ressursene brukes på best mulig måte.

(s. 14). Regjeringen ønsker å innhente mer kunnskap om hvordan tilbudet til barn og unge i barnehage og skole kan bli bedre tilpasset og inkluderende for alle. Vi vil opprette et senter for forskning på spesialpedagogikk og inkluderende praksis for å legge til rette for en langsiktig styrking av forskningen på dette feltet. Vi vil også sette i gang piloter og forskningsoppdrag som kan gi erfaringer med, og kunnskap om, hvordan barnehager, skoler og kommuner kan jobbe for å forebygge at problemer vokser seg store, og hvordan den spesialpedagogiske kompetansen i større grad kan komme barna til gode. Erfaringene fra piloter og forskningsoppdrag kan danne grunnlag for videre politikkutvikling.

(s. 63) Regjeringen har allerede satt i gang en rekke tiltak for å heve kompetansen til lærere i barnehager og skoler, og vil videreføre og styrke de generelle kompetansehevingstiltakene. Regjeringen vil styrke læreres kompetanse i hvordan de kan tilrettelegge barnehage- og skolehverdagen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.

(s. 64) Ansatte som gir spesialpedagogisk hjelp bør som hovedregel ha formell pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse.

(s. 66) Innføringen av ny masterutdanning for lærere i grunnskolen vil på sikt styrke lærernes fagkompetanse, i tillegg til deres kompetanse innenfor temaer som tilpasset opplæring, tidlig innsats og inkludering

(s. 90) Regjeringen vil styrke kompetansen til ansatte i barnehager og skoler og i det lokale støttesystemet, slik at de blir bedre i stand til å forebygge, fange opp og følge opp alle barn og elever. Det innebærer at det blir lagt vekt på å bedre kompetansen innenfor spesialpedagogikk og på hvordan tilbudene kan tilpasses bedre innenfor et inkluderende fellesskap.

(s. 25) Ansatte i barnehager og skoler trenger kunnskap om hvordan de best kan tilrettelegge for et godt samarbeid med hjemmet. Det er derfor viktig at barnehagene og skolene legger vekt på å utvikle lærernes kompetanse på dette området, og at de sikrer at lærerne som trenger det, får nødvendig støtte. Samarbeid med hjemmet bør også vektlegges i lærerutdanningene.

(s. 51) Utdanningsdirektoratet utvikler også en e-læringsmodul for at lærere i skolen og ansatte i PP-tjenesten skal få bedre kompetanse i å tilrettelegge for elever med stort læringspotensial.

(s. 55) Regjeringen vil også styrke kompetansen til de ansatte i PP-tjenesten, slik at tjenesten blir bedre til å støtte barnehager og skoler og samtidig videreutvikle kvaliteten på det sakkyndige arbeidet.

(s. 24). Regjeringen vil fortsette å bidra til verktøy og materiell som kan støtte opp om eieres og lederes kontinuerlige arbeid med kvalitetsutvikling. Gjennom å stimulere og støtte god ledelse av barne-hagen og skolen vil staten bidra til å øke kvaliteten på tilbudet til barn og elever.

Kondensat: God ledelse av barnehager og skoler vil bidra til å øke kvaliteten på opplæringstilbudet. Ledelsen må støtte lærerne og legge opp til tverrfaglig samarbeid slik at ressurser kan benyttes på en god måte. Regjeringen ønsker å styrke kompetansen til ansatte i PPT for bedre støtte til pedagoger og bedre sakkyndig arbeid. Det jobbes også med å gi PPT bedre kompetanse rundt tilrettelegging for elever med stort læringspotensial. Grunnskolelærerutdanningen har blitt 5-årig og det satses på videreutdanning av lærere. Det satses på forskning rundt nyttige tiltak, spesialpedagogikk og inkluderende praksis. De som gir spesialundervisning skal være kvalifiserte til dette. Lærernes kompetanse om foreldresamarbeid utvikles, og dette burde også vektlegges i lærerutdanningene.

Subgruppe 3, planer for Statped

(s. 16). Kompetansen i det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped) skal utnyttes enda bedre i utdanningssystemet. Regjeringen vil gjøre Statpeds mandat mer avgrenset og tydelig og gjøre tjenestene mer tilgjengelige for barn og elever som har komplekse utfordringer og/eller varige og omfattende behov for tilrettelegging. Dette vil få konsekvenser for organiseringen av Statped. Barna og elevene med behov for særskilt tilrettelegging må bli fanget opp raskt og få hjelp når de trenger det. Da må kompetansen være der barna og elevene er, lokalt i barnehager og på skoler og i det lokale støttesystemet. Regjeringen vil derfor omdisponere ressurser fra Statped til kompetansehevingstiltak i kommunene.

(s. 13) På noen områder er det nødvendig med et nasjonalt støttesystem. Statped skal bidra med spisskompetanse innenfor små og spesialiserte fagområder eller svært komplekse saker, slik at kommuner og fylkeskommuner får hjelp til å gi et tilrettelagt tilbud til barn og elever med varige og/eller omfattende behov.

(s. 94) Regjeringen vil stimulere til større og sterkere miljøer innenfor universiteter og høyskoler for forskning på det spesialpedagogiske området. Statped skal ikke lenger forske eller finansiere forskning. Vi vil opprette et nytt senter for forskning på spesialpedagogikk og inkludering. Senteret vil få i oppgave å forske både på små og sårbare grupper og på mer generelle spesialpedagogiske problemstillinger.

(s. 94). Selv om Statped ikke selv skal forske, bør universiteter og høyskoler samarbeide med Statped. Statped har god kontakt med de som arbeider tett på barna og elevene og kan gi relevante innspill om hva det trengs mer kunnskap om. Statped skal være en pådriver for forskning innenfor spesial-pedagogikk og særlig på små og sårbare områder der det er behov for ny kunnskap. Det er også viktig at Statped bidrar med å omsette forskning til god praksis ved å basere tjenestene sine på opp-datert, forskningsbasert kunnskap. Slik kan kommuner og fylkeskommuner få tilgang til kunnskap gjennom støtte og veiledning fra Statped.

(s. 95). Et avgrenset mandat gir rom for å redusere størrelsen på Statped. **Regjeringen vil omdisponere ressurser fra Statpeds virksomhet til kompetansebygging i kommuner og fylkeskommuner. Ressursene som blir frigjort når vi reduserer Statpeds virksomhet, skal derfor brukes til kompetansetiltak for kommuner og fylkeskommuner. Det vil være særlig sentralt å bygge kompetanse i PP-tjenesten.**

(s. 96). Et redusert Statped med et tydelig avgrenset mandat gir mindre behov for regionale tilpasninger. Statped skal gi tjenester på samme nivå til alle kommuner og fylkeskommuner. Et smalere mandat gir videre behov for å utnytte kompetansen og fagmiljøene i landet sett under ett. Hele virksomheten skal ses samlet, og alle Statpeds fagområder skal organiseres i én flerfaglig og landsdekkende tjeneste. Statped skal fortsatt ha kontorer i regionene. Det er nødvendig for å beholde spisskompetansen i virksomheten og for å opprettholde kunnskap om ulike lokale forhold rundt om i landet som har betydning for hvordan Statped utfører tjenestene sine. Antallet og andelen ansatte i Oslo skal ikke øke

(s. 96). Ressursene som omdisponeres fra Statpeds virksomhet, vil inngå i varige tiltak for kompetansebygging i kommuner og fylkeskommuner. Det er likevel viktig å understreke at etter overgangsperioden skal kommunene og fylkeskommunene hver for seg eller i samarbeid ha opparbeidet seg tilstrekkelig kompetanse. De skal planlegge og ha strukturer for å vedlikeholde kompetansen, og de skal ha utviklet et godt tverrfaglig samarbeid slik at de er i stand til å møte behovene til barn og elever som de ikke lenger kan få støtte til fra Statped.

(s. 98). Regjeringen vil: –beholde Statped som en statlig virksomhet som skal styres direkte av Kunnskapsdepartementet–videreutvikle Statped slik at hele virksomheten blir sett under ett og gir landsdekkende, fler-faglige tjenester med kontorer i regionene–avgrense Statpeds mandat til å gjelde tjenester og kompetansespredning på små og særlig spesialiserte fagområder og i svært komplekse saker–overføre ressurser fra Statped til kompetanse-tiltak rettet mot kommuner og fylkeskommuner, med særlig vekt på PP-tjenesten–lyse ut et oppdrag om å følge evaluere prosessen for omlegging av Statped og kompetanse-bygging i kommuner og fylkeskommuner–utrede hvordan produksjonen av læremidler og læringsressurser skal organiseres.

Kondensat: Kompetansen i Statped skal utnyttes bedre slik at kompetansen kommer ut dit barna er, i barnehager og skoler. Spisskompetansen som Statped innehar på spesifikke områder skal være mer tilgjengelig. Regjeringen ønsker at spesialpedagogisk forskning skal skje på universitet og høyskoler i samarbeid med Statped fremfor at Statped driver egen forskning. Statped skal være en landsdekkende tjeneste og en samlet virksomhet. Kompetansen som frigis ved omorganisering skal benyttes til å øke kompetansen i kommuner, og spesielt i PPT. Det tverrfaglige samarbeidet i kommune og fylkeskommune skal være godt slik at behovene til elever som ikke lenger får hjelp fra Statped blir dekket. Omorganiseringen skal bidra til at kompetansen spres og dekker hele landet.

NOU 2019 : 23

Kode1, utfordringer i dagens regelverk

Subgruppe 1, språk og struktur i nåværende lovverk

(s. 19). En annen utfordring er at det er manglende og ulik forståelse av loven. Mange av aktørene som regelverket retter seg mot, har ikke juridisk kompetanse. Det er ofte en manglende kobling mellom faglig-pedagogisk og juridisk kompetanse lokalt.

(s. 19). Samtidig samsvarer ikke alltid den språklige forståelsen av ordlyden i loven med det som er det juridiske innholdet. Dette kan føre til at reglene ikke bare blir tolket feil, men også ulikt fra situasjon til situasjon, noe som kan utfordre både rettssikkerheten til den enkelte og viktige prinsipper om likhet og likeverdighet.

(s. 21) Lov- og regelspråk er en særegen sjanger. Ulike tilbakemeldinger på dagens lov tyder på at loven er skrevet i det som oppfattes som et juridiskspråk. Samtidig har leserne av loven ulik bakgrunn og varierende kompetanse til å lese og forstå bestemmelsene som er viktige for dem. Mange har begrenset kjennskap til hvordan forarbeider, rundskriv og tolkninger kan legge føringer for hvordan reglene skal leses og forstås.

(s. 123) Også referansegruppen har gitt uttrykk for at opplæringsloven er lite tilgjengelig. For eksempel opplever Skolelederforbundet at dagens regelverk er svært detaljert og til tider uoversiktlig, og at hyppige endringer i regelverket er en utfordring for dem som skal følge det. Barneombudet viser til at regelverket for grunnopplæringen er omfangsrikt og fragmentert og at dette er en utfordring for rettssikkerheten.

(s. 126) Informantene peker også på at det er utfordrende å finne fram i loven, og at det er lange og tunge setninger.

(s. 121) Opplæringslovens struktur kan gjøre at enkelte regler blir mindre tilgjengelige for dem reglene retter seg mot. Sametinget har gitt innspill om at det er uheldig at samiske elevers rettigheter er samlet i et eget kapittel i loven. Sametinget mener at disse reglene bør framkomme gjennomgående i lovverket der de naturlig hører hjemme, slik at ikke samiske rettigheter bare framgår av et eget kapittel for særlig interesserte.

(s. 183) Undersøkelser viser at skjønnsbegreper, uoversiktlig tekststruktur og manglende navigeringshjelp gjør det vanskelig å orientere seg og skape mening i loven. Siden opplæringsloven regulerer et område som berører livet til mange mennesker, kan uklarheter føre til unødvendige økonomiske, sosiale og personlige kostnader.

Kondensat: Mange av de personene dagens regelverk retter seg mot innehar ikke juridisk kompetanse, og språket i lovverket gjør det vanskelig å forstå dersom man ikke har denne kompetansen. Lovens tilgjengelighet påvirkes av at loven er uoversiktlig og at det har blitt foretatt hyppige endringer. Undersøkelser viser at det kan være vanskelig å orientere seg og skape mening i loven. Strukturen loven har kan også gjøre at enkelte regler ikke er lett tilgjengelig for dem reglene retter seg mot, for eksempel at samiske elevers rettigheter finnes i et eget kapittel.

Subgruppe 2, uklarheter for de ansatte

(s. 123) Lærerne synes generelt å ha mindre kunnskap om regelverket enn rektorene. Flere av rektorene og de ansatte i kommuneadministrasjonen mener at lærere bør ha bedre kjennskap til loven, og at de bør ta større ansvar for å etterleve reglene. Samtidig reflekterer de ansatte i kommuneadministrasjonen og rektorene lite over hvilket ansvar de selv har for at lærerne får den kunnskapen de trenger

(s. 131) Lærernes kjerneoppgave er elevenes opplæring. Reglene kan føre til flere oppgaver for lærerne, som så konkurrerer med denne kjerneoppgaven. Norsk Lektorlag har pekt på at dokumentasjonskravene for den enkelte lærer har økt som følge av flere elevrettigheter, og at dette går ut over lærernes tid til å undervise. Det vil også etter utvalgets oppfatning være en risiko for at regelverksetterlevelse ikke prioriteres når tiden ikke strekker til.

(s. 133) Hovedandelen av lærerne svarer likevel at de bare «i noen grad følges opp» når det gjelder overholdelse av regelverket.⁸¹ Som omtalt i kapittel 9.3.3, er det også undersøkelser som viser at rektorer vier lite oppmerksomhet til regelverket i dialogen med lærerne, og at det i liten grad er formaliserte systemer på skolene for å sikre at lærerne oppdateres fortløpende om lovverkets bestemmelser.

(s. 375) Dagens opplæringslov er ikke et hinder for at personer som ikke er ansatt i lærerstilling – under visse forutsetninger – kan bistå lærerne i gjennomføringen av opplæringen, både tilpasset opplæring og spesialundervisning. Etter dagens regelverk kan personer som ikke er ansatt i lærerstilling, «hjelpetil i opplæringa» under visse forutsetninger, men de kan ikke ha ansvaret for opplæringen, jf. opplæringsloven § 10-11.

Kondensat: Rektorer vier lite oppmerksomhet til regelverket i samtaler med lærerne og lærere opplever at de ikke følges opp når det gjelder å overholde reglene. Dagens regelverk er også diffust når det kommer til personer som ikke er ansatt i lærerstilling og hva de kan bidra med i skolen. Mange lærere oppgir at reglene fører til oppgaver som går ut over elevenes opplæring. Dokumentasjonskrav skaper mye papirarbeid.

Subgruppe 3, forholdet mellom individuelle rettigheter og fellesskapet

(s. 118). Innenfor spesialundervisning og skolemiljø oppleves det særlig at det er en spenning mellom individuelle rettigheter og de kollektive hensynene til alle elevene. Delvis skyldes dette at regelverket i stor grad er orientert mot den enkelte elev. Men det kan kanskje også

skyldes at det er utfordrende å gjøre de faglig-pedagogiske vurderingene som reglene legger opp til.

(s. 118). Det er ikke grunnlag for å konkludere med at opplæringsloven med forskrifter i for stor grad ivaretar individuelle hensyn på bekostning av fellesskapet. Flere undersøkelser viser tvert imot at enkeltelevers særskilte behov i for liten grad ivaretas i praksis.

(s. 345) Opplæringsloven gir ikke kriterier for innholdet i eller omfanget av spesialundervisningen. Det framgår imidlertid av forarbeidene til loven at elever med behov for spesialundervisning har krav på et likeverdig opplæringstilbud.⁹ Kriteriet «likeverdig» gir heller ingen presis angivelse av det nærmere innholdet i eller omfanget av opplæringen elever med behov for spesialundervisning har krav på. **Innholdet i og omfanget av spesialundervisningen beror på en skjønsmessig vurdering.**

(s. 348). I et inkluderende perspektiv skal tilpasset opplæring gjelde for alle og på alle områder. Rammene er fellesskapet og felles lærestoff. **De politiske dokumentene gir imidlertid heller ikke nå en tydelig innholdsbeskrivelse av tilpasset opplæring, og det er en utfordring å finne ut hva som skiller det fra ordinær undervisning og fra spesialundervisning.**

Kondensat: Selv om regelverket i dag rettes i stor grad mot den enkelte elev, ser man gjennom flere undersøkelser at enkeltelevers særskilte behov i for liten grad blir ivare tatt i praksis. Delvis kan en årsak til det være at opplæringsloven ikke gir kriterier for innholdet eller omfanget av spesialundervisning. Selv om eleven får spesialundervisning, framgår det likevel et krav på likeverdig opplæringstilbud. Det som blir problematisk er at heller ikke ordet “likeverdig” definerer innhold eller omfang av det tilbudet som skal gies. Spenningen mellom individuelle rettigheter og det kollektive samholdet til alle elevene beror dermed på en skjønsmessig vurdering.

Kode 2, fra tilpasset opplæring til universell opplæring.

Subgruppe 1, utfordringer med tilpasset opplæring i regelverk og gjennomføring

(s. 126) En leserundersøkelse om opplæringsloven viser at alle informantene synes loven inneholder en rekke ord og uttrykk, både juridiske og skolefaglige, som er tvetydige og vanskelige å forstå. Blant annet nevnes uttrykkene tilpasset opplæring og tilfredsstillende utbytte.

(s. 341) At elevene ikke har en individuell rett til tilpasset opplæring, innebærer blant annet at elevene ikke har rett til å klage på at de ikke har fått tilpasset opplæring.

(s. 352) For øvrig peker ekspertgruppen på at det er svært mange som får spesialundervisning, og at langt flere gutter enn jenter får slik undervisning. Til tross for betydelig politisk satsing på tilpasset opplæring i skolen, øker andelen elever som får spesialundervisning.

(s. 366) Utvalget mener at betegnelse «tilpasset opplæring» og «spesialundervisning» ikke er gode og treffsikre nok til at de bør videreføres i ny lov. Utvalget foreslår derfor å innføre nye betegnelser for å beskrive innholdet på en mer hensiktsmessig måte

(s. 367) Betegnelsen tilpasset opplæring kan etter sin ordlyd oppfattes som særskilt eller individuell tilrettelegging av opplæringen, mens den i utdanningspolitikken er ment å bety at opplæringen – innenfor et fellesskap – skal tilrettelegges på en slik måte at den så langt mulig skaper et tilfredsstillende opplæringstilbud for alle. Tilpasset opplæring har gjennom tidene vært tillagt ulikt innhold.

Kondensat: Tilpasset opplæring er en betegnelse som både har blitt oppfattet som en individuell tilrettelegging og som en betegnelse som tegner et bilde av at opplæringen innenfor fellesskapets rammer skal på best mulig måte legges til rette slik at det skaper et tilfredsstillende utbytte. Ved at et begrep blir tillagt ulikt innhold oppstår det en tvetydighet som er utfordrende for brukeren å forstå, og det kan vise at begrepet ikke er treffsikkert nok til å videreføres i lovverket.

Subgruppe 2, Forslag og begrunnelse for begrepsendring

(s. 20). Kravet om universell opplæring erstatter dagens krav om tilpasset opplæring.

(s. 20) Som ledd i å imøtekomme dette foreslår utvalget at universell opplæring, forsterket innsats og individuelt tilrettelagt opplæring innføres som nye betegnelser og bestemmelser i loven. Kravet om universell opplæring erstatter dagens krav om tilpasset opplæring. Forsterket innsats erstatter dagens krav om intensiv opplæring, men utvides til å gjelde all opplæring og alle trinn. Retten til individuelt tilrettelagt opplæring viderefører dagens rett til spesialundervisning, men deles opp i tre rettigheter.

(s. 282) Utvalgets forslag til ny regulering med nye betegnelser har som mål å forankre en felles forståelse og holdning i skolene om at alle elever har rett til å tilhøre et sosialt fellesskap.

(s. 366) Utvalget mener at betegnelse «tilpasset opplæring» og «spesialundervisning» ikke er gode og treffsikre nok til at de bør videreføres i ny lov. Utvalget foreslår derfor å innføre nye betegnelser for å beskrive innholdet på en mer hensiktsmessig måte

(S. 367). Tilpasset opplæring i vid forstand kan betegnes som universell utforming av opplæringen, og utvalget foreslår derfor å endre betegnelsen tilpasset opplæring til universell opplæring. At opplæringen skal være universell betyr at skolen skal gjennomføre opplæringen på en slik måte at den gir et tilfredsstillende opplæringstilbud for elevene, så langt det lar seg gjøre, uten behov for individuell tilrettelegging av opplæringen. Forslaget innebærer harmonisering av betegnelser i lovgivningen og ingen endring av rettstilstanden.

(s. 622) Dette er en del av en helhetlig endring av betegnelser og av inndelingen av reglene om den generelle og individuelle tilretteleggingen av opplæringen. Selv om endringen til universell opplæring ikke innebærer en reell endring sammenlignet med dagens krav til tilpasset opplæring, knyttes universell opplæring tettere opp til det som i dag heter spesialundervisning (individuell tilrettelagt opplæring).

(s. 722-723) Dagens betegnelse «tilpasset opplæring» er erstattet med betegnelsen «universell opplæring». NOU 2019: 23 723 Ny opplæringslov Kapittel 57 At opplæringen skal være universell, innebærer at opplæringen – innenfor et fellesskap – skal tilrettelegges på en slik måte at den så langt det er mulig, skaper et tilfredsstillende opplæringstilbud for alle. Betegnelsen «universell» tydeliggjør og signaliserer at skolen skal gi en opplæring som retter seg mot alle elever. Med universell opplæring menes en faglig, metodisk og sosial tilpasning av opplæringen slik at elevene får realisert sitt potensial i så stor utstrekning som mulig innenfor fellesskapet, og med minst mulig behov for egne ordninger for enkelte elever. Skolen må ta høyde for at elevene har forskjellige evner, forutsetninger og behov. Det innebærer blant annet at skolen må jobbe aktivt for å få med alle elevene i klassen, både sosialt og faglig, og ha strategier for å få alle elever med. Dersom det ikke er mulig å gjennomføre den universelle opplæringen på en slik måte at eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har eleven rett til individuelt tilrettelagt opplæring etter § 10-3.

Kondensat: Utvalget mener at skolen må legge til rette utdanningstilbudet på en måte som gjør at den er rustet til å ta imot mangfoldet av elevgruppen som er. Det innebærer at skolen

aktivt må jobbe for å få med alle elever både faglig og sosialt, og en strategi som viser at skolen har ansvaret for å tilby en skolegang som gir et tilfredsstillende utbytte. Utvalget foreslår dermed å innføre nye betegnelser som beskriver innholdet i opplæringsloven på en mer hensiktsmessig måte. Det tidligere kravet om tilpasset opplæring blir erstattet med kravet om universell opplæring. Gjennom en begrepsendring har utvalget som formål at opplæringen skal innenfor fellesskapets rammer være tilrettelagt på en slik måte som skape tilfredsstillende utbytte for alle tross hvilke forutsetninger man møter med. Det er først når en elev gjennom en universell opplæring likevel ikke har tilfredsstillende utbytte skal ha rett på individuell tilrettelagt opplæring. Dette setter større krav til skolen som arena både gjennom en grunnide og praktiske utforminger.

Subgruppe 3, Oppklaringer rundt begrepet universell opplæring

(s. 366-367) Tilpasset opplæring kan betegnes som universell opplæring eller universelt utformet opplæring og spesialundervisning kan bedre beskrives som individuelt tilrettelagt opplæring. En slik terminologi har en klar parallell til reglene i likestillings og diskrimineringsloven om universell utforming og individuell tilrettelegging av fysiske forhold og tjenestetilbud. Utvalget foreslår at – universell opplæring innføres som ny betegnelse for tilpasset opplæring – individuelt tilrettelagt opplæring innføres som ny betegnelse for spesialundervisning

(s. 367). Gjennom betegnelsen universell opplæring kan man få en annen inngangsport når man skal tenke på elevene og opplæringen innenfor et fellesskap. Ved å bruke denne betegnelsen tydeliggjøres utgangspunktet om at det er det mangfoldige fellesskapet av elever som er mottakere av opplæringen. Terminologien harmonerer etter utvalgets vurdering godt med at tilpasset opplæring i dag forstås som opplæring innenfor et læringsfellesskap, og signaliserer at skolen skal gi en opplæring som skal rette seg mot alle elever. Betegnelsen universell utforming var opprinnelig brukt i forbindelse med utformingen av fysiske forhold, men brukes i dag på de fleste samfunnsområder.

(s. 368) Den grunnleggende ideen bak universellutforming er å utforme samfunnet slik at så mange som mulig kan delta aktivt uavhengig av funksjonsevne. Målet er at universelt utformede løsninger skal kunne brukes av alle, slik at spesielløsninger unngås. Prinsippet anvendes ved utvikling av produkter, tjenester, bygg, IKT, infrastruktur mv.

(s. 369). Målet med universell utforming er å nå så mange som mulig. I prinsippene for universell utforming ligger en erkjennelse av at ikke alle alltid kan nås, og derfor benyttes

ordet «hovedløsningen» i likestillings- og diskrimineringsloven § 17. På utdanningsområdet innebærer denne erkjennelsen at det er behov for et annet opplegg enn det læreren kan gi gjennom universell opplæring, gis individuelt tilrettelagt opplæring. Med universell opplæring menes en faglig, metodisk og sosial tilpasning av opplæringen slik at elevene får realisert sitt potensial i så stor utstrekning som mulig innenfor fellesskapet, og med minst mulige behov for egne ordninger for enkelte elever. Skolen må kunne ta høyde for at elevene har forskjellige evner, forutsetninger og behov. Det innebærer blant annet at skolen må jobbe aktivt for å få med alle elevene i klassen, både sosialt og faglig, og ha strategier for å få alle elever med. Undervisningsopplegget må være likt at elevene nås og utfordres.

(s. 369). Plikten til universell utforming er ikke begrenset til å gjelde lærerens undervisning i klasserommet, men den må ligge til grunn for strategier og valg som tas i forbindelse med opplæringen. Foreksempel må kommunen sørge for at innkjøpene og metodevalgene som tas i skolene, er i samsvar med kravet om universell utforming av opplæringen. Opplæringen vil ikke være universell hvis man i fellesundervisningen velger å bruke materiell eller metoder som ikke gir utbytte av opplæringen for flest mulig elever, eller som ekskluderer elever fra å delta i opplæringen. Krav om universell utforming av nye og eksisterende nettløsninger og digitale læremidler følger av forskrift om universell utforming av IKT-løsninger.

(s. 371) Elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av den universelle opplæringen, skal etter utvalgets forslag ha rett til pedagogiske tiltak i form av individuelt tilrettelagt opplæring for å nå kompetansemålene i ett eller flere fag eller målene i den overordnede delen av læreplanverket. Innholdet i, organiseringen av og omfanget av individuelt tilrettelagt opplæring vil nødvendigvis variere ut fra skolens evne og mulighet til å gi universell opplæring og hvilke løsninger som er nødvendige for den enkelte elev. Klare, objektive kriterier når det gjelder hvem som skal ha rett til tilrettelegging, innholdet i opplæringen og omfanget av den i det enkelte tilfelle, vil det derfor ikke være realistisk å lovfeste i detalj. Avgjørelsen av disse spørsmålene vil måtte bero på en faglig-pedagogisk vurdering.

Kondensat: Utvalget ønsker gjennom den nye betegnelsen universell opplæring en synliggjøring og en ansvarliggjøring av skolen som arena der elevene skal få et opplæringstilbud innenfor et felleskap. Betegnelsen gir en ny inngangsport til hvordan man kan tenke på hvordan samfunnet og skolen skal utformes på en slik måte som gjør at alle kan delta aktivt og være en del av fellesskapet uavhengig av funksjonsevne. Universell utforming handler om tilrettelegging på flere ulike nivåer. Som lærer skal man med universell opplæring

både faglig, metodisk og sosial tilpasse slik at elevene får realisert sitt potensial i så stor bredde som mulig innenfor ordinær klasse, og med minst mulige behov for enkeltordninger.

Kode 3, Inkluderende fellesskap

Subgruppe 1, utvalgets tanker og forslag for å skape et inkluderende fellesskap.

(s. 20). Utvalget mener at lovens formål er å legge til rette for at barn, unge og voksne får god opplæring i et godt miljø.

(s. 224) Utvalget understreker at aktiv deltakelse i opplæringen er viktig for fellesskapet på skolen. Plikten til aktiv deltakelse i opplæringen har derfor betydning utover den individuelle vurderingen i orden og atferd.

(s. 282) Utvalgets forslag til ny regulering med nye betegnelser har som mål å forankre en felles forståelse og holdning i skolene om at alle elever har rett til å tilhøre et sosialt fellesskap.

(s. 290) Hvor stor del av tiden elevene kan være i nivådelte grupper, må vurderes konkret. I denne vurderingen må det tas hensyn til elevenes muligheter for forsvarlig utbytte, at hovedregelen skal være mangfoldig fellesskap, og at elevene skal være så mye av tiden i klassen at de kan få sosial tilhørighet

(s. 369). Kravet om universell utforming av de fysiske forholdene og av løsninger for IKT og utvalgets forslag om at universell utforming skal gjelde foropplæringen generelt, vil kunne bidra til en helhetlig tenkning når det gjelder god læring i et inkluderende læringsmiljø.

Kondensat: Formålet med loven er etter utvalgets mening å tilrettelegge for at barn og unge får god opplæring i et godt miljø. Aktiv deltakelse i opplæringen er viktig for fellesskapet. Forslag til nye betegnelser har som mål å skape en felles forståelse og holdning i skolen om at alle har rett til å delta i et inkluderende fellesskap. Grupper inndelt i nivå må vurderes med inkludering i tankene, elevene skal tilbringe hovedvekten av tiden på skolen i klassen. Universell utforming vil kunne bidra til helhetlig tenkning når det kommer til læring i et inkluderende læringsmiljø.

Subgruppe 2, hva inkluderende fellesskap betyr for elevene

(s. 307) Å få opplæring i et læringsfellesskap sammen med de andre elevene, kan bidra til at elevene opplever sosial tilhørighet og sosialt fellesskap med jevnaldrende, slik at elevene lærer og utvikler seg både menneskelig og faglig.

(s. 344) Inkludering innebærer at alle elever skal ha tilhørighet til en klasse og ta del i fellesskapet i skolen. Å være inkludert handler ikke alene om å være i klasserommet eller sammen med majoriteten. Enkelte ganger kan det å delta i mindre grupper være mer inkluderende. Å være inkludert handler blant annet om å oppleve mestring sammen med andre. Forutsetningen om et fellesskap mellom elevene innebærer at inkludering bygger på erkjennelse av mangfold og prinsippet om likeverd. Likeverdig opplæring innebærer at elevene ikke behandles likt, men forskjellig ut fra ulike evner, forutsetninger og behov.

(s. 344). Inkludering er et viktig prinsipp for opplæringen på lik linje med tilpasset opplæring. I ny overordnet del av læreplanene er et inkluderendelæringsmiljø fastsatt som et av prinsippene forskolens praksis. Ny overordnet del skal erstatte både generell del og prinsipper for opplæringen. Ordet «inkludering» er ikke nevnt i prinsipper for opplæringen eller i den generelle delen av læreplanen som gjelder i dag, men inkludering er likevel et prinsipp skolen skal drive sin virksomhet etter.

(s. 352) Ekspertgruppen har drøftet hva inkludering er, og hva det handler om. Ifølge ekspertgruppen er en vanlig misforståelse at inkludering handler om at alle elever alltid skal befinne seg i samme rom og under vises av samme lærer. Ekspertgruppen poengterer at muligheten til å oppleve mestring sammen med andre er sentral når det gjelder inkludering som prinsipp. Ekspertgruppen peker på at bruken av assistenter sannsynligvis er en viktig årsak til at tilbudet om spesialundervisning ikke realiserer læringspotensialet til elevene. I tillegg mener ekspertgruppen at bruken av assistenter ofte har sosialt ekskluderende konsekvenser.

Kondensat: Inkludering er et viktig prinsipp for opplæringen som skolen skal drive sin virksomhet etter. Det å oppleve mestring sammen med andre er sentralt, men det betyr ikke at alle elever alltid må befinne seg i samme klasserom og undervises av samme lærer. Å være inkludert i et sosialt fellesskap er viktig for at elevene skal kunne utvikle seg sosialt og faglig. Inkludering bygger på erkjennelse av mangfold og prinsippet om likeverd.

Kode 4, Individuelle rettigheter

Subgruppe 1, Utvalgets forslag til individuelle rettigheter i ny opplæringslov

(s. 128). Innenfor spesialundervisning og skolemiljø oppleves det særlig at det er en spenning mellom individuelle rettigheter og de kollektive hensynene til alle elevene. Delvis skyldes dette at regelverket i stor grad er orientert mot den enkelte elev

(s. 143) Utvalget foreslår flere nye regler og innstramminger av reglene for å gi elevene den best mulige opplæringen. Blant annet krav om at opplæringen må forberedes og følges opp av en lærer og at en lærer normalt må være til stede i opplæringen. Utvalget foreslår dessuten generelle regler om at elever skal høres og at hensynet til elevens beste skal tillegges vekt. Utvalget viderefører også elevenes individuelle rettigheter og utvider enkelte rettigheter og plikter. Blant annet foreslår utvalget en plikt for kommunen til å gi forsterket innsats som er videre enn dagens plikt til å gi intensiv opplæring.

(s. 168) I opplæringsloven med forskrifter bør det i størst mulig grad være generelle regler som dekker alle uavhengig av individuelle forutsetninger. **Individuelle rettigheter skal bare brukes i tilfeller hvor det er stor risiko for at generelle regler ikke vil ivareta enkeltpersoner.** Med individuelle rettigheter menes her rettigheter som den enkelte kan kreve å få oppfylt, og hvor avgjørelsen kan klages inn for en klageinstans. Selv om det ikke er fastsatt individuelle rettigheter, er ikke det enkelte barn, den enkelte unge eller den enkelte voksne uten rettsvern.

Kondensat: Utvalget foreslår at gjennom forskriftene i opplæringsloven skal det i størst mulig grad være generelle regler som gjelder alle elever. Individuelle forutsetninger skal bli tatt høyde for, og rammene som skolen har skal være så brede at alle kan passe inn i de. Individuelle rettigheter skal kun komme til syne hvis de generelle reglene som først er satt, ikke klarer å ivareta enkelteleven. Et rettsvern er viktig for at man skal påse at individuelle rettigheter er oppfylt, og det kan gå an å klage på avgjørelsen for en klageinstans.

Subgruppe 2, utfordringer rundt dagens praktisering av individuelle rettigheter

(s. 118) At flere elever får individuelle rettigheter, er først og fremst et gode for elevene. Men jo flere elever som har individuelle rettigheter, desto større blir risikoen for at individrettet arbeid går ut over det generelle arbeidet på skolen og den ordinære opplæringen.

(s. 118). Det er ikke grunnlag for å konkludere med at opplæringsloven med forskrifter i for stor grad ivaretar individuelle hensyn på bekostning av fellesskapet. Flere undersøkelser viser tvert imot at enkeltelevers særskilte behov i for liten grad ivaretas i praksis.

(s. 137) Én utfordring er at aktørene i opplæringssektoren opplever at reglene bidrar til mer dokumentasjon og rapportering. Det er særlig individuelle rettigheter og kravet til at kommunen skal ha et forsvarlig system, som oppleves å utløse mer dokumentasjon og rapportering. Det er uheldig dersom unødvendig dokumentasjon og rapportering tar tid og ressurser bort fra kommunenes og skolens kjerneoppgaver. Hensikten med dokumentasjons- og rapporteringskravene er å ivareta elevenes behov på kort og på lang sikt. Hvis kravene ikke bidrar til dette, er de unødvendige. Dokumentasjon og rapportering kan framstå som tungvint i vanlig drift, men kan samtidig være avgjørende for elevenes rettssikkerhet i enkeltsaker. Når det gjelder individuelle rettigheter, er utfordringen todelt. Én utfordring er at opplæringsloven med forskrifter ikke ivaretar elever med særlige behov godt nok. En annen utfordring, som til en viss grad står i et motsetningsforhold til den første, er at bruken av individuelle rettigheter i noen tilfeller går ut over den innsatsen som kan rettes mot fellesskapet. Disse to utfordringene kan tyde på at dagens regelverk ikke er treffsikkert nok.

Kondensat: Det er to utfordringer som kommer til syne som kan tyde på at dagens regelverk om individuelle rettigheter ikke er klare nok. Utvalget mener at dagens opplæringslov ikke ivaretar enkeltelever med spesielle behov godt nok. Den andre utfordringen utvalget peker på er at bruken av individuelle rettigheter i noen tilfeller går på bekostning av arbeidet med fellesskapet. Undersøkelser viser derimot at i praksis blir ikke enkeltelevers særskilte behov ivaretatt godt nok, og at det da kan være problematisk å se at individuelle hensyn går på bekostning av fellesskapet.

Kode 5, Kompetanseutvikling

Subgruppe 1, Riktig kompetanse på riktig sted

(s. 22). Det er et viktig premiss for at elevene skal få en god opplæring, at de som er ansvarlige for å gi opplæringen, har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å utføre oppgaven.

(s. 361). Spesialpedagoger arbeider langt unna barna fordi de ikke er kvalifisert til lærerstillinger.

(s. 375) Det er i dag ikke et eksplisitt krav om at en lærer må være til stede sammen med eleven når en elev gis opplæring av en assistent. For å forhindre at elever tas med ut av klasserommet og gis opplæring av en assistent uten at en lærer er til stede, foreslår utvalget å lovfeste at en lærer som hovedregel må være til stede sammen med eleven når eleven får opplæring. Det innebærer at personer som ikke er lærere, kan hjelpe elever som får individuelt tilrettelagt opplæring, kun når en lærer er til stede. Forslaget innebærer en innstramming av dagens adgang til å bruke assistenter til å gi opplæring.

s. 644: 5,8 prosent av lærerne i grunnskolen oppfylte ikke kompetansekravene for ansettelse i skoleåret 2018–2019. Det vil si at de ikke har en lærerutdanning eller annen godkjent utdanning for tilsetting i grunnskolen

Kondensat: For at man skal sikre at elevene får et godt utdanningstilbud kreves det at de ansatte som er ansvarlige for opplæringen er kvalifiserte. Utvalget foreslår dermed at bruk av assistenter skal strammes inn, og at lærere skal sikre kvaliteten av opplæringen. Det er også en problematikk at spesialpedagoger ofte har baser langt fra der elevene befinner seg. Det handler om at kompetansen skal brukes fornuftig, samt at den må finnes på en plattform elevene befinner seg på.

Subgruppe 2, Kompetanseutvikling for å skape inkludering?

(s. 352). Egelund og Tetler (2009) viser at kvalifikasjonene til lærerne er helt avgjørende for resultatene av spesialundervisningen. Dette er i samsvar med annen internasjonal forskning, som viser at læreren har størst betydning for elevenes læring (Hattie, 2009). Mange assistenter har et omfattende ansvar for gjennomføring av undervisningen i skolefag. Forskning viser at en slik nedprioritering av kompetanse i spesialundervisningen bidrar til at læringsutbyttet for elevene blir dårligere enn det kunne ha vært om den pedagogiske og spesialpedagogiske kompetansen hadde vært på et høyt nivå (Haustätter & Nordahl, 2013).

(s. 663): Utvalget mener at varierende faglig kompetanse i kommunene kan være en utfordring for rettssikkerheten og vurderingen av skjønnsspørsmål.

Kondensat: For å ta vare på rettsikkerheter, samt å ta hensyn til alle spørsmål som må bli besvart med skjønn, er det helt avgjørende at kvalifiserte lærere som står i den rollen klarer å ta gode, kompetente valg. Resultantene fra spesialundervisningen er spesielt sårbare hvis de spesialundervisningen blir nedprioritert eller satt til en assistent.

Subgruppe 3, Fokusområdene for kompetanseutvikling

(s. 78). Nasjonale utdanningsmyndigheter har, delvis i partnerskap med andre utdanningspolitiske aktører, også igangsatt flere tiltak for å støtte det lokale arbeidet med kvalitetsutvikling. Blant annet er veilederkorpset, som består av veiledere som engasjeres av Utdanningsdirektoratet, et tilbud til kommuner som selv mener at de trenger særskiltstøtte for å utvikle god kvalitet på sine skoler. I tillegg finnes det mange lokale prosjekter og satsinger som har som mål å heve kvaliteten på opplæringen.

(s. 79). Det har samtidig vært satset på å også øke lærernes profesjonelle handlingsrom. I NOU2015: 8 Fremtidens skole. — **Fornyelse av fag og kompetanser anbefaler utvalget at man ved en framtidig læreplanfornyelse legger «større vekt på skolenes profesjonelle ansvar for å velge fagliginnhold, arbeidsmåter og organisering som er basert på forskning, og som er relevant for det elevene skal lære, og som er tilpasset den aktuelle elevgruppen».** Lærernes profesjonelle handlingsrom innebærer et ansvar for å gjøre velbegrunnede og forskningsbaserte valg av metoder i undervisningen».

(s. 361) Når det gjelder PP-tjenesten, peker Monica Melby-Lervåg på at tjenesten har høy kompetanse, men at den ikke er dimensjonert for de store oppgavene den har. Hun foreslår en bemanningsnorm basert på elevtall. Monica Melby-Lervåg peker på fire faktorer som bidrar til at dagens situasjon ikke er tilfredsstillende: 1. Det er lite om lærevansker i lærerutdanningene. 2. Spesialpedagoger arbeider langt unna barna fordi de ikke er kvalifisert til lærerstillinger. 3. PP-tjenesten har for mange oppgaver i forhold til bemanning. 4. Spesialundervisning blir ikke tatt alvorlig fordi det har spredt seg en myte om at det ikke har effekt.

(s. 501) UDF påpeker at den økende andelen ukvalifisert undervisningspersonell er en stor utfordring. De mener også at det er en utfordring at bruken av ukvalifisert undervisningspersonell varierer blant kommuner og skoler. Forbundet mener at loven i for stor grad åpner opp for tilsetting av søkere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting, og at regelverket derfor praktiseres slik at skolene får for mange ukvalifiserte tilsatte.

(s. 507) Utvalget konstaterer at kommunene er tilført betydelige midler for å heve lærernes kompetanse og at det fra kravet ble innført har vært en betydelig kompetanseheving.

(s. 574): Utvalget foreslår å videreføre kravet om å ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen, se forslag til § 22-9andre avsnitt at kravet om å ha skolefaglig kompetanse skal gjelde for både kommunen og fylkeskommunen

(s. 576). Mange skoler har et bevisst forhold til sterke og svake sider ved egen virksomhet. Dette danner grunnlag for målrettet arbeid med kvalitetsutvikling. Slike prosesser er ofte en konsekvens av at skolene har grepet de mulighetene som ligger i økt handlefrihet, utprøving av nye arbeids- og organiseringsformer og forsøksvirksomhet

(s. 685). Utdanningsdirektoratet og fylkesmannsembetene må sørge for å være kjent med virkeligheten, behovene og rammene som de ulike aktørene forholder seg til. Når tiltak skal utarbeides for å gi støtte til implementeringen, må disse tilpasses utfra hvem som trenger hvilken støtte. Aktuelle tiltak fra statlig hold kan i tillegg til å sørge for god og relevant informasjon innebære å gjennomføre kurs og regelverkssamlinger, etablere lærendenettverk, bygge strukturer for kompetanse- og praksisutvikling med mer.

Kondensat: Flere ulike utdanningspolitiske aktører har satt i gang flere tiltak for å øke kompetanseutviklingen innenfor skole- og lærernetverket. For å heve kvaliteten på opplæringen har det vært satset på å øke lærernes profesjonelle handlingsrom, utvikle kurs og regelsamlinger, foreslå et krav om det skal være skolefaglig kompetanse i administrasjonen og gjøre skoler bevisste på svake og sterke sider ved sin egen virksomhet. Utvalget jobber også for å sikre at ukvalifiserte arbeidssøkere som ikke oppfyller kompetansekravene. Regelverket og loven i dag åpner opp i for stor grad opp for tilsetting av søkere som ikke er kompetente til jobben.

Vedlegg 2.

Syntese

Meld. St. 6

Analytisk tekst kodegruppe 1 Det psykososiale miljøet:

Subgruppe 1 Hva burde skoler og barnehager gjøre for å bedre det psykososiale miljøet?

Kondensat: Skolen har en plikt til å jobbe systematisk for å fremme elevenes helse, trygghet og miljø. Siden barn tilbringer store deler av oppveksten sin i utdanningssystemet, er det viktig at de er trygge og trives. Tiltak må utvikles med alle elevene i tankene, og pedagogiske virkemidler må ses i sammenheng for å støtte arbeidet med inkluderende fellesskap. Tverrfaglig samarbeid i kommunen vil kunne fremme systemrettet arbeid med det psykososiale miljøet i barnehage og skole.

Analytisk tekst: I Meld. St. 6 fokuseres det på at barn og unge tilbringer mye tid i barnehager og skoler gjennom oppveksten, og det er viktig at man jobber systematisk for å fremme barnas helse, trygghet og miljø. Tiltakene man setter inn skal utvikles med alle elevene i tankene for å støtte arbeidet med å skape et inkluderende fellesskap. Det tverrfaglige samarbeidet trekkes også frem som en viktig del av veien mot et godt psykososialt miljø i barnehager og skoler.

Subgruppe 2 Årsaker til å fokusere på å bedre det psykososiale miljøet

Kondensat: Det er et økende antall barn og unge som opplever psykiske helseutfordringer. Stress over tid kan ha uheldige konsekvenser for den psykiske helsen. Psykiske vansker kan føre til en vanskelig skolehverdag. For å forebygge er tiltak for et godt miljø i barnehage, skole og SFO sentralt, da et trygt og godt miljø kan bidra til å fremme barns trivsel, utvikling, helse og læring. Støttende og omsorgsfulle voksne er viktig, samtidig som barna skal føle seg som en del av fellesskapet og godtatt for den de er.

Analytisk tekst: Det er mange gode grunner til å arbeide for at barnehager og skoler skal ha et godt og trygt psykososialt miljø. Blant annet ser man at det er et økende antall barn og unge som sliter med psykiske helseutfordringer. Disse utfordringene kan føre til at barna får en utfordrende hverdag. Voksne som viser støtte og omsorg, samt forebyggende tiltak kan bidra til å fremme barns trivsel, helse, utvikling og læring. Det fremkommer altså av dokumentet at det er viktig å ta barn og unges psykiske helse på alvor, og forsøke å forebygge slik at alle får lære og utvikle seg i et godt psykososialt miljø.

Gullsitat fra kondensatene i kodegruppe 1: Det fremkommer av dokumentet at det er viktig å ta barn og unges psykiske helse på alvor, og forsøke å forebygge slik at alle får lære og utvikle seg i et godt psykososialt miljø.

Analytisk tekst kodegruppe 2 Tilpasset opplæring:

Subgruppe 1 Rask hjelp til elevene for bedre tilpasset opplæring

Kondensat: Tidlig innsats innebærer at barnehage og skole arbeider for å forebygge utfordringer, setter inn tiltak tidlig i barnets liv, eller tidlig når eventuelle utfordringer avdekkes. Et godt tilpasset pedagogisk tilbud tidlig i livet er viktig, da det legger grunnlaget for videre utdanning. På grunn av store forskjeller i modenhet hos barna når de begynner på skolen, må opplæringen tilpasses, og elevene har behov for nærhet, omsorg og støtte. Tilpasset opplæring er nedfelt i dagens opplæringslov, og gjelder for all opplæring gjennom hele grunnopplæringen.

Analytisk tekst: Tidlig i skoleløpet skjer det mye grunnleggende som danner grunnmuren for videre læring, derfor er det viktig at man arbeider for å forebygge utfordringer og setter inn eventuelle tiltak så tidlig i barnas skolegang som mulig. Når barna begynner på skolen er de ikke like modne, dette er naturlig, men opplæringen av de minste må tilpasses med tanke på dette. Omsorg og støtte i de første skoleårene er viktig da de yngste elevene har behov for dette. Tilpasset opplæring er nedfelt i opplæringsloven og gjelder for all opplæring gjennom hele grunnopplæringen.

Subgruppe 2 Ikke god nok etterlevelse av nåværende lovverk

Kondensat: Mange elever får hjelp for sent og møtes med lave forventninger, som fører til at mange har en hverdag der de ikke blir sett og forstått, samt ikke får muligheten til å utvikle seg til sitt fulle potensiale. Det viser seg at praksis ikke er i tråd med regelverket alle steder, det er viktig at kommuner og fylkeskommuner arbeider for tidlig innsats og inkludering, samt innfrir kravene i regelverket. En stor andel skoler har ikke en tilfredsstillende fremgangsmåte for å sikre at lærerne vurderer hvorvidt elever får tilfredsstillende utbytte av det ordinære tilbudet gjennom tilpasset opplæring. Undersøkelser har også vist at tilbudet som tilbys elever med rett til spesialpedagogisk hjelp i visse tilfeller kan føre til at elevene får dårligere opplæring enn de hadde fått gjennom ordinært tilbud og tilpasset opplæring. Dette vekker bekymring og taler for et behov for å endre spesialundervisningspraksisen.

Analytisk tekst: En utfordring som trekkes frem i dokumentet er at praksis ikke alltid er i tråd med regelverket alle steder. Det poengteres at kommuner og fylkeskommuner må arbeide for å innfri kravene i regelverket og ha fokus på tidlig innsats og inkludering. En annen utfordring som belyses er at mange elever får hjelp for sent, de møtes av for høye forventninger som gjør at de ikke føler seg sett og forstått. Disse elevene vil heller ikke få muligheten til å utvikle seg til sitt fulle potensiale. Det trekkes også frem i dokumentet at undersøkelser har vist at det tilbudet som gis til elever med rett til spesialpedagogisk hjelp i noen tilfeller fører til at disse elevene får et tilbud som er dårligere enn om de hadde fulgt ordinært tilbud med tilpasset opplæring. Dette anses som en vekkelse og et behov for å gjøre endringer i spesialundervisningspraksisen.

Subgruppe 3 Hvordan man kan arbeide for å oppnå tilpasset opplæring

Kondensat: Tilpasset opplæring skal gjelde for alle, elever med stort læringspotensial, de som følger ordinær undervisning og de som har behov for mer eller mindre omfattende tilpasninger og spesialundervisning. For å bidra til at flere elever får den tilretteleggingen de har behov for i klasserommet, finnes det et stort utvalg av verktøy, ressurser og digitale hjelpemidler.

Analytisk tekst: I dokumentet understrekes det at tilpasset opplæring er et prinsipp som skal gjelde for alle elever. Det skal gjelde for elever med stort læringspotensial, de som følger den ordinære undervisningen og de som har behov for mer eller mindre tilpasninger og spesialundervisning. Det trekkes frem ulike hjelpemidler som kan bidra til å gjøre disse tilpasningene enklere, blant annet digitale hjelpemidler og andre verktøy/ressurser.

Gullsitat fra kondensatene i kodegruppe 2: Tilpasset opplæring skal gjelde for alle, elever med stort læringspotensial, de som følger ordinær undervisning og de som har behov for mer eller mindre omfattende tilpasninger og spesialundervisning

Analytisk tekst kodegruppe 3 Inkluderende fellesskap:

Subgruppe 1 Mål for utdanningssystemet

Kondensat: Regjeringen arbeider for å forbedre utdanningssystemet vårt. Regjeringen har som mål at alle elever skal ha like muligheter til utvikling og læring uansett hvilke forutsetninger og bakgrunn de har. Alle barnehager og skoler skal ha en kultur for inkludering og tidlig innsats. Inkludering skal være et grunnleggende premiss i arbeidet med å støtte og veilede til kompetanse og skoleutvikling. Det statlige støttesystemets evne til å bidra til at alle elever får bedre tilpassede tilbud i et inkluderende fellesskap burde styrkes. Mange elever som får tilbud i spesialklasser eller spesialskoler føler større sosial tilhørighet der, enn i det ordinære tilbudet. Det er ønskelig at de skal kunne oppleve god tilrettelegging og inkluderende fellesskap innenfor det ordinære tilbudet. Bedre kvalitet innen det ordinære tilbudet, kan minske behovet for spesialklasser eller spesialskoler.

Analytisk tekst: I dokumentet fremheves det at regjeringen arbeider for å forbedre utdanningssystemet vårt, og at målet er at alle elever skal ha like muligheter til utvikling og læring uansett hvilke forutsetninger de har. En annen målsetning er at alle barnehager og skoler skal ha en kultur for inkludering og tidlig innsats, samt at inkludering skal være et grunnleggende premiss i arbeidet med å støtte og veilede de som arbeider i skolen til økt kompetanse og skoleutvikling. Dokumentet vektlegger at bedre kvalitet på det ordinære opplæringstilbudet vil kunne minske behovet for spesialklasser og spesialskoler. Mange elever som får tilbud i spesialklasser eller spesialskoler opplever større sosial tilhørighet der, enn i ordinært utdanningsløp. En målsetning er at de skal føle seg som en del av et inkluderende fellesskap innenfor det ordinære tilbudet med god tilrettelegging.

Subgruppe 2 Hvordan skape et inkluderende fellesskap

Kondensat: Universell utforming er viktig for inkludering slik at alle har lik tilgang til ressurser. Fleksible løsninger for å oppnå inkludering er viktig slik at elever kan utvikle seg ut fra sine forutsetninger. Ansatte og foreldre må ha en grunnholdning om at alle hører til i fellesskapet for å kunne skape et inkluderende fellesskap. Det inkluderende fellesskapet skal omfatte alle elever. Foreldresamarbeid, ansvarliggjøring av alle forvaltningsnivåer i systemet, økt kvalitet og kompetanse i skolen vil kunne bidra til å skape et inkluderende fellesskap.

Analytisk tekst: Dokumentet understreker at det kreves en felles grunnholdning, altså en kultur, både blant ansatte og foreldre for å skape et inkluderende fellesskap der fundamentet i den tankegangen er at alle hører til i fellesskapet. Felleskapsånden har en stor makt i arbeidet for å omfavne alle elever. Universell utforming er en grunntanke som dokumentet dermed drar frem for å tydeliggjøre at inkludering skjer når elevene får utvikle seg gjennom å være en del av fellesskapet uansett forutsetning. Dokumentet trekker også fram at alle nivåer i utdanningssystemet skal bli ansvarliggjort for å øke kvaliteten i skolen, samt styrke samarbeidet tverrfaglig og med foreldre. Summen av dette er sentrale faktorer som er med på å skape rammen for et inkluderende fellesskap.

Gullsitat: *Nøkkelord for å få til inkludering:* Nøkkelord for innholdet i meldingen er:– kvalitet–kultur–kunnskap–kompetanse–kapasitet. (tatt fra meningsbærende enhet).

Subgruppe 3 Riktig kompetanse på riktig sted er viktig for inkludering

Kondensat: Det er de ansatte som er i daglig relasjon med barna som spiller en sentral rolle for å skape de rammer som er med på å danne inkluderende miljøer. Kompetanse må til for å sikre og lykkes med å skape et inkluderende fellesskap. Det er mye kompetanse allerede i utdanningssystemet, men det er store variasjoner rundt i landet. Kompetanse innebærer også å se nytten, samt klare å samarbeide med andre tjenester rundt barna. Tverrfaglig arbeid skaper kunnskapsdeling, og spisskompetansen må være tilgjengelig rundt barna.

Analytisk tekst: Dokumentet beskriver at det er store lokale variasjoner på kompetansenivået i skolen i dag. Kompetanse blir beskrevet som nødvendig for å ivareta og danne inkluderende miljøer, der tverrfaglig samarbeid blir prioritert og tilgjengelig på elevens arena. Det finnes mye høy kompetanse rundt om i utdanningssystemene, og dokumentet understreker at denne fagkompetansen må komme barna til nytte ved at de blir tilgjengelige. Kunnskapsdeling, spisskompetanse og tilgang til ressurser gjennom universell utforming spiller en sentral rolle for å få til inkludering.

Gullsitat fra kondensatene i kodegruppe 3: Universell utforming er viktig for inkludering slik at alle har lik tilgang til ressurser. Fleksible løsninger for å oppnå inkludering er viktig slik at elever kan utvikle seg ut fra sine forutsetninger.

For å få god kvalitet på det ordinære tilbudet og lykkes med å skape et inkluderende fellesskap er det nødvendig med god kompetanse i barnehager og skoler og et godt samarbeid i laget rundt barna og elevene. (tatt fra meningsbærende enhet).

Analytisk tekst kodegruppe 4 Kompetanseutvikling:

Subgruppe 1 Få kompetansen dit det er størst behov for den

Kondensat: Barn skal oppleve et tilbud der de møter kunnskapsbaserte, kompetente fagfolk i det daglige. For å sikre dette er det avgjørende å gjøre endringer i utdanningssystemet slik at både det ordinære og det spesialpedagogiske tilbudet møter det mangfoldet som er i barne- og elevgruppen. Ikke bare skal lærere og ledere i skolen ha relevant fagkompetanse, men også PP-tjenesten skal være tilgjengelig når barn trenger den. Gjennom en endring i utdanningssystemet skal Statped med sin spisskompetanse omdisponere ressurser slik at det i større grad kan bidra til å forebygge vansker og tilpasse tilbudene i barnehager og skoler.

Analytisk tekst: Dokumentet beskriver at det er nødvendig å gjøre en endring i utdanningssystemet for å møte det mangfoldet som er i dagens elevgruppe for å klare å gi alle et tilbud som gjør at alle føler seg en del av fellesskapet – som skolen er. Endringen som dokumentet peker på er at Statped med sin spisskompetanse skal bli mer tilgjengelig for barnegruppen, slik at det også vil virke som en forebygging mot vansker. Dette vil gjøre at barna møter kompetente fagfolk i sin hverdag, som vil medføre at både det ordinære tilbudet og spesialpedagogiske tilbudet er innenfor inkluderende rammer.

Gullsitat: Regjeringen er opptatt av at barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging skal få den hjelpen de trenger raskt når behovene oppstår, og at de skal få hjelp av fagpersoner med relevant kompetanse. Regjeringen vil derfor gjennomføre en rekke tiltak for å få kompetansen nærmere barna og elevene. (Fra meningsbærende enhet).

Subgruppe 2 Tiltak for kompetanseheving og bedre kvalitet i skolen

Kondensat: God ledelse av barnehager og skoler vil bidra til å øke kvaliteten på opplæringstilbudet. Ledelsen må støtte lærerne og legge opp til tverrfaglig samarbeid slik at ressurser kan benyttes på en god måte. Regjeringen ønsker å styrke kompetansen til ansatte i PPT for bedre støtte til pedagoger og bedre sakkyndig arbeid. Det jobbes også med å gi PPT bedre kompetanse rundt tilrettelegging for elever med stort læringspotensial.

Grunnskolelærerutdanningen har blitt 5-årig og det satses på videreutdanning av lærere. Det satses på forskning rundt nyttige tiltak, spesialpedagogikk og inkluderende praksis. De som gir spesialundervisning skal være kvalifiserte til dette. Lærernes kompetanse om foreldresamarbeid utvikles, og dette burde også vektlegges i lærerutdanningene.

Analytisk tekst: Gjennom ulike tiltak for kompetanseutvikling beskriver dokumentet at det vil føre til økt kvalitet i skolen. Fokuset ligger flere steder. Både ledelsen har en sentral rolle ved å støtte lærere i sitt arbeid, og det jobbes med at PPT skal komme inn i skolen. Her er også tverrfaglig og tverretatlig samarbeid ønsket. Gjennom økning i antall år grunnskolelærere må igjennom, samt økt fokus på forskning, blir dette sett på som nyttige tiltak for å sikre kvaliteten i skolen. Dokumentet peker også på betydninger ved at spesialundervisningen skal gjøres av kompetente fagfolk for å sikre inkluderende praksis. Kompetanse og kvalitet sikrer rettssikkerheten og den pedagogiske praksisen.

Gullsitat: Barnehager, skoler og SFO-er må ta utgangspunkt i prinsippet om inkludering når de planlegger og gjennomfører det pedagogiske til-budet. Lærerne kan ikke stå alene i dette arbeidet. Ledere på alle nivåer må bidra til å utvikle gode, profesjonelle fellesskap. Det må legges til rette for at lærerne evaluerer egen praksis, deler og drøfter hverandres praksis, videreutvikler arbeidet sitt på grunnlag av aktuell forskning og møter utfordringer sammen.

Subgruppe 3 Planer for Statped

Kondensat: Kompetansen i Statped skal utnyttes bedre slik at kompetansen kommer ut dit barna er, i barnehager og skoler. Spisskompetansen som Statped innehar på spesifikke områder skal være mer tilgjengelig. Regjeringen ønsker at spesialpedagogisk forskning skal skje på universitet og høyskoler i samarbeid med Statped fremfor at Statped driver egen forskning. Statped skal være en landsdekkende tjeneste og en samlet virksomhet.

Kompetansen som frigis ved omorganisering skal benyttes til å øke kompetansen i kommuner, og spesielt i PPT. Det tverrfaglige samarbeidet i kommune og fylkeskommune skal være godt slik at behovene til elever som ikke lenger får hjelp fra Statped blir dekket. Omorganiseringen skal bidra til at kompetansen spres og dekker hele landet.

Analytisk tekst: Dokumentet peker på at det må skje en omorganisering og flytting av kompetanse for å sikre og bedre det pedagogiske tilbudet. Spisskompetansen som allerede finnes i Statped sine lokaler må komme barna til gode, og dokumentet tydeliggjør at det er best om den kompetansen frigis og kommer nærmere barna. Dokumentet ønsker at Statped skal være en pådriver for forskning, ikke selv forskje, men omsette forskning til god praksis

ved å basere tjenestene sine på oppdatert kunnskap. Kommuner skal dra nytte av denne måten å arbeide på, og få tilgang til kunnskap og ha muligheten til å spørre om veiledning fra Statped.

Gullstat fra kondensatene i kodegruppe 4: Barn skal oppleve et tilbud der de møter kunnskapsbaserte, kompetente fagfolk i det daglige. For å sikre dette er det avgjørende å gjøre endringer i utdanningssystemet slik at både det ordinære og det spesialpedagogiske tilbudet møter det mangfoldet som er i barne- og elevgruppen.

NOU 2019:23

Analytisk tekst kodegruppe 1 Utfordringer i dagens regelverk:

Subgruppe 1 Språk og struktur i nåværende lovverk

Kondensat: Mange av de personene dagens regelverk retter seg mot innehar ikke juridisk kompetanse, og språket i lovverket gjør det vanskelig å forstå dersom man ikke har denne kompetansen. Lovens tilgjengelighet påvirkes av at loven er uoversiktlig og at det har blitt foretatt hyppige endringer. Undersøkelser viser at det kan være vanskelig å orientere seg og skape mening i loven. Strukturen loven har kan også gjøre at enkelte regler ikke er lett tilgjengelig for dem reglene retter seg mot, for eksempel at samiske elevers rettigheter finnes i et eget kapittel.

Analytisk tekst: I dokumentet fremheves flere utfordringer med dagens opplæringslov. Blant annet er det flere utfordringer knyttet til lovens språk og struktur. Språket i loven oppleves som vanskelig og tung å lese og forstå dersom man ikke innehar juridisk kompetanse. Det er problematisk at loven ikke er lettere tilgjengelig for de personene den retter seg mot. I tillegg poengteres det at loven er uoversiktlig og at det er foretatt hyppige endringer som har ført til at teksten er utfordrende å følge. En annen ulempe som løftes frem når det kommer til struktur, er at samiske elevers rettigheter befinner seg i et eget kapittel og ikke inkludert i lovteksten som omhandler alle elever.

Subgruppe 2 Uklarheter for de ansatte

Rektorer vier lite oppmerksomhet til regelverket i samtaler med lærerne og lærere opplever at de ikke følges opp når det gjelder å overholde reglene. Dagens regelverk er også diffust når

det kommer til personer som ikke er ansatt i lærerstilling og hva de kan bidra med i skolen. Mange lærere oppgir at reglene fører til oppgaver som går ut over elevenes opplæring. Dokumentasjonskrav skaper mye papirarbeid.

Analytisk tekst: I dokumentet finner vi også ulemper for de ansatte knyttet til dagens lovverk. Det trekkes blant annet frem at lærerne ikke har nok kunnskap om regelverket, og at ledelsen ikke legger nok fokus på dette i samarbeid med lærerne. Dette gjør at lærerne opplever at de ikke følges opp når det kommer til å overholde reglene, noe som er problematisk. Det er kommet også frem at loven bidrar til å skape en slags gråsoner for hvem som kan ansettes for å utføre pedagogisk arbeid. Loven er diffus rundt omtalen av personer som ikke er ansatt i lærerstilling og hva disse kan bidra til i skolen. Det trekkes også frem at assistenter ofte settes til å utføre spesialpedagogiske oppgaver. En annen ulempe for lærerne er at det foreligger mange dokumentasjonskrav som skaper mye ekstraarbeid for lærerne som fører til at de ikke får lagt tiden sin på det de opplever som det viktigste, god kvalitet i undervisningen og oppfølging av elevene.

Subgruppe 3 Spenninger mellom individuelle rettigheter og fellesskapet

Kondensat: Selv om regelverket i dag rettes i stor grad mot den enkelte elev, ser man gjennom flere undersøkelser at enkeltelevers særskilte behov i for liten grad blir ivare tatt i praksis. Delvis kan en årsak til det være at opplæringsloven ikke gir kriterier for innholdet eller omfanget av spesialundervisning. Selv om eleven får spesialundervisning, framgår det likevel et krav på likeverdig opplæringstilbud. Det som blir problematisk er at heller ikke ordet "likeverdig" definerer innhold eller omfang av det tilbudet som skal gis. Spenningen mellom individuelle rettigheter og det kollektive samholdet til alle elevene beror dermed på en skjønnsmessig vurdering.

Analytisk tekst: I dokumentet trekkes det frem at regelverket kan føre til spenninger mellom individuelle rettigheter og de kollektive hensynene til hele elevgruppen. En årsak som trekkes frem for å begrunne disse spenningene er at lovverket i stor grad er orientert mot den enkelte elev. Det poengteres også at det kan skyldes utfordringer rundt det å gjøre de faglig-pedagogiske vurderingene som reglene oppfordrer til. Selv om dokumentet peker på disse utfordringene, hevdes det også at det ikke er grunnlag for å konkludere med at individuelle rettigheter går på bekostning av fellesskapet. Det poengteres også at flere undersøkelser har vist at enkeltelevers særskilte behov ikke ivaretas godt nok i praksis. Når det kommer til

individuelle rettigheter og spesialundervisning trekkes det frem at opplæringsloven ikke gir kriterier for innholdet eller omfanget av spesialundervisning, men at disse elevene har krav på et likeverdig tilbud. I loven fremgår det heller ikke hva som ligger i likeverdig opplæringstilbud, noe som fører til at innholdet i spesialundervisningen er basert på en skjønnsmessig vurdering. Dokumentet vektlegger at i et inkluderende perspektiv så skal tilpasset opplæring gjelde alle, på alle områder. De politiske dokumentene gir ikke noen tydelig innholdsbeskrivelse av tilpasset opplæring. Dermed er det en utfordring å finne ut hva som konkret skiller det fra ordinær undervisning og fra spesialundervisning.

Gullstat fra kodegruppe 1: De politiske dokumentene gir imidlertid heller ikke nå en tydelig innholdsbeskrivelse av tilpasset opplæring, og det er en utfordring å finne ut hva som skiller det fra ordinær undervisning og fra spesialundervisning.

Analytisk tekst kodegruppe 2 Fra tilpasset opplæring til universell opplæring:

Subgruppe 1 Utfordringer med tilpasset opplæring i lovverk og gjennomføring

Kondensat: Tilpasset opplæring er en betegnelse som både har blitt oppfattet som en individuell tilrettelegging og som en betegnelse som tegner et bilde av at opplæringen innenfor fellesskapets rammer skal på best mulig måte legges til rette slik at det skaper et tilfredsstillende utbytte. Ved at et begrep blir tillagt ulikt innhold oppstår det en tvetydighet som er utfordrende for brukeren å forstå, og det kan vise at begrepet ikke er treffsikkert nok til å videreføres i lovverket.

Analytisk tekst: I dokumentet poengteres det at betegnelsen “tilpasset opplæring” og “spesialundervisning” ikke er konkrete nok begreper til at de burde videreføres i ny opplæringslov. Blant annet pekes det på en leserundersøkelse som omtaler begrepene “tilpasset opplæring” og “tilfredsstillende utbytte” som tvetydige og vanskelige å forstå. Andre årsaker som trekkes frem for å begrunne begrepsendringene er at ordlyden i begrepet “tilpasset opplæring” gjør at det kan oppfattes som noe spesielt eller som individuell tilrettelegging, mens den politiske meningen er at opplæringen innenfor fellesskapet skal tilrettelegges på en måte som gjør at så mange som mulig kan følge ordinær undervisning. Det pekes også på at det er stadig flere som mottar spesialundervisning, og at man muligens kunne løst dette med et bedre tilrettelagt ordinært opplæringstilbud. Et annet aspekt som

trekkes frem er at elever ikke har en individuell rett til tilpasset opplæring, noe som gjør at man ikke kan klage på å ikke ha mottatt tilpasset opplæring. Det poengteres også at “tilpasset opplæring” har blitt benyttet som et begrep om ulikt innhold gjennom tidene.

Subgruppe 2 Forslag og begrunnelse for å gjennomføre begrepsendring

Kondensat: Utvalget mener at skolen må legge til rette utdanningstilbudet på en måte som gjør at den er rustet til å ta imot mangfoldet av elevgruppen som er. Det innebærer at skolen aktivt må jobbe for å få med alle elever både faglig og sosialt, og en strategi som viser at skolen har ansvaret for å tilby en skolegang som gir et tilfredsstillende utbytte. Utvalget foreslår dermed å innføre nye betegnelser som beskriver innholdet i opplæringsloven på en mer hensiktsmessig måte. Det tidligere kravet om tilpasset opplæring blir erstattet med kravet om universell opplæring. Gjennom en begrepsendring har utvalget som formål at opplæringen skal innenfor fellesskapets rammer være tilrettelagt på en slik måte som skape tilfredsstillende utbytte for alle tross hvilke forutsetninger man møter med. Det er først når en elev gjennom en universell opplæring likevel ikke har tilfredsstillende utbytte skal ha rett på individuell tilrettelagt opplæring. Dette setter større krav til skolen som arena både gjennom en grunnide og praktiske utforminger.

Analytisk tekst: I dokumentet presenterer utvalget årsaker til at de foreslår en begrepsendring i den nye opplæringsloven. Det poengteres at skolen må tilrettelegge utdanningstilbudet slik at skolen er rustet til å ta imot mangfoldet av elevgruppen. For å få til dette skal skolen jobbe aktivt for å få med alle elevene både faglig og sosialt, og det skal foreligge en strategi som viser at skolen har ansvar for å tilby alle en skolegang som gir et tilfredsstillende utbytte. Dokumentet begrunner også begrepsendringen med at de nye betegnelse beskriver innholdet i opplæringsloven på en bedre måte enn begrepene man benytter nå. Formålet som legges frem med begrepsendringen er at opplæringen skal være tilrettelagt for alle uansett hvilke forutsetninger de har, og at det skal skje innenfor fellesskapets ramme. Fellesskapet står altså veldig sentralt i denne begrepsendringen. Dokumentet forklarer også at det er først når en elev ikke har tilfredsstillende utbytte, at denne skal ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring. På denne måten settes det større krav til skolen som arena både gjennom grunnsynet og den praktiske utformingen av undervisningen.

Subgruppe 3 Oppklaringer rundt begrepet universell opplæring

Kondensat: Utvalget ønsker gjennom den nye betegnelsen universell opplæring en synliggjøring og en ansvarliggjøring av skolen som arena der elevene skal få et opplæringstilbud innenfor et fellesskap. Betegnelsen gir en ny inngangsport til hvordan man kan tenke på hvordan samfunnet og skolen skal utformes på en slik måte som gjør at alle kan delta aktivt og være en del av fellesskapet uavhengig av funksjonsevne. Universell utforming handler om tilrettelegging på flere ulike nivåer. Som lærer skal man med universell opplæring både faglig, metodisk og sosial tilpasse slik at elevene får realisert sitt potensial i så stor bredde som mulig innenfor ordinær klasse, og med minst mulige behov for enkeltordninger.

Analytisk tekst: I dokumentet forklares det hva som ligger i begrepet universell opplæring kontra dagens begrep tilpasset opplæring. Denne nye betegnelsen skal synliggjøre en ansvarliggjøring av skolen som en arena som skal tilby alle elevene et godt opplæringstilbud innenfor rammene av et inkluderende fellesskap. Det poengteres at begrepet skal gi en ny inngangsport til hvordan man tenker om skolen og måten den skal utformes på slik at alle kan delta aktivt og være en del av fellesskapet uansett hvilke forutsetninger man har. Videre forklares det at universell utforming handler om å tilrettelegge innenfor flere ulike aspekter. Læreren forventes å tilpasse undervisningen slik at elevene får realisert sitt potensiale i så stor grad som mulig innenfor det ordinære tilbudet. Tilbudet skal tilpasses faglig, metodisk og sosialt, og dette skal føre til at behovet for enkeltordninger skal minske. På denne måten vil man altså få færre elever som har behov for spesialordninger og individuelle tilpasninger.

Gullsitat for kodegruppe 2: Utvalget ønsker gjennom den nye betegnelsen universell opplæring en synliggjøring og en ansvarliggjøring av skolen som arena der elevene skal få et opplæringstilbud innenfor et fellesskap.

Analytisk tekst kodegruppe 3 Inkluderende fellesskap:

Subgruppe 1 Utvalgets tanker og forslag rundt hvordan man kan skape et inkluderende fellesskap

Kondensat: Formålet med loven er etter utvalgets mening å tilrettelegge for at barn og unge får god opplæring i et godt miljø. Aktiv deltakelse i opplæringen er viktig for fellesskapet. Forslag til nye betegnelser har som mål å skape en felles forståelse og holdning i skolen om at alle har rett til å delta i et inkluderende fellesskap. Grupper inndelt i nivå må vurderes med inkludering i tankene, elevene skal tilbringe hovedvekten av tiden på skolen i klassen.

Universell utforming vil kunne bidra til helhetlig tenkning når det kommer til læring i et inkluderende læringsmiljø.

Analytisk tekst: Nye begreper som danner et felles grunnlag en felles forståelse for at alle skal ha rett til å delta i et inkluderende fellesskap, er etter utvalgets ønske. Utvalget ytrer gjennom dokumentet at universell utforming vil bli et begrep som kan bidra til denne helhetlige forståelsen som gjør at tilretteleggelsen for et godt skolemiljø for barn og unge blir ivaretatt.

Gullsitat. Utvalgets forslag til ny regulering med nye betegnelser har som mål å forankre en felles forståelse og holdning i skolene om at alle elever har rett til å tilhøre et sosialt fellesskap. (Fra en meningsbærende enhet).

Subgruppe 2 Hvilken betydning et inkluderende fellesskap har for elevene

Kondensat: Inkludering er et viktig prinsipp for opplæringen som skolen skal drive sin virksomhet etter. Det å oppleve mestring sammen med andre er sentralt, men det betyr ikke at alle elever alltid må befinne seg i samme klasserom og undervises av samme lærer. Å være inkludert i et sosialt fellesskap er viktig for at elevene skal kunne utvikle seg sosialt og faglig. Inkludering bygger på erkjennelse av mangfold og prinsippet om likeverd.

Analytisk tekst: For at elever skal utvikle seg både menneskelig og faglig, er det sentralt at de føler at de tilhører fellesskapet. Skolen skal være en arena der virksomheten skal ha en grunnverdi som setter likeverd høyt. På denne måten blir inkludering et prinsipp som tar vare på mangfoldet og møter elevene der de er, uansett forutsetning.

Gullsitat fra kodegruppe 3: Å være inkludert handler blant annet om å oppleve mestring sammen med andre. Forutsetningen om et fellesskap mellom elevene innebærer at inkludering bygger på erkjennelse av mangfold og prinsippet om likeverd. Likeverdig opplæring innebærer at elevene ikke behandles likt, men forskjellig ut fra ulike evner, forutsetninger og behov. (Fra meningsbærende enhet).

Analytisk tekst kodegruppe 4 Individuelle rettigheter:

Subgruppe 1 Utvalgets forslag angående individuelle rettigheter

Kondensat: Utvalget foreslår at gjennom forskriftene i opplæringsloven skal det i størst mulig grad være generelle regler som gjelder alle elever. Individuelle forutsetninger skal bli tatt høyde for, og rammene som skolen har skal være så brede at alle kan passe inn i de.

Individuelle rettigheter skal kun komme til syne hvis de generelle reglene som først er satt, ikke klarer å ivareta enkelteleven. Et rettsvern er viktig for at man skal påse at individuelle rettigheter er oppfylt, og det kan gå an å klage på avgjørelsen for en klageinstans.

Analytisk tekst: Utvalget beskriver gjennom dokumentet betydningen av at generelle regler skal være så dekkende at alle barn uansett forutsetning skal passe inn i de rammene som blir lagt gjennom dem. Individuelle rettigheter skal kun komme til syne hvis de generelle reglene ikke klarer å ivareta eleven. Med individuelle rettigheter vil et rettsvern være nyttig for å påse at rettigheter blir oppfylt, og det skal være av en karakter som går an å klage på til en egen klageinstans.

Subgruppe 2 utfordringer rundt praktisering av individuelle rettigheter

Kondensat: Det er to utfordringer som kommer til syne som kan tyde på at dagens regelverk om individuelle rettigheter ikke er klare nok. Utvalget mener at dagens opplæringslov ikke ivaretar enkeltelever med spesielle behov godt nok. Den andre utfordringen utvalget peker på er at bruken av individuelle rettigheter i noen tilfeller går på bekostning av arbeidet med fellesskapet. Undersøkelser viser derimot at i praksis blir ikke enkeltelevers særskilte behov ivaretatt godt nok, og at det da kan være problematisk å se at individuelle hensyn går på bekostning av fellesskapet.

Analytisk tekst: Dokumentet peker på at det må skje en forbedring gjennom opplæringsloven for å ta oppgjør med dagens utfordringer knyttet til individuelle rettigheter. Utvalget peker blant annet på at opplæringsloven i dag ikke ivaretar enkeltelever med spesielle behov på den måten de fortjener. De peker også på at praktiseringen av individuelle rettigheter i noen tilfeller går på bekostning av arbeidet som kunne vært vektlagt i og for fellesskapet.

Spørsmålet er hvorvidt individuelle rettigheter faktisk blir ivaretatt i praksis, og hvis den ikke blir det, da kan det vel ikke gå utover fellesskapet heller?

Gullsitat kodegruppe 4: Individuelle rettigheter skal bare brukes i tilfeller hvor det er stor risiko for at generelle regler ikke vil ivareta enkeltpersoner. (fra meningsbærende enhet).

Analytisk tekst kodegruppe 5 Kompetanseutvikling:

Subgruppe 1 Riktig kompetanse på riktig sted

Kondensat: For at man skal sikre at elevene får et godt utdanningstilbud kreves det at de ansatte som er ansvarlige for opplæringen er kvalifiserte. Utvalget foreslår dermed at bruk av assistenter skal strammes inn, og at lærere skal sikre kvaliteten av opplæringen. Det er også en problematikk at spesialpedagoger ofte har baser langt fra der elevene befinner seg. Det handler om at kompetansen skal brukes fornuftig, samt at den må finnes på en plattform elevene befinner seg på.

Analytisk tekst: Dokumentet peker på ulike utfordringer knyttet til hvem som er ansvarlige for opplæringen. Utvalget beskriver at et godt utdanningstilbud hviler på de ansatte som er i daglig og nær relasjon til barna, og foreslår dermed at bruken av assistenter skal strammes inn. I og med at assistenter og ufaglærte fases vekk i større grad fra elevene, er man nødt til å sette inn spesialpedagogisk kompetanse. utfordringen er at spesialpedagoger ikke er en naturlig del av lærerstaben.

Subgruppe 2 Grunner til å ønske kompetanseutvikling

Kondensat: For å ta vare på rettsikkerheten, samt å ta hensyn til alle spørsmål som må bli besvart med skjønn, er det helt avgjørende at kvalifiserte lærere som står i den rollen klarer å ta gode, kompetente valg. Resultatene fra spesialundervisningen er spesielt sårbare hvis de spesialundervisningen blir nedprioritert eller satt til en assistent.

Analytisk tekst: Elever som befinner seg i et spesialpedagogisk tilbud er ofte i en sårbar posisjon, og det er dermed viktig at spesialundervisningen blir prioritert mer enn det den gjør i dag. Kvalifikasjonene til lærerne er helt avgjørende for resultatene av spesialundervisningen. Dokumentet peker på at læreren har flere roller i forhold til rettsikkerheten til et barn, og at det er en viktig jobb i seg selv. Det er også mange spørsmål som må bli besvart på skjønn gjennom en arbeidsdag. Noe som gjør at evnen til å gjøre gode beslutninger er viktig. Faglig kompetanse vil bidra til å ta kompetente valg.

Subgruppe 3 Fokusområder for kompetanseutvikling

Kondensat: Flere ulike utdanningspolitiske aktører har satt i gang flere tiltak for å øke kompetanseutviklingen innenfor skole- og lærernettverket. For å heve kvaliteten på

opplæringen har det vært satset på å øke lærernes profesjonelle handlingsrom, utvikle kurs og regelsamlinger, foreslå et krav om det skal være skolefaglig kompetanse i administrasjonen og gjøre skoler bevisste på svake og sterke sider ve sin egen virksomhet. Utvalget jobber også for å sikre at ukvalifiserte arbeidssøkere som ikke oppfyller kompetansekravene har vanskeligheter med å få innpass på viktige pedagogiske arbeider. Regelverket og loven i dag åpner opp i for stor grad opp for tilsetting av søkere som ikke er kompetente til jobben.

Analytisk tekst: Dokumentet peker på flere tiltak og fokusområder for å få til en kompetanseutvikling som vil heve kvaliteten på opplæringstilbudet. De ser å på tiltak i flere ledd, der både det settes krav om at ledelsen i skolen skal ha skolefaglig kompetanse, og at lærere skal gis større handlingsrom. Utvalget peker også på fokus på kurs- og regelsamlinger som kan styrke kompetansen. Dokumentet peker på at det er en utfordring i dag at mange som søker på stillinger i skolen ikke har faglig kompetanse, og foreslår at loven skal bidra til å minske antall ufaglærte i skolen. I stedetfor de ufaglærte skal andre yrkesgrupper fylle arbeidsplassene, der både ansatte i PPT og spesialpedagoger er ønskede ressurser.

Gullstat fra kodegruppe 5: Fornyelse av fag og kompetanser anbefaler utvalget at man ved en framtidig læreplanfornyelse legger «større vekt på skolenes profesjonelle ansvar for å velge fagliginnhold, arbeidsmåter og organisering som er basert på forskning, og som er relevant for det elevene skal lære, og som er tilpasset den aktuelle elevgruppen. (tatt fra meningsbærende enhet).

Vedlegg 3.

Prosjektlogg

20.04.2021

Stortingsmelding 6 «tett på» (164 sider) og NOU 2019 : 23 (814 sider) er lest printet ut til det formålet at vi sammen skal gå igjennom analysemetoden STC. Vi har hver våre eksemplarer, og vi kan starte med å gule ut og notere slik vi vil på dokumentene.

Det er store mengder ark, men gjennom analysemetoden får vi systematisert og gått igjennom materialet på en ryddig måte.

Begge dokumentene er lest på dette tidspunktet, og vi kan sette i gang med analysemetoden (STC) og synliggjøre våre valg gjennom prosjektloggen.

Analyse trinn 1: Helhetsperspekt og foreløpige temaer:

Vi velger å starte med Stortingsmelding 6. Vår første Initiative tanke er å analysere og gå gjennom de to dokumentene hver for seg. Dette kan gi oss svar på hva som er likt og eventuelt ulikt.

Stortingsmelding 6:

Malin sine temaer: Kvalitetsforskjeller i skolen, inkluderende felleskap og elevmedvirkning, kompetanseløft, sosiale forskjeller/usikkerheter, tidlig innstas for like muligheter, inkludering som en del av det psykososiale miljøet, skolen skal tilpasses Eleven, universell utforming som inkludering, tverrfaglighet.

Caroline sine temaer: Bærekraftig utvikling/praksis, Felleskap, Kvalitet i skolen, skolefritidsordningen, tverretattlig samarbeid, PPT nærmere barna.

NOU 2019: 23:

Malin sine temaer ved første gjennomlesning og førsteinntrykk: Problemer med nåværende lovverk, Individuelle rettigheter, Likeverdig opplæringstilbud, Forsvarlig utbytte av opplæringen, Demokrati i skolen, Individuelt tilrettelagt opplæring, Forsterket innsats, Universell opplæring

Caroline sine foreløpige temaer: Tilpasset opplæring, Universell opplæring, utfordringer i dagens regelverk, Lovens brukervennlighet, Begrepsendring, Kvalitetsutvikling, Styring av grunnopplæringen, Voksenopplæring, Samer og minoritetsgrupper, Ansvarsplassering

Analysetrinn 2: Meningsbærende enheter og utforming av kodegrupper

På dette trinnet fikk vi god nytte av å være to. Her kunne vi diskutere hvilke temaer som skulle omgjøres og justeres ned til kodegrupper. Her snakket vi om de foreløpige temaene –

hva som var likt og ulikt, samt hvilke temaer som egentlig kunne være det samme. Det som var viktig for oss på dette trinnet var å gå vekk fra fugleperspektivet og stille oss tilbake på problemstilling og forskningsspørsmål. Dette er fordi nå skal vi luke vekk eventuelle temaer som er satt opp, om de ikke er med på å svare på problemstillingen vår. Derfor er det også nyttig med denne prosjektloggen for å synliggjøre våre valg. Dette er fordi vi kan gå tilbake og se hva vi tenkte når vi ekskluderte noen temaer om vi stiller oss undrende til dette valget senere i analysen.

Nvivo 12: Vi ble kjent med programmet Nvivo som systematiserer kvalitativ data i større omfang. Dette var et godt program som vi hadde stor frihet til å klippe og lime i større dokumenter. I denne prosjektloggen synliggjør vi våre valg.

Kodegruppene vi er enige om fra Stortingsmelding 6:

Psykososiale miljøet

Et utdanningssystem for alle

Inkluderende fellesskap

Kompetanseutvikling

Vi må være oppmerksomme på at det mulig kan dukke opp en ny kodegruppe underveis. Dette er en fleksibilitet ved prosessen vi ønsker å ha.

Ny kode?

Tverretatlig samarbeid nær barna.

Dette var en kode vi la merke til dukket opp mens vi leste dokumentet nøyere. Vi så at hvis inkluderingsprinsippet skulle ivaretas, var stod det beskrevet at det var gode, kvalifiserte rammer rundt barna som står sentralt. Det gikk også igjen av betydning at ufaglærte ikke skulle stå for ansvaret med spesialpedagogiske timer. Assistenten blir vesentlig brukt i dag til dette formålet, og at dette ikke er ønskelig og har noe å si for at elever skal bli ivaretatt.

Det som var en interessant vending var at vi oppdaget gjennom leting etter meningsbærende enheter i trinn to, at det var mange like meningsbærende enheter i denne nye koden, og de kodene som het Kompetanseutvikling og inkluderende fellesskap. Gjennom STC- metoden beskriver Malterud (2017, s. 204). at man må være oppmerksom om man legger merke til om

flere like meningsbærende enheten dukker opp under samme kodegruppe. Dette kan gi en indikasjon på at kodegruppene er for like, og egentlig burde smeltes sammen. Dermed falt valget vårt i dette tilfellet å velge bort det vi antok var en ny kodegruppe, og så at denne ville være til nytte i neste trinn 3. Tverretatlig samarbeid – og nærhet til barna handler både om kompetanseutvikling der barna er, - fordi det er det som fører til et inkluderende felleskap. Fagfolk med kompetanse danner grunnlag for å få til et inkluderende tilbud, slik at barna får tilgang til den hjelpen de trenger for å føle seg en del av fellesskapet. Dette er på en måte en runddans, og en sammenfletting av flere temaer som har stor innvirkningskraft på hverandre. Den ene faktoren, kodegruppen, er sentral for den andre og motsatt.

Temaene som falt vekk: (Og grunnen til det)

Det var ganske mange temaer som falt vekk, og etter endt diskusjon ble noen også omformulert. Det var nyttig i denne delen av prosessen å ha en sparringspartner slik at vi kunne diskutere hva som pekte seg ut. Det som var viktig for oss på dette nivået var at vi tok hele dokumentet som en helhet og tok temaene deretter. Vi skulle ikke i starten tenke for mye opp mot problemstilling og finne tematikk knyttet opp mot denne, for denne utsilingen av temaer knyttet opp mot oppgavens relevans kommer nå i trinn 2.

Kvalitetsforskjeller i skolen, elevmedvirkning, kompetanseløft (ble omformulert til kompetanseutvikling da vi fant det mer dekkende og beskrivende), sosiale forskjeller/usikkerheter, tidlig innstas for like muligheter, inkludering som en del av det psykososiale miljøet, skolen skal tilpasses Eleven, universell utforming som inkludering, tverrfaglighet. Bærekraftig utvikling/praksis, Felleskap, Kvalitet i skolen (ble endret til kompetanseutvikling), skolefritidsordningen (Stortingsmeldingen inneholder flere siden om SFO og fritidsordninger, men i forhold til oppgavens retning, bestemte vi oss for at dette ikke gir oss svar av den betydningen vi ønsket. Dette fungerte også som en avgrensning, og vi så at dette temaet ikke var nyttig å ha med videre).

En viktig grunn til at disse falt vekk var at de ikke hadde relevans til vår problemstilling eller forskningsspørsmål. Tematikken var av den art at det ikke hadde innhold som kunne hjelpe oss videre i analysens neste trinn.

22.04.2021

Kodegruppene vi ble enige om fra NOU 2019: 23:

Utfordringer i dagens regelverk

Fra tilpasset opplæring til universell opplæring

Inkluderingsperspektivet i nytt lovforslag

Individuelle rettigheter

Kompetanseutvikling

Vi må være oppmerksomme på at det mulig kan dukke opp en ny kodegruppe underveis. Dette er en fleksibilitet ved prosessen vi ønsker å ha.

Ny kode?

Temaene som falt vekk: (Og grunnen til det):

Problemer med nåværende lovverk (Denne tematikken hadde vi begge, så denne ble omformulert til utfordringer i dagens regelverk), Likeverdig opplæringstilbud (Vi fant ikke denne så dekkene, samt at denne trolig ville falle inn under en av kodegruppene i videre arbeid. Dermed slo vi ikke fra oss denne, men så for oss muligheten til at denne beskrev en av kodegruppene og falt inn under den), Forsvarlig utbytte av opplæringen, Demokrati i skolen, Individuelt tilrettelagt opplæring, Forsterket innsats, Universell opplæring, Tilpasset opplæring (Disse to siste temaene ble smeltet sammen, fordi vi mente det ville være større nytte av å se de i sammenheng enn å skille dem.), Lovens brukervennlighet (denne så vi på som en undergruppe som kanskje ville komme til syne under kodegruppen utfordringer i dagens regelverk), Begrepsendring (Denne faller inn under kodergruppen inkluderingsperspektivet i nytt lovforslag), Styring av grunnopplæringen (den var relevant for dokumentets tematikk, men vi mener at den ikke nødvendigvis svarer på oppgavens problemstilling), Voksenopplæring, Samer og minoritetsgrupper (Det var flere sider som hadde dette som tematikk, men hadde ikke så stor relevans for oppgaven at vi valgte å ta det med videre som en egen kodegruppe), Ansvars plassering (aktuell for oppgaven, men at dette var en tematikk som ville komme til syne under en av kodegruppene vi dannet. Både under kodegruppen utfordringer i dagens regelverk, samt inkluderingsperspektivet i nytt lovforslag).

Eget dokument i videre arbeid med fordeling av kodegrupper.

Med kodegruppene på plass startet arbeidet med å fylle inn de meningsbærende enhetene under hver kodegruppe. En meningsbærende enhet skal ha innhold som forteller noe om en kodegruppe. Denne fordelingen vil være på et eget dokument kalt: «Kodegrupper med meningsbærende enheter» (Viser til vedlegg nr. 2 som heter koding, subgrupper og meningsbærende enheter).

Dette er blir et klipp og lim dokument med mye innhold. Her er det avgjørende for oss å finne alle de meningsbærende enhetene som forteller oss noe om fenomenet i kodegruppene.

Arbeidet med dette stadiet fortsatte 26.04.2021. Notis til oss selv er at dette er tidkrevende arbeid, og at vi hadde på forhånd gjort opp noen tanker om at dette gikk raskere. Det er krevende å dukke så dypt med i dokumenter og lete etter setninger og elementer som bærer med seg innhold som vi leter etter.

Nyttig tips: Ved å laste ned dokumentet som PDF eller Word- dokument kan vi søke opp kodeord som gjør at vi blir tatt rett til der det står om det. Det er bare viktig å være oppmerksom på at det kan stå beskrevet andre steder i dokumentet også, og/eller beskrevet med andre begrepet. Dette er kun et hjelpemiddel, men vi må likevel ikke la det hindre oss i å gå gjennom hele dokumentet.

27.04.2021

Trinn 3: kondensering, fra kode til abstrahert meningsinnhold

I dette trinnet jobber vi med å abstrahere den sorterte informasjonen fra analysens trinn 2, ved å identifisere og kode de meningsbærende enhetene. Vi skal hente ut mening gjennom å kondensere innholdet i de meningsbærende enhetene under hver kode. Nå konsentrerer vi oss om de meningsbærende enhetene fra teksten, og legger resten av teksten til side.

For å gjøre dette på en oversiktlig måte startet vi med å se på en kodegruppe, og skaffe en oversikt over gruppens meningsbærende enheter. Deretter skrev vi ned 2-3 subgrupper som de meningsbærende enhetene ble plassert i. Grovarbeidet ble gjort for hånd, slik at vi kunne ha pc-skjermen oppe med dokumentet som inneholder kodene fremme. Deretter ble det opprettet et nytt dokument hvor vi kunne se på de håndskrevne notatene og skrive inn kode

og subgrupper for så å klippe og lime inn de riktige meningsbærende enhetene fra kodedokumentet i sine subgrupper. Underveis diskuterte vi også hvorvidt kodene og subgruppene inneholdt relevante meningsbærende enheter som sier noe om fenomenene vi undersøker i vår oppgave. Når arbeidet med å sortere kodene i subgrupper er ferdig, vil vi gå videre til å lage et kunstig sitat, et kondensat, som skal inneholde informasjon fra alle de meningsbærende enhetene i en subgruppe. Sitatet skal representere innholdet, men skal altså være konstruert av oss, og ikke direkte sitat fra en av de meningsbærende enhetene.

Gjennom arbeidet med å kategorisere de meningsbærende enhetene i subgrupper fant vi ut at våre opprinnelige koder og subgrupper kanskje ikke passet helt. Vi så at kode 2 og 3 under Meld. St. 6 inneholdt noen av de samme meningsbærende enhetene. Disse meningsbærende enhetene handlet både om inkluderende fellesskap og kompetanseheving/kvalitet. Måten vi løste det på var å kalle en subgruppe under kode 2 for “riktig kompetanse på riktig sted er viktig for inkludering” og plasserte disse sitatene som omhandlet begge temaene under der. En av grunnene til at vi valgte å gjøre det sånn var også at kode 3 om kompetanseheving inneholdt veldig mange meningsbærende enheter allerede. Vi endret og flyttet meningsbærende enheter slik at subgruppene ble mer homogene. Vi diskuterte også ulike titler på både koder og subgrupper slik at vi skulle finne det som passet best med tanke på oppgaven vår.

I arbeidet med trinn 3 fikk vi en oversikt over de representative kodegruppene og subgruppene. Dette ga oss en mulighet til å legge merke til hva som utpreget seg, og viste seg dominerende. Var det andre fokusområder som vi tidligere ikke hadde stilt oss undrende til? Var det noe annet som kunne vært interessant å undersøke nærmere? Ifølge Malterud (2017) er dette et lurt tidspunkt å stoppe opp og bruke tiden på å se om det kan gjøres noen nyttige justeringer (s. 111). Vi gjorde en justering i forhold til et nytt forskningsspørsmål som dukket opp. Vi så at kompetanseutvikling var et begrep som dukket opp i begge styringsdokumentene, og tok mye plass i dem begge. Gjennom arbeidet med subgruppene så vi at kompetanseutvikling var en sentral faktor for å sikre inkluderende miljøer og ivareta rettsikkerheten i forhold til spesialundervisning. Dette var et relevant aspekt å følge videre på, og en nyttig justering for det videre arbeidet med oppgaven som helhet.

Trinn 4: Syntese- fra kondensering til beskrivelser, begreper og resultater

<https://1drv.ms/w/s!Aio9gAZ3Cw8cvwvgH5yRkJynRQtQ?e=ehoE2m> Lenke til eget dokument, begynner å bli veldig mye tekst å bla igjennom i dokumentet for kodingen.

Vi bruker kondensatene til å lage en analytisk tekst for subgrupper og kodegrupper, virker som om vi må ha denne delingen da det er subgruppene som skal skape resultatkategoriene våre for funndelen. Slik jeg forstår det skal vi ved hjelp av kondensatene lage en tekst med et litt annet perspektiv. Så i stedet for å skrive at “utvalget mener” kan vi for eksempel skrive “i dokumentet kan vi se at” og her kan vi også få med deler av de meningsbærende enhetene, selv om det ikke skal være sitater. Så tror jeg at disse analytiske tekstene skal bidra til å omtale direkte sitater i funndelen. Da kan det potensielt bli sånn her: “i dokumentet kan man se at inkluderingsperspektivet settes i fokus med tanke på at det flere steder nevnes at alle elevene skal føle seg som en del av et inkluderende fellesskap” direkte sitat fra meningsbærende enhet “Det er et overordnet mål å videreutvikle kvaliteten i barnehager og skoler, slik at alle barn og elever får lære, mestre og utvikle seg i inkluderende fellesskap.” fortsettelse analytisk tekst “ blant annet trekkes foreldresamarbeid frem som en faktor som kan bidra til å skape et inkluderende fellesskap” direkte sitat fra meningsbærende enhet “Det kan bidra til å fremme et godt miljø og et inkluderende fellesskap og forhindre sosial ekskludering” osv.

