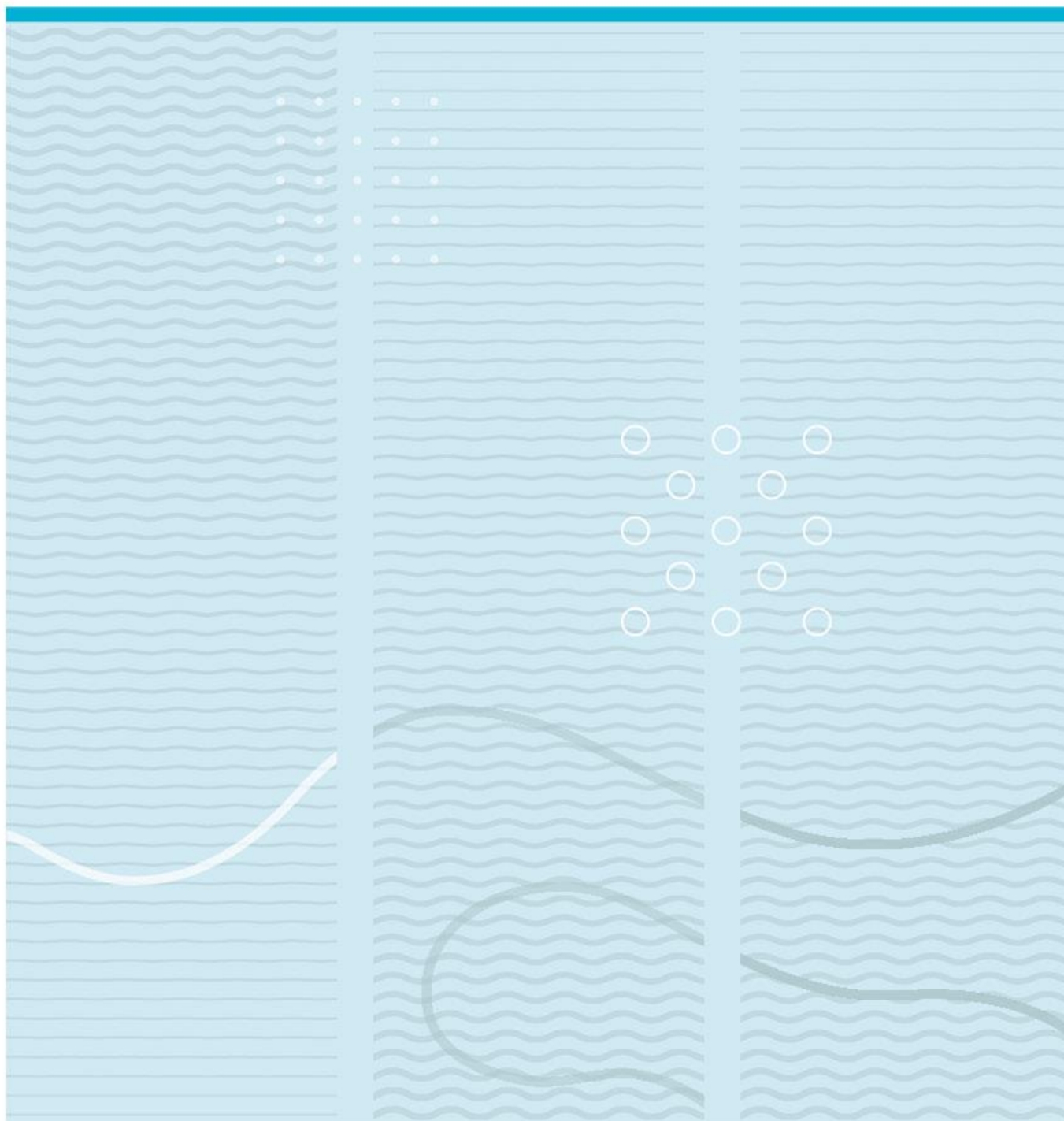


Kaja Skinnes

Nye betegnelser foreslås i *Ny opplæringslov (NOU 2019: 23)*

En Foucault-inspirert tilnærming til diskursanalyse



Universitetet i Sørøst-Norge
Fakultet for humaniora, idrett- og utdanningsvitenskap (HIU)
Institutt for pedagogikk (IPED)
Postboks 235
3603 Kongsberg

<http://www.usn.no>

© 2022 Kaja Skinnes

Denne avhandlingen representerer 30 studiepoeng

Sammendrag

Temaet for denne masteroppgaven er spesialpedagogikk og endringer i norsk utdanningspolitikk.

I denne masteroppgaven har jeg anvendt en Foucault-inspirert tilnærming til diskursanalyse, for å undersøke hvorledes betegnelsene tilpasset opplæring, intensiv opplæring, spesialundervisning, universell opplæring, forsterket innsats og individuell tilrettelegging presenteres i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23). Dette dokumentet danner hovedgrunnlaget for uthenting av empiri. Inspirert av forskningsarbeidet til Mausehagen og Granlund (2012), samt Stenersen og Prøitz (2020) anvendes det i denne masteroppgaven analytiske verktøy for å avdekke hvorledes betegnelsene presenteres og disse er: *nodalpunkt, ekvivalens- og differenskjeder*. Disse verktøyene bidrar til å identifisere hvorledes tekstens betegnelser presenteres, og hva de beskrives å være lik og ulik.

Formålet for masteroppgaven har vært å drøfte hvordan de nye betegnelsene: Universell opplæring, forsterket innsats og individuell tilrettelegging presenteres i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23), og hvorvidt disse kan knyttes til visse politiske ideer, og reflektere over årsakene til hvorfor de presenteres på denne måte. Et av mine sentrale funn viste at var vanskelig å avdekke et klart skille mellom betegnelsenes ekvivalens- og differenskjeder. Dette kan forklares ved at de nye betegnelsene, beskrives å være synonym-ord til de som skal erstattes. Videre kan bruken av verdiladede ord og beskrivelsesmåter opprettholde den allmenne oppfatning og forestilling, om hvordan dagnes og nye betegnelser skal oppfattes. Det vises til andre nordiske land som har redusert antallet elever med spesialundervisning. En ytterligere reduksjon i det spesialpedagogisk undervisning i Norge, kan mulig fremmes gjennom den politiske idéen om et «inkluderende læringsfellesskap» (inclusive education).

Gjennom diskursanalysen har jeg sett at politiske nyordsutviklinger og politiske betegnelser kan fungere som en form for et politisk måleinstrument, et barometer, som gjenspeiler politiske og idémessige strømninger for tiden og samfunnet de inngår i. På denne måten blir NOUér en viktig premissleverandør for hvorledes man ønsker at offentligheten skal oppfatte og forstå hvordan noe er og hvordan noe bør være i samfunnet.

Nøkkelord: Utdanningspolitikk; Foucault; tilpasset opplæring; intensiv opplæring; spesialundervisning; universell opplæring; forsterket innsats; individuell tilrettelegging; diskurs; tekstanalyse, diskursanalyse; nodalpunkt; ekvivalenskjede; differenskjede;

Abstract

The topic of this master's thesis is special education and changes in Norwegian educational policy. In this thesis, I have used a Foucault-inspired approach to discourse analysis to investigate how the terms *adapted education*, *intensive education*, *special education*, *universal education*, *enhanced efforts*, and *individual accommodations* are presented in the *New Education Act* (NOU 2019: 23). This document serves as the main basis for the empirical data. Inspired by the research of Mausethagen and Granlund (2012), as well as Stenersen and Prøitz (2020), this thesis uses analytical tools to uncover how the terms are presented and these are: *nodal points*, *equivalence*, and *difference chains*. These tools help to identify how the text's terms are presented and what they are described as being similar and different to.

The purpose of the thesis has been to discuss how the new terms: *Universal education*, *enhanced efforts*, and *individual accommodations* are presented in the *New Education Act* (NOU 2019: 23), and whether they can be linked to certain political ideas and reflect on the reasons for why they are presented in this way. One of my key findings was that it was difficult to uncover a clear distinction between the equivalence and difference chains of the terms. This can be explained by the fact that the new terms are described as synonyms for the ones they are to replace. Furthermore, the use of value-laden words and descriptions may maintain the general perception and idea of how current and new terms should be perceived. Reference is made to other Nordic countries that have reduced the number of students with special education. A further reduction in special education in Norway may possibly be promoted through the political idea of an "inclusive learning community" (inclusive education).

Through discourse analysis, I have seen that political neologisms and political terms can function as a form of political measurement instrument, a barometer, reflecting the political and ideological currents of the time and society they are part of. In this way, NOUs become an important premise provider for how the public is to perceive and understand how something is and how something should be in society.

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning	7
1.1 Norsk utdanningspolitikk.....	8
1.2 Min erfaring fra klasserommet.....	10
1.3 Valg av metode og avgrensing.....	10
1.4 Bakgrunn for oppgaven	11
1.5 Relevant forskning.....	13
2.0 Diskurs og diskursanalyse.....	16
2.1 Hva er teori?.....	16
2.2 Diskursteori	17
2.3 Det sosialkonstruktivistiske perspektivet	17
2.4 Hvorfor er det relevant å foreta en diskursanalyse?	19
2.5 <i>Språk er makt</i> – Foucault-inspirert tilnærming til diskurs	21
2.6 Samfunnsvitenskapelig tekstanalyse	23
2.7 Den kulturelle, historiske og sosiale konteksten	24
2.7.1 Spesialundervisningens historie og bruk av politiske betegnelser	24
3.0 Diskursanalyse som metode.....	39
3.1 Hva kan diskursanalyse forklare - validitet og reliabilitet	39
3.2 Betegnelsernes ekvivalenskjeder.....	40
4.0 Analysens faser.....	41
4.1 Fase 1 - Hva er problemet med dagens opplæringslov og hvilke løsninger foreslås?	41
4.1.2 Løsningsforslag.....	45
4.2 Fase 2 - Hvordan presenteres betegnelsene <i>tilpasset opplæring, spesialundervisning, intensiv innsats, universell opplæring, individuell tilrettelegging og forsterket innsats?</i>	46
4.2.1 <i>Ekvivalens- og differenskjeder</i>	47
4.3 Fase 3 – Drøfting av betegnelsene og hvordan disse kan fremme endring i norsk utdanningspolitikk.....	48
4.3.1 Tilpasset opplæring og universell tilrettelagt opplæring.....	48
4.3.2 Intensiv opplæring og forsterket innsats.....	50
4.3.3 Spesialundervisning og individuelt tilrettelagt opplæring.....	53
5.0 Avslutning	59
Litteraturliste	63

Vedlegg 1 – Ekvivalenskjeder	69
Ekvivalenskjeder - tilpasset opplæring	69
Differenskjeder - tilpasset opplæring	70
Ekvivalenskjeder – universell opplæring	70
Differenskjeder – universell opplæring	71
Ekvivalenskjeder – intensiv opplæring	71
Differenskjeder – intensiv opplæring	72
Ekvivalenskjeder – forsterket innsats	72
Differenskjeder – forsterket innsats	72
Ekvivalenskjeder – spesialundervisning.....	72
Differenskjeder – spesialundervisning	75
Ekvivalenskjeder – individuelt tilrettelagt opplæring	75
Differenskjeder – individuelt tilrettelagt opplæring	76
Vedlegg 2 - Tilpasset opplæring	77
Vedlegg 3 - Universell opplæring.....	92
Vedlegg 4 - Intensiv opplæring.....	100
Vedlegg 5 - Forsterket innsats.....	103
Vedlegg 6 – Spesialundervisning	107
Vedlegg 7 - Individuell tilrettelegging.....	140

Forord

Jeg bestemte meg i 2018 for å ta master i spesialpedagogikk etter flere års erfaring som allmennlærer og med ansvar for spesialpedagogiske undervisningstimer. Veien hit har vært lang, men læringsrik. Nå, snart fem år senere, markerer denne masteroppgaven slutten på en lang og lærerik reise, som har gitt meg ny verdifull innsikt, kunnskap og kompetanse. På mange måter kan denne reisen beskrives som en slags «dannelses-reise», der jeg har utviklet meg både faglig og personlig.

Jeg ønsker å rette en oppmerksomhet mot flere betydningsfulle mennesker som på ulikt sett og vis har inspirert meg, utfordret meg, trodd på meg og støttet meg på min reise. For det første hadde jeg ikke startet dette studiet hadde det ikke vært for min gode venn Kathrine Bordevich og min tidligere veileder på master norsk, Anne-Beathe Mortensen-Buan. Førstnevnte utfordret meg og heiet meg frem, og sistnevnte var en fantastisk veileder som lærte meg å «knekke» den akademiske skrivekoden. Videre må jeg få takke min veileder, professor Merethe Roos, som tok på seg dette ekstra oppdraget og veiledet meg. Jeg har kjent på en enorm ro, trygghet, tillit og fornyet mestringstro gjennom kyndige og ivaretakende veiledningssamtaler. Sist, men ikke minst, må jeg rette en stor takk til mine foreldre, min venninne Nina, min mann Ronny og mine døtre Tonje og Ronja. Dere har alle vært viktige i denne dannelse-reisen, og uten deres støtte hadde jeg ikke klart det.

Tønsberg, 15.12.2022

Kaja Skinnes

1.0 Innledning

Utdanningspolitikk er noe som angår oss alle i større eller mindre grad. Det er et virkningsfullt felt som har stor betydning for mange menneskers liv. Et spørsmål som hittil har vært lite gjenstand for inngående empirisk analyse, men som er sentral i forståelsen av utdanningspolitiske styringsprosesser, er politikkenes bruk av politiske begreper og idéer (Stenersen & Prøitz, 2020, s. 4). For å beskrive hvordan noe er og hvordan noe bør være i norsk utdanningspolitikk, mener flere fagfolk (Schmidt, 2008; Jenssen & Lillejord, 2009; Schmidt, 2011; Nordin, 2014; Nordin & Sundberg, 2016; Nordin & Sundberg, 2018; Stenersen & Prøitz, 2020) det er viktig å undersøke politikkenes begrepsbruk og dens språklige meningsinnhold som ligger til rette for betegnelsene. Ved å undersøke begrepsbruken, vil det bli fremtredende hvilke områder som gjøres gjenstand for politikkenes fokus, og hvilke områder som ignoreres eller beskrives som uønsket.

Denne masteroppgaven vil foreta en diskursanalyse for å kunne se, undersøke og beskrive hvordan politiske betegnelser kommuniseres og presenteres, og reflektere over mulige årsaker til at de presenteres på denne måten gjennom forslag til *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23). I kapittel 31 (NOU 2019: 23) introduseres de nye betegnelsene; «universell opplæring», individuell tilrettelegging» og «forsterket innsats» og erstatter de tidligere «tilpasset opplæring», «spesialundervisning» og «intensiv innsats». Med utgangspunkt i dette vil den overordnede *problemstillingen* være: ***Hvordan presenteres og brukes de etablerte betegnelsene som tilpasset opplæring, intensiv opplæring, spesialundervisning, og hvordan presenteres de nye betegnelsene som universell opplæring, individuell tilrettelegging og forsterket innsats i Ny opplæringslov (NOU 2019: 23), og hvorledes kan de nye betegnelsene fremme endring i norsk utdanningspolitikk?***

Jeg ønsker å belyse hvorledes politikk kan endre spesialpedagogikkens rolle, praksis, ressursbruk, og organisering i norsk skole. Dette gjør jeg fordi utdanningspolitikken er sterkt knyttet til styring av spesialundervisningen i skolen. For å belyse dette, vil denne masteroppgaven ha som formål: å drøfte hvordan de nye betegnelsene; *universell opplæring, individuell tilrettelegging og forsterket innsats* presenteres i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23) og hvorvidt de kan knyttes til visse politiske ideer, og reflektere over årsakene til hvorfor de presenteres på denne måten.

1.1 Norsk utdanningspolitikk

I dagens lovverk (Opplæringsloven, 1998) sikres elever rett til hjelp, dersom de ikke har eller er forventet å få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen. De politiske ideene for å løse problemet med en ordinær opplæring som ikke kan gi elever tilfredsstillende utbytte av læringen har vært flere. Jeg ønsker å trekke frem følgende politiske betegnelser i denne masteroppgaven: *integrering, inkludering, elevmangfold, tilpasset opplæring, tidlig innsats, intensiv innsats, universell undervisning, individuell tilrettelegging og forsterket innsats* (NOU 2003: 16; NOU 2009: 18; Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018; NOU 2019: 3; NOU 2019: 23).

Politikk som begrep handler i norsk sammenheng om dens forsøk på å påvirke utforminger og innholdet av offentlige beslutninger, samt påvirke prosesser som leder til endring og praktisk virkelighet. Makthaverne i et lands sittende regjering har som sin hovedoppgave å fordele goder og byrder i samfunnet, ved å styre og lede samfunnsutviklingen i den sittende regjeringens ønskede retning (Thorsen, 2022). Hvordan politikere oppfatter samfunnets behov her og nå og for fremtiden, formes og forankres av ideologi. Skolens samfunnsmandat styres av både lovverk og politiske føringer på internasjonalt og nasjonalt nivå. Skolen som institusjon og dets profesjonsutøvere er ikke gitt mandat til å foreta beslutninger selv omkring hvordan de tenker og mener skolen best kan organiseres og drives. Det er staten som setter føringer for hvorledes skolen skal utøve sitt samfunnsmandat, slik at lovverk og internasjonale avtaler og konvensjoner Norge har forpliktet seg til, følges. (Stray, 2019).

Slik jeg forstår Stray (2019) og Thorsen (2022), vil den politiske ideologi peke på hvilke ideer og tankesett politikken har om hvordan samfunnet skal styres. Hvilke retninger dette blir, styres ut fra den styrende makts ambisjoner, planer, holdninger og verdier (ideologier) for landets elever og dens utdanningspolitikk, men kan også påvirkes av internasjonale og nasjonale interesseorganisasjoner, private kommersielle aktører, politikere, akademikere, ulike profesjonsretninger, fagforbund og andre sosiale aktører. Møter ikke skolen politikken målsettinger og ambisjoner for dets samfunnsmedlemmer, vil kunnskapspolitikeres oppgave være å løse dette gjennom å *foreslå politiske ideer* som kan løse problemet en står ovenfor og fremme endring.

En regjeringens samfunnsansvar blir derfor å legge til rette for prosesser og tiltak, slik at Norge som nasjon på best mulig måte står rustet til å møte landets fremtidige utfordringer. Men en politikere vil også måtte lytte til sosiale aktører som påpeker at man står ovenfor et «problem» som må løses,

dersom dagens praksis ikke lenger fungerer slik den var tenkt. Politikken blir derfor gjerne karakterisert som «problemfokuset» (Stenersen & Prøitz, 2020). I møte med et problem må den ta stilling til om gjeldende praksis skal fortsette, eller om den må fremme løsningsideer som kan lede til endring. Politikken oppgave er, som tidligere nevnt, å løse utfordringer og problemer i samfunnet.

Spesialpedagogikk har vært et gjentakende fokusområde i den utdanningspolitiske diskusjonen, og dette vil jeg belyse ved å gjennomgå den offentlige debatten og de politiske endringer som har funnet sted. Det har vært flere forsøk i norsk utdanningspolitikk på å fjerne individers rett til spesialundervisning i Opplæringslova (1998), eller endre betegnelse på spesialundervisning (NOU, 2003: 16; NOU 2009: 18; NOU 2019: 23), og det har vært en rekke faglige og politiske dokumenter som har igangsatt en debatt om den ordinære opplærings utfordringer med å gi et tilfredsstillende utbytte til alle (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018; Barneombudet, 2017). Debatten som har pågått i det offentlige rom har beskrevet spesialundervisningens funksjon og effekt svært ulikt av ulike sosiale aktører. Spesialundervisning har på den ene siden blitt beskrevet å være segregerende, ekskluderende, ha manglende effekt, kommer for sent i gang, gis av ufaglærte, den gir lite læring, den avlaster klasserommet for atferdsvansker, den har en støttefunksjon i fagets timer og den er for dårlig (NOU 2003: 16; NOU 2009: 18; Lervik, 2011; Barneombudet, 2017; Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018; Uthus et al., 2018). På den andre siden sies den å ha effekt, den gir mestringsfølelse, den er ivaretagende ovenfor de mest sårbare, den forhindrer diskriminering og ivaretar de mest sårbare i samfunnet (Uthus, 2019; Uthus, 2021). Det blir jo da et paradoks når spesialundervisningen av enkelte sosiale aktører beskrives å virke og ha effekt, mens den av andre portretteres å være ekskluderende og fremmer lite læring for den som mottar et slikt tilbud.

Utredninger gjennomført av Opplæringslovutvalget, viste at dagens opplæringslov må anses å være et velfungerende regelverk. Likevel mente utvalget at det er noen utfordringer og foreslo derfor å endre gjeldende regelverk med en *ny opplæringslov*. I kapittel 1 i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23, s. 20) foreslår Opplæringslovutvalget å innføre nye bestemmelser og betegnelser i loven. Kravet om *universell opplæring* erstatter dagens krav om *tilpasset opplæring*. *Forsterket innsats* erstatter dagens krav om *intensiv opplæring*, men utvider den til å gjelde for alle trinn og ikke begrenses til 1. - 4. trinn, som er gjeldende føring i dagens lovverk. Retten til *spesialundervisning* ved *individuell tilrettelagt opplæring* videreføres, men den deles opp i tre rettigheter.

1.2 Min erfaring fra klasserommet

Som allmenpedagog og masterstudent i spesialpedagogikk, med 16 års erfaring i grunnskolen, har jeg opplevd en rekke politiske endringer knyttet til skolereformer, styring, regler og begrepsbruk. Jeg har særlig interesse for spesialpedagogikk, og hvordan elever med behov for spesialundervisning ivaretas i den norske skolen. Jeg har selv lang erfaring med å jobbe i ordinær undervisning, der mangfoldet er stort. Det setter høye krav til en lærers kunnskap og kompetanse omkring forventet “normal” fagutvikling innen eksempelvis lesing, skriving og språk. Det fordrer også at man evner å sette inn riktige tiltak, som vil treffe hver enkelt slik at de kan oppleve mestring og bli motivert for videre arbeid, selv når det kan oppleves utfordrende.

Da jeg har kompetanse innenfor både spesialpedagogikk og pedagogikk, kan jeg tilrettelegge for oppgaver av såkalt “universell utforming”, slik at alle elever kan mestre oppgaven. Men har selv opplevd at på tross av kompetanse og kunnskap innenfor begge felter kan det være utfordrende å legge til rette for mestring for alle innenfor et læringsfellesskap. For enkelte elever med læringsutfordringer, kan møte med skolens faglige nivå lede til lavt selvbilde og selvfølelse. Det kan ta tid å styrke og bygge opp igjen elever, og det handler ikke nødvendigvis om lav undervisningskvalitet eller lærer med dårlig relasjonskompetanse, men dette kan være påvirkende faktorer. Det handler om hvordan elever måler seg med andre elever, og et ønske om å få til det de andre gjør i samme tempo. Enkelte vil trenge mer tid, tilpasninger og tilrettelegginger enn det flertallet i klassen har behov for. Derfor ønsker jeg å se nærmere på den norske utdanningspolitikken, dens utvikling gjennom årene og forslaget for *ny opplæringslov* (NOU 2019: 23).

1.3 Valg av metode og avgrensing

I denne masteroppgaven vil jeg foreta en diskursanalyse som vil handle om språk eller tekst i bruk. Hvor, til hvilken tid, av hvem og hvordan språket brukes av ulike sosiale aktører for å beskrive spesialpedagogikkens rolle og funksjon i dagens og fremtidens skole. Jeg har tatt utgangspunkt i en moderat variant av det sosialkonstruktivistiske perspektivet inspirert fra fagboken til Brænder et al. (2014), fordi den erkjenner at det eksisterer faktiske objekter som kan måles og verifiseres. Fokuset i oppgaven er ikke å avdekke “ekte sannheter” som kan avkrefte eller bekrefte. Derimot har oppgaven til hensikt å se hvordan språk spres, og slik kan regulere og forme “menneskers” virkelighetsforståelse av hvordan virkeligheten beskrives gjennom å strukturere og regulere tekstens diskurs(er). En egnet måte å undersøke dette på er gjennom en Foucault-inspirert tilnærming til

diskurs, for å kunne analysere og drøfte hvordan betegnelse brukes, og hvordan det kan fremme endring i norsk utdanningspolitikk.

For å kunne besvare problemstillingen vil jeg i denne oppgaven ikke utelukkende undersøke hvorledes betegnelse *universell opplæring, individuell tilrettelegging og forsterket innsats* brukes i tekstens hoveddokument (NOU 2019: 23) for empiri, men beskrive den politiske prosessen (historisk, kulturell og sosial) som har påvirket skolens spesialpedagogiske undervisning frem til i dag. Videre vil jeg undersøke hvordan betegnelse presenteres, og se på tekstens *doxa*. Hva som ansees for å være «sannheter, viten eller tro», som man skiller stiller spørsmål ved (Skovholt & Veum, 2014, s. 14, 35; Wæhle, 2022). Helt enkelt forklart brukes begrepet *doxa* i denne sammenheng om hvordan betegnelse beskrives, og hvordan tekstskaperen knytter mening til dem. Videre vil jeg ta i bruk det analytiske verktøyet ekvivalenskjeder for å undersøke hvordan de nye betegnelse «universell opplæring», «individuell tilrettelegging» og «forsterket innsats» presenteres, samt hvilke oppfatninger, verdier og ideologier som vektlegges. Å avdekke hvordan «virkeligheten» omkring hvordan betegnelse presenteres vil ikke nødvendigvis fremstå som åpenbar for leseren, derfor vil jeg ikke kunne ta noen sikre slutninger i denne oppgaven. Derimot vil jeg undersøke, redegjøre og drøfte hva som kan være «beste slutning» gjennom en *abduktiv tilnærming* til empirien. Johannessen (2022) beskriver *abduktiv tilnærming* som egnet der det må utvikles nye teoretiske forståelser. Da betegnelse: universell opplæring, individuell tilrettelegging og forsterket innsats er nye innenfor utdanningspolitikk, vil *abduktiv slutninger* kunne gi noen kreative svar på hvilke språklige formidlingsmåter og «sannheter» som kyttes til betegnelse: *tilpasset opplæring, intensiv opplæring, spesialundervisning, universell opplæring, forsterket innsats og individuell tilrettelegging* som foreslås i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23).

1.4 Bakgrunn for oppgaven

«*Det spesialpedagogiske tilbudet til barn og unge er for dårlig*», stod det skrevet i Kunnskapsdepartementets pressemelding, datert 04. april, 2018. I pressemeldingen ble den såkalte Nordahl-rapporten (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018) lagt frem. I den ble spesialundervisning beskrevet å være et system som var: ekskluderende, gitt sent i elevers utdanningsløp, halvparten fikk spesialpedagogisk hjelp av ufaglærte, ble møtt med lave forventninger til læring og elevene lærte mindre enn de kunne gjort med et godt opplegg» (Kunnskapsdepartementet, 2018).

Det kom ikke frem i selve pressemeldingen at ekspertrapporten (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018; s. 259) foreslo å avvikle individuell rett til spesialpedagogisk undervisning. Ei heller redegjorde man her for at ekspertrapporten vurderte § 1-3; tilpasset opplæring overflødig og foreslo det fjernet i lovverket, dersom deres forslag og tiltak i lovendringene følges.

Ekspert rapportens funn og forslag går ikke upåaktet hen i den offentlige debatten, og ulike aktører tar til media, blogger, publikasjoner og konferanser. I media finner man overskriftene; «Regjeringens ekspertgruppe vil fjerne lovfestet rett til spesialundervisning» (Mellingssæter, 2018). «Skarpe protester mot å kutte retten til spesialundervisning» (Kvistum, 2018). «Nordahl-rapporten: Lite nytt om spesialundervisning» (Eriksen, 2018). Institutt for spesialpedagogikk på Universitetet i Oslo, arrangerer en dagskonferanse og dets tema er; «Spesialundervisning som virker» (2022). Før, sammenfallende og etter denne pressemeldingen skjedde det en rekke endringer i norsk utdanningspolitikk, og betydningsfulle politiske dokumenter ble utgitt.

Med Stortingsmelding 28, *Fag – Fordypning – Forståelse — En fornyelse av Kunnskapsløftet*, anbefalte kunnskapsdepartementet at man endret skolens læreplan. Det ble pekt på at kompetansemålene var for omfangsrike og omfattende, og foreslo å fornye læreplanen og kompetanseløftet slik at “skolens brede formål og elevenes faglige læring blir bedre ivaretatt» (Meld. St. 28 (2015-2016), s. 11, 33). Videre stod det skrevet at:

“Kunnskapsløftet har bidratt til økt oppmerksomhet og større vekt på elevenes faglige læringsutbytte og grunnleggende ferdigheter. Det er imidlertid fortsatt store utfordringer i grunnopplæringen som ikke er løst. Mange elever har et for svakt faglig utbytte av opplæringen” (Meld. St. 28 (2015-2016), s. 6).

På Kunnskapsdepartementet (Meld. St. 28 (2015-2016)) forside belyste de hvorledes samfunnsendringer krever at skolen selv fornyer seg. Den nye læreplan skulle bygge på Kunnskapsløftet, men at endringer i læreplanen ville fremme mer dybdelæring og bedre forståelse. Det ble varslet at det skulle utarbeides en strategi for fagfornyelsen.

I 2017 oppnevntes to ekspertutvalg på bestilling fra Solberg-regjeringen. Et ble ledet av Thomas Nordahl (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018), og et av Camilla Stoltenberg (NOU 2019: 3). Begge er av interesse for denne masteroppgaven, da deres mandat berører elever som mottar spesialundervisning og er nevnt i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23). Disse to dokumentene redegjøres det for i teorien, og de danner en del av drøftingsgrunnlaget.

I kjølvannet av disse politiske utredningene og rapportene, kom Stortingsmelding 6 (2019-2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* og et nytt læreplanverk ser dagens lys i 2020; *Kompetanseløftet*. Disse belyses ikke i denne oppgaven, men kan være av interesse for fremtidige undersøkelser, gjennom å se og undersøke hvordan betegnelse «tilpasset opplæring», «intensiv opplæring», «spesialundervisning», «universell opplæring», «forsterket innsats» og «individuell tilrettelagt opplæring» presenteres der, og om de er «lik eller ulik» beskrivelsesmåtene som anvendes i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23).

I denne masteroppgaven vil tema også være spesialundervisning. Da vil spesialpedagogikk og dens betydning i norsk utdanningspolitikk være viktig å berøre. Hvordan spesialpedagogikk praktiseres, reguleres og styres ut fra lovverket, skolens organisering, innhold og praksis, hjelpeapparatet, samt kompetansen og systemet rundt.

Endringer av elevers individuelle rettigheter vil kunne ha betydelig implikasjoner for de berørte av foreslåtte endringer i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23).

1.5 Relevant forskning

I mitt valg av teori og analysemetoder bygger denne masteroppgaven særlig på inspirasjon fra fagboken *Samfundsvidenskapelig tekstanalyse* (2014) til Morten Brænder, Christoffer Kølvråa og Carsten Bagge Laustsen, og forskningsartikkelen *Contested discourses of teacher professionalism: current tensions between education policy and teachers' union* fra Sølvi Mausethagen og Lise Granlund (2012), samt Christine Rendahl Stenersen og Tine Sophie Prøitz (2020) sin *Just a Buzzword? The use of Concepts and Ideas in Educational Governance*. Forskningsartiklene viste hvorledes de ved bruk av diskursanalyse og ekvivalenskjeder kunne se hvorledes betegnelser ble brukt og endret seg i utviklingspolitikken. Dette anså jeg som særlig nyttig da jeg hadde til hensikt å undersøke hvorledes betegnelse: *tilpasset opplæring, intensiv opplæring, spesialundervisning, universell opplæring, forsterket innsats og individuell tilrettelagt opplæring* ble presentert i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23). Mausethagen og Granlund (2012, s. 821) illustrerte hvorledes man kunne utforme en tre-steps analysefase. En slik tre-stegfase tok også Stenersen og Prøitz (2020, s. 6) i bruk med visse modifikasjoner. Jeg valgte å følge deres eksempel og utformet og modifiserte en slik tre-stegfase med tilhørende forskningsspørsmål. Det gjorde det lettere å følge en klar rekkefølge i hva og hvorledes jeg skulle undersøke, redegjøre og drøfte min empiri, slik at jeg ville kunne svare på det jeg hadde til hensikt å undersøke. Fagboken til Neumann (2001, s. 64-65) og

Brænder et al. (2014) ga meg teoretisk kunnskap om hva *nodalpunkter* og *ekvivalens- og differenskjeder* var, og sistnevnte viste hvorledes dette kunne tas i bruk gjennom flere eksempler. Helt enkelt forklart er *nodalpunkter* det sentrale punktet som strukturer diskursen, og *ekvivalenskjeden* er det *nodalpunktet* beskrives å være likt. Om *nodalpunktet* beskrives å være ulikt eller stå i motsetning til noe, så står man ovenfor det som kalles for en *differenskjede*. Det var i denne boken jeg fant inspirasjon til å forankre meg i et sosialkonstruktivistisk perspektiv og ta i bruk en Foucault-inspirert tilnærming til diskurs. Dette begrunner jeg i at jeg ønsker å undersøke å se og *hvordan* man omtaler betegnelsene. Videre mener jeg perspektivet og tilnærmingen vil være i tråd med min problemstilling og de analytiske verktøyene jeg har ansett som mest hensiktsmessige i denne masteroppgaven.

Da masteroppgaven har til hensikt å drøfte hvordan visse politiske ideer presenteres, og reflektere over årsakene til hvorfor de presenteres på denne måten, er forskningsartikkelen: *Tilpasset opplæring: politisk dragkamp om pedagogisk praksis* (Jenssen & Lillejord, 2009) av særlig interesse. For det første gjorde Jenssen og Lillejord (2009) en inngående analyse og evaluering av betegnelsen *tilpasset opplæring*. Formålet med studiet var å undersøke hvordan tilpasset opplæring som begrep gis politisk innhold og hvordan dette politiske innholdet kan gi retning for handling og tiltak på skolenivå. Jenssen og Lillejord (2009) fant at betegnelsen tilpasset opplæring har vært et særlig vellykket politisk begrep i norsk utdanningspolitikk, særlig som strategi når politikere ønsket å reformere og endre skolen. For det andre refererer *ny opplæringslov* (NOU 2019: 23) til denne forskningsartikkelen som en del av sitt materiale knyttet til sitt kunnskapsgrunnlag.

Anne Müller Gjesdal (2021) foretok en språkvitenskapelig studie av nyordsdannelse, fra politikken i perioden 1998-2019. Hun fant at NOU-er var særlig effektfulle kilder til utvikling av nye betegnelser og terminologiutvikling i norsk politikk. Hennes funn bekreftet Jenssen og Lillejords (2009) forskning, at bruk av politiske betegnelser kunne brukes for å fremme endring, av den grunn finner jeg Gjesdals forskningsfunn særlig interessant.

Forskningen til Jenssen, Lillejord og Gjesdal viste at politiske nyord og betegnelser ble en viktig premissleverandør for offentligheten skulle oppfatte og forstå *hvordan noe var* og *hvordan noe burde være* i samfunnet. Hva som ansees for å være «sannheter, viten eller tro», altså menneskers oppfattelse av virkeligheten og beskrivelsen av spesialpedagogikkens rolle og funksjon i samfunnet og skolen, vil formes av språk i kontekst (Brænder et al. 2014, s. 27-29; Skovholt & Veum, 2014, s.

22; Grue, 2021). Hva mennesker legger i betegnelsenes meningsinnhold, vil formes og bli formet av historiske, kulturelle og sosiale hendelser (Neumann, 2001, s. 50-69).

Videre i masteroppgavens teoridel redegjøres og belyses enkelte politiske hendelser, offentlige politiske dokumenter, utredninger, fagrapporter, forskningsartikler og kronikker. I tillegg løftes det frem enkelte historiske, kulturelle og sosiale hendelser som på ulikt vis har hatt virkning, i større eller mindre grad, på norsk utdanningspolitikk og de politiske prosesser som ledet frem til denne masteroppgavens hoveddokument; *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23). Jeg erkjenner samtidig at ikke alle hendelser og materiale inkluderes, og som kunne belyst den offentlige debatten og den norske utdanningspolitikken enda tydeligere eller fra et annet perspektiv. Men i tråd med Neumann (2001, s. 55) velger jeg å si at på et eller annet punkt må sette en stopper for hva man kan inkludere av materiale.

2.0 Diskurs og diskursanalyse

Denne masteroppgaven vil bygge på en sosialkonstruktivistisk vitenskapstradisjon. Å ta i bruk et slikt teoretisk perspektiv vil føre til konsekvenser for hvordan språk i bruk og kontekst kan undersøkes, beskrives og forstås ved bruk av diskursanalysens teorier og metodiske verktøy. I denne oppgaven er det den samfunnsvitenskapelig tekstanalyse av forslaget om å endre dagens betegnelser til nye i *Ny opplæringslov* kap. 31 (NOU 2019: 23), som ligger til grunn.

2.1 Hva er teori?

Ordet teori har sin opprinnelse fra det greske ordet *theoria*¹ og betyr «betraktning». Det å bruke vitenskapsteori vil bidra til å avdekke hvordan, når, hvem, på hvilken måte og hvorfor sosiale aktører beskriver ting eller fenomen, og hvordan slike beskrivelser kan oppfattes av omverdenen.

Teoretisk er det ulike tilnæringsmåter for å kunne se og si noe om hvorledes betegnelsene blir brukt i *ny opplæringslov* for å fremme endring i norsk utdanningspolitikk. Både språkvitenskap, antropologi, filosofi og samfunnsvitenskap er alle fagdisipliner som kan anvendes, men å undersøke teksten i en tekst er det flere fagfolk som tar til orde for (Neumann, 2001; Brænder et al., 2014; Bratberg, 2021).

En samfunnsvitenskapelig tilnærming vil i denne sammenheng være opptatt av å undersøke om språk ytret i tekst kan sees på som virkning og årsak til hvorledes man omtaler skolens spesialpedagogiske hjelpetilbud, organisering, praksis, styring, effekt og funksjon i samfunnet, og hvorledes samfunnets medlemmer forholder seg til det som uttrykkes omkring dette.

Tekstbegrepet forstås her i *vid* betydning. Dette innebærer at masteroppgaven i analysedelen må ta hensyn til det som kan strukturere de meningsbærende elementene av teksten, som vil bidra til å strukturere tekstens diskurs(er).

¹ teori i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 13. desember 2022 fra <https://snl.no/teori>

2.2 Diskursteori

Diskursteori oppstod som en motpol til den pågående kritikken til positivismen og dens ideal. Positivismen var forankret i naturvitenskapen og det den hadde til formål å si om noe var «sant» eller ikke. Positivismen vektla en nøytral, målbar og etterrettelig forskning, verdifri og fri fra ytre innvirkninger som kunne påvirke objektet og forskningens formål. Diskursanalysen ble et motsvar mot en slik nøytral-, verdi- og kontekstfrie forskning, som til da hadde dominert forskningsfeltet (Neumann, 2001, s. 13-15; Ulleberg, 2007, s. 66; Skovholt & Veum, 2014; Bratberg, 2021) Der positivismen ikke ville anerkjenne at det eksisterte en realitet utenfor språket, var diskursteori og diskursanalysen opptatt av å undersøke hva, når, hvordan, hvorfor og på hvilken måte språket konstituerte «virkeligheten» (Ulleberg, 2007, s. 66; Skovholt & Veum, 2014, 33-34). Noe enklere kan man si at måten man kommuniserer om tingen, hvordan tingen blir kommunisert til oss på, av hvem, når og på hvilken måte, er med på å *forme og forandre vår omverden, våre identiteter og sosiale relasjoner*. En slik språklig vending la til grunn en erkjennelse om at kunnskap bare lar seg etablere språklig.

2.3 Det sosialkonstruktivistiske perspektivet

Å ta i bruk vitenskapelig teoretiske og metodiske tilnæringsmåter i diskursanalysen, vil variere avhengig av hva man har til intensjon å undersøke. Ifølge Tjora (2020) kan et sosialkonstruktivistisk perspektiv være egnet for å belyse menneskers virkelighetsforståelse, og at denne formes kontinuerlig ut fra hvem man kommuniserer med, hva man opplever og hvilken situasjon man befinner seg i. Denne forståelsen støttes av Brænder et al. (2014), som mener at ved å ta i bruk et slikt teoretisk perspektiv kan bidra til økt kunnskap. «Vi ved, Hva vi har med at gjøre, fordi vi gjennom ord, begreber eller andre sprogformer kan tilskrive vores omverden en forholdsvis stabil mening» (Brænder et al., 2014, s. 18). Slik jeg tolker dette utsagnet er; hvordan mennesket taler om ting, hvordan vi handler i verden sammen med andre og hvordan vi påvirkes av andre, tidligere opplevelser og utdanning, former vår fortolkning av tingene. Ved at jeg i denne masteroppgaven retter søkelyset mot hvorledes betegnelsene beskrives og analyserer disse ut fra et sosialkonstruktivistisk perspektiv, anser jeg nyttig i denne oppgaven. Et slikt perspektiv gir meg mulighet til å undersøke hvorledes man omtaler «tingene» på. Man kan på denne måten si noe om *doxa*, og få frem i lyset hva man ikke stiller spørsmål ved, men tar for gitt at «slik er det bare».

Å «avsløre» sannheter man tar for gitt er ifølge Skovholt og Veum (2014, s. 35) selve målet med diskursanalysen. Å undersøke teksten *doxa* i denne masteroppgaven handler ikke utelukkende om å se, undersøke og drøfte kun betegnelse i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23), men og de historiske, kulturelle og sosiale hendelsene som har preget betegnelseenes meningsinnhold i utdanningspolitikken og samfunnet. Å belyse tekstens *doxa*, betegnelse i bruk og kontekst, kan bidra til å få frem i lyset hvilke oppfatninger, verdier og ideologier har preget «virkelighetsbilde og sannheten» omkring spesialundervisningens rolle og funksjon i skolen.

Hvordan språk brukes, hvordan det spres og reguleres om «tingene» i samfunnet, spiller en stor rolle i dagens politikk og samfunn, ifølge Brænder et al. (2014). Ordvalg, slagord, metaforer og nye politiske betegnelser, eller det som kan kalles for «buzzwords», blir diskutert av ulike sosiale aktører og er med å forme den norske utdanningspolitikken. For å få politisk gjennomslag, vil det være sentralt for ulike sosiale aktører som eksempelvis politikere, akademikere, organisasjoner, interesseorganisasjoner og andre sosiale aktører med interesse for hvorledes spesialundervisning praktiseres i dagens skole, å forsøke å «kontrollere» hvorledes de nye politiske betegnelse skal forstås.

En slik tilnærming til språk vil ifølge Brænder et al. (2014) kunne avdekke hvordan «makten» fordeles i hva som beskriver å være det riktige og gode i samfunnet til en gitt tid. Slik de ser det ligger makten hos den eller de diskurser, og de sosiale aktører, som behersker å bruke språket og «kjempe» for *sin* forståelsesmåte omkring hvilken plass, funksjon, rolle, styring og praksis spesialpedagogisk hjelp og undervisning burde ha i fremtidens skole.

Hensikten med å ta utgangspunkt å belyse språket gjennom den sosialkonstruktivistisk perspektiv er å kunne gi økt innsikt og forståelse for hvordan politiske betegnelser kan fremme endring i norsk utdanningspolitikk. Slik jeg ser det vil en Foucault inspirert tilnærming til diskurs støtte mine undersøkelser av språk i bruk og kontekst. Er det språklige formuleringsmåter og beskrivelser som gjentas og dermed “regulerer” hvordan man skal tenke noe om noe? Er det visse beskrivelsesmåter som preger visse av betegnelse? Er det noe de har felles, hva beskrives de å være lik, hvilke verdier berøres, og hvordan bidrar slike reguleringer av spredninger til å fremme “det ønskelige og riktige” for fremtidens utdanningspolitikk?

Kritikken som har vært rettet mot det sosialkonstruktivistiske perspektivet, er knyttet til det som Brænder et al. (2014, s. 10, 31-32) kaller for «radikal sosialkonstruktivisme». Ifølge Tjora (2020)

handler kritikken om at sosialkonstruktismen har blitt beskrevet å være “fullstendig relativistisk”, hvor en slik tilnærming vil oppfatte alt som «sosialt konstruert» i motsetning til målbare objektive sannheter. Slik jeg forstår Brænder et al. (2014) og Tjora (2020, 2021) deler ikke de denne forståelsen av sosialkonstruktivismen. Slik jeg forstår Tjora (2021, s. 31) mener han derimot at et sosialkonstruktivistisk perspektiv har til hensikt å forstå og redegjøre hvorledes enkelte «tolkninger» av virkeligheten oppnår dominans eller forrang framfor andre. At noen beskrivelses- og forståelsesmåter blir styrende vil påvirke og påvirkes av historiske, kulturelle og sosiale hendelser som har funnet sted.

Av den grunn velger jeg i denne masteroppgaven en moderat variant av sosialkonstruktivisme. Denne retningen vil ifølge Tjora (2021, s. 31) og Brænder et al. (2014, s. 31-32) ikke avvise at det eksisterer faktiske objekter og ting som kan måles og verifiseres. Derimot vil et slikt perspektiv rette fokus mot hvordan ting og objekter språklig tillegges mening, og at meninger om tingene har betydning for handlinger som rettes mot tingene.

2.4 Hvorfor er det relevant å foreta en diskursanalyse?

Når man skal undersøke hvorledes bruk av de nye betegnelsene *universell opplæring*, *individuell tilrettelegging* og *forsterket innsats* kan fremme endring i norsk utdanningspolitikk, vil ordbruken i politiske dokumenter ha betydning for den virkelighetsoppfatning av verden ulike aktører legger til grunn, og hvorledes dette kan påvirke mottakeren til å dele deres tankesett, forståelser og verdier (Neumann, 2001; Brænder et al., 2014; Bratberg, 2021). Det er nettopp her målet med diskursanalysen ligger, å avdekke det som ikke er åpenbart for leseren av «*Ny opplæringslov*» (NOU 2019: 23). Hovedhensikten med diskursanalysen er å avdekke hvilke språklige valg tekstskaperne har gjort, og påpeke hva som er *doxa* (Skovholt & Veum, 2014, s. 14, 35). Begrepet er opprinnelig gresk og betydde mening eller formodning. *Doxa*, betyr antagelse eller tro, ifølge Wæhle (2022), og står i motsetning til sikker viten (*episteme*) for en subjektiv overbevisning basert på sanseerfaring. Den franske sosiologen Pierre Bourdieu brukte begrepet *doxa*, for å beskrive de sidene ved kultur og samfunn folk flest tar for gitt, og som man ikke stiller spørsmål ved (Wæhle, 2022). Diskursanalysens arbeid skal derfor avdekke hvilke oppfatninger, verdier og ideologier som tas for gitt innenfor en viss sammenheng; sosial, institusjonell eller historisk (Skovholt & Veum, 2014, s. 14, 35). Språk i bruk og kontekst kan ikke forstås nøytralt. Måten mennesker beskriver seg selv, sine sosiale relasjoner og hvordan ting og fenomen betegnes og gis mening, kalles gjerne for

«den språklige eller lingvistiske vendingen» (Ulleberg, 2007, s. 66). En slik forståelse av språk i bruk bygger på at avsender av språk uttrykt i tekst, har en intensjon, et budskap den ønsker å formidle. Slik tekster kalles derfor intensjonelle tekster, og bærer i seg en «riktighet» av at den er laget *av* en sosial aktør, *for* et bestemt formål (Grue, 2021).

Hvordan, hvem, på hvilken måte og til hvilken tid det sosiale og politiske liv, makt, er, formes, utøves, forstås og overtas mellom mennesker og styring av samfunnet, handler ikke utelukkende om *hva* politikere gjør og *hvor* effektivt det de gjør er. Makt, slik Brænder et al. (2014) ser det, handler om mellommenneskelige relasjoner og som er uløselig forbundet med hvorledes politikken eller politikeren evner å formidle hvordan noe bør være for samfunnet. I praksis er dette evnen og egenskapen noen har til å få andre med på sine tanker og ideer.

I denne oppgaven har jeg til hensikt å undersøke hvorledes de nye betegnelsene presenteres i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23) og reflektere over årsaker til hvorfor de presenteres på en slik måte. Flere fagfolk peker på viktigheten av å undersøke tekster av betydning (Neumann, 2001; Ulleberg, 2007; Brænder et al., 2014; Skovholt & Veum, 2014; Bratberg, 2021). På tross av at det er ulike vitenskapelige tilnærminger og definisjoner har de det til felles at en analyse av diskurser har til hensikt å undersøke hvorledes ulike tekster påvirker sosiale fenomen og praksis (Neumann, 2001; Ulleberg, 2007; Brænder et al., 2014; Skovholt & Veum, 2014 s. 33).

2.4.1 Diskurs som begrep

Diskurs i hverdagssammenheng kan bety samtale, diskusjon eller drøfting. I forskningssammenheng kan man helt enkelt forklare diskurs som «språk i bruk» eller «tekst ytret i kontekst» (Skovholt & Veum, 2014; Grue, 2021).

Begrepet diskurs danner grunnlaget for den flerfaglige forskningsretningen diskursanalyse, som har til felles å undersøke hvorledes språk strukturerer mening. Det finnes flere definisjoner på diskursbegrepet, og hvilken definisjon man legger til grunn for ens undersøkelser vil styres av hva en har til hensikt å undersøke om språk eller tekst ytret i en kontekst.

Etter min mening, gir Brænder et al. (2014, s. 20) en god beskrivelse av diskursbegrepet. De tar utgangspunkt i at diskurs er det som strukturerer språklig mening i tekst, og at diskurser både former og blir formet av språkbruken i en bestemt kulturell kontekst. De trekker frem Jørgensen og Phillips som definerer diskurs som: «en bestemt måte at tale om og forstå verden (eller et utsnit af

verden)» (1999, s. 9). Tjora (2016, s. 65) sier han er «fullstendig samstemt» med Brænder et al. (2014) sin forståelse av diskursbegrepet. Tjora (2016, s. 65) mener diskursanalyse er egnet til å avdekke og forklare hvorledes intuisjonene kan påvirke hvordan, på hvilken måte, om hva og til hvilken tid sosiale aktører prater om «tingene», og på samme tid kan påvirkes av sosiale aktører. Diskursen og den institusjonelle rammen man befinner seg innenfor setter noen rammer for hva en kan si om et gitt emne.

Det kan eksistere flere diskurser omkring det samme emne mellom forskjellige sosiale grupperinger. Med tilslutning til Jørgensen og Phillips (1999) kan det hevdes at måten man uttrykker seg på innenfor en diskurs vil gi kunnskap om hvordan verden og fenomen i verden blir fortolket innenfor den aktuelle diskursen. F.eks. kan man snakke om yrkesrelaterte diskurser som eksempelvis utdanningsdiskurs, medisinsk diskurs, politisk diskurs, økonomisk diskurs og juridisk diskurs, som alle kan prate om elevers læring og utvikling, men ulik profesjonsbakgrunn og erfaring styrer hvordan en lege, psykolog, lærer, spesialpedagog, jurist og politiker vil prate *om* hva en lese- og skrivevanske er. De vil alle ha ulik innsikt i hvorledes man best mulig kan hjelpe en elev som strever med dette, men hva lese- og skrivevanskens utfordringer og løsninger er, vil vektes ulikt i og innad de ulike yrkesdiskursene. Med andre ord vil man innenfor politikken, medisin, psykologi og lærerprofesjon, ha ulikt syn på hva som er utfordringen, og hva som vil være noe flåsete sagt «den beste medisinen» for å løse utfordringen man står ovenfor.

2.5 Språk er makt – Foucault-inspirert tilnærming til diskurs

Uttrykket *språk er makt* stammer fra professor i sosialpsykologi, Rolv Mikkjel Blakars bok med samme navn - "Språk er makt", utgitt i 1973. Sentralt for bokens innhold var hvorledes språket fungerte undertrykkende, og formidlet med dette et teoretiske grunnlag for hvordan språk *er* makt. Blakar hevdet at språket ikke anvendes som et nøytralt verktøy for å samhandle, kommunisere og formidle kunnskap. Han formidlet det slik som han så det; at språket er et maktmiddel, og at språkbruken som ulike sosiale aktører tar i bruk, både avspeiler og uttrykker deres ulike interesser og perspektiv. Flere fagfolk (Neumann, 2001; Brænder et al., 2014; Bratberg, 2021) argumenterer derfor for å ta i bruk den franske filosofen Michel Foucault, dersom man er interessert i å *se hva* det er som skjer språklig, for å forstå tekst i «stort» eller i vid forstand. Ifølge Brænder et al. (2014) vil en Foucault-inspirert diskursanalyse være formålstjenlig, om man ønsker å undersøke hvorledes språkets meningsinnhold brukes som en slags brobygger for å spre og regulere hvordan tingen og virkeligheten skal forstås. Dette synet støttes av Neumann (2001, s. 13, 17, 29). Slik jeg forstår

Neumanns redegjørelse av Foucault, er språklig ytringer noe man kan «sanse»; høre, se og observere. Videre eksisterer det et sett praksiser, som gjør det mulig å spre og vedlikeholde visse betegnelsers språklige meningsinnhold og vedlikeholde hvordan eksempelvis man skal forstå utdanningsdiskursen eller den spesialpedagogiske diskursen.

Skovholt & Veum (2014) anser det helt sentralt at diskursanalysens fokus, drøftinger og undersøkelser retter seg mot språket, og flere fagfolk støtter deres syn (Ulleberg, 2007; Neumann, 2001; Skovholt & Veum; Brænder et al., 2014). Disse fagfolkene har vært opptatte av å anvende teorier fra Foucaults syn på «språk og makt». Slik de ser det vil hans teorier være anvendbare dersom man har til hensikt å undersøke hvorledes språket brukes for å forme mening og innhold, og hvordan språket kan knyttes til måter å se, forstå og omtale ting eller fenomen. Foucault var særlig opptatt av hvordan sosiale aktører, lovverk, vitenskapsperspektiver og samfunnsinstitusjoner, vil kunne hevdes i et slik syn og anvende makt ved å formidle og spre, og på en slik måte regulere hvorledes omverdenen forsto «tingen og virkeligheten», og hvordan de ulike aktørene sitt syn og forståelse av virkeligheten formet og ble formet av diskursens fremstilling.

Med tilslutning til Skovholt og Veums (2014, s. 34) redegjørelse kan forståelse av makt og språk også bidra til å definere hvorledes samfunnets normer og praksis skal forstås, og hvordan tingen og fenomenet materialiseres. Materialisering handler her om hvorledes ulike krefter i samfunnet, som institusjoner, politikere og sosiale aktører, beskriver hvordan noe *er*. Hvordan virkeligheten forstås handles om hvorledes den tolkes, og tolkningen vil i sin tur etablere og forme mønster, talemåter, forståelser og oppfattelser, for å være selvsagte og naturlige.

Slik jeg her forstår fagfolkene vil hvorledes man omtaler «tingene», med tiden bli en vedtatt «sannhet» om at noe er slik eller sånn, dersom man ikke gjør språket til gjenstand for grundige undersøkelser. (Ulleberg, 2007, 68; Neumann, 2001, s. 92; Skovholt & Veum, 2014; Brænder et al., 2014s. 27). Ofte stiller man ikke spørsmål ved hvilken «virkelighet» eller «sannhet» som presenteres for oss. Diskusjonen vil her dreie seg om hvordan vi mennesker fortolker og tolker fremstillingen som presenteres språklig, og her trekker igjen Ulleberg (2007, s. 68) frem Foucault og hans meninger om hvorledes språket kan virkeliggjøre verden. Hvordan beskrives noe å være positivt og bedre, mens noe annet blir betegnet å være negativt og uønsket fra det ønskelige. Hvordan kan en eller flere diskurser bruke politiske betegnelser som spres for å regulere hvorledes spesialpedagogikken er og bør være? Slik jeg her ser det vil det være helt essensielt å undersøke

hvorledes nye betegnelser brukes i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23), for ifølge Ulleberg (2007) vil diskurser være med på å forme allmenhetens holdninger til en sak, eller et syn på historien.

2.6 Samfunnsvitenskapelig tekstanalyse

Å avgrense materialet av hvilke tekster man velger å undersøke, og hvilke man velger vekk, bidra til jeg selv bidrar inn med en form for «makt».

Tekster skapes ikke i et vakuum alene, fritt fra historien, kulturen og samfunnet den er en del av, ifølge Neumann (2001). Han trekker frem et annet metodisk poeng og det er at det svært ofte er mulig å finne en forhistorie for en hovedrepresentasjon. Det finnes såkalte pionertekster som etablerer representasjonen i diskursen. Det er en utbredt oppfatning at tekster bygger på andre tekster (Neumann, 2001, s. 51-52; Brænder et al. 2014; Skovholt & Veum 2014). Når man som diskursanalytiker skal undersøke språklige ytringer i en tekst, vil man måtte ha øynene opp for hvilke andre tekster den tar inn i seg.

Neumann (2001, s. 51-52) har vært opptatt av at en diskursanalytiker bør være oppmerksom ovenfor hva slags teksttyper de leser, analyserer eller hvilke teksttyper det henvises og parafraiseres til. Eksempelvis vil man kunne oppdage at noen tekster henvises til og siteres fra ofte, og kalles for *kanoniske tekster*. Neumann (2001, s. 52) argumenterer for at kanoniske tekster har en fremtredende rolle i diskursen nettopp, fordi de opptrer ofte, og da vil lesere se de ofte. Gjennom å identifisere og gjøre seg kjent med kanoniske tekster, er man godt i gang med å avdekke hovedposisjoner og varianter av *hvem* som mener *hva* om *hva*. Andre tekster kalt *monument-tekster*, vil man finne når det kommer til diskurser, slik som eksempelvis utdanningsdiskursen, der norske sentraladministrasjoner er «tungt inne». Ifølge Neumann (2001, s. 51) vil NOU'er ofte kunne være såkalte monument-tekster. Enkelte tekster vil bare gjenta eller utvide de nye betegnelsernes innhold, og merkes ikke i like stor grad som de tekster som skaper bråk, eller lyd og røre. Såkalte *høylytte* kan raskt få den dominante representasjonen, for å beskrive om noe er slik eller sånn. Etter Neumanns (2001, s. 53) oppfatning vil det å lete etter høylytte tekster kunne avdekke språklige ytringer som har skapt debatt i det offentlige rom.

Det vil alltid være en risiko for at jeg ikke oppdager relevante tekster som strukturerer diskursen og betegnelsernes meningsinnhold, men Neumann (2001, s. 55) sier at på et tidspunkt må man si til seg selv at jeg har lest det jeg kan, men jeg har ikke lest alt. Til syvende og siste vil det være hvorledes

jeg som diskursanalytiker evner å avdekke hvordan de språklige betegnelsene strukturerer diskursen og hvorledes språket bidrar til at mottakeren tolker og forstår virkeligheten.

2.7 Den kulturelle, historiske og sosiale konteksten

Å inneha historisk, kulturell og sosial kompetanse mener Neumann (2001, s. 50-69) er viktig, for uten vil man kunne miste «blikket» for hva som passer seg å si, i hvilken sammenheng og hvor stor tillit vi har til det som sies. Det hjelper da ikke bare å skjønne språkets meningsinnhold slik Neumann ser det, man må også ha innsikt i språkets «koder»: Hva man kan si, på hvilken måte, når det kan sies, til hvem, hvor og hvorfor man sier det og i hvilken sammenheng. Det er med andre ord konteksten - diskursen, som avgjør hva man kan si, på hvilken måte i den settingen språket og kommunikasjonen inngår i. Store endringer har funnet sted i norsk utdanningspolitikk de siste årene, og slike omveltninger skjer ikke tilfeldig. Dette var inngangen som skapte min interesse for å se nærmere på temaet; spesialpedagogisk undervisning og hjelp, i denne masteroppgaven.

2.7.1 Spesialundervisningens historie og bruk av politiske betegnelser

Spesialpedagogikk oppsto for over 200 år siden og var inspirert av opplysningstidens tro på menneskets evner og muligheter (Simonsen & Befring, 2019). Den første skolen som åpnet for barn med funksjonshemninger var døveskolen i Paris i 1770. Fjorten år etter åpnet en tilsvarende skole for blinde i samme by. Disse skolene fikk positiv oppmerksomhet og 55 år etter den første skolen i Paris, ble den første skolen for elever med funksjonshemninger i Norge etablert. I Trondheim, Christiania og Grønland åpnet det skoler med egne læringstilbud for barn som hadde nedsatt syns, hørsel eller læringsevner. Med spesialskolen og spesialpedagogikken kom nå en ny tro på barns muligheter, og flere folk fikk et mer positivt syn på barn med funksjonshemninger og lærevansker. Når disse barna først fikk opplæring, viste det seg raskt at de hadde utviklings- og læringspotensialer, som overgikk det man tidligere hadde vært klart over. I dag er dette en av spesialpedagogikkens viktigste oppgaver; å fremme elevers læring og utvikling, på tross av begrensninger i nedsatte funksjonsevner, eller forsinket læring grunnet vansker i deres psykososiale miljø (Uthus, 2019; Befring, 2019; Simonsen & Befring, 2019).

Norge fikk sin første «Lov om abnorme Børns Undervisning» fra 1881; spesialundervisning, da hetende særundervisning. Særundervisning dukket også opp i «Lov om folkeskolen i Kjøpstæderne» i 1889, og dette ble videre sikret i «Lov om behandling av forsømte børn» fra 1896.

Loven om særundervisning var på den tiden ansett som en nyskapende lov, fordi den påla staten ansvar for opplæring av døve, blinde og åndssvake barn og unge.

Men *hvem* staten skulle hjelpe eller ikke hjelpe, kunne man se tydeliggjøringer gjennom lovverket som erstattet den såkalte “abnormskoleloven”. Befring (2019) hevdet at enkelte barn ble ansett som “ikke dannelsesdyktige”, og viste til ny lov av 4. juni 1915 som sa at: “døve, blinde og åndssvake barns undervisning og om pleie- og arbeidshjem for ikke dannelsesdyktige åndssvake. De sistnevnte ble ikke ansett skikket til opplæring, kunne i beste fall bli kalt arbeidsdyktige”.

I første del av 1900-tallet hadde de fleste store byer i Norge spesialskoler, og med dette skapte man et separert undervisningsskille mellom de som skulle gå i den ordinære skolen og spesialskolen. Dette skillet, og denne historikken, skulle prege samfunnsdebatten den gang og den pågår den dag i dag. Med Folkeskoleloven av 1936 fastslo man at enkelte elever skulle utelukkes fra den såkalte «normalskolen». Dette gjaldt for de som «på grunn av åndelige eller legemlige mangler ikke kunne følge med i undervisningen» eller som «viste så dårlig oppførsel at de andre skolebarna derved ble utsatt for skadelig påvirkning» (Uthus, 2019; Befring, 2019; Simonsen & Befring, 2019).

I 1975 ble den norske utdanningspolitikken preget av samfunns- og skoledebatten, der elever som tidligere hadde vært på spesialskoler ikke lenger skulle segregeres fra skolens opplæringsystem, men *integreres* inn i skolen (Jenssen & Lillejord, 2009). En særlig pådriver for denne debatten var høyesterettsdommer Knut Blom og filmskaper og journalist Arne Skouen. De startet en foreldre- og folkeaksjon på midten av 60-tallet, og deres kampsak var å skape en verdig opplæring for barn med funksjonshemming. Både Blom og Skouen var selv foreldre for barn med funksjonshemming. Deres arbeid førte til opprettelse av komiteen «rettferd for handikappede» kjent som Blomkomiteen. Komiteens arbeid førte til en endring i lovverket og grunnskolereformen 1975. *Integreringsdebatten* og endring av skolens praksis og organisering ble i denne tiden ansett som rett «verdisyn» ifølge Jenssen og Lillejord (2009, s. 12). Det var en politisk tro på at skolen kunne bidra til samfunnsendringer, og et mer likeverdig samfunn der skolens samfunnsmandat ble å legge til rette for økt aksept for ulikhet. Integreringspolitikken fikk store konsekvenser for skolens praksis for både pedagogisk praksis og regelverk. Men i årene som fulgte var det fremdeles elever som ikke opplevde tilhørighet til fellesskapet, og politikken gikk vekk fra den politiske betegnelsen integrering. Ny politikk trengte andre uttrykksformer, og gradvis ble begrepet integrering erstattet med inkludering.

I 1994 holdt United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) en verdenskonferanse, oversatt her fra engelsk til; «spesialundervisning – tilgang og kvalitet». Denne konferansen har siden blitt kalt for «Salamanca-erklæringen». Skolen skulle nå bli bedre på å tilpasse opplæringen og skolen skulle inkludere alle elever i et «likeverdig fellesskap» (Jenssen & Lillejord, 2009). Spesialundervisnings rolle og funksjon videre var usikker, men Smith-utvalget, nedsatt av regjeringen, anbefalte å videreføre retten til spesialundervisning for elever med behov for spesielt tilrettelagt opplæringstilbud og skrev: *... en elev som har rett til spesialundervisning i én skole, vil ikke nødvendigvis ha rett til dette i en annen skole dersom denne skolen i større grad makter å tilpasse det ordinære opplæringstilbudet og på den måten imøtekomme de ulike elevenes behov*” (Jenssen & Lillejord, 2009, s. 6). Med dette ble tilpasset opplæring knyttet til kvaliteten på en lærers undervisning – hvordan denne kunne fremme eller hindre om en elev hadde behov for spesialundervisning. Det var et problem med dette, for ingen av de offentlige politiske dokumentene inneholdt tydelige beskrivelser av *hva tilpasset opplæring skulle være, og hva som skilte det fra vanlig undervisning og fra spesialundervisning* (Jenssen & Lillejord, 2009, s. 6-7).

I årene som fulgte så man et gradvis skifte fra «fellesskapsverdiene» man fikk med Salamanca-erklæringen til en forskyvning mot en politisk ideologi og politisk styresett der individualisering og desentralisering av makt preget perioden. I denne perioden, som Jenssen og Lillejord (2009, s. 6-8) har identifisert som den tredje epoken i bruk av den politiske betegnelsen *tilpasset opplæring*, går landet gjennom tre regjeringsskifter, med tre kunnskapsministere fra ulike politiske partier. De tre ulike regjeringene med sine kunnskapsministere var: Bondevik I og kunnskapsminister Jon Lilletun, Stoltenberg I og kunnskapsminister Trond Giske og til sist Bondevik II og Kristin Clemet. Under Bondevik I var Lilletun opptatt av desentralisering av makt fra det sentrale til det lokale. Jenssen og Lillejord har funnet at verdier som fleksibilitet, lokalt handlingsrom og frihet skulle vektlegges i denne periodens offentlige dokumenter². Med et varierende begrepsbruk kom det også noen konsekvenser i etterkant. Jenssen og Lillejord trakk frem stortingsmeldingen “Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Denne bygget videre på verdien om inkludering fra den forrige perioden, den var opptatt av enhetsskolen, men skifte er her “elevene i sentrum” og dens behov for tilpasset opplæring og sosial tilhørighet. Slik Jenssen og Lillejord så det vil praksis av ordninger i skolen som gis til elever med særskilte behov som virker segregerende anses som uønsket, de hevdet at ideologien som skulle vektlegges skulle være inkludering gjennom en

² Hentet direkte fra Jenssen og Lillejord, 2009, s. 7: f.eks. St. meld. nr. 23 (1997-1998) Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov, St.meld. nr. 16 (2001-2002) Kvalitetsreformen: Om ny lærerutdanning.

differensiert og tilpasset opplæring i klassens ordinære undervisning. Tilpasset opplæring virket klar med denne meldingen, men året etter gjorde Bondevik I regjeringen en nyansering i deres begrepsforståelse. De fremmet en ordning der man differensierte undervisning og grupperte elever etter deres språklige ferdigheter og vurderte en slik differensiering i noen grad etter oppholdstid i landet. Jenssen og Lillejord (2009) mente at med Stortingsmelding Nr. 25 og Nr. 28 fikk man en gradvis styrking av det individuelle perspektivet. Ved at begrepet individuell tilpasset opplæring ble mer og mer vanlig, og omtalt som et allment prinsipp i Stortingsmelding 28 fra 1998-1999.

Begreper brukt for å fremme politiske ideer, og hvorledes skolen skulle styres og praktiseres, ble for alvor «storpolitikk» i 2001. Norge deltok for første gang på en internasjonal undersøkelse kalt «Programme for International Student Assessment» (PISA). PISA-programmets målinger kunne gi nasjoner svar på hvorvidt landets utdanningssystem ga deres elever det grunnlaget de trengte for å kunne studere eller delta i arbeidslivet. Målingene fra Norge viste i 2001 at Norge havnet på et middels kompetansenivå internasjonalt i lesing, naturfag og matematikk.

Dette utløste debatter og overskriften i pressen ble *PISA-sjokket* (Utdanningsdirektoratet, 2011). At Norge som nasjon kunne prestere på et middels nivå, ble ansett som et for svakt resultat. Ressursbruken og økonomien i norsk skole ga ikke de resultatene man forventet. Elevers læringsresultater hadde tidligere vært forsøkt diskutert, men lærerprofesjonen hadde tillit, og denne ble nå gjort til gjenstand for kritikk og mistillit. Peder Haug (Utdanningsdirektoratet, 2011), mente PISA-sjokket brøt med en 100 år gammel tradisjonstanke om at «alt går bra bare de økonomiske rammene er sikret». Det ble politikkenes oppgave å gripe inn, løse problemet med den norske skole, og bedre Norge som kunnskapsnasjon. På mange måter ble dette en «fallitterklæring» til skolens styre og lærerens undervisningskompetanse. Der flere politikere har ønsket PISA og andre kartleggingsverktøy velkommen, har flere forskere uttrykt kritikk til en slik måling og hva den har ledet til. For det første rettet kritikken seg mot «hva» PISA-målingene faktisk var, og hvor sanne slike målinger kan sies å være (Sjøberg, 2014; Sjøberg, 2016). PISA er et OECD-prosjekt. OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) har som mål å fremme økonomisk vekst og utvikling i en global markedsøkonomi. PISA-prosjektet oppsto som ledd i denne politikken, og bokstaven E-i OECD står for Economy, ikke for Education. Folks utdanning, ofte omtalt som humankapital, er i dag en viktig produktivitetsfaktor. Ifølge Sjøberg (2014; 2016) var det ikke bare i Norge som opplevde et PISA-sjokk. Gjennom et raskt Google-søk viste det seg «sjokket» hadde i flere andre land, og at resultatene av PISA-målingene førte til to ting. For det første førte svake resultater til en mistillit til lærerne og skolen. For det andre ble det uttrykt en

bekymring på at PISA-målingene har ført til et behov for få hjelp til å forbedre ens eget lands elevresultater. En internasjonal forskeraksjon kom med protest i form av et åpent brev til PISA-leder Andreas Schleicher. Flere forskere publiserte også grunnleggende kritikk av forskningsmetode og statistisk analyse, og de mente at disse sidene ved PISA var høyst tvilsomme. Mange mente at OECD presenterte og «solgte» sine konklusjoner på en uetterrettelig måte og at de ikke kommuniserte usikkerhet og feilkilder ved sine data. Med andre ord så var det flere som tok til orde i den offentlige debatten, som påpekte at PISA ikke har noe belegg for de konklusjoner og anbefalinger de la frem

På bakgrunn av resultat av PISA resultatene satte Stoltenberg I regjeringen i gang prosessen med å vurdere kvaliteten i den norske skolen (Kvalitetsutvalget). Men med regjeringsskifte høsten 2001 ble utvalget og mandatet noe endret og justert av Bondevik II, bedre kjent som Søgner-utvalget (NOU 2003: 16). Astrid Søgner ble satt til å lede dette arbeidet, og utvalget skulle utrede grunnopplæringens «innhold, kvalitet og organisering» (NOU, 2003: 16). I 2003 avlegger Søgner-utvalget sin rapport; *I første rekke - Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle* (NOU 2003: 16). Denne rapporten kom som en direkte konsekvens av det såkalte PISA-sjokket (Utdanningsdirektoratet 2011, Markussen et al., 2007). Undervisningen i Norge var for dårlig, og landets lærere trengte mer kunnskap og kompetanse. På tross av at Norge for bare få år siden hadde gjennomført to store reformer (1994 og 1997), avdekket PISA-resultatene fra 2001 og den offentlige debatten såpass store svakheter, at politikkens oppgave var å løse «problemet» med elevers læringsnivå i den norske skolen. Søgner-utvalget beskrev, at på tross av at de foregående skolereformene hadde bidratt til en mer «tidsriktig grunnopplæring», lå noe av utfordringen med læreplanene at deres noe manglende sammenheng ikke kunne gi elever en helhetlig opplæring. Reform 94 (grunnskolen) og reform 97 (videregående skole), var en av Astrid Søgners arbeidsoppgaver som statssekretær i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1995-1997).

Det fremkom ikke eksplisitt beskrevet i Søgner-utvalgets mandat, at de skulle utrede eller foreslå endring knyttet til elevers spesialundervisning. Ei heller sto det eksplisitt beskrevet at utvalgets skulle undersøke hvorledes *tilpasset opplæring* kunne gi en bedre undervisning for *alle* elever, ikke bare for de *aller fleste*. Det mandatet de hadde fått i oppgave å utrede var: «å se grunnopplæringen som en samlet opplæring i et livslangt fremtidsperspektiv» (NOU 2003: s. 17)

Utvalget vurderte grunnopplæringen og hvordan denne kunne møte samfunnets behov i fremtiden. De var opptatte av at grunnopplæringen måtte tilpasses de ulike behov elever måtte ha. De var

tydelige på det internasjonale utdannings samarbeidet Norge vektla: «Utvalget har lagt til grunn at norsk grunnopplæring skal være i første rekke internasjonalt» (NOU 2003: 16, s. 17).

For å fremme en opplæring som kunne møte fremtidens behov foreslo Søgner- utvalget flere utviklingsstrategiske tiltak. Det første punktet er av særlig interesse for denne masteroppgaven: «Forsterket tilpasset opplæring for alle gjennom organisatorisk tilrettelegging, differensiering og kvalitetssikringssystemer. Utvalget mente i sin utredning at det «nåværende spesialundervisningsbegrepet og -praksisen er tungt forankret i en tidligere integreringspraksis som har vist seg motstandsdyktig mot forandring.» De mente at enkeltelever som ble gitt rettigheter til spesialpedagogisk undervisning «i praksis fører til segregering for mange elever» (NOU 2003: 16, s. 95).

Søgner-utvalget argumenterte med at grunnopplæring i skolen skulle være for *alle*, ikke for *de fleste* eller *flest mulige*. De uttrykte en bekymring over den spesialpedagogiske praksis og undervisning, og hvordan både skolesystemet og lovverket kunne være opprettholdende faktorer som hindret en opplæring for alle (NOU 2003: 16, s. 92-93). Til grunn for sine argumenter trakk de frem ulike kunnskapsgrunnlag som illustrerte hvor sprikende fagfolk var til spesialpedagogikkens rolle og funksjon. Blant annet viste de til Kjell-Arne Solli³ (2002), som hadde foretatt en gjennomgang av spesialundervisningen i Norge. I den gikk Solli gjennom 3 hypoteser om spesialpedagogikkens effekt, og mente at nyere forskning ikke kunne avkrefte Gjessings⁴ (1974, i NOU 2003: 16, s. 93) tidligere tre hypoteser om spesialundervisnings effekt:

- 1.) Enkelte barn profitterer på spesialundervisningen.
- 2.) For noen barn får ikke spesialundervisning virkninger i det hele tatt.
- 3.) Andre barn blir negativt påvirket av spesialundervisningen, og kan ta skade av den.

Søgner-utvalget fremmet i sin rapport det Markussen (et al., 2007) beskrev å være et «radikalt forslag»; å legge ned spesialundervisning og fjerne det fra lovverket. Søgner-utvalget mente at i stedet for å opprettholde bruk av spesialundervisning, burde i stedet *alle* få tilpasset opplæring. De fremmet derfor et forslag om å forsterke tilpasset opplæring som en rettighet i lovverket.

³ Solli, Kjell-Arne: Kunnskapsstatus vedrørende spesialundervisning i Norge 2002. Høgskolen i Østfold 2003, her tatt fra Søgnerutvalget, 2003, s. 92

⁴ Gjessing, H.-J.: Om sanering av spesialundervisning, og om alternative tilbud, Skolepsykologi, 9, 1974, her tatt Søgner-utvalget, 2003, s. 93.

«Kravet om tilpasset opplæring for alle etter opplæringslovens bestemmelser forsterkes (§ 1-2), og nåværende bestemmelser om spesialundervisning utgår» (NOU 2003: 16, s. 19).

For at forslaget deres om å nedlegge *spesialundervisningen* og la *tilpasset opplæring* overta dens rolle, forutsatte utvalget at dagens ressursnivå i opplæringen måtte opprettholdes og dette inkluderte ressursbruken til spesialundervisningen (NOU 2003: 16, s. 20). Videre ble det sagt at:

«Elever/lærlinger med situasjonsbestemte behov vil ha rett til spesiell tilrettelegging av opplæringen. Slik tilrettelegging kan være bruk av assistent, IKT-verktøy, tilrettelagt tilgjengelighet til lærestedet, fysiske hjelpemidler eller andre spesielt tilrettelagte læremidler» (NOU 2003: 16, s. 20).

Ikke alle av utvalgets medlemmer stilte seg bak utvalgets forslag, om at spesialpedagogisk undervisning burde utgå og erstattes med tilpasset opplæring. Utvalgsmedlemmene Lied og Karlsen ønsket *ikke* at enkeltindividers rettigheter skulle svekkes eller fjerne retten til *spesialundervisning* for elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte innenfor det ordinære opplæringstilbudet (NOU 2003: 16, s. 83, 101).

Søgnen-utvalgets rapport ble sendt på høring og fikk inn over 500 høringsuttalelser. Majoriteten av disse var uenig om å fjerne retten til *spesialundervisning*, på tross av forslaget om en sterk satsing på *tilpasset opplæring*. Stortinget valgte ikke å fjerne retten til spesialundervisning (Markussen et al., 2007 s. 54), men Søgnen-utvalgets (NOU 2003: 26) arbeid skulle vise seg å ha ringvirkninger inn i norsk utdanningspolitikk.

For Kristin Clemet, høyrepolitiker og kunnskapsminister mellom 2001 og 2005, utarbeidet Stortingsmeldingen; *Kultur for læring*. Med meldingen videreførte Bondevik II regjeringen forslaget fra Søgnen-utvalget (NOU 2003: 16), om å forsterke *tilpasset opplæring* i skolen. Norsk utdanningspolitikk var opptatt av å nå idealet om en differensiert og *tilpasset opplæring* ut fra elevers forutsetninger og behov. På tross av hyppige skifter av regjeringer i perioden 1997 til 2005, og ulike utdanningspolitiske ambisjoner for skolen, hadde de det til felles; de vektla en individualiserende og *tilpasset opplæring* var betegnelsen som ble anvendt (Jenssen & Lillejord, 2009, s. 7).

I 2006 fikk skolen en ny læreplan kalt *Kunnskapsløftet*, og det var SV-statsråd Øystein Djupedal som iverksatte denne (Markussen et al., 2007, s. 5).

Med Stortingsmelding 16 i 2006-2007 og Stortingsmelding 31 i 2007-2008, mente Jenssen og Lillejord (2009, s. 10) å identifisere et skifte utdanningspolitikken ambisjoner, verdier og idelogier. *Tilpasset opplæring*, i disse stortingsmeldingen, vektla av veien til læring hos elever lå i det sosiale fellesskapet. Med andre ord ville den enkelte elevs læring ville skje i det sosiale arbeidet med og sammen med andre. Kvaliteten på undervisningen ble trukket frem som en viktig faktor for om en elev ville trenge spesialundervisning eller ikke, og at dette kunne være ulikt fra skole til skole, og klasse til klasse. Tilpasset opplæring skulle i all hovedsak skje innenfor rammen av fellesskapet, i klasser eller grupper, og på en måte som var håndterlig for lærerne og skolen, noe som blant annet innebar en forsvarlig ressursituasjon. Departementet mente opplæringen måtte legges opp slik at elevene kunne dra nytte av at læring skjedde i et sosialt arbeidsfellesskap der medelevene var ressurser i læringsarbeidet. Videre pekte Jenssen og Lillejord (2009, s. 10) på at det i Stortingsmelding nr. 31 ble belyst mangler for det *tilpassede tilbudet* til elever som ikke hadde juridisk rett til spesialundervisning, men som likevel ville ha behov for ekstra støtte og oppfølging i en kortere eller lengre periode.

Utdanningsdirektoratet sendte ut et rundskriv til alle kommuner, fylkeskommuner og Statsforvaltere. De ønsket en tydeligere tolkning og praksis av regelverket som gir elever rett til spesialundervisning ved å se på hva som anses som ordinær tilpasset opplæring, særskilt tilpasset opplæring og spesialundervisning. Thomas Nordahl og Eifrid Markussen ledet samarbeidsprosjektet mellom Høgskolen i Hedmark (HIH) og Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU, tidligere NIFU STEP). I 2007 publiserte de sin første rapport; *Inkluderende spesialundervisning? – Om utfordringer innenfor spesialundervisningen*. Rapporten var den første i et prosjekt kalt *Gjennomgang av spesialundervisning*. Prosjektet var en del av en evaluering av Kunnskapsløftet. Forskergruppens arbeid inkluderte en vurdering av *Veiledningen om spesialundervisning*. De konkluderte med at skolen i minst mulig grad skulle ta i bruk spesialundervisning. Skolens system og lærere burde i stede jobbe mer systemrettet, og gi tiltak inn i *ordinær tilpasset undervisning*. Slik forskergruppen tolket *Veilederen om spesialundervisning*, utelukket ikke den for at det kunne gis enkeltvedtak om spesialundervisning, men at dette burde gis «innenfor rammene av fellesskapet» (Markussen et al., 2007, s. 50-51).

Forskergruppens (Markussen et al., 2007, s. 53) rapport inneholdt et intervju med Astrid Søggen, lederen for det såkalte Søggen-utvalget (NOU 2003: 16). I intervjuet ønsket de å vite litt mer om bakgrunnen og begrunnelsen for utvalgets «radikale forslag», om å legge ned spesialpedagogisk

undervisning. Søggen fortalte at utvalget antok at deres forslag om å legge ned spesialundervisning ikke ville bli støttet, men de ønsket å starte en debatt de mente var viktig. Utvalget, i hennes mening, var opptatt av å virkelig skape en debatt om hvorvidt spesialundervisning virkelig virket og førte til vekst hos den enkelte elev, eller om det burde vurderes en annen tilnæringsmetode for å hjelpe *alle* elever (Markussen et al., 2007, s. 54)

I utvalgets gruppe diskuterte de om dagens praksis av spesialundervisning var et feilgrep. Hun refererte til at den kunne ha en ekskluderende effekt. De hadde lest om forskning på feltet og som hun uttalte:

«... ble vi jo klar over at det er jo relativt solid dokumentert at spesialundervisning ikke nødvendigvis trenger å føre til en god utvikling og et godt læringsresultat» (Markussen et al., 2007, s. 54).

Til slutt sier hun at det som kom lite frem i debatten var utvalgets forslag om en helhetlig tankegang innenfor rammen av tilpasset opplæring. Hun viser til deres forslag om å endre PPTs rolle, hvordan ressurser kan sikres og hvordan elever med «situasjonsbestemte behov» skulle få spesiell tilrettelegging; pedagogisk og teknisk.

«Jeg fikk noen ganger i debatten inntrykk av at utvalget med sine forslag hadde sviktet de svake. Utvalgets oppfatning var selvsagt en helt annen; vårt forslag var å forsterke tilpasset opplæring for alle - med lovmessig innskjerping i Opplæringslovens § 1-2» (Markussen et al., 2007, s. 54).

Thomas Nordahl mente at på tross av manglende tilslutning om å fjerne spesialundervisning, kunne debatten den utløste ha dannet grunnlaget for en ny kurs for spesialundervisning i Norge (Markussen et al., 2007, s. 58). Han pekte på det faktum at mange høringsinstanser i realiteten støttet forslaget om å arbeide for en inkluderende skole, hvor alle kan få opplæring i tråd med sine evner og forutsetninger innenfor rammene av en styrket og forbedret tilpasset opplæring. I tillegg fremkom det fra høringsinstansene, at kvaliteten i den ordinære undervisningen ville minske behovet for tilpasset opplæring. Forskergruppen (Markussen et al., 2007, s. 58) mente at med Kunnskapsreformen i 2006 fikk skolen et mye sterkere fokus på tilpasset opplæring. De mente dette må forstås som en direkte konsekvens av Søggen-utvalgets forslag om å styrke den tilpassede opplæringen i lovverket i §1-2, og fjerne retten til spesialundervisning etter enkeltvedtak fra Opplæringslova (1998, §5-1).

I den offentlige debatten som pågikk etter Søggen-utvalgets arbeid i 2003 til ny skolereform var på plass i 2006, mente rapporten å ha avdekket det de beskriver som en «pågående ideologisk maktkamp» i det spesialpedagogiske fagfeltet og skriver:

«Inkluderingsideologien forfektes, men hva er aktørene i praksisfeltet villige til å gjøre i arbeidet med å iverksette en inkluderende spesialundervisning i norske klasserom? Dette spenningsforhold gjenfinnes også i den internasjonale debatten» (Markussen et al., 2007, s. 5).

Avslutningsvis rettes nok en gang fokus mot det spesialpedagogiske feltet og i rapporten stod det:

Utfordringen innenfor norsk spesialundervisning, slik vi ser det, er samtidig som bestemmelsen om spesialundervisning etter enkeltvedtak opprettholdes, å realisere de sterke signalene fra Storting og Regjering om at andelen barn og unge med spesialundervisning etter enkeltvedtak skal reduseres, at barn og unge skal få en tilpasset opplæring i tråd med sine forutsetninger innenfor et inkluderende fellesskap. Dette forutsetter en praksisendring, dvs. at man må gjøre noe annet enn før og ikke erstatte spesialundervisning etter enkeltvedtak med spesialundervisningslik opplæring eller andre segregerende tiltak. Man kan altså ikke fortsette å gjøre det samme, men bare kalle det noe annet (Markussen et al., 2007, s. 62).

Det manglende kunnskapsgrunnlaget knyttet til inkluderingsideologien, og hvorvidt man med «sikker viten» kunne si den virket som EBP, ble tydeliggjort fra de svenske akademikerne Bengt Persson og Elisabeth Persson. De hadde analysert hvilke faktorer som ledet til av en av Sveriges skoler med dårlige skolefaglige resultater lyktes i snu dette til økte skolefaglige prestasjoner. «Snu-operasjonen» i Essunga kommune, munnet ut i boken: *Inkludering och måluppfyllelse: att nå framgång med alla elever* (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018 s. 46, 111-112). I 2007 publiserte Sverige og Landstinget kommuners skolerresultat, der *Essunga kommune* er blant de fem dårligste på landsbasis med: lave snittkarakterer på avgangselevene, færre elever enn landssnittet kom inn på videregående, og færre enn landssnittet besto videregående. Det ble iverksatt en «snu-operasjon» der elever som tidligere hadde mottatt spesialpedagogisk hjelp, utenfor klasserommet nå skulle få hjelp innenfor klassens fellesskap. Lærerressurser brukt på å gi elever spesialundervisning utenfor, førte nå til økte lærerressurser i den ordinære undervisningen. Dette gjaldt både for elever som hadde heldagsskole med spesialundervisning, samt de som mottok det enkelte timer i uken. Kommunen utarbeidet en plan der de i løpet av 2010 skulle ha klart følgende: Alle elever på 9. trinn skal å minst karakteren godkjent i alle fag. Alle elever på 9. trinn skal komme inn på videregående. Alle elever på 3. og 5. trinn skulle nå de nasjonale målene. Arbeidet gjort i Essunga kommune ble portrettert i en artikkel i Utdanningsnytt hetende: *Fra dårligst til best på 1-2-3* (2013). En av Sveriges minste kommune var blitt landets største skoleforbilde etter suksessen de hadde ved å arbeide målrettet med inkludering. Omkring 200 kommuner fra Sverige, Danmark og Norge dro på besøk til kommunen for å lære hvordan inkludering kunne fremme endring. I overskriften kunne man se at skoler i Norge hadde fulgt Essunga kommune sitt eksempel og alt i overskriften stod det: “Også kommuner i Norge tar nå problemelevne inn igjen i klasserommet for å få bedre resultater” (Utdanningsnytt, 2013).

I 2007 utnevntes Jorid Midtlyng til å lede arbeidet med en helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med særskilt hjelp og støtte i opplæringen, og ble hetende: *Rett til Læring* (NOU 2009: 18). Denne utredningen berørte flere betegnelser som er av særlig interesse for denne oppgave; *tidlig innsats, universell utforming, tilpasset opplæring, inkludering og spesialundervisning* (NOU 2009: 18), Til betegnelsen spesialundervisning ble pekt på flere utfordringer ved dens funksjon og rolle i opplæringen. Slik den ble praktisert hadde et uklart innhold, hjelpen kom for sent i gang og at enkelte elever samles i egne grupper utenfor fellesskapet og skriver:

Mye av kritikken av den integrerte opplæringen går nettopp ut på at barna og de unge er til stede i et fellesskap, men at de ikke får en god nok opplæring. Denne situasjonen utfordrer likeverdigheten og likestillingen. En annen variant er at alle som ikke helt passer «passer inn» i den opplæringen som rettes mot «normaleleven», samles i egne grupper utenfor fellesskapet. Egne klasser eller grupper for elever med samme diagnose er ikke uvanlig. En kan også møte oppfatninger om at alle med den samme diagnosen er så like at de automatisk utgjør en naturlig og sammensveiset gruppe, og at de ikke har noe særlig til felles med andre barn og unge (NOU 2009: 18, s. 22-23).

Som sin forgjenger Søggen-utvalget, foreslo ikke Midtlyng-utvalget å fjerne spesialundervisning i opplæringsloven, men å endre betegnelsen til; *ekstra tilrettelegging i opplæringen*. Denne retten skulle utløses når:

eleven ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte. Tilretteleggingen omfatter det mangfold av tiltak som settes verk i form av personellressurser, materielle ressurser og organisatoriske tiltak» (NOU 2009: 18, s. 28).

Universell utforming knyttet Midtlyng-utvalget til retten til tilpasset og likeverdig opplæring i en inkluderende skole for alle (NOU 2009: 18, s 15). Tilpasset opplæring knyttes til skolens plikt å gi:

... en god og forsvarlig opplæring ut fra den enkeltes evner og forutsetninger. Tilpasset opplæring innebærer blant annet valg av metoder, lærestoff og organisering for å sikre at den enkelte utvikler grunnleggende ferdigheter og når kompetansemålene. Dette forutsetter at opplæringssituasjonen tilrettelegges på individ- og gruppenivå. Tilpasset opplæring innebærer ikke at all opplæring individualiseres, men at alle sider av læringsmiljøet tar hensyn til variasjoner hos dem som får opplæringen (NOU 2009: 18, s. 15).

Midtlyng-utvalget foreslo at det kunne settes inn vedtak om ekstra tilrettelegging, uten at det foreligger en sakkyndig vurdering slik det forutsettes i Opplæringslova (1998, § 5-3). *Tidlig innsats og forebygging* foreslås, og det skulle være skoleeier som får plikt til å kontinuerlig og systematisk å følge med på elevers utvikling, læring og læringsmiljø. *Tidlig innsats* føyes i 2018 på Opplæringslova (1998) under §1-4. Der står det:

«På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna *intensiv opplæring* slik at forventet progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning».

Året 2011 er Stortingsmeldingen «Læring og fellesskap - Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov», ferdig (Melt. St. 18 (2010-2011)). Denne konstaterte at det var behov for mer kunnskap om spesialpedagogisk hjelp og man mente det var for lite kunnskapsgrunnlag knyttet til spesialundervisning. Det ble derfor foreslått at det skulle nedsettes et ekspertutvalg som så på faktorer for hva som fremmer inkludering i skolen.

Det samme året intervjues Thomas Nordahl av NRK- journalist Terje Lervik (2011). Nordahl mente at det spesialpedagogiske undervisningssystemet man har hatt siden 1976, fungerte så dårlig at det burde avvikles. Han bygget denne påstanden på argumentene om at det var tilfeldig *om* elever får hjelp, *hvor mye* hjelp de fikk og *om hjelpen virket*. I artikkelen ble det viste til tall som avdekket at 40 prosent av personalet som gjennomførte spesialundervisningen var ukvalifiserte. Nordahl mente at en slik bruk av ressurser ville ha innvirkning på kvaliteten av hjelpen som ble gitt, og at dagens system, bruk og praksis av spesialundervisning ikke kunne fortsette slik. Særlig når den, slik han så det, var i strid med hva som fremmet læring i henhold til forskning. Hvilken forskning Nordahl pekte på, kom ikke eksplisitt frem i artikkelen til Lervik. Det som dog kom frem i artikkelen var Nordahls løsninger på problemet i dagens skole. At det for lang tid før elever som trengte hjelp, faktisk fikk det kunne løses ved en skole som fanget opp elever tidlig, satte inn tiltak, og at tiltakene ble gitt av et personale med enten høy pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse. Evaluering av elevenes resultater vil være viktige elementer for å fange opp de som strever, og for å vurdere om tiltakene man iverksetter har effekt. Løsningen mente Nordahl ville være *tidlig innsats*.

I 2017 ble det nedsatt tre ekspertutvalg på bestilling fra Solberg-regjeringen. Et skulle utrede hva som fremmet inkludering i skolen og hva som hindrer dette (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018). Et annet skulle utrede kjønnsforskjeller i skolen og utarbeide et kunnskapsgrunnlag, slik at myndigheter kunne ta veloverveide beslutninger på bakgrunn av dette (NOU 2019: 3). Det tredje utvalget skulle utrede og vurdere behovet for endringer av regelverket i grunnopplæringen (NOU 2019: 23).

Professor i pedagogikk Thomas Nordahl fikk ansvaret for å lede arbeidet til «Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (2018)». Det overordnede målet med ekspertgruppens arbeid var at barn og unge som hadde behov for tilrettelagte tiltak (spesialundervisning), skulle motta et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet, og oppleve inkludering i skolen. Ekspertgruppen sitt arbeid skulle ende ut i et kunnskapsgrunnlag som

nasjonale og lokale myndigheter kunne legge til grunn når de skulle velge de best egnede inkluderende virkemidlene og tiltakene.

Kunnskapsdepartementet (2018) redegjorde for bakgrunnen og ekspertutvalgets mandat på sine sider. Ekspertgruppen skulle utrede en rekke punkter. De skulle identifisere faktorer som fremmet *inkludering* i skolen, og foreslo virkemidler og tiltak som fremmet dette. De skulle vurdere behovet for kompetanse og kapasitet, og drøfte hvorvidt skolens praksis, organisering, og om det tverrfaglige og tverretatlige arbeidet kunne bidra til at behovet for spesialundervisning minsket. Helt avslutningsvis skulle ekspertgruppen drøfte eventuelle regelverksutfordringer som hindret *inkludering*, og hva som ville fremme *inkludering*.

Kunnskapsdepartementet (2018) var klare på at Norges internasjonale utdanningsamarbeid om *grunnleggende prinsippet om inkludering*, var en viktig politisk målsetting, og dannet selve grunnlaget til opprettelsen av et ekspert-utvalg (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018) Kunnskapsdepartementet (2018) var videre klare på at de jobbet for at *alle* elever skal ha et inkluderende og likeverdig opplæringstilbud, men at datidens kunnskapsgrunnlag var for lite knyttet til dette området. Målet var at ekspert-utvalget skulle gi kunnskap om god tilrettelegging, hjelp og støtte og at en inkluderende praksis i skolen fremdeles ikke var god nok. Av den grunn ønsket Solberg-regjeringen og Kunnskapsdepartementet at man i norsk utdanningspolitikk fremover skulle ha to fokusområder: *tidlig innsats* og høye forventinger til elevers læringsmuligheter.

Da rapporten til ekspert-utvalget var ferdig, sendte regjeringen ut en pressemelding med overskriften: «Det spesialpedagogiske tilbudet til barn og unge er for dårlig» (Kunnskapsdepartementet, 2018). Rapporten til ekspert-utvalget hadde avdekket flere kritikkverdige forhold ved skolesystemets bruk og innhold av det spesialpedagogiske hjelpetilbudet. I pressemeldingen ble det fremhevet at annenhver elev fikk spesialpedagogisk undervisning av ufaglærte. Fra eleven trengte hjelp til den faktisk mottok et tilbud, hadde det gått for lang tid og ofte fikk elever først hjelp i ungdomsskolen. I tillegg ble disse elevene møtt med lave forventinger knyttet til læring, og 1 av 3 som mottok spesialundervisning ble tatt ut av klasserommene og en slik praksis virket ekskluderende (Kunnskapsdepartementet, 2018).

Punktet som det skapt mest «blest» om i den offentlige debatten, var rapportens forslag om å fjerne elevers rett til *spesialundervisning*. Det som kom mindre eksplisitt frem i Ekspert-utvalget rapport var endringen i lovverket knyttet til plikten om tilpasset opplæring.

I kap. 8, Forslag til et helhetlig pedagogisk system står det under overskriften, Andre forutsetninger:

Dersom disse endringene innføres, bør det også vurderes om andre bestemmelser som f.eks. opplæringsloven § 1-3 blir overflødig (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018, s. 259).

Med andre ord mente ekspert-utvalget at dersom deres forslag ble fulgt, kunne man vurdere «å fjerne *tilpasset opplæring* fra opplæringsloven, da den ville være overflødig». Det forutsatte en PP-tjeneste som var tettere på der elevene er, at ressurser brukt til spesialpedagogiske timer gikk alle elever i klassen til gode og fikk undervisning av personale med pedagogiske kompetanse.

Ekspert-utvalget skisserte et forslag gjennom en modell med tre innsatsnivåer: 1.) inkludering og tilpasset opplæring/pedagogisk arbeid i barnehage og skole med fokus på læring og utvikling 2.) støttesystem som gir økt hjelp til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging 3.) varige og omfattende individuelle tiltak (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018, s. 234).

Camilla Stolenberg, var leder for det såkalte Stoltenberg-utvalget, og startet sitt arbeid august 2017. Deres mandat var å undersøke kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner, og forslå tiltak på lokalt og nasjonalt nivå, og blant årsaker og mekanismer som kan forklare kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner trekker de frem spesialundervisning som en av flere aktører som du vurderer og redegjør for (NOU 2019: 3, s. 74). Stoltenberg-utvalget pekte på det de anså som viktige svakheter ved dagens system for spesialundervisning. Men det mente at kunnskapsgrunnlaget knyttet til spesialpedagogikkens funksjon og effekt var for liten til å trekke noen sikre slutninger, og var derfor kritiske til å fjerne individers rett til spesialpedagogisk hjelp i skolen og skrev:

«det er en betydelig risiko forbundet med å oppheve elevers individuelle rett til spesialundervisning» (NOU 2019: 3, s 143; NOU 2019: 23, s. 48).

Stoltenberg-utvalget (NOU 2019: 3) støttet dermed ikke ekspert-utvalgets forslag (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018). Det Stoltenberg-utvalget anbefalte var en støttemodell med tre nivåer: 1.) tilpasset støtte i ordinær undervisning, 2.) intensiv opplæring i kortere perioder 3.) spesialundervisning etter sakkyndig vurdering» (NOU 2019: 3, s. 23). Videre anbefalte de at elever som får rett til spesialundervisning, måtte utløse en rett

til støtte fra personell med relevant pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse i 80% av timene eleven har vedtak på.

3.0 Diskursanalyse som metode

3.1 Hva kan diskursanalyse forklare - validitet og reliabilitet

En diskursanalytiker vil, ifølge Bratberg (2021, s. 69), ha til hensikt å identifisere de dominerende eller styrende diskurser innenfor et område. Man kan stille seg helt «åpen» for det som kommer ut av tekstens materiale, i det som kalles for en såkalt “ren” *induktiv tilnærming*. I denne oppgaven inntar jeg ikke en slik posisjon. I denne oppgaven har jeg et mål for hva jeg ønsker å undersøke gjennom min problemstilling: *Hvordan presenteres og brukes de etablerte betegnelse tilpasset opplæring, intensiv opplæring, spesialundervisning, og hvordan presenteres de nye betegnelse universell opplæring, individuell tilrettelegging og forsterket innsats i NOU 2019: 23, og hvorledes kan de nye betegnelse fremme endring i norsk utdanningspolitikk?*

Tilnærmingen i denne oppgaven vil være en *abduktiv tilnærming*, inspirert av Lars E. F. Johannessen (2022, s. 3). Han kaller det ikke for *abduktiv tilnærming*, men *abduktiv analyse* (AA). Slik jeg forstår Johannessens beskrivelse av AA, vil denne være egnet for å hjelpe meg i å utvikle nye og kreative teoretiske forståelser og åpenbaringer ved å foreta dyptgående arbeid i bruk av teori, metode og analyse. Å være kreativ og nytenkende i min resonering og refleksjon, i en slags frem og tilbakegang mellom teori og analyse-empiri, kan man bli overrasket over hva man ser og forstår, og i en slik tilnærming vil man prøve å trekke en abduktiv slutning og finne en best mulig forklaring på dette. Overraskelsesmomentet vil slik jeg forstår Johannessen, være tegnet på at jeg har funnet noe som bryter med mine forventninger og som avledes fra teoriene jeg har om betegnelse. Slike overraskelser hevder han er et særlig egnet utgangspunkt for å utvikle og videreutvikle teorien.

Å ta i bruk en abduktiv tilnærming forankret i Johannessens (2022) sin beskrivelse, vil være eksplorerende og undersøkende. De konklusjoner jeg eventuelt vil trekke må forstås som den “beste slutning” jeg kunne komme til i denne masteroppgaven. Jeg vil med andre ord ikke konkludere med at noe er garantert sant, ei heller at den er sannsynligvis sann, men kan skape interesse for videre undersøkelser, og om andre kommer til samme slutning som meg selv. Min diskursanalyse har ikke til hensikt å ha en kausal slutning i form av tallfestede «sannheter» på at A vil påvirke og påvirkes av B. Kausalitet kan enkelt forklares som at det foreligger et påvirkningsforhold mellom to fenomener (Dahlum & Grønmo, 2021). Fenomen A, vil i de nye betegnelse universell opplæring, individuell tilrettelegging og forsterket innsats brukes for å påvirke eller påvirkes av fenomen B,

forslag til endring i *ny opplæringslov* og nye betegnelser. Diskursanalysen brukt gjennom analyseverktøyene kan si noe om hvem, hvor, på hvilke måter, til hvilken tid det sies noe om noe. Kritikken til diskursanalysen troverdighet ligger på dens fortolkende natur. Diskursanalysen har ikke til hensyn å avdekke absolutte sannheter i påvirkningsforholdet mellom A og B. Diskursanalysen er derimot opptatt av å undersøke hvorledes sosiale aktører konstruerer, opprettholder og utfordrer styrende tankesett og institusjoner i samfunnet.

3.2 Betegnelsernes ekvivalenskjeder

For å besvare problemstillingen fant jeg fagboken til Brænder et al. (2014) nyttig i denne sammenheng. De presenterer en rekke analytiske verktøy, og hvorledes de rent praktisk kan tas i bruk. Tjora (2016) anbefalte denne boken, noe som styrket mitt valg av kilde.

For å utføre en diskursanalyse vil jeg lete etter elementer i teksten som strukturerer betegnelsernes meningsinnhold, også kalt tekstens eller diskursens strukturerende elementer. Disse elementene vil i denne oppgaven være tekstens *nodalpunkter* og tekstens *ekvivalenskjeder*. Et *nodalpunkt* er; det som “låser fast” betegnelsernes mening på en bestemt måte, slik at leseren får en bestemt forståelse av det som sies i teksten ifølge Brænder et al. (2014, s. 113). Bratberg (2021) støtter denne beskrivelsen og mener at en må anse *nodalpunkt* for å være et særlig «privilegert tegn» ved at en kan organisere, stabilisere og gi betegnelserne en bestemt betydning og dermed vil det strukturere de andre betegnelserne om hvordan de skal forstås og hva de betyr. Ekvivalenskjeder betyr, slik jeg forstår Brænder et al. (2014, s. 122-123), at det betegnedes beskrives å være likt eller ha samme verdi som noe, mens differenskjeder peker på at nodalpunktet står i et direkte motsetningsforhold til noe eller er ulikt fra noe. Det som kalles *ekvivalenslogikk*, oppstår når forskjellen mellom forskjellige språklige elementer i teksten organiseres på en slik måte at de samles om det de har til felles. Da vil de likestilles eller ekvivaleres gjennom deres relasjon til nodalpunktet. En kartlegging av slike likestilte verdier er det vi kaller ekvivalenskjeder og denne kjennetegnes ved at de interne forskjellene mellom kjedens enkelte ledd utviskes til fordel for kjedens felles samlede funksjon i et nodalpunkt. Det er gjennom disse verktøyene jeg har beskrevet at jeg vil finne tekstens meningsinnhold, verdi og om det finnes ekvivalens eller differens. I denne masteroppgaven vil det være følgende *nodalpunkter*: *Tilpasset opplæring, intensiv opplæring, spesialundervisning, universell opplæring, forsterket innsats og individuell tilrettelegging*. Ekvivalens- og differenskjedene vil i denne oppgaven være hvorledes disse betegnelserne presenteres å være lik eller ulik noe, i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23).

4.0 Analysens faser

Denne diskursanalysen gjøres i tre faser. I fase en gjennomleses *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23), for å få en dybdeforståelse for introduksjon av de nye betegnelse.

Inspirert av forskningsartikkelen til Mausethagen og Granlund (2012, s. 821) stiller jeg disse spørsmålene til tekstens kap. 1:

Hva er problemet med dagens opplæringslov, hva er konsekvensen av å ikke endre og hva er forslaget?

Underveis i fase en vil jeg reflektere og drøfte hva som kan være mulige årsaksforklaringer, som ligger bak Opplæringslovutvalget beskrivelse av problemene med dagens regelverk (Opplæringslova, 1998), og løsningene som fremmes.

I fase to undersøker jeg hvorledes betegnelse nodalpunkt: *Tilpasset opplæring, universell opplæring, intensiv opplæring, forsterket innsats, spesialundervisning* og *individuell tilrettelagt opplæring* presenteres i ekvivalens- og differenskjeder. Disse kjedene gjengis masteroppgavens vedlegg (1). Det er viktig å presisere at det i denne fasen er kap. 31 som utgjør diskursanalysens hovedfokus. Uthenting av empiriske data (kalt rådata) kommer herifra og er å finne i masteroppgavens vedlegg (2-7).

I fase tre drøftes funnene knyttete til hvorledes betegnelse har blitt presenter i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23), og om mulige årsaker til at de presenteres slik de gjør og hvorvidt de kan fremme endring i norsk utdanningspolitikk.

4.1 Fase 1 - Hva er problemet med dagens opplæringslov og hvilke løsninger foreslås?

I denne fasen vil det først kort oppsummeres hva Opplæringslovutvalget mener er problemet med dagens opplæringslov, hvilke konsekvenser dette leder til og løsningene som fremmes. For å belyse dette vil jeg se på hvordan språket brukes for å formidle dette budskapet. Dette gjøres ved å belyse bruken verdiladede ord, og hvorvidt utvalget tydeliggjør utfordringene eller om leseren gis rom til å foreta egne fortolkninger knyttet til problemene og løsningen som presenteres.

Opplæringslovutvalget redegjør alt fra kap. 1, *hva* som er utfordringer med dagens regelverk om grunnopplæringen og skriver:

«Dagens opplæringslov med forskrifter er på mange måter et velfungerende regelverk ... Men det er også noen utfordringer med dagens regelverk». (NOU 2019: 23, s. 19).

Hva som er velfungerende med dagens opplæringslov, redegjøres det ikke for i dette kapittelet.

Derimot synes det for meg at utfordringer Opplæringslovutvalget retter fokus mot handler om: brukervennlighet, manglende språklig forståelse og bruk av lovverket, krav til dokumentasjon som innskrenker kommuners handlingsrom, samt at det er utfordringene knyttet til tolkning og bruk av flere skjønsmessige regler (NOU 2019: 23, s. 19). Bruken av identifiserte verdiladede ord fremstår for meg som subtil, og kan lede til at utfordringen som beskrives kan fremstå som både gjenkjennelige og forståelig for mottakeren av teksten. Ved at jeg løfter frem bruken av de verdiladede ordene i bruk, vil få en økt innsikt i at slike verdiladede ord ikke brukes tilfeldig.

Eksempler på bruk av verdiladede ord er her gjengitt i kursiv:

«Brukerne av loven opplever at dagens regelverk er for *omfattende, fragmentert og detaljert* ... regelverket har blitt for *omfattende og uoversiktlig*» (NOU 2019: 23, s. 19).

De verdiladede ordene *omfattende* og *fragmentert* vil uansett hvilken kontekst de inngår i, oppfattes negativt, mens ordet *detaljert* vil jeg hevde ikke nødvendigvis trenger å være det. La meg komme med to eksempler: «Du har skrevet en *detaljert* og *innholdsrik* rapport. Du har skrevet en *for detaljert* rapport». Ordet *innholdsrik* i første setning gjør at verdiordet *detaljert* styres inn i en positiv retning. Derimot vil jeg hevde at ordet *for*, i siste setning, gjør at leseren konnoterer ordet *detaljert* i en negativ regning – «det er skrevet *for* mye.

I tekstutdraget for *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23) fører bruk av ordet *for* til at ordet *detaljert* i dette tilfelle, får en negativ verdifremstilling. Videre undersøkelser, viser at det i all hovedsak tas i bruk negative verdiladede ord og fremstillingsmåter slik som:

«skyldes hyppige endringer, sjelden en vurdering av behovet for eksisterende regler, når regelverket blir for omfangsrikt blir det vanskelig å finne frem, regelverket har blitt for omfattende, uoverstigelig, for lite styrende og treffsikkert på de områdene som betyr aller mest, vanskelig å finne frem i det, oppleves vanskelig å oppfylle alle reglene, ikke får den gjennomslagskraften det er ment å ha, manglende og ulik forståelse for regelverket, det utfordrer rettssikkerheten, får konsekvenser for muligheten til å drive lokal kvalitetsutvikling, den er krevende og anvende og lovverkets skjønsmessige vurderinger skaper spenninger mellom ulike aktører i opplæringssektøren» (s. 19).

Videre trekker jeg frem følgende utsagn fra Opplæringslovutvalget:

«slike utfordringer vil kunne ha konsekvenser (og disse beskriver) å være at regelverket ikke virker slik det er tiltenkt, manglende forståelse for lovens juridiske innhold kan lede til feiltolkninger og utfordre rettssikkerheten til enkeltindivider, for sterk styring vil hemme lokal kvalitetsutvikling, og at usikkerhet knyttet til forståelse og bruk av flere skjønnsmessige regler kan skape mellom ulike aktører tilknyttet opplæringssektoren».

Ved å ta i bruk slike språklige formuleringer kan det lede til at leseren konnoterer dagens lovverk i en retning av det som Brænder et al. (2014, s. 167) beskrev som det «ikke-ønskelige». Når så mange områder ved dagens opplæringslov beskrives i et negativt lys, på mange ulike måter med mange ulike eksempler, så peker det for meg i retning av Brænder et al. (2014, s. 27) sin belysning av Foucaults beskrivelse av diskurs - som «regulering gjennom spredning». Det som spres språklig i tekstens innledning er hvor mange utfordringer man står ovenfor med dagens opplæringslov. Ved at Opplæringslovutvalget tar i bruk en slik språklig fremstilling vil det regulere hvordan leseren skal oppfatte tekstens denotative fremstilling (diskurs); at dagens opplæringslov har utfordringer på mange områder, og at dette støtter oppunder og legitimerer et behov for å endre det.

Jeg retter nå oppmerksomheten mot utvalgets språklige formidling, og om det finnes områder i teksten der leseren overlates til å gjøre sine egne fortolkninger.

Utvalget skriver:

«Kommunene og fylkeskommunene opplever at de gjennomgående er for stramt styrt på opplæringsområdet, noe som kan få konsekvenser for deres mulighet til å drive lokal kvalitetsutvikling.

Det uttrykkes at kommuner og fylkeskommuner opplever at de er gjennomgående for stramt styrt, men det redegjøres ikke for hvilke områder dette kan dreie seg om. Det betyr at leseren selv må ha innsikt om *hvilke* områder det her snakkes om. *Hva* utvalget her har lagt til grunn for denne uttalelse og hva leseren faktisk tolker «mellom linjene her», kan lede til feiltolkninger av det utvalget hadde til intensjon å belyse. Som Brænder et al. (2014, s. 10) og Neumann (2001, s. 92) påpekte, vil hvordan et menneske tenker om tingene styres av deres holdninger, verdier og tanker de har om å være for stramt styrt på opplæringsområdet. Men mennesker tenker om opplæringsområdet vil og formes og reguleres av hvorledes man språklig uttrykker seg omkring dette.

Med andre ord så kan man si: «hva man tenker om hva» vil være ulikt, ut fra hvem man er og hvilke opplevelser man har om et problem og de erfaringer man har knyttet til dette problemet.

«At loven også inneholder flere skjønnsmessige regler, gjør at den er krevende å anvende. I noen tilfeller oppleves det som uklart hva som skal være grunnlaget for den skjønnsmessige vurderingen, hvem som har myndighet til å gjøre vurderingen, og i hvilken grad staten gjennom tilsyn kan overprøve skjønnsutøvelsen. Dette kan også skape spenninger mellom aktørene i opplæringssektoren, særlig mellom kommuner og statlige myndigheter og mellom kommuner og lærere og rektorer» (NOU 2019: 23, s. 19)

Hvilke skjønnsmessige regler det her er tale om er uklart, da det ikke redegjøres for eksplisitt. Dermed blir det opp til leseren og gjøre sine egne tanker om hvilke skjønnsmessige regler det pekes på. At utvalget velger å fremstille disse to avsnittene, på en slik måte at det tillates å gi rom for så stor egentolkning oppleves underlig. Særlig er dette underlig da utvalget presiserte at det var utfordringer ved manglende forståelse av lovverket i det tidligere eksemplet, der de poengter at «manglende samsvar i språklig forståelse av ordlyd kan lede til feiltolkning».

Det oppleves, etter gjentakende lesinger, at det anvendes flere språklige formuleringer som gjør at jeg som leser opplever det særdeles uavklart *hva* det er utvalget referer til i teksten. Jeg skal komme med noen eksempler.

- «Regler brukes også i mange tilfeller som et virkemiddel for å ivareta mange gode formål. På denne måten har regelverket blitt for omfattende og uoversiktlig og samtidig for lite styrende og treffsikkert på de områdene som betyr aller mest»
- «Noen av disse reglene har en sentral rolle i å sikre barn, unge og voksne i grunnopplæringen grunnleggende rettigheter, mens det for andre regler oppleves som mer uklart hvilket behov de i praksis skal ivareta»
- «At loven også inneholder flere skjønnsmessige regler gjør at den er krevende å anvende» (NOU 2019: 23, s. 19).

Hvilke mange tilfeller, mange gode formål, de områdene som betyr aller mest, hvilke regler, hvilken sentral rolle, hvilke andre regler, hvilket behov og hvilke skjønnsmessige regler det pekes på redegjøres ikke for leseren.

Slik jeg ser det overlates leseren her til å gjøre sine egne fortolkninger, og jeg undrer meg hvorfor utvalget beskriver disse setningen som de gjør. Er det et bevisst språklig middel for at leseren skal «inviteres inn» i teksten og aktivisere sin egen forforståelse og kunnskaper? Eller anvendes det en slik språkbruk i starten, fordi det er betente temaer som skal drøftes og som man derfor er varsom med å gå såkalt «rett på sak»?

Jeg vil ikke dra noen slutninger hverken den ene eller andre veien, fordi det rett og slett blir min fortolkning av teksten og jeg opplever at grunnlaget tekstlig er for «tynt» til at jeg her kan dra noen klare slutninger. Jeg vil imidlertid trekke frem det jeg oppfatter som utfordringer knyttet til språklig forståelse, knyttet til det som utvalget beskriver som:

«manglende og ulik forståelse av loven», mange av aktørene ... har ikke juridisk kompetanse samsvarer ikke alltid den språklige forståelsen av ordlyden i loven med det som er det juridiske innholdet, kan føre til at reglene ikke bare blir tolket feil, men også ulikt fra situasjon til situasjon, noe som kan utfordre ... rettssikkerheten til den enkelte (NOU 2019: 23, s. 19).

Jeg trekker frem dette fordi jeg oppfatter her at utvalget fremhever hvor viktig det er at aktørene som skal ta i bruk lovverket har språklige forståelsen og kompetanse. Da finner jeg det underlige når de har som oppdraget med å gjøre rede for kunnskapsgrunnlag de har knyttet til dagens lovverk, og hvilke vurderinger utvalget tar på bakgrunn av et slikt kunnskapsgrunnlag, at de selv ikke er eksplisitte i egen språklig formidling.

4.1.2 Løsningsforslag

Utvalget oppsummerer noen av deres sentrale løsningsforslag og presenterer disse innunder tre overskrifter, men presiserer i teksten at de ikke redegjør her for alle forslagene, men at de i teksten skal «løfte fram enkelte av begrepene utvalget mener bør gjøres med regelstyring for å bidra til bedre oppnåelse av målene og prinsippene for grunnopplæringen» (s. 20).

Det første utvalget foreslår er at de overordnede prinsippene knyttet «barnets rett til få tilstrekkelig og nødvendig informasjon de kan forstå, at elevene blir hørt, og får medvirke i saker som angår den selv, nedfelles i lover og at de plasseres i lovens innledende kapittel».

Men alt ved det andre forslaget introduserer 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. Utvalget foreslår også en utvidelse av mandatet til den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten), slik at tjenestens arbeid ikke bare skal rette seg mot den enkelte med «særlege behov», men i større grad også mot å hjelpe kommunene og fylkeskommunene i den universelle opplæringen» (NOU 2019: 23, s. 20)

Ovenfor er det satt søkelys på hva som er problemet med dagens opplæringslov, og hvilke løsninger Opplæringslovutvalget foreslår. Det naturlige vil være å videre se på hvordan gammel og ny betegnelse presenteres. Ved å ta i bruk et analytisk verktøy kalt ekvivalenskjeder, vil jeg kunne se hvordan betegnelse beskrives og hva de beskrive å være like eller ulike fra.

4.2 Fase 2 - Hvordan presenteres betegnelse *tilpasset opplæring, spesialundervisning, intensiv innsats, universell opplæring, individuell tilrettelegging og forsterket innsats?*

For å se på hvordan betegnelse presenteres var det viktig å få oversikten over bruken av ord som samlet seg omkring betegnelse. Hovedoppgaven ligger i å identifisere ekvivalenskjeder. Det å identifisere tekstens ekvivalenskjeder var en møysommelig og tidkrevende prosess. Datamaterialet var stort, slik at jeg måtte begrense søket til kun kapittel 31, da det er her dette som retter seg mot dagens betegnelse og de nye begrepene som skal erstatte disse introduseres. Jeg forsøkte å ta i bruk NVIVO, da andre fagfolk har anvendt dette (Mausethagen & Granlund, 2012; Stenersen & Prøitz, 2020;). Jeg fant ut at programmet ikke fikk like mange treff på betegnelse, som jeg fikk ved å ta i bruk søkefunksjonen i et ordinært PDF-dokument. I tillegg følte jeg at NVIVO, som legger til rette for å ta ut omkringliggende tekst eller hele avsnitt, gjorde at jeg mistet den kontekstuelle forståelsen og bruken av betegnelsen. I tillegg oppga ikke NVIVO sidetallene på tekstsegmentet, som ledet til mye frem og tilbake-jobbing. Jeg brukte likevel NVIVO som et støtteverktøy, for å se om jeg fikk like mange funn i dette som i søk i PDF-dokumentet, og den ble brukt til å avdekke hvor betegnelse var mest brukt – og det var i kapittel 31. Erfaringen min er at NVIVO vil være særlig egnet til engelske tekster. Et lite stykke søkearbeid gjorde at dette programmet inneholder en språkfunksjon som kan analysere ved hjelp av AI, men denne er ikke tilpasset det norske språket. Når jeg da valgte å bruke søkefunksjonen i PDF, gjorde jeg følgende:

- Jeg søkte på betegnelse hver for seg i kapittel 31. Jeg søkte først i hele dokumentet for å se om det var andre beskrivelser knyttet til betegnelse andre steder, men disse beskrivelse samstemte med beskrivelse i kapittel 31.
- Jeg hentet ut rådata som jeg satte inn i en tabell (vedlegg 2-7)
- Disse rådataene ble deretter arbeidet med, og komprimerte ned til ekvivalenskjeder (vedlegg 1)
- Til slutt så jeg etter om betegnelse ble beskrevet ulikt noe, såkalte differenskjeder.

- Jeg har kunnet identifisere mange ekvivalenser, men kun noen få differenskjeder til hver av betegnelse

Jeg er fullt innforstått med at når jeg leser *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23), så styres av min virkelighetsforståelse av hva jeg tenker teksten beskriver. Mine utdrag og funn, er nettopp at de er «min» tolkning av virkeligheten. Det betyr at det kan være av interesse for andre fagfolk og se om de kommer til samme konklusjon, om de tar utgangspunkt i de rådata jeg har hentet ut og som ligger som vedlegg 2-7, og de slutningene jeg trekker i vedlegg 1.

4.2.1 Ekvivalens- og differenskjeder

Denne masteroppgaven har som formål: å *drøfte hvordan de nye betegnelse; universell opplæring, individuell tilrettelegging og forsterket innsats* presenteres i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23), og hvorvidt de kan knyttes til visse politiske ideer, og reflektere over årsakene til hvorfor de presenteres på denne måten.

Ved å presentere ekvivalenskjedene er jeg ute etter å undersøke og belyse tekstens diskurs i lys av Foucault; regulering gjennom spredning. Helt enkelt forklart handler dette om å undersøke *hvilke* fremtredende beskrivelser som går igjen og som på denne måten kan regulere leserens virkelighetsforståelse av hvordan *noe* skal forstås. Eksempelvis vil gjentatte positive ord og uttrykk peke i retning av det ønskelige i og for samfunnet og utdanningspolitikken. På den andre siden kan bruk av gjentatte negative fremstillinger belyse en praksis og en virkelighet man i skolen anser som uønsket og forsøkes endret gjennom utdanningspolitikken.

Politikere vil påvirkes av hvordan noen sier noe om at noe er og bør være, og derfor anser jeg det særdeles viktig å belyse tydelig hva slags beskrivelser som blir knyttet til *nodalpunktets* ekvivalenskjede.

I fagboken til Brænder et al. (2014, s. 135) illustrerer de hvorledes de har gått frem for å finne ekvivalenskjeden. De velger to nøkkelbegreper og kaller de *nodalpunkter*. Hvert nodalpunkt har hver sin *ekvivalenskjede*. Men deres eksempel viser at da de to nodalpunktene står i et klart motsetningsforhold, eller i en *differens-relasjon*, til hverandre. Jeg oppdaget i min analyse at det oppleves svært utfordrende å se noen helt klare motsetningsforhold mellom tilpasset opplæring og universell opplæring. Disse ble derfor ikke satt opp i et motsetningsforhold. Derimot skulle man tro

at det ville være enklere å skille spesialundervisning fra betegnelsen tilpasset opplæring. Men også disse opplevde jeg det utfordrende å skille fra hverandre, da de beskrives å være like på flere områder. Mitt syn bekreftes også gjennom følgende utsagn når det står i *Ny opplæringslov*: “tilpasset opplæring og spesialundervisning er utfordrende å skille fra hverandre” (NOU 2019: 23, s. 348, 351). Av den grunn har jeg ikke kunnet følge fagbokens forslag om to *nodalpunkter* med både ekvivalens- og differenskjeder. Dette er en avgjørelse jeg tar da det oppleves utfordrende å tegne opp en «sikker» differenskjede, som tydelig kan fremvise klare motsetninger mellom betegnelse. Det jeg derimot kan gjøre, er å belyse noen likheter mellom visse betegnelser. Det jeg kan gjøre er å belyse noen likheter mellom visse betegnelser, jeg kan vise at det er ulike ordbruk knyttede til de ulike betegnelse, og at det noen ganger uttrykkes hva de skal forstås å være det motsatte av. Når slike motsetninger beskrives plasseres de i en kolonne som kalles for differenskjede.

4.3 Fase 3 – Drøfting av betegnelse og hvordan disse kan fremme endring i norsk utdanningspolitikk

4.3.1 Tilpasset opplæring og universell tilrettelagt opplæring

Tilpasset opplæring beskrives slik det fremkommer for meg å inneholde mange beskrivelsesmåter som drar forståelsen av dens rolle og funksjon i litt ulike retninger. På den ene siden trekker den på beskrivelser som:

«felleskapet, fremmer aktive elever, bidrar til felleskapet, glede ved å mestre innenfor felleskapet, lik sjanse til å realisere muligheter for faglig og sosial læring for alle på alle områder, felleskapet og felles lærestoff, likeverdighet, respekt og skal forstås som læringsfelleskap og undervisningskvalitet» (Vedlegg 1).

På den annen side listes det opp en litt annen retning der betegnelsen forklares å handle om:

«tilrettelegging, nå fagmålene, variert innhold, best mulig utbytte ut fra den enkelte elevs evner og forutsetninger, praktisk hjelp og støtte, uten vedtak om spesialundervisning, elevtilpasset og at så mange som mulig får tilfredsstillende utbytte» (Vedlegg 1).

Den første beskrivelsen peker i retning av at tilpasset opplæring skal forstås og gjelde for alle, at felleskapet og læringsfelleskapet står høyt, mens den på andre siden trekker på hjelp til den enkelte og at dette kan gjøres uten enkeltvedtak, og at det kan skje innenfor rammen av felleskapet, noe jeg tolker å være innenfor klassens undervisning. Disse beskrivelse har hittil pekt på ekvivalenskjeder med en positiv ordlyd.

For en politiker vil betegnelsen her vise at den er anvendbar når man snakker om undervisning som er for alle, og at det er skolen som kan mestre å tilrettelegge for den enkeltes behov, slik at alle elever har lik sjanse til å realisere sine muligheter og sitt potensiale. Betegnelsen tilpasset opplæring har som politisk begrep og strategi å fremme endring i norsk utdanningspolitikk, og har båret preg av ulikt meningsinnhold og bruk, noe Jenssen og Lillejord (2009) viste i sin forskningsartikkel. Deres funn gjengis i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23), og man ser at ekvivalenskjeden til tilpasset opplæring konnoteres i en retning av at det er noen utfordringer med dens meningsinnhold og dens bruk i politikken fra 1975 frem til i dag. For videre beskrives tilpasset opplæring å være:

«utydelig, variert, over tid i bruk og innhold, integrering, inkludering, individualisering, fellesskap, utydelig i innholdsbeskrivelsen, utfordrende og skille fra spesialundervisning, krevende, tung, og utfordrende og arbeide med, spesialundervisning øker på tross av betydelig politisk satsing på tilpasset opplæring, mange enkeltvedtak gir færre midler, ikke treffsikker og god nok, bør ikke videreføres i ny lov, hensiktsmessig og føre, og til sist forstås den å skulle være det samme som universell opplæring og det motsatte av spesialundervisning»
(Vedlegg 1).

De siste to beskrivelsesområdene peker i en retning av at det kan se ut som at tilpasset opplæring knyttes til hjelp på individnivå og kan peke i retning av ett individperspektiv. En slik forståelsesmåte fant og Jenssen og Lillejord (2009) at tilpasset opplæring som betegnelse ble brukt av politikere da de identifiserte dens bruk i den tredje epoken som de valgte å kalle individualiseringsepoken. Det fremkommer at denne måten å forstå betegnelsen tilpasset opplæring på, vil være knyttet til å hjelpe enkeltindivider og kan ligge i Opplæringslovutvalgets forståelse av betegnelsen.

Fellesskap er også en betegnelse som brukes opptil flere ganger om tilpasset opplæring av Opplæringslovutvalget. Det var også den fjerde og siste epoken Jenssen og Lillejord (2009, s. 10, 13) identifiserte betegnelsen skulle forstås som; «for alle innenfor fellesskapet og læringsfellesskapet». Slike forklaringsbetegnelser knytter også til seg ett inkluderingsperspektiv, ett perspektiv som kom med Salamanca-erklæringen og som Jenssen og Lillejord identifiserte som dens andre epoke. Det jeg da var veldig spent på, var derfor å se på hvordan betegnelsen universell opplæring beskrives i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23, s. 366), særlig da de foreslår å innføre denne: «For å beskrive innholdet på en mer hensiktsmessig måte».

Jeg har sett gjennom beskrivelsesmåtene for universell opplæring, de er få sammenlignet betegnelsen den er ment å erstatte og den trekker på samme beskrivelser, med bare få tilleggssord der den «skiller» seg fra tilpasset opplæring. Gjentatte ganger refererer også denne betegnelsen til å

skulle forstås som læring og deltagelse i læringsfellesskapet, men ordet «det mangfoldige fellesskapet» er en ny formulering. Også her brukes ordene:

«inkludering, skal favne alle, skal brukes av alle, og at elevene får realisert potensiale innenfor fellesskapet (Vedlegg 1)».

Det ser da ut til at det tydeliggjøres i enda større grad at det er ett systemperspektiv som skal vektes når man får beskrivelser som:

«tilpasset opplæring i vid forstand, hovedløsning, utdanningssystemet i størst mulig grad må tilpasses elevene og en helhetlig tenkning» (Vedlegg, 1).

Jeg valgte å understreke frasen «utdanningssystemet i størst mulig grad må tilpasses elevene» for å fremheve denne. For en slik beskrivelsesmåte vil være i tråd med systemperspektivtenkning. Det som ligger til grunn for systemperspektivet er at det er systemet som skal tilpasse seg til eleven, det motsatte av dette vil være et individperspektiv, hvor eleven skal tilpasse seg miljøet.

4.3.2 Intensiv opplæring og forsterket innsats

Opplæringslovutvalget har gjennomgått og foreslått å endre betegnelsen tilpasset opplæring til *universell opplæring*. Og det vil medføre konsekvenser for intensiv opplæring ved at denne følger §1.3 i opplæringsloven (tilpasset opplæring) og står som §1.4. Denne paragrafen gjør at skolen skal sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning fra 1. -4. trinn «*få eigna intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste taler for det kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning*» (Opplæringslova, 1998). Ut fra dette kommer det veldig tydelig frem for meg at ordet tilpasset opplæring skal endre sin ordlyd i den nye foreslåtte loven. Når man ser på ordet «eigna» på nynorsk, så har dette samme betydning som tilpasset. Ved å endre denne ordlyden i paragrafen så blir det interessant å se om dette ordet «eignet» eller «tilpasset» videreføres i den nye formuleringen «forsterket opplæring». Videre blir det her interessant å undersøke om den nye betegnelsen «forsterket opplæring» skal forstås som smal tilpasset opplæring, da videre om universell opplæring skulle forstås som vid tilpasset opplæring. Jeg vil videre nå redegjøre og drøfte hvordan intensiv og forsterket opplæring blir beskrevet i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23).

Intensiv opplæring beskrives som:

«del av den tilpassede opplæringen, kommunens plikt til å tilpasse opplæringen, i en begrenset periode, når det er nødvendig, tidlig innsats, og opplæringen må ikke nødvendigvis være intensiv» (Vedlegg 1).

Det som beskrives her konnoterer jeg i retning av en utfordring de pekte på, med henblikk på hvordan praksisen av den tilpassede opplæringen fungerte i skolen. Der ble det gitt uttrykk for at det begrenset skolens handlingsrom. Med §1-4 har det ført til at skoler har hatt en særlig plikt til å sette i gang tiltak og kan ha ledet til at ressursbruken og skolens midler prioriteres i hovedsak til de første 4 års-trinnene og kan ha begrenset handlingsrommet, eller de pedagogiske vurderingene, og hindret barn på høyere trinn å få videre hjelp og styrke dem i det de trenger i kortere perioder med tilpassede opplegg for deres behov.

Opplæringslovutvalget viser i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23) til noen utfordringer med betegnelsen og skriver:

«en ulempe med skjærpede krav til intensiv opplæring, sårbart tilbud for eventuelle innsparingstiltak, innebærer økonomiske og administrative konsekvenser, flere lærerressurser, betegnelsen bør ikke brukes, opplæringen på dette nivået må ikke nødvendigvis være intensiv» (Vedlegg 1).

Ut fra beskrivelsesmåtene her understøtter dette mitt argument om at denne paragrafen legger føringer på skolens ressursbruk. Den omprioriterer hvor skolen skal sette inn sin styrking av det pedagogiske tilbudet og slikt vil da få administrative konsekvenser. Det fremkommer ikke for meg at denne paragrafen ikke har fungert. Tvert om kan det tyde på at den kan fungere når den ikke beskrives i negative ordlag. Det rettes derimot fokus mot en økonomisk diskurs der ressursbruk og begrensning av skolens handlingsrom er det som vektet. Da man vet at Opplæringslovutvalget har fått i mandat å undersøke hvorledes man kan få økt handlingsrommet, vil en slik paragraf gjøre det motsatte. Det er særlig to ting jeg har sett videre som jeg vil fremheve. Det ene er at det står at denne paragrafen er «sårbar for innsparingstiltak» og jeg undrer meg om hvorfor dette skrives, fordi jeg tidligere beskrev at det ikke kommer frem at dette beskrives å være negativt for elevene som mottar det. Det at noe er sårbart for innsparingstiltak gir fokus på det negative, og for å forhindre en slik negativ tanke så fjerner man isteden ordningen. Når ordningen er fjernet så vil det ikke være et krav for skolen å hjelpe barn tidlig, og dermed ikke noe negativt dersom skolen må gjøre ressursomprioriteringer etter behov.

Den andre tingen jeg bet meg merke i er disse utsagnene:

«mindre behov for individuell tilrettelegging av opplæringen (spesialundervisning), frigjør ressurser fra individuell tilrettelegging til styrking av intensiv opplæring, gir ikke klagerett, krever ikke sakkyndig vurdering, hensikten er kort vei til hjelp og at hjelpen skal komme raskt» (Vedlegg 1).

Disse utsagnene retter søkelyset mot spesialpedagogisk undervisning. Intensiv opplæring har i praksis fungert slik at elever raskt har fått hjelp fra 1. trinn, dersom skolen har sett behov for hjelp i lesing, skriving og regning. Rett til spesialundervisning krever en utredning av PP-tjenesten og en sakkyndig vurdering. Intensiv opplæring bygger på at det er lærernes faglige vurdering som ligger til grunn for hvem som har behov for hva, og lovverket sørger for at man på et administrativt nivå prioriterer ressursbruk. Nordahl-utvalget (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018) pekte på utfordringer knyttet til spesialundervisningen om at hjelpen kom for sent i gang. Intensiv opplæring har da vært motsvaret til dette og når denne da forsøkes fjernet, så undrer jeg meg på hvorfor det ser ut til at individrettede tiltak fjernes og spør meg også om tilpasset opplæring i smal forstand er uønsket i fremtidens skole. Det jeg videre stiller meg spørsmål til nå er at dersom vi både fjerner tilpasset opplæring og intensiv opplæring, hva står vi da igjen med?

Forsterket innsats er foreslått av Opplæringslovutvalget å erstatte intensiv opplæring. Og den beskrives å skulle gjelde:

«all opplæring, for alle elever på alle trinn, kan vare i korte eller lengre perioder, skal ikke begrenses til lesing, skriving og regning, skolen skal plikte å gi den» (Vedlegg 1).

Slik jeg forstår disse utsagnene så konnoterer jeg dette i retning om at tilpasset opplæring i smal forstand er uønsket i skolen. Det er den vide forståelsen som skal vektas av tilpasset opplæring. Den skal gjelde for alle, den skal gjennomsyre skolens pedagogiske grunnlag. Oppgavene skal være så universelt utformet at det ikke vil være behov for «særløsninger» eller spesielle tilrettelegginger for enkeltindividers individuelle behov. Disse behovene skal nå dekkas gjennom en opplæring som har en utforming, organisering og teknologiske verktøy og arbeidsmåter der alle vil mestre, og ingen vil da trenge noe; den «gamle tilretteleggingen». Dette høres jo veldig forlokkende ut dersom det fungerer, men hvor realistisk er det at all individuell måling og vurdering blir borte ved at man lager så vide løsninger at alle omfattes. Er dette egentlig mulig? Jeg har lyst til å løfte opp retorikken om det mangfoldige felleskapet (NOU 2019: 23, s. 367). Elever i skolen er ulike og med ulike forutsetninger og behov. Og ifølge grunnloven §109 skal «opplæringa utvikle evnene til kvart barn og ta omsyn til dei behova det har ...» (Grunnlova, 1814). Ut fra dette må jeg påpeke at grunnloven ikke brytes, men tolkning for hva som er å ivareta den enkeltes evner og behov, velger opplæringsloven å si at ikke handler om individrettede tiltak, men at det skal jobbes ut fra et systemperspektiv. Det normative synet som finnes i dag i norsk utdanningspolitikk ser ut til å være at hjelp på individnivå nesten kan fremstås som en uønsket verdi. Det som er ønsket verdi ser ut til

å være at man ikke skal fokusere på vansker hos enkeltindividet, men at det er miljøet rundt enkeltindividet som må endre seg etter behovet til eleven.

4.3.3 Spesialundervisning og individuelt tilrettelagt opplæring

Spesialundervisning er betegnelsen som er betydelig mer beskrevet enn noen av de andre betegnelse. Det vil si at når jeg her skal redegjøre og drøfte hvorledes den beskrives og hva den beskrives å være lik eller ulik, vil jeg måtte gjøre noen utdrag. Alle beskrivelsesmåter fra rådataene ligger i vedlegg 2-7, og ekvivalenskjeder finner man i vedlegg 1. Spesialundervisning beskrives som både positivt og negativt, men med mest fokus på hva som er utfordrende med betegnelsen. Jeg begynner med de positive beskrivelsene da de er i fåtall.

Først av alt beskrives spesialundervisning som:

«en individuell rett, bestående av en rekke tiltak som metodikk, lærerressurser, organisering (i den ordinære gruppen/i mindre grupper/i enetimer), praktisk og fysisk tilrettelegging i form av særskilt utstyr og særskilte tilpassede læremidler, innholdet og omfang er skjønnsmessig vurdert og fremmer et likeverdig opplæringstilbud» (Vedlegg 1).

Det er kun én aktør det refereres til som beskriver den i et positivt lys. Denne aktøren er Monica Lervåg, som sier at det er skapt et uriktig bilde om at spesialundervisning ikke virker og mener den har god effekt når den gjennomføres på en god måte. Slik hun ser det så ligger problemet i hvordan spesialundervisningen gis, og at den varierende kompetansen til de som gjennomfører den. Hun mener at spesialundervisning vil virke, men «krever» ressurser og kompetanse (NOU 2019: 23, s. 361). Nordahl-utvalget (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018) slapp i 2018 sin rapport som sa det motsatte om spesialundervisning. Retorikken fra denne har blitt gjengitt og fått mye plass i kap. 31 i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23). For det første er det interessant å merke seg at ekspertgruppen (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018;) bruker ordet «Barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging» istedenfor «spesialundervisning». Ordet særskilt tilrettelegging brukes i to andre land, Sverige og Finland, som begge er gjengitt i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23). I begge landene vises det til at de har fått ned antall elever med behov for særskilt støtte. Sverige hadde i 2013 13,9% som sank til 5% ved bruk av ekstra tilpasset støtte i det ordinære undervisningstilbudet. I Finland står det ikke noe om nedgang, men at særskilt støtte (spesialundervisning) gis til 7,7% av elevene (NOU 2019: 23, s. 358). Betegnelsen særskilt støtte brukes ikke i Danmark. Det som dog er interessant er hvilke gruppe elever som gis rett til spesialundervisning i dette landet og som løftes frem som kunnskapsgrunnlag fra

Opplæringslovutvalget. Nemlig at «det skal kun gis til elever som har behov for hjelp og støtte ni timer i uken eller mer, og at spesialundervisning gis nesten utelukkende i spesialklasser og spesialskoler» (NOU 2019: 23, s. 357). Elever som har behov for mindre enn 9 timer i uken gis hjelp i form av det de kaller supplerende undervisning og annen faglig støtte. Slik undervisning krever ikke sakkyndig vurdering, det er skolens ledelse som bestemmer om slik støtte skal gis, og foreldre har ingen klagerett. Det finnes ingen sentral rapportering om antall elever, men undersøkelser fra 2015 indikerte at 10,8% av elevene hadde slik støtte. Opplæringslovutvalget beskriver at supplerende undervisning har gitt «større fleksibilitet», men at skoleledere har hatt problemer med å prioritere ressursbruken. Videre vises det til at lærere føler de ikke har tilstrekkelig ressurser til å ivareta elevene, og at elever som ikke får sakkyndig vurdering har ført til at lærerne selv har definert disse elevene som såkalte «inkluderings elever» (NOU 2019: 23, s 357).

Ifølge Opplæringsutvalget har andel som mottar spesialundervisning «har økt» (Vedlegg, 1), og da kan man spørre seg for hvor godt den virker. Dette står i motsetning til hva som har skjedd i Sverige der tallene har gått ned. Det står ikke eksplisitt at det har vært nedgang av tall i Danmark, men det kan se ut som at det har vært en innskjerping av hvor «store vansker» en elev må ha før den får rett til spesialundervisning, da det står «følge av ny lovgivning», har gitt det lærerne har kalt «inkluderings elever». For meg fremkommer det i Danmark at elever fremdeles har behov for hjelp, men at 10,8% av disse «inkluderings elevene» ikke har «rett» etter lov, og hvor foreldre eller eleven selv ikke har rett til å klage på hjelpen som gis.

For å videre drøfte hvordan spesialundervisning beskrives i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23), vil jeg her løfte frem noen beskrivelsesmåter som kan peke i retning at dette skal gjelde for en spesiell gruppe elever og disse kan likne på den svenske, finske og danske modellen:

«noen trenger langt større oppfølging, elever med nedsatt funksjonsevne, integrering, elever med særlige opplæringsbehov, til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, gjelder elever med langvarige omfattende behov» (Vedlegg, 1).

Slike beskrivelsesmåter kan understøtte det Foucault anså som diskurs; regulering gjennom spredning (Brænder et al., 2014). Gjentakende ganger her kan det se ut som at spesialundervisning er for elever med helt spesielle behov, som er så omfattende at det ikke lar seg gjøre å hjelpe disse innenfor den universelle opplæringen. For universell opplæring skal omfatte «så mange som mulig», men dette betyr jo ikke alle. Opplæringslovutvalget viser her til at de anerkjenner og skriver at det vil alltid finnes elever med behov for tilpasninger, og som vil trenge individuell

tilrettelegging og en rett til på klage på opplæringstilbudet (NOU 2019: 23, s. 362-363). Videre sier de at rettigheter innebærer økt rettsikkerhet for den enkelte (NOU 2019: 23, s. 363), og er da i tråd med Stoltenberg-utvalgets vurderinger om det å fjerne retten til spesialundervisning ikke er forsvarlig, og at det er viktig å sikre individets rett og beholde denne. For meg fremkommer det at de har lyttet til Stoltenberg-utvalgets konklusjoner og forslag, og de følger en tredeling slik de har foreslått, men med endrede betegnelser. Jeg undrer meg om det vil skje en endring i hvem som skal få "rett" til å motta spesialundervisning eller individuelt tilrettelagt opplæring. Det kan se ut til at det med nye betegnelser og endring i lovverk om måten spesialundervisningen som omtales, her kanskje kan peke i retning av en mulig ordning lik Danmark, for der kommer det tydelig frem hvor store behov som trengs før du får rett til timer. Har ikke elever behov for ni timer eller mer i uken, skal de hjelpes gjennom tilrettelegging og "inkludering" i den ordinære opplæringen.

Mine tanker kan føles bekreftet når utvalget skriver følgende:

«en ny terskel for rett til spesialundervisning må bli innarbeidet og akseptert før det blir en reduksjon» (NOU 2019: 23, s. 365).

Her er noen fremstillinger som videre regulerer en forståelsesmåte om at spesialundervisning anses som «utfordrende» og mulig «uønsket» jvf. vedlegg 1, beskrives spesialundervisning å være:

«utfordrende å skille spesialundervisning fra ordinær undervisning, vanskelig å skille spesialundervisning fra tilpasset opplæring, krevende og tung å arbeide med, mer komplisert område å arbeide med enn skolemiljø, kompleksiteten på feltet er så stor, utfordringer på spesialundervisningsområde, lite frihet knyttet til saksgang, kunnskapsgrunnlaget og utfordringene kjent i mange år, hjelpen kommer for sent, ansatte uten formell kompetanse, fører til manglende tilhørighet, lite på systemrettet arbeid, forventningene til elevene er for lave, langt flere har behov for hjelp og støtte, realiserer ikke alltid læringspotensialet, de som får spesialundervisning trives dårligere, har mer negativ adferd, har svakere relasjoner til medelever, har lavere motivasjon og dårligere progresjon, flere gutter enn jenter får spesialundervisning, øker i andel mottakere, er ikke god nok, ikke et midlertidig tilbud, tas ut av klassen og får opplæring alene med hver sin assistent, på bekostning av deltakelse i klassefelleskapet, dårlig kvalitet, synonymt med segregering og oppleves som stigmatiserende og kan bidra til ekskludering (Vedlegg 1)».

Jeg var fristet til å skrive ned alle, fordi det gir et svært omfattende negativt bilde av spesialundervisning, men dette var et utvalg av dem. For å se hele listen av ekvivalenskjeder - se vedlegg 1.

Jeg ønsker å se tilbake på Foucaults diskurs om at hvordan virkeligheten forstås preget av hvordan vi beskriver den, og her ser man flere negative fremstillingsmåter som gjør at en leser, politikere,

fagfolk, lærere og foreldre etc., vil kunne oppfatte det som uønsket å opprettholde en praksis hvor dette skjer. Winston Churchills kjente sitat finner jeg treffende å ta i bruk her, og han sa: «*if you have an important point to make, don't try to be subtle or clever. Use a pile driver. Hit the point once. Then come back and hit it again. Then hit it a third time – a tremendous whack*». Poenget med sitatet er at hvis du forklarer hvor utfordrende spesialundervisningen er på flere måter, med kraftfulle beskrivelsesmåter, så vil det til slutt «treffe».

Spesialundervisning har gjennom flere år vært gjenstand for gjentatte slike kraftfulle «treff», for å løfte opp i lyset dens mange utfordrende områder. Med denne NOUén er dette fjerde gangen det nedsettes et utvalg som enten foreslår å fjerne spesialundervisning som rett, eller endre betegnelsen (NOU 2003: 16; NOU 2009: 18; Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018; NOU 2019: 23). Særlig nylig, med Nordahl-rapporten (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018) fikk spesialundervisningens rolle og funksjon i den norske skolen et særlig kraftfullt «tremendous whack», gjennom anbefalingen om å fjerne både spesialundervisning. Samtidig mente de at tilpasset opplæring også kunne utgå i lovverket, om deres vurderinger ble etterfulgt.

Gjennom slike beskrivelsesmåter kan Opplæringslovutvalget påpeke *doxa* for det offentlige rom. Man stiller ikke spørsmål ved skolens daglige praksis av spesialundervisning, men Nordahl-rapporten (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018) ble på mange måter en såkalt «monument-tekst», i lys av Neumanns (2001) beskrivelse og forståelse av slike. Den har vært «høylytt» og klar i hvor problematisk dagens spesialpedagogiske praksis er, og at dens rolle ikke vil fremme et inkluderende læringsfellesskap, tvert imot. Nordahl-rapporten (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018) har i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23) fått betydelig plass, og parafraseres hyppig i kapittel 31. Videre anser jeg at den har fått betydelig innflytelse på hvordan spesialundervisningens rolle og funksjon beskrives og forstås i norsk utdanningspolitikk, og i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23).

Stoltenberg-utvalget (NOU 2019: 3) ville ikke konkludere, på linje med Nordahl-rapporten (Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2018); at spesialundervisningen ikke virket eller burde avskaffes. Slik jeg ser det, foretok de en meget nøysom gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget de kunne finne knyttet til spesialpedagogisk rolle, funksjon og effekt. Deres vurdering ble at retten til spesialundervisning burde videreføres og ikke fjernes. Stoltenberg-utvalget mente kunnskapsgrunnlaget knyttet til spesialundervisningens

funksjon og rolle i skolen var for svakt. Slik de så det mente de retten til spesialundervisning var viktig å ivareta, da den da ga økt rettssikkerhet for den enkelte med et slikt behov (NOU 2019: 23).

Hittil har jeg belyst hvordan betegnelsene blir brukt i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23). Videre skal jeg reflektere over årsakene til hvorfor de presenteres på denne måten da målet mitt er å belyse hvordan betegnelser kan fremme endring i norsk utdanningspolitikk. Det kreves mer enn kun «a tremendous whack», for å gjøre endringer, det kreves også praktisk erfaring og kunnskap om hva som virker. Det ønskelige hadde vært evidensbasert kunnskap, og dette var utfordringen Stoltenberg-utvalget (NOU 2019: 3) pekte på. Jeg vil ikke med «sikker viten» kalle det som ble gjennomført ved Halsen ungdomsskole i Stjørdal kommune som evidensbasert forskning, men den får likevel plass i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23, s. 368), som en slags fortelling som «beviser» hvilken effekt et inkluderende læringsfellesskap har for å få ned tallene på spesialundervisning. I 2014-2015 mottok 18% spesialundervisning ved Halsen ungdomsskole, og i 2019-2020 var tallet redusert til ca. 6%. Stjørdal kommune har vært spesielt opptatt av å fremme en skole med felles verdigrunnlag der elever opplever likeverd, mestring og læring innenfor et inkluderende fellesskap. Det trekkes også frem at lærerne har opplevd endringen utfordrende, da det stilles større krav til deres evne til å tilpasse for hver enkelt i et klassefellesskap «preget av stor diversitet». Mens lærerens opplevelse av utfordring dempes når de skriver videre «samtidig er nettopp dette mangfoldet verdigfult, med tanke på å skape et inkluderende læringsmiljø» (NOU 2019: 23, s. 368).

Det kan virke som at hvordan man «regulerer spredning» av beskrivelser og forståelsesmåter, kan treffe og berøre folk på den måten at spesialundervisningen sin rolle og praksis har vært utestengende. Og slike beskrivelsesmåter treffer folk emosjonelt, når man bruker retorikk som «elevene går glipp av mye når de tas ut av klasserommene». Det man går glipp av trenger ikke nevnes i detalj, for leseren kan selv velge hvilke opplevelser eleven går glipp av og det hele vil kunne gi et stekt inntrykk.

Det er for meg ganske påfallende at det ikke nevnes hvordan det faglige nivået blir påvirket, men heller at deltakelsen i læringsfellesskapet står i fokus. Dersom det hadde vært rettet fokus mot elevers manglende faglige mestring og utvikling, måtte man også beskrevet tiltak på individnivå. Videre måtte man redegjort for hvorledes det kan oppleves for enkeltelever som mottar spesialundervisning, å skulle delta aktivt i læringsfellesskapet, når nivået har så stor diversitet. Eksempelvis vil elever med lese- og skrivevansker kunne kjenne på manglende mestringsfølelse og trygghet til å delta aktivt i oppgaver alene, eller i samarbeid med andre, ved oppgaver som krever

lese- og skriveferdigheter. NOU'en skriver tydelig, at med universelle løsninger og individuelle tilrettelegginger så kan man ta i bruk teknologiske hjelpemidler, pedagogiske verktøy og organisering for å løse dette problemet, men dette er på et systemnivå og jeg savner å se dette i praktisk bruk. Følgelig er det flott at man ønsker å rette fokus på å ivareta alle elever, men det står det ikke i NOU'en. Derimot står det at de er opptatt av at en universell opplæring skal nå flest mulig.

Utvalget foreslår å endre spesialundervisning til ny betegnelse; individuelt tilrettelagt opplæring «for å beskrive innholdet på en mer hensiktsmessig måte». Det er for meg underlig at man sier at det skal beskrives på en hensiktsmessig måte, når det som beskrives, beskrives så kort. I vedlegg 1, beskrives ekvivalenskjeden slik:

«ny, har en klar parallell til individuelt i likestillings- og diskrimineringsloven, den er den lik betegnelsen spesialundervisning, den er tilpasset opplæring innenfor fellesskapet, tonet ned til fordel for fellesskapet, manglende tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring gir en individuell rett, minst mulig individuell tilrettelegging, et behov for et annet opplegg enn universell opplæring og er en spesialløsning». I differens til dette står «ordinær opplæring» (Vedlegg 1).

Hva som er forskjellen på betegnelsen *spesialundervisning* og *individuelt tilrettelagt opplæring*, sliter jeg litt med å se. Årsaken er at den nye betegnelsen skal brukes minst mulig, og den skal være en spesialløsning som skal inntre når eleven har behov for et annet opplegg på grunn av manglende tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring. Slik praksis er i dag, så inntre spesialundervisning under samme kriteriene.

Ifølge Unicef sitt program «Inclusive Education» så sier den at den mest effektive måten å gi barn muligheten til å utvikle seg på skolen er gjennom å delta i samme klasserom som medelevene sine. Dette programmet er i tråd med retorikken som uttrykkes i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23), og Salamanca-erklæringen fra 1994 sier, der inkludering er sentral i undervisningen og som Norge har forpliktet seg til å følge. På UNICEF sin nettside beskrives den slik: «Inclusive education means all children in the same classrooms, in the same schools. It means real learning opportunities for groups who have traditionally been excluded – not only children with disabilities, but speakers of minority languages too» (UNICEF, 2022).

5.0 Avslutning

I denne masteroppgavens første analysefase undersøkte jeg hva Opplæringslovutvalget beskrev var problematisk med dagens opplæringslov og hvilke løsningsforslag de fremmet. Dagens regelverk ble beskrevet å være: «på mange måter et velfungerende regelverk ...» (NOU 2019: 23), uten at det videre ble uttrykt helt eksplisitt *hva* som var velfungerende. Det som derimot ble vektet var utfordringene. Slik jeg tolket Opplæringslovutvalgets beskrivelser pekte de på noen hovedområder, og disse er knyttet til:

«Stadig endringer i regelverket, ulik tolkning og etterlevelse av regelverket, smalt handlingsrom, skjønnsmessige regler gjør den krevende å bruke, uklart hvilke behov de skal ivareta, for lite styrende og treffsikker på områdene som betyr mest, vanskelig og oppfylle, manglende gjennomslagskraft og det utfordrer rettsikkerheten» (NOU 2019: 23, s. 19-20).

I andre fase gjennomgikk jeg kap. 31 i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23), og så etter nodalpunktene: *tilpasset opplæring, intensiv opplæring, spesialundervisning, universell opplæring, forsterket innsats og individuelt tilrettelagt opplæring*. Deretter hentet jeg ut alle steder disse betegnelse ble brukt i kap., og lagret i de vedlegg 2. Deretter ble disse beskrivelsesmåtene undersøkt og komprimert ned til ekvivalens- og differenskjeder og lagre disse i vedlegg 1. Ved å gjøre dette så kunne jeg besvare: «*Hvordan presenteres og brukes de etablerte betegnelse tilpasset opplæring, intensiv opplæring, spesialundervisning, og hvordan presenteres de nye betegnelse universell opplæring, individuell tilrettelegging og forsterket innsats i Ny opplæringslov (NOU 2019: 23), og hvorledes kan de nye betegnelse fremme endring i norsk utdanningspolitikk*»? For å kunne si noe om endringer, var jeg nødt til å undersøke og skaffe kunnskap knyttet til den historiske, kulturelle og sosiale konteksten, som har bidratt til å påvirke og forme hvorledes betegnelse har blitt presentert i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23).

I min masteroppgave fant jeg at beskrivelsesmåtene knyttet til *spesialundervisning*, har jeg tolket dit hen å være hovedsakelig negativt fremstilt. Opp gjennom tidene har *tilpasset opplæring* blitt beskrevet i positive ordlag, betegnelsen har vært et egnet politisk strategisk virkemiddel for å fremme endring, men med forslag til *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23), har jeg sett en endring i hvorledes tilpasset opplæring beskrives. Ordet tilpasset opplæring ble opprinnelig brukt som et politisk virkemiddel for å få elevene inn i den såkalte «normalskolen». Tilpasset opplæring handlet om å integrere elever som hadde fått sitt opplæringstilbud utenfor, inn i den ordinære undervisningen. Da elevene var kommet inn i skolens arena så man at man fremdeles hadde en vei å gå. Elevene var på skolen, men det opplevdes at flere ikke opplevde å være en del av skolens

felleskap. I 1994 kom Salamanca-erklæringen, en avtale Norge forpliktet seg til å følge. Tilpasset opplæring ble nå knyttet til den politiske betegnelsen «inkluderende læringsfellesskapet» (inclusive education). Målet var at elevene skulle ikke bare være på skolen, men de skulle oppleve å være en del av fellesskapet. Ikke bare skulle de være på samme skolen, men også i samme klasse.

Inkluderende læringsfellesskap anses den dag i dag og være den mest effektive måten å gi alle elever lik sjanse til skolegang, læring og utvikle ferdigheter de trenger for å utvikle og trives i egne liv.

Etter hvert ble tilpasset opplæring forstått som individualisering. Dette målet skulle nås gjennom å tilpasse og differensiere undervisningen og oppgavene, slik at man skulle tilrettelegge for den enkeltes evner og behov i undervisningen. Dette fokuset mot den «enkelte» kan ha kommet som en direkte konsekvens av det såkalte «PISA-sjokket» i 2001, der Norge ikke kom så høyt opp på den internasjonale listen over elevers lese og skriveferdigheter. Den politiske ambisjonen var å øke og fremme elevers ferdigheter og nivå. Senere skulle tilpasset opplæring fra 2005-2009 handle om hvor god kompetanse læreren hadde i å lære bort, og undervisningskvaliteten var avgjørende for å fremme god tilpasset opplæring. Læringsfellesskapet ble fremhevet. *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23) trekkes og «læringsfellesskapet» som en viktig verdi, og knytter dette til *tilpasset opplæring sin ekvivalenskjede*, men her oppdages noe nytt. *Tilpasset opplæring* beskrives av

Opplæringslovsutvalget å være ønskelig i en *vid tilnærming* til tilpasset opplæring, og ikke en *smal tilnærming* til tilpasset opplæring. Disse to beskrivelsesmåtene peker på hva som er ønskelig for fremtiden og hva man mener er lite hensiktsmessig med dagens bruk av betegnelsen tilpasset opplæring. Helt enkelt kan en smal tilnærming til tilpasset opplæring kunne forstås som individrettede tiltak, tilrettelegginger, arbeidsmåter, organiseringer som er individrettede og vil treffe elevens nivå og forøke å løfte dette derifra. En vid tilnærming vil overordnet kunne forstås å være systemrettede tiltak. Den innebærer ikke en bestemt måte å gi opplæring på, men beskrives å være: en overordnet strategi for skolens virksomhet og retter seg dermed mot alle elever (NOU 2019: 23 s. 367). Dermed kommer forslaget om å endre tilpasset opplæring, «da den ikke er god og treffsikker nok» (NOU 2019: 23 s. 366) til den nye betegnelsen; *universell opplæring*. Slik jeg har tolket *tilpasset opplæring*, så skal begrepet nå forstås som en smalt, med fokus på individrettede tiltak, men det ønskelige ser ut til våre overordnede systemrettede tiltak for *alle*.

Overordnet så synes jeg at de nye betegnelsene er synonyme til de som skal erstattes, noe som gjør at det er underlig å komme med nye betegnelser som menes å vær mer hensiktsmessig å ta i bruk, når de likevel forstås og tillegges likt meningsinnhold i beskrivelsen. Det jeg kan se ut fra ekvivalenskjeder (vedlegg 1) og videre undersøkelser i *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23) er at mulig ønsket retning for fremtiden kan være: At et systemperspektiv skal ytterligere styrkes i

skolens virksomhet og organisering, og at et individperspektiv er mindre ønskelig. Denne slutningen kommer jeg frem til da Opplæringslovutvalget beskriver tilpasset opplæring og intensiv innsats i en smal forståelse, der fokuset er individrettede tiltak får å fremme utvikling hos den enkelte og ivareta deres behov. Det erkjennes at det alltid vil være enkelte som vil ha store og vedvarende behov og at disse skal ivaretas, og de skal få individuelle tilrettelegginger innenfor den universelle opplæring, men kan også få rett til individuell tilrettelagt opplæring (spesialundervisning) dersom man ikke lykkes med universelle løsninger.

I lys av en Foucault-inspirert tilnærming til diskurs vil hvordan man «sier noe om noe» påvirke hvordan man «forstår noe om noe». Når det hovedsakelig anvendes negative fremstillingsmåter, så løftes *doxa* frem for samfunnet og offentligheten. Ting man har tatt for gitt, som opplæringsloven, og som man ikke stiller spørsmål ved, vil ved Opplæringslovutvalgets vurderinger tydeliggjøres for det offentlige rom og den offentlige debatt. Verdiladete ord er effektfulle retoriske virkemidler. Politikere kan påvirkes av dem, og ta de i bruk når de står ovenfor utfordrende områder ved norsk utdanningspolitikk som de anser å være problematiske både for samfunnets utvikling, men også ivaretagelse av deres borgere. Det er ikke første gang det blir påpekt utfordringer og problemer knyttet til lovverket og spesialundervisningens rolle og funksjon i den norske skolen. Opplæringsloven har vært gjenstand for tidligere vurderinger jfr. Søggen-utvalget (2003:16), Midtlyng-utvalget (2009: 18) og Nordal rapporten (2018). Disse foreslo å enten fjerne retten til spesialundervisning i skolen og isteden styrke den ordinære opplæringen, eller å endre betegnelsen på spesialundervisning. Felles for de alle var at spesialundervisningens innhold, funksjon og praksis burde endres.

Gjennom diskursanalysen har jeg ved å gjennomgå den historiske, kulturelle og sosiale konteksten, samt nøye gjennomgang av *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23), tolket det slik hen, at det ikke er nytt at man forsøker å endre spesialundervisningens rolle og funksjon i skolen. Ikke bare har regulering gjennom spredning av ordbruk vært isolert til dette dokumentet, men gjennom flere offentlige dokumenter, aviskronikker, bøker og rapporter opp gjennom tidene. Sett fra sosialkonstruktivistisk perspektiv viser forskning (Jenssen & Lillejord, 2009; Gjesdal 2021) at bruk av politiske nyordsutviklinger og politiske betegnelser kan fungere som en form for et politisk måleinstrument, et barometer, som gjenspeiler politiske og idémessige strømninger for tiden og samfunnet de inngår i. På denne måten blir NOUér en viktig premissleverandør for hvorledes man ønsker at offentligheten skal oppfatte og forstå *hvordan noe er og hvordan noe bør være* i samfunnet.

Jeg har hele tiden vært bevisst på at jeg kan styres av min erfaring, teoretiske kunnskap, verdisett og holdninger når jeg har lest og undersøkt *Ny opplæringslov* (NOU 2019: 23) Det var og av den grunn at jeg bevisst valgte å lete etter betegnelse ekvivalenskjeder, slik at jeg ikke skulle «synes» men være empiri-nær i kategoriseringen jeg gjorde, før jeg reflekterte, drøftet og tolket. Jeg har ikke avdekket noen sannheter, men sett hvorledes opplæringsutvalget har valgt å beskrive betegnelse.

Mine utdrag og funn, er nettopp at de er «min» tolkning av hvordan visse beskrivelsesmåter kan regulere hvordan virkeligheten av disse skal forstås. Det betyr at det kan være av interesse for andre fagfolk å se om de kommer frem til samme konklusjon, om de tar utgangspunkt i de rådata jeg har hentet ut og som ligger som vedlegg 2-7, og de ekvivalens- og differenskjeder jeg presenterer i vedlegg 1.

Litteraturliste

Barneombudet (2017). *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen.*

Barneombudets fagrapport 2017.

<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/Uten-mal-og-mening.pdf>

Befring, E. (2019, 18. oktober). Historie - Spesialpedagogikken og Institutt for spesialpedagogikk i historisk lys. *Universitetet i Oslo, Institutt for spesialpedagogikk.*

<https://www.uv.uio.no/isp/om/historie/>

Bratberg, Ø. (2021). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (3. utg.). Cappelen Damm Akademisk.

Brænder, M., Kølvrå, C., & Laustsen, C. B. (2014). *Samfundsvidenskabelig tekstanalyse*. Hans Reitzels Forlag.

Dahlum, S. & Grønmo, S. (2021, 11. august). Kausalitet. I *Store norske leksikon*.

<https://snl.no/kausalitet>

Eriksen, E. M. (2018, 30. april). Nordahl-rapporten: Lite nytt om spesialundervisning.

Utdanningsnytt.no. <https://www.utdanningsnytt.no/spesialpedagogikk-spesialundervisning/nordahl-rapporten-lite-nytt-om-spesialundervisning/142376>

Gjesdal, A. M. (2021). For hvem ønsker vel å leve i huler? En utforskning av begrepet «bærekraftig utvikling» i norske stortingsdebatter (1998–2019). I Axelsson, M. & Opset, B. B. (Red.),

Fortellinger om bærekraftig utvikling. Perspektiver for norskfaget (s. 39-58). Universitetsforlaget.

<https://doi.org/10.18261/9788215050089-2021-02>

Grue, J. (2021, 27. januar.) Diskurs. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/diskurs>

Jenssen, E. S. & Lillejord, S. (2009). Tilpasset opplæring: politisk dragkamp om pedagogisk praksis. *Acta Didactica Norge*, 3(1), 1-15.

Johannessen, L. E. F. (2022). Utenfor akademien: Mot en utvidet forståelse av abduktiv analyse og teoriutvikling. *Norsk sosiologisk tidsskrift* 6(2), s. 1-16
<https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/nost.6.2.4>

Lervik, T. (2011, 19. september). Spesialundervisningen må legges ned. *NRK, Livsstil*.
<https://www.nrk.no/livsstil/spesialundervisningen-ma-legges-ned-1.7799750>

Kunnskapsdepartementet (2018). Det spesialpedagogiske tilbudet til barn og unge er for dårlig.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kd/pressemeldinger/2018/det-spesialpedagogiske-tilbudet-til-barn-og-unge-er-for-darlig/id2595915/>

Kvernbekk, T. (2018). Evidensbasert pedagogisk praksis: Utvalgte kontroverser. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 4, 136-153.
<https://doi.org/10.23865/ntpk.v4.1153>

Kvistum, I. (2018, 05.april). Skarpe protester mot å kutte retten til spesialundervisning. *Handikapnytt.no*.
<https://www.handikapnytt.no/skarpe-protester-mot-a-kutte-retten-til-spesialundervisning/>

Markussen, E., Strømstad, M., Carlsten, T. C., Häusstatter, R. & Nordahl, T. (2007) *Inkluderende spesialundervisning?* (Rapport 19/2007). NIFU STEP. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/279073>

Mausethagen, S. & Granlund, L. (2012). Contested discourses of teacher professionalism: current tensions between education policy and teachers' union. *Journal of Education Policy*, 27(6), 815–833. <https://doi.org/10.1080/02680939.2012.672656>

Kutte? Meld. St. 18 (2010-2011). *Læring og fellesskap - Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-18-20102011/id639487/>

Meld. St. 28 (2015-2016). Fag – Fordypning – Forståelse — En fornyelse av Kunnskapsløftet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20152016/id2483955/>

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/>

Mellingssæter, H. (2018, 04. april). Regjeringens ekspertgruppe: Vil fjerne lovfestet rett til spesialundervisning. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/ngbLBo/Regjeringens-ekspertgruppe-Vil-fjerne-lovfestet-rett-til-spesialundervisning>

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

Nordahl, T. & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Fagbokforlaget.

Nordin, A. (2014). Crisis as a discursive legitimation strategy in educational reforms: A critical policy analysis. *Education Inquiry*, 5(1), 109-126. <https://doi.org/10.3402/edui.v5.24047>

Nordin, A. & Sundberg, D. (2016). Travelling concepts in national curriculum policy-making: the example of competencies. *European Educational Research Journal*, 5(3), 314-328. <https://doi.org/10.1177/1474904116641697>

Nordin, A. & Sundberg, D. (2018). Exploring curriculum change using discursive institutionalism – a conceptual framework. *Journal of Curriculum Studies*, 50(6), 820-835. <https://doi.org/10.1080/00220272.2018.1482961>

NOU 1995: 18. (1995). *Ny lovgivning om opplæring — «... og for øvrig kan man gjøre som man vil»*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1995-18/id140365/>

NOU 2003: 16. (2003). *I første rekke Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-16/id147077/>

NOU 2009: 18. (2009). *Rett til læring*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-18/id570566/>

NOU 2019: 3. (2019). *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-3/id2627718/>

NOU 2019: 23. (2019). *Ny opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2682434/>

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>

Simonsen, E. & Befring, E. (2019). Spesialpedagogiske kompetanseløft og pionerinnsetser i historisk lys. I Befring, E., Næss, K.-A. B. & Tangen, R. (Red). (2019). *Spesialpedagogikk* (6. utg.). Cappelen Damm Akademisk.

Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326.

<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>

Schmidt, V. A. (2011). Speaking of change: Why discourse is key to the dynamics of policy transformation. *Critical Policy Studies*, 5(2), 106–126.

<https://doi.org/10.1080/19460171.2011.576520>

Sjøberg, S. (2014). PISA-SYNDROMET. Hvordan norsk skolepolitikk blir styrt av OECD. *Nytt Norsk Tidsskrift* 31(1), 30-43. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2014-01-04>

Sjøberg, S. (2016, 23. november). PISA: «Gjennom en totimers test klarer man altså å besvare helt grunnleggende spørsmål om elevens og landets framtid». *Utdanningsnytt.no*.

<https://www.utdanningsnytt.no/pisa/pisa-gjennom-en-totimers-test-klarar-man-alsa-a-besvare-helt-grunnleggende-sporsmal-om-elevens-og-landets-framtid/144188>

Stenersen, C. R. & Prøitz, T. S. (2020). Just a Buzzword? The use of Concepts and Ideas in Educational Governance. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 66(2), 1-15. <https://doi.org/10.1080/00313831.2020.1788153>

Stray, J. H. (2019, 20. juni). Skolens samfunnsmandat. *Utdanningsnytt.no, Bedre skole*. <https://www.utdanningsnytt.no/fagartikkel/skolens-samfunnsmandat/171603>

Thorsen, D. A. (2022, 12. oktober). Politikk. *I store norske leksikon*. <https://snl.no/politikk>

Tjora, A. (2016). To gode bøker om tekstanalyse. *Sosiologisk tidsskrift*, 24(01), 63-67. DOI:[10.18261/issn.1504-2928-2016-01-04](https://doi.org/10.18261/issn.1504-2928-2016-01-04)

Tjora, A. (2020, 3. desember). Sosialkonstruktivisme. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/sosialkonstruktivisme>

Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utg.). Gyldendal.

Ulleberg, H. P. (2007). Diskursanalyse: et mulig bidrag til utdanningshistorisk forskning. *Barn – forskning om barn og barndom i Norden*, 25(1). <https://doi.org/10.5324/barn.v25i1.3595>

UNESCO (1994). The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education. Hentet 04.12.22 fra <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427>

UNICEF (2022). «For every child». *Inclusive education - Every child has the right to quality education and learning*. Hentet 04.12.22 fra <https://www.unicef.org/education/inclusive-education>

Universitet i Oslo (2022, 29. juni). *Spesialundervisning som virker*. *Institutt spesialpedagogikk*. <https://www.uv.uio.no/isp/om/aktuelt/arrangementer/spesialpedagogiske-tiltak-som-virker.html>

Utdanningsdirektoratet (2010). *Internasjonale studier om norsk skole* (Temanotat 2010:2). [https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/temanotat/internasjonale studier om norsk skole temanotat.pdf](https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/temanotat/internasjonale_studier_om_norsk_skole_temanotat.pdf)

Utdanningsnytt. (2013, 28. januar). *Fra dårligst til best på 1-2-3*. <https://www.utdanningsnytt.no/grunnskole/fra-darligst-til-best-pa-1-2-3/198394>

Uthus, M., Moen, T. Sæteren, A.-L. & Kirkevold, L (2018, 06. juni). Spesialundervisningen i den norske grunnskolen er for dårlig. *Adressa.no. Midtnorsk debatt*.

<https://www.adressa.no/midtnorskdebatt/i/dmeW4z/spesialundervisningen-i-den-norske-grunnskolen-er-for-darlig>

Uthus, M. (2019, 11. november). Spesialpedagogikk – fem gamle myter og nye muligheter.

Utdanningsnytt.no. <https://www.utdanningsnytt.no/fagartikkel-spesialpedagogikk-spesialundervisning/fagartikkel-spesialpedagogikk--fem-gamle-myter-og-nye-muligheter/219553>

Uthus, M. (2021, 17. november). Spesialpedagogikk for morgendagens skole – nye mål og ny mening. *Utdanningsnytt.no*.

<https://www.utdanningsnytt.no/fagartikkel-inkludering-spesialpedagogikk/spesialpedagogikk-for-morgendagens-skole-nye-mal-og-ny-mening/302805>

Wæhle, E. (2022, 01. september). Doxa. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/doxa>

Vedlegg 1 – Ekvivalenskjeder

Ekvivalenskjeder - tilpasset opplæring

- Opplæringslova §1-3 skal tilpassast evnene og førerretningane hjå den enkelte eleven, lærlingene, praksiskandidaten og lærerkandidaten s. 340
- Organisering, av opplæringa, de pedagogiske metodene og progresjon i opplæringa skal tilpassast den enkelte elevs forutsetningar og evner s. 340
- innanfor fellesskapet er et grunnleggjande element i fellesskolen s. 343
- elevene skal kunne gi noe til fellesskapet og også kunne oppleve glede ved å mestre og nå måla sine s. 343
- kjennetegnes i bruk av lærestoff, arbeidsmåtar, og læremiddel og variasjon i organisering og intensitet i opplæringa s. 343
- lærerne skal innanfor fellesskapets rammer tilrettelegge undervisninga slik at alle får best mogleg utbytte av opplæringa s. 344
- lik sjansar til å realisere moglegheiter for faglig og sosial læring
- ut fra den enkelte elevs evner og forutsetningar
- praktisk hjelp og støtte i uten fatter vedtak om spesialundervisning s. 347
- bruk av assistent kan vere en del av tilpassinga
- legge til rette
- endringslova fra 1975
- elevtilpasset opplæring
- funksjonshemmede integreres inn i skolen s. 348
- den politiske betegnelsen har variert over tid i bruk og innhald
- integrering/inkludering/individualisering/fellesskap s. 348, 366
- inkluderende perspektiv
- for alle og alle område
- rammen er fellesskapet og felles lærestoff s. 348
- politiske dokumenter uttrykkelige i innhaldsbeskrivelsen
- utfordringane å skille fra spesialundervisning s. 348, 351
- likeverdighet s. 349
- respekt s. 349
- forstås som læringsfellesskap og undervisningskvalitet s. 349

- så mange som mulig får tilfredsstillende utbytte s. 349
- rektorer virker mest positive til å styrke arbeidet med tilpasset opplæring s. 351
- blir vurdert som krevende, tung og utfordrende å arbeide med s. 351
- på tross av betydelig politisk satsing på tilpasset opplæring så øker spesialundervisning s. 352
- mange enkeltvedtak gir færre midler til tilpasset opplæring s. 356
- bekymring for at skoler ikke oppfyller plikten s. 361
- kunne frigjøre ressurser for flere fleksible løsninger innen tilpasset opplæring s. 366
- ikke god og treffsikker nok s. 366
- bør ikke videreføres i ny lov s. 366
- hensiktsmessig å endre s. 366
- foreslår å innføre ny betegnelse for å beskrive innholdet på en mer hensiktsmessig måte = universell opplæring eller universelt utformet opplæring s. 366

Differenskjeder - tilpasset opplæring

- spesialundervisning s. 333, 334, 366, 367

Ekvivalenskjeder – universell opplæring

- tilpasset opplæring i vid forstand s. 366
- universelt utformet opplæring s. 366
- = universell i likestillings- og diskremineringsloven s. 367
- opplæring innenfor et fellesskap s. 367
- det mangfoldige fellesskapet s. 367
- deltagelse i et læringsfellesskap s. 367, 369
- utforming av fysiske forhold og den pedagogiske opplæringen s. 367
- skal kunne brukes av alle s. 368
- «hovedløsning» s. 369
- elevene får realisert potensialet innenfor fellesskapet s. 369
- skal favne alle i fellesskap s. 369
- utdanningssystemet i størst mulig grad må tilpasses elevene s. 369
- ikke begrenset til undervisning i klasserommet s. 369

- skal gjelde for opplæringen generelt s. 369
- helhetlig tenkning s. 369
- god læring s. 369
- inkluderende læringsmiljø s. 369

Differenskjeder – universell opplæring

- spesialløsninger unngås s. 368
- minst mulig behov for egne ordninger for enkeltelever s. 369
- ikke elevene som må tilpasse seg utdanningssystemet s. 369

Ekvivalenskjeder – intensiv opplæring

- opplæringsloven § 1-4
- særbestemmelse om krav s. 341
- (tidlig innsats) for elever på 1. til 4. trinn s. 341, 369
- i lesing, skriving eller regning s. 341
- rask og egnet opplæring slik at forventet progresjon blir nådd s. 341
- ran i en kort periode gis som eneundervisning s. 341, 351 (Stoltenberg-utvalget foreslår en støttemodell med 3 nivåer. 1) Gis tilpasset støtte i ordinær undervisning. 2) Intensiv opplæring i kortere perioder. 3) Spesialundervisning etter sakkyndig vurdering
- er en del av den tilpassede opplæringen § 1-4 gir kommune og fylkeskommune plikt til å tilpasse opplæringen s. 341, 365
- en begrenset periode s. 365
- når det er nødvendig s. 365
- en ulempe med skjerpede krav til intensiv opplæring s. 365
- sårbart tilbud for eventuelle innsparingstiltak s. 365
- innebærer økonomiske og administrative konsekvenser s. 365
- flere lærerressurser s. 365
- mindre behov for individuell tilretteleggingen av opplæringen (spesialundervisning) s. 365
- frigjøre ressurser fra individuell tilrettelegging til styrking av intensiv opplæring s. 365
- tidlig innsats s. 369
- betegnelsen bør ikke brukes s. 369

- opplæringen på dette nivået (1-4) ikke nødvendigvis må være intensiv s. 369
- hensikten med intensiv opplæring er kort vei til hjelp og at hjelpen skal komme raskt s. 370
- krever ikke sakkyndig vurdering s. 370
- ikke klagerett s. 370

Differenskjeder – intensiv opplæring

- ikke en individuell rett s. 341

Ekvivalenskjeder – forsterket innsats

- ny betegnelse s. 367
- skal erstatte intensiv opplæring s. 367
- all opplæring s. 379
- for elever på alle trinn s. 380
- kan vare i kort eller lengre periode s. 380
- elever kan få eneundervisning i en kort periode uten at det er gitt samtykke s. 380
(spesialundervisning blir fremstilt som segregerende og at den gis utenfor fellesskapet og som eneundervisning kan være stigmatiserende og ekskluderende og kan være årsak til at det bør fjernes – men dette er jo faktisk en opprettholdelse av det samme – og hvorfor er det nå greit – og nå kan slik undervisning gjøres uten samtykke fra elev/foreldre og er dette i tråd med barnekonvensjonen hvor barn har rett til å bli hørt)
- skolens plikt å gi s. 380

Differenskjeder – forsterket innsats

- skal ikke begrenses til lesing, skriving, og regning s. 379

Ekvivalenskjeder – spesialundervisning

- individuell rett s. 341, 345

- består av en rekke tiltak som metodikk, lærerressurser, organisering og opplæring, praktisk tilrettelegging og fysisk tilrettelegging i form av særskilt utstyr og særskilt tilpassede læremidler s. 345, 348
- organisering i den ordinære gruppen/i mindre elevgrupper/i enetimer s. 345
- likeverdig opplæringstilbud s. 345
- innhold og omfang skjønnsmessig vurdert s. 345
- overlapper reglene i kapittel 9A - retten til et trygt og godt skolemiljø s. 345.
- ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen
- arbeidsplass ikke er tilpasset elevens behov kan gi rett til vedtak i § 5-1 og tilsvarende i §9 A-7 s. 345, 346
- personlig assistanse – kan inngå i vedtak s. 346
- noen trenger langt større oppfølging s. 347
- elever med nedsatt funksjonsevne
- integrering s. 348
- utfordrende å skille den fra ordinær undervisning s. 348
- elever med særlig opplæringsbehov
- har krav på tilrettelagt opplæring s. 350
- vanskelig å skille fra tilpasset opplæring
- krevende og tung å arbeide med s. 351
- mer komplisert område å arbeide med enn skolemiljø s. 351
- kompleksiteten på feltet er så stor s. 351
- utfordringer på spesialundervisningsområdet s. 351
- lite frihet knyttet til saksgang s. 351
- generelt få ned bruk av den s. 351
- en rekke utfordringer med dagens tilbud s. 351
- til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging s. 351
- kunnskapsgrunnlaget og utfordringene kjent i mange år s. 351
- hjelpen kommer for sent s. 351
- ansatte uten formell kompetanse s. 351
- fører til manglende tilhørighet s. 352
- lite på systemrettet arbeid s. 352
- forventninger til elevene er for lave s. 352
- langt flere har behov for hjelp og støtte s. 352
- realiser ikke alltid læringspotensialet s. 352

- de som får det trives dårligere, har mer negativ adferd, har svakere relasjoner til medelever, lavere motivasjon og dårligere progresjon s. 352
- flere gutter enn jenter får den s. 352
- øker i antall mottagere s. 352
- avgjørende at den gis av kvalifiserte lærere s. 352
- nedprioritering av kompetanse bidrar til dårligere læringsutbytte s. 352
- er ikke god nok s. 352
- elevens potensiale blir ikke utnyttet s. 352
- ikke et midlertidig tilbud s. 354
- i egen gruppe med en lærer s. 355
- i ordinær klasse med assistent der lærer har ansvar s. 355
- tas ut av klassen og får opplæring alene med hver sin assistent s. 355
- på bekostning av deltagelse i klassefellesskapet s. 356
- jo større skolen er – jo flere får den utenfor den ordinære undervisningen s. 356
- på små skoler får flere den alene s. 356
- ressurser påvirker hvordan den organiseres s. 356
- flere enkeltvedtak fører til mindre tilpasset opplæring s. 356
- store forskjeller i tildeling av summer mellom kommunene s. 356
- målsetting at færre skal trenge det s. 356
- dårlig kvalitet s. 359
- synonymt med segregering s. 359
- bør ikke utelukkes for de med høyt læringspotensiale s. 359
- økonomiske hensyn vektlegges s. 359
- regelverket er uklart s. 361
- skapt et uriktig bilde om at den ikke virker s. 361
- kan ha god effekt når den gjennomføres på en god måte s. 361
- problemet er hvordan opplæringen gis og den varierende kompetansen s. 361
- krever ressurser og kompetanse s. 361
- aleneundervisning s. 361
- segregert undervisning s. 361
- gis som et «pakkeforløp» s. 361,362
- behov for individuell tilrettelegging s. 362
- styrke den tilpassede opplæringen slik at behovet for den blir minst mulig s. 362
- mange kommuner har vedvarende høyt antall som får den s. 362

- vil alltid finnes elever med behov for tilpasninger s. 362
- gjelder elever med langvarige og omfattende behov s. 362
- individuell tilrettelegging s. 362
- en individuell rett til individuelt tilrettelagt opplæring innebærer rett til å klage på opplæringstilbudet s. 363
- en rettighet innebærer økt rettssikkerhet for den enkelte s. 363
- utvalget foreslår at dagens rett til spesialundervisning videreføres, men omarbeidelser når det gjelder terminologi og hva retten skal inneholde s. 363
- en ny terskel for rett til spesialundervisning må bli innarbeidet og akseptert før det blir en reduksjon s. 365
- fremmer et kategorisk perspektiv s. 365
- diagnose s. 365
- oppleves som stigmatiserende og kan bidra til ekskludering s. 366
- upresis og utdatert betegnelse s. 370
- undervisningen som gis er spesiell s. 370
- harmonerer dårlig med virkeligheten s. 370
- unødvendige assosiasjoner om at noen ikke er normale og trenger noe spesielt s. 370

Differenskjeder – spesialundervisning

....

Ekvivalenskjeder – individuelt tilrettelagt opplæring

- ny betegnelse klar parallell s. 366
- =individuelt i likestillings- og diskrimineringsloven s. 367
- spesialundervisning s. 367
- tilpasset opplæring innenfor felleskapet s. 367
- tonet ned i fordel for felleskapet s. 367
- manglende tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring gir en individuell rett s. 367
- minst mulig s. 367
- et behov for et annet opplegg enn universell opplæring s. 369
- spesielløsning s. 369

Differenskjeder – individuelt tilrettelagt opplæring

- ordinær opplæring s. 367

Vedlegg 2 - Tilpasset opplæring

Tilpasset opplæring Total 136 i hele dokumentet	
Det følger av opplæringsloven § 1-3 at «[o]pplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidat.» I forarbeidene til bestemmelsen er det understreket at både organiseringen av opplæringen, de pedagogiske metodene og progresjonen i opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs forutsetninger og evner.	S 340
Bestemmelsene i §§ 1-3 og 1-4 gir kommunen og fylkeskommunen plikt til å tilpasse opplæringen, men elevene har ikke en korresponderende individuell rett. 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. 341
Om en elev skal få spesialundervisning eller ikke, vil ofte være avhengig av hvilke organisatoriske og pedagogiske tiltak skolen har satt inn i den ordinære opplæringen. Hvis den ordinære opplæringen er god, kan det føre til mindre behov for spesialundervisning. Reglene om spesialundervisning må derfor ses i sammenheng med reglene om tilpasset opplæring.	s. 341
Blinde og sterkt svaksynte elever er gitt særskilte rettigheter i opplæringsloven §§ 2-14 og 3-10, og hørselshemmede elever har en særlig rett til opplæring i og på norsk tegnspråk etter §§ 2-6 og 3-9. I tillegg er plikten til tilpasset opplæring og retten til spesialundervisning for elever som helt eller delvis mangler tale, og som derfor har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), presisert i §§ 2-16 og 3-13.	s. 342
Personer som ikke er ansatt i en undervisningsstilling, såkalte assistenter, kan hjelpe til i opplæringen dersom (1) de får nødvendig veiledning, (2) eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen og (3) de ikke har ansvaret for opplæringen. Dette gjelder både i tilpasset opplæring og i spesialundervisning og følger av opplæringsloven § 10- 11. Assistenter kan ikke ha selvstendig ansvar for opplæringen, og skolen kan derfor ikke benytte en assistent	s. 342

<p>som lærer. Dette er en følge av at det er fastsatt egne krav til kompetanse for å kunne ansettes som lærer, og for å kunne undervise i enkelte fag.</p>	
<p>I Prop. 81 L (2016–2017) side 327 er det slått fast at likestillings- og diskrimineringsloven § 21 ikke gir rettigheter utover det som følger av opplæringsloven: Reglene overlapper med reglene om individuelt tilpasset opplæringstilbud, spesialundervisning og krav til fysisk og psykososialt miljø i opplæringslova. Likestillings- og diskrimineringsloven § 21 legger føringer for hvordan tilbudet ved skole- og utdanningsinstitusjoner skal utformes og utføres, men gir ikke nye materielle rettigheter utover det som følger av sektorlovgivningen.</p>	S 343
<p>Hva som menes med tilpasset opplæring, var tidligere beskrevet i læreplanverket i delen «Prinsipper for opplæringen»: Tilpassa opplæring innanfor fellesskapet er eit grunnleggjande element i fellesskolen. Opplæringa skal leggjast til rette slik at elevane skal kunne gi noko til fellesskapet og også kunne oppleve gleda ved å meistre og å nå måla sine. [...] Tilpassa opplæring for kvar einskild elev er kjenneteikna ved variasjon i bruk av lærestoff, arbeidsmåtar og læremiddel og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringa.</p>	s. 343
<p>Tilpasset opplæring dreier seg med andre ord om at lærerne – innenfor fellesskapets rammer – skal tilrettelegge undervisningen slik at alle elever skal få best mulig utbytte av opplæringen. Opplæringen skal gi elevene lik sjanse til å realisere sine muligheter for faglig og sosial læring, ut fra den enkelte elevs evner og forutsetninger.</p>	s. 344
<p>Inkludering er et viktig prinsipp for opplæringen på lik linje med tilpasset opplæring. I ny overordnet del av læreplanene er et inkluderende læringsmiljø fastsatt som et av prinsippene for skolens 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. Inkludering er understreket blant annet i Salamanca-erklæringen som ble vedtatt på UNESCOs World Conference on Special Needs Education i 1994. Norge var et av flere land som sluttet seg til erklæringen. Å være inkludert vil si at elevene skal kunne delta i skolens læringsfellesskap sammen med andre elever. Dette innebærer at den enkelte elev skal kunne oppleve sosial</p>	s. 344

<p>tilhørighet og sosialt fellesskap med jevnaldrende, samtidig som opplæringen er tilpasset individuelle evner og forutsetninger slik at eleven lærer og utvikler seg både personlig og faglig. Prinsippet om inkludering kommer til uttrykk i opplæringsloven blant annet i regelen om at elevene skal deles inn i klasser som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet (§ 8-2), og regelen om at alle elever har rett til å tilhøre et trygt og godt læringsmiljø (§ 9 A-2).</p>	
<p>Alle elever har et læringspotensial, men noen elever lærer raskere og tilegner seg mer kompleks kunnskap sammenlignet med jevnaldrende. Barn som er mer faglig avanserte enn andre barn, blir gjerne omtalt som barn med stort potensial for læring. Studier viser at mellom 10 og 15 prosent av elevene kan være elever med stort læringspotensial.³ Retten til spesialundervisning gjelder ikke for disse elevene, men plikten til å gi tilpasset opplæring gjelder for alle elever, inkludert dem som lærer raskere enn andre, elever som har spesielle talent, og elever som har potensial til å nå de høyeste faglige nivåene.</p>	s. 344
<p>Elever med stort læringspotensial kan underprestere, miste motivasjonen og til og med droppe ut av skolen til tross for sitt høye læringspotensial. Disse elevenes faglige potensial krever tilrettelegging og oppfølging i et inkluderende læringsmiljø slik at både eleven og samfunnet skal kunne dra nytte av potensialet. Dersom læringsmiljøet hadde vært rikt og responderende og imøtekom alle elevers behov, ville kategoriseringen kanskje vært unødvendig.⁷ Konsekvensene av manglende tilrettelegging er for mange barn og unge med stort potensial for læring, at de utsettes for belastninger med alvorlig mistrivsel og emosjonelle problemer, og at de mister muligheten til å utnytte sitt potensial for læring.⁸ Derfor er kunnskap om hva slags læringsbehov disse elevene har, og hva tilpasset opplæring for denne elevgruppen betyr, nødvendig for å øke deres mulighet til å oppnå et bedre læringsutbytte.</p>	s. 344-345
<p>Lovbestemmelsene om ASK presiserer og synliggjør det som følger av bestemmelsene om tilpasset opplæring etter § 1-3 og spesialundervisning etter § 5-1 og inneholder ingen rettigheter ut over det som følger av disse bestemmelsene.</p>	s. 345
<p>Det generelle prinsippet om elevtilpasset opplæring ble slått fast i grunnskoleloven § 7 nr. 1 ved endringsloven av 1975. Dette innebar at det ble satt som mål at all opplæring i grunnskolen så langt som mulig skulle bli tilpasset den enkelte elevs evner og</p>	s. 348

<p>forutsetninger. I forarbeidene til endringsloven av 1975¹⁷ ble det pekt på som et mål at funksjonshemmede i størst mulig utstrekning skulle bli integrert i den vanlige skolen. Fullstendig integrering ble imidlertid ikke funnet pedagogisk eller ressursmessig realistisk på det daværende tidspunktet.¹⁸ I 1987 ble grunnskole loven § 13 nr. 1 endret med sikte på en innskjerping av prinsippet om at alle barn så langt mulig skulle gå på den skolen de geografisk hørte til.</p>	
<p>I opplæringsloven av 1998 ble tilpasset opplæring som generelt mål i grunnskolen, ført videre. Samtidig ble dette lovfestet også for den videregående opplæringen.¹⁹ Reglene om spesialundervisning i grunnskolen og i den videregående opplæringen ble også videreført.</p>	s. 348
<p>I artikkelen Hvorfor tilpasset opplæring er så vanskelig²⁰ beskriver Jenssen & Lillejord fire epoker i tilpasset opplæring: en integreringsepoke, en inkluderingsepoke, en individualiseringsepoke og en fellesskaps- og kvalitetsepoke. Artikkelforfatterne skriver at ulike politiske regimer har tatt uttrykket «tilpasset opplæring» i bruk og fylt det med sitt innhold ut fra politiske ideologier og rådende verdier.</p>	s. 348
<p>Den første epoken som beskrives, er fra 1975 til 1990. Epoken var preget av nedleggelse av spesialskolene og av integrering. I artikkelen framheves det at tilpasset opplæring hadde en sentral plass i integreringsarbeidet, at tilpasset opplæring på ulike måter ble koblet til økonomi, ressurser og spesialpedagogikk, og at tilpasset opplæring handlet om at spesielle grupper skulle innpasses i fellesskapet.</p>	s. 348
<p>Den andre epoken som beskrives, er fra 1990 til 1996. Artikkelforfatterne skriver at inkludering, fellesskap, deltakelse og faglig og sosialt utbytte var sentralt i skolepolitikken, og at framstillingen av tilpasset opplæring i denne perioden er svært ulik den forfatterne fant i den første perioden. De uttaler følgende: 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</p>	s. 348

<p>I den tredje perioden, fra 1997 til 2005, ble tilpasset opplæring i økende grad omtalt som skolens tilpasning av opplæringen til den enkelte elev. Artikkelforfatterne viser til St.meld. nr. 30 (2003– 2004) Kultur for læring, der tilpasset opplæring ble forstått som individualisering av opplæringen: Vi skal strekke oss etter idealet om å gi alle elever tilpasset og differensiert opplæring ut fra deres egne forutsetninger og behov. Alle elever er likeverdige, men ingen av dem er like. Både «teoritrotte» og «teoritørste» elever skal møtes med respekt.</p>	<p>s. 348-349</p>
<p>Den fjerde og siste epoken som omtales i artikkelen, fra 2005 og framover, kjennetegnes ifølge artikkelforfatterne av at tilpasset opplæring forstås som et læringsfellesskap og som undervisningskvalitet. Den individuelle tilpasningen er tonet ned til fordel for fellesskapet. Målet er å bedre kvaliteten på undervisningen. God tilpasset opplæring er god og variert undervisning som gjør at så mange elever som mulig får et tilfredsstillende utbytte.</p>	<p>s. 349</p>
<p>Verken Grunnloven eller menneskerettskonvensjoner krever en internrettslig lovgivning som gir personer med særlige behov individuelle rettigheter med klageadgang på dette feltet. Heller ikke foreligger grunnlovsmessige eller folkerettslige krav til hvordan beslutningsprosesser skal være, eller hvordan gjennomføringen av tilpasset opplæring skal skje ved den enkelte skole eller opplæringsinstitusjon. [...]</p>	<p>s. 350</p>
<p>I oppdraget ønskes endelig at betenkningen omhandler grensen mellom universell tilrettelegging og individuell tilpassing av opplæringen. Den grunnleggende ideen bak universelt tilrettelagt opplæring (tilpasset opplæring) er at opplæringen skal gjennomføres slik at så mange som mulig, uavhengig av funksjonsevne, kan få forsvarlig utbytte av opplæringen. Målet er at særløsninger (spesialundervisning) om mulig kan unngås. Positiv særbehandling kan være nødvendig når den universelle utformingen av opplæringen er utilstrekkelig.</p>	<p>s. 350</p>
<p>Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner avga sin utredning²⁵ til Kunnskapsdepartementet i februar 2019. I utredningens kapittel 13.5 omtales tilpasset opplæring for alle elever i grunnskolen. Ekspertutvalget foreslår at alle skoler skal ha en støttemodell med tre nivåer. Hensikten er å gi alle elever opplæring innen den ordinære undervisningen og innenfor læreplanens rammer. Basert på lærernes vurdering, skal elevene raskt få den støtten de trenger, og hjelpen skal gis i alle fag på alle trinn. Det er</p>	<p>s. 350-351</p>

<p>først når eleven trenger spesialundervisning, som er det tredje nivået, at det er nødvendig med en sakkyndig uttalelse. Ekspertutvalget ønsker ikke å fjerne elevenes individuelle rett til spesialundervisning, men det ønsker at færre elever skal trenge spesialundervisning. Ekspertutvalget foreslår å innføre et lovkrav om at enkeltvedtak om spesialundervisning utløser rett til slik undervisning fra personell med relevant pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse i 80 prosent av det tildelte antallet timer til spesialundervisningen. Utvalget ønsker også å innføre som en plikt, at alle skoler med barnetrinn må ha minst én lærerspesialist i begynneropplæring. Ekspertutvalget anbefaler å – innføre lovkrav om at alle skoler skal ha en støttemodell med tre nivåer: tilpasset støtte i ordinær undervisning, intensiv opplæring i kortere perioder og spesialundervisning etter sakkyndig vurdering – innføre lovkrav om at enkeltvedtak om spesialundervisning utløser rett til spesialundervisning med personell med relevant pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse i 80 prosent av timetallet som vedtaket omfatter – innføre en plikt om at hver skole med et barnetrinn skal ha minst én lærerspesialist i begynneropplæring på 1. til 4. trinn</p>	
<p>I studien ble det fokusert på saksområdene spesialundervisning og skolemiljø, der individuelle rettigheter er gitt til elevene, samtidig som de representerer områder der rommet for skjønnsutøvelse er relativt stort. Begge områdene blir av informantene vurdert som krevende og «tunge» å arbeide med, men det er særlig spesialundervisning og grenseoppgangen til tilpasset opplæring som oppfattes som særlig utfordrende. Dette har ifølge OsloMet sannsynligvis sammenheng med at det ofte vil være stor diskrepans mellom elevenes rettigheter og hva ressurs situasjonen gjør det mulig å få til rent faglig. Dette betyr også at minimumsprosedyrer som etableres på disse områdene, bare til en viss grad kan støtte kommunene i deres streben etter å etterleve reglene. Det er den faglig-pedagogiske kompetansen og de tilgjengelige ressursene som gjør det utfordrende å etterleve reglene.</p>	s. 351
<p>Dette har delvis med skoleslag å gjøre, som at videregående skoler har mindre problematikk knyttet til skolemiljø, men også at kompleksiteten på feltet spesialundervisning er så stor – forholdet til tilpasset opplæring, samarbeid med pedagogisk-psykologisk tjeneste, økonomi, tid og kompetanse. Utfordringene på spesialundervisningsområdet synes også å ha sammenheng med liten grad av opplevd</p>	s. 351

<p>frihet i rutinene på skolen gitt hvordan rektorene her er bundet til den formelle saksgangen for at elevene skal få spesialundervisning. [...]</p>	
<p>[...] Andre rektorer igjen fremhever et godt samarbeid med PP-tjenesten, men av de kommunale lederne, skolelederne og lærerne er det rektorene som virker mest positive til å styrke arbeidet med tilpasset opplæring gjennom å redusere formelle rutiner, knytte PP-tjenesten nærmere til skolen og generelt få ned bruk av spesialundervisningen. Dette kan sannsynligvis også knyttes til bruk av de økonomiske ressursene som skolene har til rådighet.</p>	s. 351
<p>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. I dag er det dobbelt så mange elever som får spesialundervisning, som for tretti år siden. I skoleåret 2018–2019 hadde 7,8 prosent av elevene vedtak om spesialundervisning. Toppåret var 2011–2012 da 8,6 prosent av elevene hadde vedtak om spesialundervisning.</p>	s. 352
<p>Ekspertgruppen for barn og unge med særskilt tilrettelegging beskriver også denne praksisen: Det er vanlig at kommunene tildeler økonomiske midler i en pott til skolen og at det er opp til rektor å disponere midlene til sin skole. Tilbakemeldingene fra kommunene er derfor at de får færre midler til tilpasset opplæring jo flere elever med enkeltvedtak de har.</p>	s. 356
<p>Referansegruppen Barneombudet har i innspill⁵³ til utvalget pekt på følgende problemer når det gjelder tilpasset opplæring og spesialundervisning: – mangel på kompetanse hos personalet – utstrakt bruk av ufaglærte og assistenter – uklare krav til tilpasset opplæring – mangelfull etterlevelse av reglene</p>	s. 359
<p>Barneombudet uttaler at de nevnte forholdene fører til at spesialundervisningen har dårlig kvalitet, og at Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging mener det samme. Barneombudet uttaler videre: Tilpasset opplæring må forstås som et prinsipp som gjelder all opplæring, der ordinær opplæring, intensivopplæring og spesialundervisning sees i sammenheng og brukes fleksibelt. Et helhetlig og tilpasset</p>	s. 359

<p>opplæringstilbud forutsetter at PP-tjenestens mandat utvides, slik at de også får et ansvar for å støtte skolen i arbeidet med å tilpasse ordinær undervisning</p>	
<p>Barneombudet mener at følgende forutsetninger må være på plass for å gi en mer helhetlig tilpasset opplæring: – Den ordinære opplæringen må bli bedre, med tydeligere krav til tidlig innsats og tilpasset opplæring. – Det må settes tydeligere krav til hvordan spesialundervisningen skal planlegges, gjennomføres og evalueres. – PP-tjenesten må styrkes, og komme tettere på elevene og skolen. Tjenesten må få en tydeligere rolle i å følge opp elevenes utbytte av spesialundervisningen. – Elevene må sikres en rett til undervisning av lærere med god kompetanse.</p>	s. 359
<p>Barneombudet foreslår at PP-tjenestens mandat utvides til også å omfatte tilpasset opplæring og intensivopplæring, og at det bør vurderes en norm for bemanning og krav til kompetanse.</p>	s. 359
<p>Barneombudet mener også at loven må utformes på en pedagogisk og oversiktlig måte. Loven kan med fordel være mindre detaljert på noen områder, men på området tilpasset opplæring og spesialundervisning er det nødvendig med mer utfyllende regler.</p>	s. 359
<p>Skolelederforbundet er opptatt av opplæringsbegrepet og forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning.⁵⁶ Skolelederforbundet mener at klageadgang på individnivå er viktig å opprettholde, «men at det må tydeliggjøres hva den individuelle rettigheten innebærer på det enkelte området. Svært ofte er det snakk om ressurser». Forbundet peker på at regelverket på opplæringsområdet regulerer viktige rettigheter for barn, unge og voksne.</p>	s. 359-360
<p>Foreningen Lykkelige barn skriver i et innspill til utvalget⁶² at familier med barn med høyt potensial for læring opplever at regelverket er uklart og noen ganger til hinder for god oppfølging av deres barn. Foreningen ønsker at det skal komme tydeligere fram at alle elever, også de med høyt potensial for læring, skal få tilpasset opplæring. Foreningen ønsker også en klargjøring av PP-tjenestens ansvar for elever som har høyt potensial for læring.</p>	s. 361

<p>Professor Monica Melby-Lervåg, UiO, Institutt for spesialpedagogikk, har skrevet et innlegg til utvalgets hjemmeside om spesialundervisning og tilpasset opplæring.⁶³ Melby-Lervåg mener det er skapt et uriktig bilde av at spesialundervisning ikke virker. Tvert imot viser undersøkelser at spesialundervisningen kan ha god effekt når den gjennomføres på en god måte, sier hun. MelbyLervåg mener at lovverket er godt, og at problemet er hvordan opplæringen gis og den varierende kompetansen til dem som underviser. Hun mener det skal være krav om spesialpedagogisk kompetanse for dem som gir spesialundervisning.</p>	s. 361
<p>Melby-Lervåg mener at tilpasset opplæring er et godt prinsipp, men det krever ressurser og kompetanse som skolen i varierende grad har. Det samme gjelder prinsippet om tidlig innsats på 1. til 4. trinn.</p>	s. 361
<p>Redd Barna uttrykker bekymring for at mange skoler ikke oppfyller plikten til å gi tilpasset opp læring.⁶⁴ Organisasjonen ønsker at plikten skal konkretiseres slik at det blir tydeligere krav til innhold og kvalitet. Redd Barna mener også at det bør vurderes om noe kan rettighetsfestes. Redd Barna viser til barnekonvensjonens artikkel 23 tredje avsnitt om barn med funksjonsnedsettelse og anbefaler at opplæringslovens § 9 A-7 videreføres med tilføyelser som gir ytterligere rettigheter for elever som trenger en arbeidsplass som er tilpasset deres behov. Organisasjonen ønsker at opplæringsloven skal sikre elever med nedsatt funksjonsevne bedre rettsvern, bedre tilrettelegging og en mer inkluderende skolehverdag på sin nærskole.</p>	s. 361
<p>Utvalget har også hatt flere møter med Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO). FFOs medlemsorganisasjoner framhever at elever har bedre utbytte av opplæring i et læringsfellesskap enn i eneundervisning, selv om segregert undervisning kan være best for noen elever. Elever og foreldre opplever at spesialundervisningen gis som et «pakkeforløp», og ønsker at spesialundervisningen skal være tilpasset den enkelte eleven. Det er ønskelig med kortere saksbehandlingstid, og det kan være mulig med en forenkling av saksbehandlingen. FFO mener at tidlig innsats og intensivopplæring må gjelde for alle trinn. Videre at det må gjennomføres en vurdering av tiltakene og læringsresultatene for elever som får spesialundervisning oftere enn én gang i året. FFO mener også at plikten til å gi tilpasset opplæring må tydeliggjøres.</p>	s.361-362

<p>Ekspertgruppen for spesialpedagogikk, etablert av Kunnskapsdepartementet i 2012, påpeker i sin rapport at enkelte elever har så sammensatte og komplekse utfordringer at de ikke kan avhjelpes innenfor rammene av tilpasset opplæring.⁷⁰ Etter utvalgets vurdering må derfor elever som skolen, av ulike grunner, ikke greier å gi tilfredsstillende utbytte av den tilpassede opplæringen, ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Utvalget foreslår derfor at dagens rett til spesialundervisning videreføres, men med omarbeidelser når det gjelder terminologi og hva retten skal inneholde.</p>	s. 363
<p>Utvalget har vurdert hvordan reglene om tilpasset opplæring og spesialundervisning bør innrettes, ut fra disse tre alternativene: – Dele opp dagens rett til spesialundervisning i separate rettigheter, ved å skille mellom rett til individuelt tilrettelagt opplæring på den ene siden og rett til personlig assistanse og individuell fysisk tilrettelegging på den andre siden. – Differensiere opplæringstilbudet avhengig av graden av tilrettelegging. – Endre retten til individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning) slik at den bare gjelder når det er aktuelt med avvik fra læreplanverket.</p>	s. 363
<p>Løsningen innebærer en omfattende begrensning av hvem som har rett til individuelt tilrettelagt opplæring sammenlignet med dagens regel om spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1. De elevene som har behov for avvik fra innholdet i læreplanen, vil ha rett til spesialundervisning. Alle de andre elevene vil få tilpasset opplæring.</p>	s. 365
<p>En fordel med en slik løsning er at flere elever vil bli inkludert i tilpasset opplæring. Løsningen vil kunne frigjøre ressurser og gjøre det mulig med flere fleksible løsninger innen tilpasset opplæring. En annen fordel kan være at målgruppen for spesialundervisning blir tydeligere definert enn i dag, men det må fortsatt gjøres en individuell vurdering av om eleven har «behov» for avvik fra læreplanen. Flere av høringsinstansene for Ekspertgruppen for barn og unge med særskilt behov foreslår denne modellen fordi de mener ordlyden «tilfredsstillende utbytte» i opplæringsloven § 5-1 er for vag. En tredje fordel er at løsningen vil kunne frigjøre skolens tid som brukes til å skrive enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner, og det vil kunne frigjøre tid for PP-tjenesten, som kan brukes til veiledning overfor skolene.</p>	s. 365-366
<p>Ulempen med løsningen er at mange elever vil miste retten til spesialundervisning de har i dag, hvis skolen ikke klarer å gi dem tilfredsstillende utbytte innenfor den tilpassede</p>	s. 366

<p>opplæringen. Skolen må likevel bruke tid på å utrede og følge opp en stor gruppe elever som ikke lenger vil ha rett til spesialundervisning, noe som forutsetter at skolen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å gjennomføre dette. Elever som trenger ekstra mye organisatorisk hjelp til å nå alle kompetansemålene, vil ikke lenger ha en individuell rett til denne hjelpen. Slik hjelp skal det tilrettelegges for innenfor tilpasset opplæring. Løsningen vil ekskludere elever som er kognitivt sterke, men som har andre utfordringer. Løsningen vil dessuten kunne føre til at skolen eller foreldrene, bevisst eller ubevisst, senker forventningene til elever som trenger omfattende tiltak innenfor tilpasset opplæring, slik at disse elevene får avvik fra læreplanen og dermed rett til spesialundervisning.</p>	
<p>Utvalget mener at betegnelsene «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>	s. 366
<p>Hvordan tilpasset opplæring forstås, har variert over tid, og pendelen har svingt fra inkludering, via individualisering til et mer felleskapsrettet innhold, se kapittel 31.4.1. Med tanke på det som nå synes å prege innholdet i og forståelsen av tilpasset opplæring, mener utvalget at det er hensiktsmessig å endre betegnelsen. Videre har utvalget sett hen til at uttrykket «spesialundervisning» oppleves som stigmatiserende og kan bidra til ekskludering. Det faktum at betegnelsen ikke bare er ord, men at den også utgjør rammen for innholdet den skal fylles med, gjør at utvalget ikke viderefører betegnelsen spesialundervisning i forslaget til ny lov</p>	s. 366
<p>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</p>	s. 366-367
<p>Betegnelsen tilpasset opplæring kan etter sin ordlyd oppfattes som særskilt eller individuell tilrettelegging av opplæringen, mens den i utdanningspolitikken er ment å bety</p>	s. 367

<p>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. Som nevnt i kapittel 31.4.1, har innholdet i tilpasset opplæring de siste 15 årene hatt læringsfellesskapet i fokus. Den individuelle tilpasningen er tonet ned til fordel for fellesskapet. Målet er å bedre kvaliteten på undervisningen. God tilpasset opplæring er variert undervisning som gjør at så mange elever som mulig får tilfredsstillende utbytte av opplæringen</p>	
<p>Prinsippene om en inkluderende skole og tilpasset opplæring er sentrale i norsk utdanningspolitikk. Begge ideene harmonerer med tankegangen som bygger på likhetsprinsippet, der skolen er definert som arena for alle. Prinsippet om tilpasset opplæring innebærer at alle elever i størst mulig grad skal inkluderes i den ordinære opplæringen.⁷² Dersom det ikke er mulig å gjennomføre ordinær opplæring på en slik måte at eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har eleven rett til individuell tilrettelegging av opplæringen, kalt «spesialundervisning» i dagens opplæringslov. Intensjonen er at den tilpassede opplæringen skal være best mulig, slik at behovet for individuell tilrettelegging blir minst mulig. Forutsetningen for en likeverdig, tilpasset opplæring for flest mulig, og individuell tilrettelegging for de få, er at den opplæringen som gis, er tilgjengelig for den enkelte, med hensyn til både bygninger, læremateriell, metoder og organisering, og at dette er tilrettelagt på en slik måte at det skaper et godt læringsmiljø for alle.</p>	s. 367
<p>Tilpasset opplæring kan ha en smal og en vid tilnærming. Den smale tilnærmingen er knyttet til oppfatningen av at tilpasning likestilles med konkrete tiltak, metoder og bestemte måter å organisere opplæringen på. Den vide tilnærmingen innebærer en pedagogisk plattform som preger hele skolens virksomhet. Den smale tilnærmingen innebærer ofte tiltak overfor enkelte elever, og den vide tilnærmingen krever en overordnet strategi for skolens virksomhet og retter seg dermed mot alle elever.⁷⁴ Tilpasset opplæring er ikke en statisk betegnelse og innebærer ikke én bestemt måte å gi opplæring på. Læreplanverket inneholder føringer for læring som er relevante for tilpasset opplæring, blant annet medvirkning, variasjon og inkludering</p>	s. 367
<p>Tilpasset opplæring i vid forstand kan betegnes som universell utforming av opplæringen, og utvalget foreslår derfor å endre betegnelsen tilpasset opplæring til universell opplæring.</p>	s. 367

<p>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.</p>	
<p>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</p>	s. 367
<p>På Halsen ungdomsskole har ledelsen og lærerne vært opptatt av at elevene skal få mulighet til å oppleve mestring ut fra sine faglige, personlige og sosiale forutsetninger, og at elevene skal få utfordringer å strekke seg etter. I og med at færre elever nå har vedtak om spesialundervisning, har det blitt mulig å øke ressursene skolen bruker til å styrke opplæringen for alle elevene innenfor ordinær undervisning. Ressurser som tidligere var knyttet til enkeltelever i enkeltvedtak om spesialundervisning, brukes i større grad til å styrke elevenes læring innenfor klassefellesskapet. Skolen har prioritert å bruke lærerressurser til å sette inn to lærere i klassen eller til å dele klassen i heterogene grupper i noen timer i sentrale fag. Dette krever at lærerne samarbeider godt. Denne måten å organisere opplæringen på gir større muligheter for tilpasset opplæring innenfor klassefellesskapet. Andelen som mottar spesialundervisning på skolen er gått ned fra ca. 18 prosent skoleåret 2014–2015 til ca. 6 prosent skoleåret 2019–2020. Omleggingen har vært testet ut skoleåret 2018–2019 og 2019–2020, og skolen jobber kontinuerlig med å finne gode måter å organisere opplæringen på. ... For å skape trygghet for at elevenes behov blir ivaretatt, har skolen lagt vekt på at foreldrene underveis har vært informert om omorganiseringen. Ved flere anledninger er ordningen diskutert i elevrådet, i Samarbeidsutvalget, i Foreldrenes arbeidsutvalg og på foreldremøter. God dialog mellom skolen og hver enkelt forelder og elev er viktig for å få til god tilpasset opplæring for elevene.</p>	s. 368

<p>Formålet med bestemmelsen i § 5-4 første avsnitt tredje setning om at skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak, er å sikre at skolen skal gjøre en grundig vurdering av om elevene kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, før en elev eventuelt blir henvist til PP-tjenesten. I forarbeidene til loven⁷⁸ står det at plikten til å prøve ut tiltak ikke gjelder de tilfellene hvor det er klart at elevens behov ikke kan løses innenfor rammene av ordinær opplæring. Utprøvingsplikten må ses i sammenheng med plikten til å gi alle elever tilpasset opplæring etter §§ 1-3 og 1-4 og PP-tjenestens plikt etter § 5-3 til å ta standpunkt til om elevens lave læringsutbytte kan avhjelpest innenfor den ordinære opplæringen.</p>	s. 373
<p>Plikten til å sette inn nødvendig tiltak følger av reglene om tilpasset opplæring, jf. opplæringsloven §§ 1-3 og 1-4, og regelen om at skolen skal prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet, jf. § 5-4 første avsnitt tredje setning</p>	s. 373
<p>Etter dagens regelverk gjelder som hovedregel de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning som for tilpasset opplæring. Det betyr at den som skal gi spesialundervisning, må oppfylle kompetansekravene i opplæringsloven for å kunne ansettes i undervisningsstilling og for å kunne gi opplæring i fag, se kapittel 38. Hovedregelen er at personer uten relevant og faglig kompetanse – det vil si lærerutdanning eller universitets- og høyskoleutdanning og praktiskpedagogisk utdanning (PPU) – ikke kan ansettes i undervisningsstilling.</p>	s. 374
<p>Dagens opplæringslov er ikke til 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.</p>	s. 375
<p>Etter dagenes regelverk skal det ikke fattes enkeltvedtak etter bestemmelsene om ASK, men enkeltvedtak om bruk av og opplæring i ASK kan fattes etter opplæringsloven § 5-1 eller etter § 9 A7 tredje avsnitt om tilrettelegging av arbeidsplassen, som kan omfatte fysisk tilrettelegging for ASK. Hvis ASK er en del av tilpasset opplæring, skal det ikke fattes enkeltvedtak. Dagens bestemmelser om ASK innebærer følgelig en dobbeltregulering, og det er presisert i lovens forarbeider at innholdet i bestemmelsene om ASK følger av reglene om tilpasset opplæring og spesialundervisning.</p>	s. 379

--	--

Vedlegg 3 - Universell opplæring

Universell tilrettelagt opplæring 139 treff i hele dokumentet	
Likestillings- og diskrimineringsloven § 17 første avsnitt gir personer med nedsatt funksjonsevnevern mot diskriminering ved at offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten, harplikt til «universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner».	s. 342
Hva som menes med universell utforming er definert i lovens § 17 andre avsnitt: Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse.	s. 342
Plikten til universell utforming vil langt på vei avhjelpe behovet for individuell tilrettelegging, eller særløsninger.	s. 342
Plikten til universell utforming gjelder ifølge § 17 tredje avsnitt ikke utforming eller tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten.	
I oppdraget ønskes endelig at betenkningen omhandler grensen mellom universell tilrettelegging og individuell tilpassing av opplæringen. Den grunnleggende ideen bak universelt tilrettelagt opplæring (tilpasset opplæring) er at opplæringen skal gjennomføres slik at så mange som mulig, uavhengig av funksjonsevne, kan få forsvarlig utbytte av opplæringen. Målet er at særløsninger (spesialundervisning) om mulig kan unngås. Positiv særbehandling kan være nødvendig når den universelle utformingen av opplæringen er utilstrekkelig.	s. 350
Noe enkelt sagt må relasjonen mellom universell tilrettelegging og individuell tilpassing fastlegges individuelt. Dersom en elev er full ut tjent med universell tilrettelegging, bortfaller behovet for individuell tilpassing og vice versa	s. 350

--	--

<p>Figur 31.5 Forslag til ny modell</p> <p>Kilde: Opplæringslovutvalget</p> <div data-bbox="189 327 603 741" style="text-align: center;"> </div> <p>Figur 31.5 Forslag til ny modell Kilde: Opplæringslovutvalget</p> <p>Forslaget til ny modell er skissert i figur 31.5.</p>	<p>s. 366</p>
<p>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 Ved å endre betegnelse som nevnt ovenfor, får man samme ordpar som i likestillings- og diskrimineringsloven: universell og individuell.</p>	<p>s. 366-367</p>
<p>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.</p>	<p>s. 367</p>
<p>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</p>	<p>s.367</p>

<p>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.</p>	
<p>Betegnelsen universell utforming var opprinnelig brukt i forbindelse med utformingen av fysiske forhold, men brukes i dag på de fleste samfunnsområder. På utdanningsområdet er betegnelsen brukt i en veiledningsbrosjyre fra 2008 om universell utforming og individuell tilrettelegging i høyere utdanning og knyttes til den pedagogiske delen av opplæringen.</p>	S 367
<p>Den grunnleggende ideen bak universell utforming 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 spesialløsninger unngås. Prinsippet anvendes ved utvikling av produkter, tjenester, bygg, IKT, infrastruktur mv</p>	s. 368
<p>I FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, artikkel 2, defineres universell utforming slik: Med «universell utforming» menes utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og en spesiell utforming. «Universell utforming» skal ikke ute lukke hjelpemidler for bestemte grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne når det er behov for det.</p>	s. 368-369
<p>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 der det er behov for et annet opplegg enn det læreren kan gi gjennom universell opplæring, gis individuelt tilrettelagt opplæring.</p>	s. 369
<p>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 enkeltelever. 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 slik at elevene nås og utfordres</p>	s. 369

<p>Bruk av digitale verktøy i opplæringen gir nye muligheter til å gi universelt utformet opplæring. Digitale læremidler åpner for nye undervisningsformer og arbeidsmåter, og elevene kan delta i nye læringsfellesskap og samarbeide og dele kunnskap på nye måter. Tilgangen til interaktive oppgaver gir gode muligheter til å nivå-differensiere opplæringen når det er hensiktsmessig, og å la elever repetere før de går i gang med nye temaer.</p>	s. 369
<p>I betegnelsen universell opplæring legger utvalget at opplæringen – så langt det er mulig – skal favne alle elevene i et fellesskap. Skolen som virksomhet skal med andre ord legge til rette for og bidra til at alle elevene lærer og utvikler sitt læringspotensial gjennom deltakelse i et læringsfellesskap. Det motsatte vil være en skole som fokuserer på tiltak overfor enkeltelever. Universell utforming av opplæringen dreier seg om å ta hensyn til elevenes evner og potensial for læring, der målet er deltakelse for alle elever i et fellesskap i størst mulig utstrekning. Spesielløsninger for den enkelte skal følgelig unngås, men skal gis når den universelle opplæringen er utilstrekkelig.</p>	s. 369
<p>I betegnelsen universell opplæring legger utvalget at opplæringen – så langt det er mulig – skal favne alle elevene i et fellesskap. Skolen som virksomhet skal med andre ord legge til rette for og bidra til at alle elevene lærer og utvikler sitt læringspotensial gjennom deltakelse i et læringsfellesskap. Det motsatte vil være en skole som fokuserer på tiltak overfor enkeltelever. Universell utforming av opplæringen dreier seg om å ta hensyn til elevenes evner og potensial for læring, der målet er deltakelse for alle elever i et fellesskap i størst mulig utstrekning. Spesielløsninger for den enkelte skal følgelig unngås, men skal gis når den universelle opplæringen er utilstrekkelig. ring menes at opplæringen skal være god nok for alle – så langt det lar seg gjøre</p>	
<p>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. For eksempel 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.</p>	s. 369

<p>Kravet om universell utforming av de fysiske forholdene og av løsninger for IKT og utvalgets forslag om at universell utforming skal gjelde for opplæringen generelt, vil kunne bidra til en helhetlig tenkning når det gjelder god læring i et inkluderende læringsmiljø.</p>	S 369
<p>For å nå målet om at elevene skal nås og utfordres i så stor utstrekning som mulig, må opplæringen preges av fleksibilitet. Utvalget mener at elever som ikke oppnår forventede læringsresultater, må få forsterket opplæring, og at slik opplæring skal gis innenfor den universelle opplæringen. Det innebærer at elever som trenger det, raskt får egnet opplæring slik at de oppnår forventede læringsresultater. Dette vil kunne forhindre at utfordringer får utvikle seg og bli mer alvorlige. Utvalget foreslår at forsterket innsats innføres som ny betegnelse, og at slik innsats delvis skal erstatte innholdet i dagens bestemmelse om tidlig innsats og intensiv opplæring i opplæringsloven § 1-4.</p>	s. 369
<p>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.</p>	s. 371
<p>De gjeldende pliktene kan etter utvalgets oppfatning presenteres og uttrykkes tydeligere enn i dagens lov. Lovforslaget inneholder derfor plikter som er ledd i et handlingsforløp som går ut på at kommunen skal sørge for at lærerne skal (1) følge med på og vurdere elevenes utbytte av opplæringen (2) melde fra til rektor når det er tvil om at eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen og (3) følge opp ved å vurdere og sette i verk tiltak innenfor den universelle opplæringen før eleven eventuelt henvises til PP-tjenesten eller får vedtak om fysisk tilrettelegging eller personlig assistanse.</p>	s. 373
<p>Underveisvurdering innebærer en løpende vurdering av elevenes arbeid og kompetanse, og har som formål å fremme læring, utvikle kompetanse og gi grunnlag for hvordan skolen bør</p>	s. 374

<p>utforme den universelle opplæringen. Detaljerte regler om underveisvurdering skal etter utvalgets forslag fortsatt reguleres i forskrift til loven.</p>	
<p>Utvalget mener at vurderingstemaet for å vurdere og sette i verk tiltak bør være om eleven står i fare for ikke å få, eller ikke får, tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Utvalget foreslår derfor en lovbestemmelse som uttrykkelig sier at dersom det er tvil om en elev får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal kommunen sørge for at lærerne melder fra til rektor. Videre mener utvalget at loven fortsatt bør inneholde en regel om at skolen skal vurdere og sette i verk tiltak innenfor den universelle opplæringen, se forslag til § 10-2. Dette er en videreføring av dagens plikt for skolen til å vurdere og prøve ut tiltak innenfor det universelle opplæringstilbudet, men forslaget går noe lenger enn dagens utprøvningsplikt. Etter dagens lov skal skolen «eventuelt» prøve ut tiltak, og utvalget foreslår at forbeholdet fjernes i ny opplæringslov. Forslaget innebærer at skolen så raskt som mulig skal vurdere og sette i verk tiltak, og at tiltakene skal fortsette til det ikke er behov for dem eller helt fram til det eventuelt er fattet vedtak om individuell tilrettelegging. Egnede tiltak kan for eksempel være at elevene får nye læremidler, at skolen varierer organiseringen av og intensiteten i opplæringen, at rektor setter inn ekstra ressurser, at lærerne får veiledning fra andre fagpersoner til å legge opplæringen bedre til rette og at eleven får forsterket innsats. PP-tjenesten kan bidra både i undersøkelsesfasen og i tiltaksfasen, se kapittel 31.5.8. Tiltakene kan føre til at det ikke er nødvendig med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Informasjonen fra denne fasen kan eventuelt danne grunnlag for en sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.</p>	s. 374
<p>I Barneombudets rapport Uten mål og mening? kommer det fram at elever med særskilte behov ikke blir hørt i saker om sine utfordringer i skolen. Utvalget foreslår at barns rett til medvirkning skal stå i en egen paragraf i lovens innledende del, se forslag til § 2-2 og omtale av forslaget i kapittel 19. Regelen om barns rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og regelen om at deres mening skal tillegges vekt, gjelder i alle spørsmål som gjelder barn, inkludert universell opplæring og alle former for individuell tilrettelegging.</p>	s. 374
<p>De vanlige saksbehandlingsreglene om utredningsplikt i forvaltningsloven bør imidlertid være tilstrekkelige når kommunen skal fatte vedtak om personlig assistanse og fysisk tilrettelegging. Det vil si at det ikke stilles krav om at det skal foreligge en sakkyndig utredning fra PP-tjenesten når kommunen skal fatte vedtak om praktisk eller fysisk</p>	s. 379

<p>tilrettelegging. Siden saken, ifølge forvaltningsloven, skal være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», kan det hende at det i noen tilfeller vil være nødvendig med en vurdering fra PPtjenesten. Dersom kommunen trenger råd og veiledning i forbindelse med vedtak om praktisk eller fysisk tilrettelegging, kan det i noen tilfeller være mer relevant å få bistand fra for eksempel en ergoterapeut, audiopedagog og fysioterapeut. Med en slik løsning kan PP-tjenesten frigjøre tid fra å skrive sakkyndige vurderinger til å jobbe forebyggende ved å hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling og gi råd til skolene om løsninger og tiltak innenfor den universelle opplæringen.</p>	
<p>Utvalget foreslår også at dagens lovbestemmelser om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) ikke videreføres i ny lov fordi innholdet i bestemmelsene følger av forslag til nye bestemmelser om universell opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring, fysisk tilrettelegging og personlig assistanse. For eksempel vil elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den universelle opplæringen, ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring, uansett årsak.</p>	s. 379
<p>Utvalget foreslår – at (1) universell opplæring, (2) forsterket innsats og (3) individuelt tilrettelagt opplæring innføres som nye betegnelser, se forslag til §§ 10-1, 10-2 tredje avsnitt og 10-3 – at forsterket innsats skal gjelde all opplæring og ikke begrenses til lesing, skriving og regning</p>	s. 379

Vedlegg 4 - Intensiv opplæring

Intensiv opplæring 38 treff i hele dokumentet	
Opplæringsloven § 1-4 inneholder en særbestemmelse om krav om intensiv opplæring (tidlig innsats) for elever på 1. til 4. trinn: På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eignaintensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kortperiode givast som eineundervisning.	s. 341
Intensiv opplæring er en del av den tilpassede opplæringen og innebærer kortvarig og målrettet innsats fra skolen i lesing, skriving og regning.	s. 341
– innføre lovkrav om at alle skoler skal ha en støttemodell med tre nivåer: tilpasset støtte i ordinær undervisning, intensiv opplæring i kortere perioder og spesialundervisning etter sakkyndig vurdering	s. 351
Modellen innebærer videre at kommunen skal ha plikt til å gi intensiv opplæring til elever som trenger tilrettelegging i en begrenset periode. Slik opplæring skal gis inntil forventet progresjon blir nådd. Det skal, som i dag, være mulig å gi undervisning i små grupper eller som eneundervisning, dersom det er nødvendig for å øke elevens utbytte av opplæringen. Dette skal i så fall kun skje i et begrenset omfang.	s. 365
Modellen åpner ikke for at elever som får intensiv opplæring, skal ha avvik fra kompetansemålene i læreplanverket. Dersom en elev har behov for avvik fra kompetansemålene, skal eleven ha rett til individuell tilrettelegging av opplæringen (spesialundervisning). Kravet om intensiv opplæring gir skolen plikt til å gi slik opplæring, men plikten korresponderer ikke med en tilsvarende rettighet for elevene. Dette betyr at elever som får intensiv opplæring, ikke skal ha enkeltvedtak, og eleven har ikke rett til å klage på avgjørelsen eller innholdet i opplæringen. Kommunen skal oppfylle plikten, men en	s. 365

<p>slik regel gir skolen et profesjonelt handlingsrom. Uavhengig av klageadgang kan elever og foreldre be staten om å føre tilsyn med at kommunen følger regelverket. Tilsynsmyndigheten må vurdere slike anmodninger ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse, og det vil være opp til tilsynsmyndigheten om de skal føre tilsyn i slike tilfeller. Loven bør imidlertid inneholde en rett for eleven eller foreldrene til å kreve en sakkyndig vurdering dersom de mener at eleven har varige eller omfattende behov. Et vilkår om at eleven må ha varige eller omfattende behov eller behov for avvik fra kompetansemålene i læreplanverket for å få rett til individuell tilrettelegging av opplæringen, innebærer en begrensning av hvem som har rett til spesialundervisning etter dagens regler. Samtidig gir det en ytterligere plikt for kommunen til å gi intensiv opplæring når det er nødvendig</p>	
<p>En ulempe med en slik løsning kan være at skjerpede krav til intensiv opplæring, kan føre til at elevene blir mer sårbare for eventuelle innsparingstiltak i kommunen. Ettersom en ny terskel for rett til spesialundervisning må bli innarbeidet og akseptert, vil det kanskje ta noe tid før det blir en reduksjon i antallet sakkyndige vurderinger av noe omfang. I innspill til utvalget fraråder Barneombudet vilkår som krever at elever skal ha varig og omfattende tilretteleggingsbehov. Ombudet uttaler at et slikt forslag er «mer problematisk enn dagens utbyttevurdering, for den fremmer et kategorisk perspektiv, der vurderingstemaene først og fremst er forhold ved eleven og ikke mangler i opplæringstilbudet. Vi frykter at dette i praksis vil bli en vurdering av barnets diagnose».</p>	s. 365
<p>Forslaget kan innebære økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene dersom det må flere lærerressurser til for å oppfylle plikten til å gi intensiv opplæring. På den annen side kan et slikt forslag føre til at det blir mindre behov for individuell tilrettelegging av opplæringen (spesialundervisning). Dermed kan forslaget frigjøre ressurser fra individuell tilrettelegging til styrking av intensiv opplæringen.</p>	s. 365
<p>Utvalget foreslår også at forsterket innsats innføres som ny betegnelse, og at slik opplæring delvis skal erstatte innholdet i dagens bestemmelse i opplæringsloven § 1-4 om intensiv opplæring, se nedenfor i kapittel 31.5.4.2.</p>	s. 367
<p>For å nå målet om at elevene skal nås og utfordres i så stor utstrekning som mulig, må opplæringen preges av fleksibilitet. Utvalget mener at elever som ikke oppnår forventede læringsresultater, må få forsterket opplæring, og at slik opplæring skal gis innenfor den</p>	s. 369

<p>universelle opplæringen. Det innebærer at elever som trenger det, raskt får egnet opplæring slik at de oppnår forventede læringsresultater. Dette vil kunne forhindre at utfordringer får utvikle seg og bli mer alvorlige.</p> <p>Utvalget foreslår at forsterket innsats innføres som ny betegnelse, og at slik innsats delvis skal erstatte innholdet i dagens bestemmelse om tidlig innsats og intensiv opplæring i opplæringsloven § 1-4.</p>	
<p>Etter opplæringsloven § 1-4 skal kommune sørge for å gi elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter, målrettet og intensiv opplæring innenfor lesing, skriving og regning. Utvalget mener at betegnelsen «intensiv opplæring» ikke bør brukes, blant annet fordi opplæringen på dette nivået ikke nødvendigvis må være intensiv, selv om den kan være kortvarig. Forsterket innsats kan blant annet dreie seg om fordypning og konsentrasjon, alternativ organisering og bruk av ulike læremidler, og kan vare i en kort eller lengre periode. Hensikten med forsterket innsats er at veien til hjelp skal bli kortere, med andre ord at hjelpen skal komme så raskt som mulig. Dersom en elev til tross for forsterket innsats, ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vil eleven ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring.</p>	s. 369-370
<p>Forsterket innsats avgrenses mot individuell tilrettelagt opplæring ved at forsterket innsats ikke skal være en individuell rettighet, og at tiltaket ikke krever sakkyndig vurdering eller annen omfattende saksbehandling. Dette samsvarer med dagens bestemmelse om tidlig innsats og intensiv opplæring. Kommunens plikt til å gi forsterket opplæring korresponder følgelig ikke med en tilsvarende rettighet for elevene. Det betyr at elever som får forsterket opplæring, ikke skal ha enkeltvedtak, og eleven har ikke rett til å klage på avgjørelsen eller innholdet i opplæringen. Eleven og foreldrene vil uansett ha rett til å kreve en sakkyndig vurdering dersom de mener at eleven har behov for individuelt tilrettelagt opplæring</p>	s. 370

Vedlegg 5 - Forsterket innsats

Forsterket innsats 41 treff i hele dokumentet	
Utvalget foreslår også at forsterket innsats innføres som ny betegnelse, og at slik opplæring delvis skal erstatte innholdet i dagens bestemmelse i opplæringsloven § 1-4 om intensiv opplæring, se nedenfor i kapittel 31.5.4.2.	s. 367
For å nå målet om at elevene skal nås og utfordres i så stor utstrekning som mulig, må opplæringen preges av fleksibilitet. Utvalget mener at elever som ikke oppnår forventede læringsresultater, må få forsterket opplæring, og at slik opplæring skal gis innenfor den universelle opplæringen. Det innebærer at elever som trenger det, raskt får egnet opplæring slik at de oppnår forventede læringsresultater. Dette vil kunne forhindre at utfordringer får utvikle seg og bli mer alvorlige. Utvalget foreslår at forsterket innsats innføres som ny betegnelse, og at slik innsats delvis skal erstatte innholdet i dagens bestemmelse om tidlig innsats og intensiv opplæring i opplæringsloven § 1-4	s. 369
Etter opplæringsloven § 1-4 skal kommunen sørge for å gi elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter, målrettet og intensiv opplæring innenfor lesing, skriving og regning. Utvalget mener at betegnelsen «intensiv opplæring» ikke bør brukes, blant annet fordi opplæringen på dette nivået ikke nødvendigvis må være intensiv, selv om den kan være kortvarig. Forsterket innsats kan blant annet dreie seg om fordypning og konsentrasjon, alternativ organisering og bruk av ulike læremidler, og kan vare i en kort eller lengre periode. Hensikten med forsterket innsats er at veien til hjelp skal bli kortere, med andre ord at 370 NOU 2019: 23 Kapittel 31 Ny opplæringslov hjelpen skal komme så raskt som mulig. Dersom en elev til tross for forsterket innsats, ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vil eleven ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring	s. 369-370
Utvalget foreslår at kommunen skal ha plikt til å gi elever som har behov for det, forsterket innsats, i form av konsentrert og målrettet opplæring slik at forventet progresjon kan bli nådd. Forslaget er ment å gi skolen et profesjonelt handlingsrom. Det skal være mulig å gi undervisning i små grupper eller som eneundervisning, dersom det er nødvendig for elevens	s. 370

<p>utbytte av opplæringen. Eneundervisning skal i så fall kun skje i et begrenset omfang. Det er vesentlig at tiltak settes i gang med en gang skolen oppdager at en elev står i fare for å bli hengende etter. Forsterket innsats kan for eksempel innebære styrket intensitet i opplæringen overfor elever som har behov for å øve på lesefarten.</p>	
<p>Forsterket innsats avgrenses mot individuell tilrettelagt opplæring ved at forsterket innsats ikke skal være en individuell rettighet, og at tiltaket ikke krever sakkyndig vurdering eller annen omfattende saksbehandling. Dette samsvarer med dagens bestemmelse om tidlig innsats og intensiv opplæring. Kommunens plikt til å gi forsterket opplæring korresponder følgelig ikke med en tilsvarende rettighet for elevene. Det betyr at elever som får forsterket opplæring, ikke skal ha enkeltvedtak, og eleven har ikke rett til å klage på avgjørelsen eller innholdet i opplæringen. Eleven og foreldrene vil uansett ha rett til å kreve en sakkyndig vurdering dersom de mener at eleven har behov for individuelt tilrettelagt opplæring</p>	s. 370
<p>Undersøkelser viser at andelen med spesialundervisning øker utover i grunnskolen, og at andelen er størst på 10. trinn. Mange elever kan, av ulike grunner, ha behov for tett oppfølging i kortere eller lengre perioder uavhengig av hvilket trinn de er på. Utvalget mener derfor at forsterket innsats ikke bør være forbeholdt elever på de laveste trinnene, men at skolen bør ha plikt til å gi forsterket opplæring til elever på alle trinn. Utvalget foreslår videre at forsterket innsats ikke skal begrenses til lesing, skriving og regning, men gjelde all opplæring.</p>	s. 370
<p>Utvalget foreslår samtidig at PP-tjenesten får en uttrykkelig plikt til å gi råd til skolene om hvordan forsterket innsats kan organiseres og gjennomføres, se kapittel 31.5.8 om PP-tjenesten.</p>	s. 370
<p>Utvalget foreslår bare mindre endringer i reglene om vurderingsplikten, meldeplikten, utprøvningsplikten mv. Utvalget ønsker ikke mer detaljregulering av lærernes eller skolens plikter enn det som følger av dagens lov. Utvalget foreslår at de nevnte pliktene klargjøres og settes i sammenheng i forslaget til ny opplæringslov, inkludert plikten til å gi forsterket innsats, se forslaget § 10-2. Forsterket innsats er omtalt ovenfor i kapittel 31.5.4.2.</p>	s. 373
<p>Utvalget mener at vurderingstemaet for å vurdere og sette i verk tiltak bør være om eleven står i fare for ikke å få, eller ikke får, tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Utvalget</p>	s. 374

<p>foreslår derfor en lovbestemmelse som uttrykkelig sier at dersom det er tvil om en elev får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal kommunen sørge for at lærerne melder fra til rektor. Videre mener utvalget at loven fortsatt bør inneholde en regel om at skolen skal vurdere og sette i verk tiltak innenfor den universelle opplæringen, se forslag til § 10-2. Dette er en videreføring av dagens plikt for skolen til å vurdere og prøve ut tiltak innenfor det universelle opplæringstilbudet, men forslaget går noe lenger enn dagens utprøvningsplikt. Etter dagens lov skal skolen «eventuelt» prøve ut tiltak, og utvalget foreslår at forbeholdet fjernes i ny opplæringslov. Forslaget innebærer at skolen så raskt som mulig skal vurdere og sette i verk tiltak, og at tiltakene skal fortsette til det ikke er behov for dem eller helt fram til det eventuelt er fattet vedtak om individuell tilrettelegging. Egnede tiltak kan for eksempel være at elevene får nye læremidler, at skolen varierer organiseringen av og intensiteten i opplæringen, at rektor setter inn ekstra ressurser, at lærerne får veiledning fra andre fagpersoner til å legge opplæringen bedre til rette og at eleven får forsterket innsats. PP-tjenesten kan bidra både i undersøkelsesfasen og i tiltaksfasen, se kapittel 31.5.8. Tiltakene kan føre til at det ikke er nødvendig med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Informasjonen fra denne fasen kan eventuelt danne grunnlag for en sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring</p>	
<p>Utvalget mener at tjenesten bør ha ansvar for å hjelpe skolen med å legge opplæringen bedre til rette overfor alle elever, ikke bare elever med særlige behov. Dette kan bidra til at færre elever trenger individuelt tilrettelagt opplæring, at de som trenger det, får raskere og riktigere hjelp, og at opplæringstilbudet til den enkelte elev blir bedre. Utvalget foreslår at PP-tjenesten, når det er behov for det, skal ha plikt til å gi råd til skolene om hvordan opplæringen kan organiseres og gjennomføres. Det betyr blant annet at PP-tjenesten skal gi råd og hjelp til skolen når det gjelder tilrettelegging av forsterket innsats til elever som ikke har de læringsresultatene som er forventet. Informasjonen fra denne fasen kan eventuelt danne grunnlag for en sakkyndig vurdering og for enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Forslaget innebærer at PP-tjenesten også skal gi råd og veiledning når det gjelder opplæringen for elever som har høyt potensial for læring.</p>	s. 378
<p>Utvalget foreslår – at (1) universell opplæring, (2) forsterket innsats og (3) individuelt tilrettelagt opplæring innføres som nye betegnelser, se forslag til §§ 10-1, 10-2 tredje avsnitt og 10-3 – at forsterket innsats skal gjelde all opplæring og ikke begrenses til lesing, skriving og regning</p>	s. 379-380

<p>– at forsterket innsats skal gjelde for elever på alle trinn, og at den kan vare i en kort periode og i lengre perioder</p> <p>– at skolens plikt til å følge med, melde fra og følge opp, inkludert plikten til å gi forsterket innsats, skal klargjøres og settes i en sammenheng i en egen bestemmelse, se forslag til § 10-2</p>	
---	--

Vedlegg 6 – Spesialundervisning

Spesialundervisning Totalt 489 treff i hele dokumentet	
Dette kapitlet handler om dagens bestemmelser om tilpasset opplæring og spesialundervisning og forslag til ny regulering av disse temaene, inkludert ny terminologi. Regulering av spesialundervisning for voksne som har rett til grunnskoleopplæring, er behandlet i kapittel	s. 340
Det framgår av Grunnloven § 109 at enhver har rett til utdanning. En viktig del av ordlyden i Grunnloven § 109 er at «opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov». Dette har også kommet til uttrykk i sentrale bestemmelser i opplæringsloven om tilpasset opplæring og retten til spesialundervisning. Se nærmere omtale av Grunnloven i kapittel 7.2.	s. 340
Elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære tilpassede opplæringen, har rett til spesialundervisning. Dette følger av opplæringsloven § 5-1 som sier følgende: I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetalet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2.	s. 314
Retten til spesialundervisning gjelder også for lærekandidater, men ikke for lærlinger og praksisbrevkandidater. Om en elev skal få spesialundervisning eller ikke, vil ofte være avhengig av hvilke organisatoriske og pedagogiske tiltak skolen har satt inn i den ordinære opplæringen. Hvis den ordinære opplæringen er god, kan det føre til mindre behov for spesialundervisning. Reglene om spesialundervisning må derfor ses i sammenheng med reglene om tilpasset opplæring.	s. 341

For å sikre at elevene får oppfylt retten til spesialundervisning, er det gitt detaljerte regler om saksbehandlingen i opplæringsloven kapittel 5. Vedtak om spesialundervisning skal alltid bygge på en sakkyndig vurdering. Dette følger av § 5-3, som også regulerer innholdet i den sakkyndige vurderingen.	s. 341
Foreldre og elever er gitt en sentral rolle ved utforming av tilbudet om spesialundervisning. Etter § 5-4 tredje avsnitt skal tilbudet så langt som mulig utarbeides i samarbeid med foreldrene og eleven, og det skal legges stor vekt på deres syn.	s. 341
Alle som får spesialundervisning, har rett til en individuell opplæringsplan og en årlig rapport med oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling. Dette følger av § 5-5.	s. 341
Ifølge opplæringsloven § 5-6 skal alle kommuner ha pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjeneste). Tjenesten skal hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen slik at opplæringen for elever med særskilte behov blir best mulig, jf. § 5-6 andre avsnitt første setning. I tillegg skal tjenesten sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger når opplæringsloven krever det, jf. § 5-6 andre avsnitt andre setning. Etter opplæringsloven skal PP-tjenesten utarbeide en sakkyndig vurdering før kommunen fatter vedtak om – spesialundervisning, jf. § 5-1 – framskutt eller utsatt skolestart, jf. § 2-1 tredje avsnitt – fritak fra opplæringsplikten, jf. § 2-1 fjerde avsnitt andre setning – utvidet opplæringstid i videregående opplæring, jf. § 3-1 femte avsnitt – opplæring i og på norsk tegnspråk, jf. §§ 2-6 og 3-9 – punktskriftopplæring, jf. §§ 2-14 og 3-10	s. 341
Blinde og sterkt svaksynte elever er gitt særskilte rettigheter i opplæringsloven §§ 2-14 og 3-10, og hørselshemmede elever har en særlig rett til opplæring i og på norsk tegnspråk etter §§ 2-6 og 3-9. I tillegg er plikten til tilpasset opplæring og retten til spesialundervisning for elever som helt eller delvis mangler tale, og som derfor har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), presisert i §§ 2-16 og 3-13.	s. 342
Det er de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning som for den tilpassede opplæringen. Når en elev får spesialundervisning etter § 5-1, gjelder	s. 342

<p>kompetansekravene i opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2. Det er to typer kompetansekrav for alle som skal undervise i skolen: (1) kompetansekrav for å kunne bli tilsatt i undervisningsstilling, jf. opplæringsloven § 10-1, og (2) krav om at lærerne må ha relevant kompetanse i fagene de skal undervise i, jf. opplæringsloven § 10-2. Detaljerte krav er fastsatt i forskrift til opplæringsloven kapittel 14</p>	
<p>Det er mulig å gjøre unntak fra kravet om relevant kompetanse i faget det skal undervises i for den læreren som skal gi spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5 tredje avsnitt. Unntaket må begrunnes ut fra faglige og pedagogiske årsaker. Begrunnelsen for unntaksbestemmelsen er at det i noen tilfeller er viktigere med en annen kompetanse som er mer tilpasset elevens behov. Det kan være at eleven har behov for en særskilt spesialpedagogisk kompetanse, for eksempel en lærer som er spesialpedagog, audiopedagog eller logoped. Unntaksbestemmelsen åpner ikke for unntak fra § 10-1 om kompetansekrav for tilsetting i undervisningsstilling. Ettersom unntak etter § 5-5 tredje avsnitt må fastsettes i et enkeltvedtak, vil elevene eller deres foreldre ha rett til å klage på avgjørelsen.</p>	s. 342
<p>Personer som ikke er ansatt i en undervisningsstilling, såkalte assistenter, kan hjelpe til i opplæringen dersom (1) de får nødvendig veiledning, (2) eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen og (3) de ikke har ansvaret for opplæringen. Dette gjelder både i tilpasset opplæring og i spesialundervisning og følger av opplæringsloven § 10- 11. Assistenter kan ikke ha selvstendig ansvar for opplæringen, og skolen kan derfor ikke benytte en assistent som lærer. Dette er en følge av at det er fastsatt egne krav til kompetanse for å kunne ansettes som lærer, og for å kunne undervise i enkelte fag. 31.2.4 Andre lover Likestillings- og diskriminering.</p>	s. 342
<p>I Prop. 81 L (2016–2017) side 327 er det slått fast at likestillings- og diskrimineringsloven § 21 ikke gir rettigheter utover det som følger av opplæringsloven: Reglene overlapper med reglene om individuelt tilpasset opplæringstilbud, spesialundervisning og krav til fysisk og psykososialt miljø i opplæringslova. Likestillings- og diskrimineringsloven § 21 legger føringer for hvordan tilbudet ved skole- og utdanningsinstitusjoner skal utformes og utføres, men gir ikke nye materielle rettigheter utover det som følger av sektorlovgivningen.</p>	s. 343

<p>Forvaltningsloven stiller krav til forvaltningsorganets saksbehandling, og forvaltningslovens regler gjelder med mindre noe annet er bestemt i eller i medhold av en annen lov. I opplæringsloven er det gjort enkelte unntak fra forvaltningslovens regler. Blant annet er det i lovens kapittel 5 gjort unntak fra forvaltningslovens regler ved at det er stilt særlige krav til saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning. Forvaltningsloven er omtalt i kapittel 7.6.</p>	s. 343
<p>Elevane har ulike utgangspunkt, bruker ulike læringsstrategiar og har ulik progresjon i forhold til nasjonalt fastsette kompetansemål. Føresegnene om spesialundervisning skal gjelde når det er nødvendig med meir omfattande tilpassing enn den som kan givast innanfor den ordinære opplæringa.</p>	s. 344
<p>I opplæringslovens § 2-16 andre avsnitt er det presisert at elever som har rett til spesialundervisning etter reglene i lovens kapittel 5, også har rett til å få nødvendig opplæring i å bruke alternativ og supplerende kommunikasjon. Hva som er nødvendig opplæring, må vurderes konkret ut fra hva som vil gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen. Enkelte barn og unge som har behov for ASK, vil ikke nødvendigvis ha behov for spesialundervisning. Elever som bruker ASK, er en svært uensartet gruppe med ulike forutsetninger og behov. Retten til spesialundervisning kommer kun til anvendelse når skolen ikke klarer å tilpasse den vanlige opplæringen slik at eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av den.</p>	s. 344
<p>Lovbestemmelsene om ASK presiserer og synliggjør det som følger av bestemmelsene om tilpasset opplæring etter § 1-3 og spesialundervisning etter § 5-1 og inneholder ingen rettigheter ut over det som følger av disse bestemmelsene.</p>	s. 345
<p>Spesialundervisning er en individuell rett etter dagens opplæringslov og kan bestå av en rekke tiltak, når det gjelder både metodikk, lærerressurser, organisering av opplæringen, praktisk tilrette legging og fysisk tilrettelegging i form av særskilt utstyr og særskilt tilpassede læremidler. Læreplanverket gjelder fullt ut for elever som får spesialundervisning, men det kan gjøres unntak fra læreplaner for fag når det er begrunnet med elevens behov og forutsetninger</p>	s. 345

<p>Når det gjelder organiseringen av spesialundervisning, kan slik undervisning skje i den ordinære gruppen (klassen) eleven går i, i mindre elevgrupper eller i enetimer. Spesialundervisning kan også gis på egne skoler. Det er følgelig stor variasjon i hva slags spesialundervisningstilbud som kan gis etter dagens opplæringslov.</p>	s. 345
<p>Regelen om rett til spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1 og reglene i opplæringsloven kapittel 9 A om at elevene har rett til et trygt og godt skolemiljø, overlapper hverandre til en viss grad. Tiltak etter opplæringsloven § 5-1 krever en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten, mens tiltak etter kapittel 9 A kan settes i verk uten en slik vurdering.</p>	s. 345
<p>Dersom en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen fordi elevens arbeidsplass ikke er tilpasset elevens behov, kan eleven ha rett til vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. Det samme forholdet kan også utløse rett til tiltak som gjelder det fysiske miljøet etter opplæringsloven § 9 A -7 tredje avsnitt første setning: «Alle elever har rett til ein arbeidsplass som er tilpassa behova deira.».</p>	s. 345-346
<p>Retten til spesialundervisning omfatter opplæring, ikke behandling eller andre helse- og omsorgstjenester. Fysioterapi, ergoterapi, logopedi, avlastningstiltak og brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er eksempler på kommunale helse- og omsorgstjenester</p>	s. 346
<p>Personlig assistanse kan også regnes som en del av opplæringstilbudet etter opplæringsloven. Personlig assistanse i form av praktisk hjelp og støtte fra en assistent kan inngå som et tiltak i et vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 hvis en elev har behov for slik assistanse for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen.10 Hjelp fra en assistent kan følgelig regnes som en del av opplæringen i noen sammenhenger og som helse -og omsorgstiltak i andre sammenhenger, men opplæringsloven gir ikke elevene rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Det skal framkomme uttrykkelig av vedtaket om spesialundervisning dersom tilbudet skal omfatte praktisk hjelp fra en assistent.</p>	s. 346-347
<p>Elever kan også få praktisk hjelp og støtte i skoletiden uten at det er fattet vedtak om spesialundervisning. I Meld. St. 18 (2010–2011) Læring og fellesskap uttalte departementet at bruk av assistent kan være en del av tilpasningen skolen gjør for å</p>	s. 347

<p>legge til rette for at retten og plikten til opplæring skal kunne oppfylles: Elever som har behov for praktisk bistand fra assistent for å kunne fungere i skolehverdagen, bør etter departementet oppfatning ikke måtte gå veien om sakkyndig vurdering og enkeltvedtak for å få hjelp og støtte. Det følger av retten og plikten til grunnskoleopplæring og retten til videregående opplæring at elever som har behov for det, får nødvendig bistand for at retten og plikten skal bli reell.</p>	
<p>Noen elever trenger langt større oppfølging enn andre. Dette gjelder blant annet elever med funksjonsnedsettelse som trenger hjelp til og trening i ferdigheter som kreves i dagliglivet, slik som avog påkledning, spising, toalettbesøk og forflytning. Dette kalles ADL-trening. ADL står for «Activities of Daily Life», som vi på norsk kaller «aktiviteter i dagliglivet». Opplæring i ADL vil være utenfor det som vanligvis omfattes av uttrykket opplæring slik det brukes i læreplanverket.¹³ ADL-trening kan etter dagens opplæringslov likevel regnes som opplæring når tiltaket gis under skolens ansvar og ledelse og tiltaket er en del av enkeltvedtaket om spesialundervisning. ADL-treningen regnes i disse tilfellene som opplæring selv om aktiviteten kan regnes som helse -og omsorgstiltak i andre sammenhenger.</p>	s. 347
<p>I Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning er det vist til Rutiner for medisinerer av barn i barnehagen og elever i skolen og på skolefritidsordningen (SFO) der det står at det ikke er lovfestet en plikt for ansatte i skolen og på skolefritidsordningen til å bistå med legemiddelhåndtering: Generelt kan man ikke innfortolke dette i de alminnelige arbeidspliktene til en skoleansatt uten ytterligere holdepunkter. Det er ingenting i veien for at ansatte kan påta seg slike oppgaver dersom dette vurderes å være forsvarlig. Det oppfordres til å finne praktiske forsvarlige løsninger som gjør at barnet på best mulig måte kan få den bistanden som er nødvendig i løpet av en skoledag. Dersom ansatte ikke vil påta seg å bistå barna/elevne må kommunen finne en annen løsning, slik at barnet får den hjelpen det trenger.</p>	s. 347-348
<p>Reglene om spesialundervisning ble i 1975 tatt inn i grunnskoleloven av 1969 § 8. Samtidig ble spesialskoleloven av 1951 opphevet. Med denne endringen ble barn som har behov for tilrettelagt undervisning, omfattet av det alminnelige skolesystemet. For elever i videregående opplæring var retten til spesialundervisning regulert i lov om videregående opplæring § 11.</p>	s. 348

<p>I opplæringsloven av 1998 ble tilpasset opplæring som generelt mål i grunnskolen, ført videre. Samtidig ble dette lovfestet også for den videregående opplæringen. 19 Reglene om spesialundervisning i grunnskolen og i den videregående opplæringen ble også videreført.</p>	<p>s. 348</p>
<p>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.</p>	<p>s. 348</p>
<p>1. januar 2014 ble det tatt inn en ny bestemmelse i opplæringsloven § 5-5 tredje avsnitt som åpner for at kravet om relevant kompetanse i faget det skal undervises i, kan fravikes etter en konkret vurdering av eleven og den aktuelle spesialundervisningen. Dette innebærer at det kan fastsettes i et enkeltvedtak at en ansatt lærer ikke behøver å oppfylle kravet om relevant kompetanse i undervisningsfaget. I forarbeidene til bestemmelsen påpeker departementet at selv om hovedregelen er at kravet til relevant kompetanse i undervisningsfaget også skal gjelde for spesialundervisning, er det behov for å åpne for at det etter en konkret vurdering kan gjøres unntak fra kravet i enkeltvedtaket om spesialundervisning: «For å kunne ta slike individuelle omsyn til behova hos elevane, og fordi spesialundervisninga har eit så varierende innhald, meiner departementet at det bør vere mogleg å fråvike hovudregelen om at lærarar skal ha relevant kompetanse i det faget dei underviser i.» Departementet understreket at det er naturlig at dette inngår i den vurderingen som blir gjort av PP-tjenesten i forkant av et vedtak. Et unntak skal ikke ha økonomiske årsaker, men må begrunnes ut fra faglige-pedagogiske årsaker.</p>	<p>s. 349</p>
<p>I NOU 1995: 18 Ny lovgivning om opplæring pkt. 19.4.12 uttaler utvalget at det i en viss utstrekning bør være adgang til å la personale uten tilstrekkelig formell kompetanse assistere i spesialundervisningen. Forutsetningen må være at det er forsvarlig at arbeidet utføres av personale uten tilstrekkelig formell kompetanse og at det utføres under ansvar og veiledning av personale med tilstrekkelig fagkompetanse. Utvalget fant ikke grunn til å foreslå særlige regler om dette i loven. Departementet støttet utvalgets vurderinger i</p>	<p>s. 349</p>

<p>Ot.prp. nr. 46 (1997–1998), kapittel 8.4.1, men kommenterte ikke utvalgets uttalelse nærmere</p>	
<p>Ut fra lovens forarbeider legger departementet til grunn at det under visse forutsetninger er adgang til å la personale uten tilstrekkelig formell kompetanse hjelpe til i spesialundervisningen. Dette er også kommet til uttrykk i Utdanningsdirektoratets veileder til opplæringsloven om spesialundervisning: «Det er ikke krav til assistentenes kompetanse. Dette har sammenheng med at assistenter ikke skal lede opplæringen, herunder ha ansvaret for spesialundervisning. Assistentene kan kun bistå undervisningspersonalet i opplæringen, gi annen praktisk hjelp eller følge opp elevene utenom opplæringen [...] En assistent vil i enkelte tilfeller kunne bistå læreren i forbindelse med spesialundervisningen. Ved bruk av assistent må det legges til rette for at forsvarlig planlegging, veiledning og tilsyn kan utøves. Bruken av assistent kan bare skje på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det må likevel stilles krav om at det er læreren som står ansvarlig for opplæringen, og at assistenten er under veiledning og forsvarlig tilsyn av læreren. Assistentene kan også brukes til å hjelpe elever med praktiske gjøremål.»</p>	s. 349
<p>I oppdraget ønskes endelig at betenkningen omhandler grensen mellom universell tilrettelegging og individuell tilpassing av opplæringen. Den grunnleggende ideen bak universelt tilrettelagt opplæring (tilpasset opplæring) er at opplæringen skal gjennomføres slik at så mange som mulig, uavhengig av funksjonsevne, kan få forsvarlig utbytte av opplæringen. Målet er at særløsninger (spesialundervisning) om mulig kan unngås. Positiv særbehandling kan være nødvendig når den universelle utformingen av opplæringen er utilstrekkelig.</p>	s. 350
<p>Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner avga sin utredning²⁵ til Kunnskapsdepartementet i februar 2019. I utredningens kapittel 13.5 omtales tilpasset opplæring for alle elever i grunnskolen. Ekspertutvalget foreslår at alle skoler skal ha en støttemodell med tre nivåer. Hensikten er å gi alle elever opplæring innen den ordinære undervisningen og innenfor læreplanens rammer. Basert på lærernes vurdering, skal elevene raskt få den støtten de trenger, og hjelpen skal gis i alle fag på alle trinn. Det er først når eleven trenger spesialundervisning, som er det tredje nivået, at det er nødvendig med en sakkyndig uttalelse. Ekspertutvalget ønsker ikke å fjerne elevenes</p>	s. 350-351

<p>individuelle rett til spesialundervisning, men det ønsker at færre elever skal trenge spesialundervisning. Ekspertutvalget foreslår å innføre et lovkrav om at enkeltvedtak om spesialundervisning utløser rett til slik undervisning fra personell med relevant pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse i 80 prosent av det tildelte antallet timer til spesialundervisningen. Utvalget ønsker også å innføre som en plikt, at alle skoler med barnetrinn må ha minst én lærerspesialist i begynneropplæring. Ekspertutvalget anbefaler å – innføre lovkrav om at alle skoler skal ha en støttemodell med tre nivåer: tilpasset støtte i ordinær undervisning, intensiv opplæring i kortere perioder og spesialundervisning etter sakkyndig vurdering – innføre lovkrav om at enkeltvedtak om spesialundervisning utløser rett til spesialundervisning med personell med relevant pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse i 80 prosent av timetallet som vedtaket omfatter – innføre en plikt om at hver skole med et barnetrinn skal ha minst én lærerspesialist i begynneropplæring på 1. til 4. trinn</p>	
<p>I studien ble det fokusert på saksområdene spesialundervisning og skolemiljø, der individuelle rettigheter er gitt til elevene, samtidig som de representerer områder der rommet for skjønnsutøvelse er relativt stort. Begge områdene blir av informantene vurdert som krevende og «tunge» å arbeide med, men det er særlig spesialundervisning og grenseoppgangen til tilpasset opplæring som oppfattes som særlig utfordrende. Dette har ifølge OsloMet sannsynligvis sammenheng med at det ofte vil være stor diskrepans mellom elevenes rettigheter og hva ressursituasjonen gjør det mulig å få til rent faglig. Dette betyr også at minimumsprosedyrer som etableres på disse områ</p>	s. 351
<p>I rapporten trekkes det fram at rektorene beskriver spesialundervisning som et mer komplisert område å arbeide med enn skolemiljø: Dette har delvis med skoleslag å gjøre, som at videregående skoler har mindre problematikk knyttet til skolemiljø, men også at kompleksiteten på feltet spesialundervisning er så stor – forholdet til tilpasset opplæring, samarbeid med pedagogisk-psykologisk tjeneste, økonomi, tid og kompetanse. Utfordringene på spesialundervisningsområdet synes også å ha sammenheng med liten grad av opplevd frihet i rutineene på skolen gitt hvordan rektorene her er bundet til den formelle saksgangen for at elevene skal få spesialundervisning. [...] Andre rektorer igjen fremhever et godt samarbeid med PP-tjenesten, men av de kommunale lederne, skolelederne og lærerne er det rektorene som virker mest positive til å styrke arbeidet med tilpasset opplæring gjennom å redusere</p>	s. 351

<p>formelle rutiner, knytte PP-tjenesten nærmere til skolen og generelt få ned bruk av spesialundervisningen. Dette kan sannsynligvis også knyttes til bruk av de økonomiske ressursene som skolene har til rådighet.</p>	
<p>Ekspertgruppen peker på en rekke utfordringer med dagens tilbud til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i skolen. Disse utfordringene er det stor enighet om blant flertallet av høringsinstansene for ekspertgruppens rapport, blant dem fylkesmenn og kommuner. Kunnskapsgrunnlaget og utfordringene har vært kjent i mange år. Utfordringene er i hovedsak disse: – Hjelpen kommer for sent. – Mange barn og unge møter ansatte i skolen uten formell pedagogisk kompetanse.</p> <p>– Organiseringen av spesialundervisningen fører til en manglende tilhørighet i et felleskap med andre barn og unge. – PP-tjenesten bruker mest tid på å utarbeide sakkyndige vurderinger og for lite tid på kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling (systemrettet arbeid). – PP-tjenesten og Statped har for stor avstand til den daglige praksisen i skolen. – Forventningene til elever med behov for særskilt tilrettelegging er for lave. – Det er langt flere elever som har behov for hjelp og støtte, enn de elevene som mottar spesialundervisning. – Tilbudet om spesialundervisning realiserer ikke alltid læringspotensialet til elevene. – Flere elever som mottar spesialundervisning, trives dårligere, har mer negativ atferd, har svakere relasjoner til medelever, lavere motivasjon og dårligere progresjon enn elever som ikke mottar spesialundervisning.</p>	<p>s. 351-352</p>
<p>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. I dag er det dobbelt så mange elever som får spesialundervisning, som for tretti år siden. I skoleåret 2018–2019 hadde 7,8 prosent av elevene vedtak om spesialundervisning. Toppåret var 2011–2012 da 8,6 prosent av elevene hadde vedtak om spesialundervisning.</p>	<p>s. 352</p>
<p>Ekspertgruppen foreslår en omfattende reform. Forslaget innebærer at ressurser og kompetanse skal flyttes tett på skolene, og at rettighetene til spesialundervisning endres. Målet er raskere og bedre hjelp til flere.</p>	<p>s. 352</p>

<p>Barneombudet har gjennomført et prosjekt om spesialundervisning i grunnskolen. Ombudet publiserte funnene og sine anbefalinger i en fagrapport våren 2017/29. Barneombudet uttaler: I dette prosjektet har vi sett at verken elevenes – eller spesialundervisningens potensiale blir utnyttet fullt ut. Dette skyldes ikke at spesialundervisning i seg selv ikke nytter – men at spesialundervisningen som gis ikke er god nok. Både forskning og praksis har vist at mulighetene for å gi elevene et godt læringsutbytte er større i spesialundervisningen enn i den ordinære undervisningen. Dette forutsetter imidlertid at undervisningen gis av lærere med riktig kompetanse, at man har høye forventninger til eleven og at innhold og organisering er tilrettelagt elevens behov.</p>	<p>s. 351-352</p>
<p>Barneombudet sier også at elevene forteller at det er lite eller ingen medvirkning i vurdering for læring. Barneombudet er derfor usikker på om elever med rett til spesialundervisning, får undervisningsvurdering og veiledning i samsvar med den individuelle opplæringsplanen som er utarbeidet for dem.</p>	<p>s. 352</p>
<p>I rapporten kommer Barneombudet med flere anbefalinger, blant annet disse: – Opplæringsloven må endres, slik at elever med spesialundervisning sikres rett til opplæring av fagperson med godkjent utdanning og kompetanse i faget/undervisningsoppgaven. Unntaksbestemmelsen i opplæringsloven § 5-5 må kun brukes i særskilte tilfeller og dersom det er til barnets beste. Unntak skal gjøres som eget enkeltvedtak. – For å sikre elevene et forsvarlig utbytte av spesialundervisningen må Kunnskapsdepartementet utvikle en felles nasjonal standard for planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen. – Kunnskapsdepartementet må innføre kompetansekrav og bemanningsnorm for PP-tjenesten. – Kunnskapsdepartementet må sikre kvaliteten på PP-tjenestens sakkyndighetsarbeid ved å utarbeide en forskrift som tydeliggjør kravene til sakkyndige vurderinger. – Kunnskapsdepartementet må gi PP-tjenesten en tydeligere rolle i oppfølgingen av elevens spesialundervisning. – Kunnskapsdepartementet må ta inn prinsippene om ikke-diskriminering og barnets beste i opplæringslovens kapittel 5. – Kunnskapsdepartementet må sikre at skoleeier har tilstrekkelig kunnskap om opplæringsloven, forvaltningsloven, barnekonvensjonen og CRPD. – Kunnskapsdepartementet må etablere sanksjoner overfor skoleeiere som ikke etterlever regelverket. – Det må lages en egen bestemmelse i opplæringsloven om at barn skal</p>	<p>s. 352</p>

<p>høres i PP-tjenestens sakkyndige arbeid, når kommunen fatter vedtak, i skolens arbeid med individuell opplæringsplan og i gjennomføring og evaluering av spesialundervisningen.</p>	
<p>Riksrevisjonen gjennomførte i 2010 en undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen.³⁰ Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden februar–november 2010. Undersøkelsen viser omfattende svakheter i etterlevelsen av saksbehandlingsreglene knyttet til spesialundervisningstilbudet. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette en betydelig risiko for at retten til et likeverdig opplæringstilbud for elever med særskilte behov ikke oppfylles.</p>	s. 353
<p>Kontroll- og konstitusjonskomiteen bemerker i Innst. 390 S (2010–2011) blant annet følgende: – Komiteen viser til at retten til spesialundervisning kvalitetssikres gjennom fire dokumenter; sakkyndig vurdering hvor en vurderer elevens læringsutbytte, enkeltvedtak som fastslår hva eleven har rett til, individuell opplæringsplan som fastsetter mål og oppfølgingstiltak og halvårsrapporter med evaluering. Til sammen fungerer disse dokumentene som et system for vurdering og oppfølging av elever med behov for spesialundervisning. – Komiteen vil videre presisere behovet for å sikre at sakkyndig vurdering foreligger raskest mulig, og mener departementet bør vurdere forslag om lovfesting av maksimal behandlingstid. Komiteen finner det kritikkverdig at saksbehandlingstiden for sakkyndig vurdering er for lang, samt at det foreligger vesentlige mangler ved mange enkeltvedtak og individu elle opplæringsplaner. Komiteen finner det videre kritikkverdig at rapporteringen ikke har vært god nok.</p>	s. 353-353
<p>I rapporten³¹ peker Riksrevisjonen også på at bruk av assistenter i skolen har økt: I 2009 fikk 50 prosent av elevene med spesialundervisning tildelt timer med assistent. Dette er en økning på 6,5 prosentpoeng fra 2002. Figur 8 viser at andelen spesialundervisningselever som får undervisning med assistent over 270 timer, har økt og ligger på 30 prosent i 2009. Andelen elever med spesialundervisning som får tildelt 1–75 timer med assistent, har blitt noe redusert i perioden fra 2002 til 2009. Det har vært en økning av elever som får undervisning i små grupper. GSI-tallene viser ikke om økningen i assistentbruk skyldes at det er flere assistenter til stede i undervisningen sammen med læreren, eller om assistentene driver undervisningen alene. Ett</p>	s. 354

fylkesmannsembete uttaler i intervju at de opplever en økning i antall klagesaker knyttet til bruk av assistenter i stedet for pedagoger i spesialundervisningen.	
Tall fra Grunnskolen Informasjonssystem (GSI) viser at 49 755 elever i grunnskolen har enkeltvedtak om spesialundervisning skoleåret 2018–2019, noe som utgjør 7,8 prosent av elevene. Andelen med spesialundervisning øker utover i grunnskolen, fra 3,7 prosent på 1. trinn til 10,6 prosent på 10. trinn. Det er langt flere gutter enn jenter som får spesialundervisning. På 10. trinn får 13,4 prosent av guttene spesialundervisning	s. 354
Det er betydelig færre elever som får spesialundervisning i videregående enn det er på 10. trinn i grunnskolen. Totalt 4 900 elever fikk spesialundervisning i videregående opplæring skoleåret 2017–2018, noe som tilsvarer 2,6 prosent av elevene.	s. 354
Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging peker i sin rapport på at spesialundervisning ikke ser ut til å være et midlertidig tilbud. Mye tyder på at dersom en elev har fått et vedtak om spesialundervisning, så mottar eleven tilbudet resten av årene i grunnskolen.	s. 354
Tall fra GSI viser at det er en nedgang i antallet elever som mottar spesialundervisning i lite omfang, og at det er en økning i antallet elever som mottar spesialundervisning i stort omfang. I perioden 2008 til 2018 er det totalt sett en økning i antallet timer som blir gitt til spesialundervisning.	s. 354
Ifølge rapporten fra Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging varierer andelen elever som mottar spesialundervisning, fra skole til skole, mellom kommuner og mellom landsdeler. Figur 31.2 viser oversikt over andel spesialundervisning i de ti største kommunene i skoleåret 2017–2018. ³⁴ Tallene viser at det er store regionale forskjeller mellom de ti største kommunene i Norge når det gjelder antallet elever som mottar spesialundervisning.	s. 354
Tall fra GSI viser at det er stor økning i assistenttimer. Av de 49 755 elevene som hadde enkeltvedtak om spesialundervisning i grunnskolen skoleåret 2018–2019, fikk 48 077 vedtak om spesialundervisning med undervisningspersonale (lærere). 23 158 elever fikk timer med assistent. GSI har data som viser utviklingen av timer til spesialundervisning	s. 354

<p>med assistent og timer til spesialundervisning med lærere fra skoleåret 2009–2010 til skoleåret 2018–2019.³⁵ Dataene viser at bruk av assistenter har gått betydelig opp, mens antallet lærertimer har hatt en svak økning, se grafen nedenfor.</p>	
<p>Utvalget har kontaktet Utdanningsdirektoratet for å få belyst utviklingen av antallet lærertimer og assistenttimer til spesialundervisning, se figur 31.3. Direktoratet uttaler at GSI har noen begrensninger når tallene skal tolkes. Hvordan tallene i første omgang kan forstås, kan gi feil inntrykk av hvordan organiseringen av spesialundervisningen er i praksis.³⁶ Nedenfor er noen eksempler fra Utdanningsdirektoratet:</p> <p>Eksempel 1: Et år gir en skole tre elever spesialundervisning i en egen gruppe med en lærer. Neste skoleår velger skolen å gi all spesialundervisning til disse i hver deres ordinære klasse. Lærerne i de ordinære klassene tar videre ansvar for opplæringen både for disse elevene og for resten av klassen. De får imidlertid assistenter inn i de ordinære klassene, men det er lærere som har ansvar for opplæringen til disse elevene. I GSI vil da timer til assistent i spesialundervisningen øke i forhold til bruk av lærer i spesialundervisningen. Samtidig blir selve opplæringen gitt av en lærer og skolen oppnår målet om mer inkluderende spesialundervisning. Eksempel 2: Tre elever ved skolen tas ut av klassen og får opplæring alene med hver sin assistent. I GSI vil ikke registreringen bli så ulik eksempelet over, men det er stor forskjell på hvordan assistenten brukes.</p>	<p>s. 354-355</p>
<p>I den offentlige diskusjonen blir høy assistentbruk sett på som en indikasjon på at kvaliteten av spesialundervisningen er lav. Internasjonal forskning gir noe støtte til dette synspunktet: Elever eksponert for assistent har i gjennomsnitt dårligere læringsutbytte enn tilnærmet like elever i det ordinære tilbudet, og en tror dette skyldes en kombinasjon av lært hjelpeløshet, stigmatisering og isolasjonseffekter. Flere av rektorene uttrykker imidlertid at de finner den offentlige diskusjonen om assistentbruk unyansert. De påpeker at assistentene har svært ulik kompetanse, og at mange utfører en rekke viktige oppgaver for en svært heterogen elevgruppe. Behovet for en bedre informert og mer presis offentlig diskusjon understrekes sterkt. Flere påpeker i denne forbindelse at de finner den del av GSI-statistikken som omhandler assistenter tilnærmet verdiløs.</p>	<p>s. 356</p>

<p>Mange barn og unge som har behov for et spesialpedagogisk tilbud, opplever at dette går på bekostning av deres deltakelse i klassefelleskapet. Siden 2013–2014 har andelen elever som hovedsakelig får spesialundervisningen utenfor den ordinære klassen gått betydelig ned. I 2013–2014 fikk 72 prosent av elevene hovedsakelig spesialundervisning utenfor den ordinære klassen, mens i 2017– 2018 har andelen gått ned til 60 prosent.</p>	s. 356
<p>Skolestørrelse påvirker organiseringen av spesialundervisningen. Jo større en skole er, jo større andel av elevene får spesialundervisning utenfor den ordinære klassen. Samtidig er det flere som får spesialundervisning alene på små skoler, enn på store skoler. Det kan for eksempel være enklere å organisere elever i grupper når det er flere elever med spesialundervisning på samme skole. Tilgjengelige ressurser vil også kunne påvirke hvordan spesialundervisning organiseres.</p>	s. 356
<p>92 prosent av elevene som får spesialundervisning, har tilknytning til en ordinær klasse. De øvrige 8 prosentene er tilknyttet en fast avdeling for spesialundervisning. Ofte er dette elever med omfattende behov for spesialundervisning. I 2017–2018 hadde 353 skoler faste avdelinger for spesialundervisning og til sammen 4 000 elever var tilknyttet disse. På 56 av disse skolene får alle elevene spesialundervisning. Antallet elever i fast avdeling for spesialundervisning har vært relativt stabilt de siste fem årene.</p>	s. 356
<p>Utvalget ønsket å se på hvordan kommunene tildeler ressurser til spesialundervisning til skolene og få en vurdering av om finansieringsordningen kan ha betydning for antallet vedtak og omfanget av spesialundervisningen. KS har, etter forespørsel fra utvalget, gitt følgende beskrivelse av hvordan kommunene tildeler ressurser til skolene: Det store bildet er et system satt sammen av grunntildeling, hodetildeling, sosioøkonomiske/ sosiokulturelle faktorer og erfaringstall.</p>	s. 356
<p>I SØF-rapport nr. 04/16 Spesialundervisning i storbyene var oppdraget å se på spesialundervisning fra skoleeiers perspektiv og vurdere mulighetene for å påvirke omfanget. I undersøkelsen er det sett på spesialundervisning i fire byer: Bergen, Kristiansand, Stavanger og Trondheim.</p>	s. 356

<p>Rapporten viser at alle de fire kommunene har rammefinansiering av sine skoler, det vil si at økonomiske midler overføres til skolene i henhold til en fordelingsnøkkel uten at det er bestemt i detalj hva midlene skal brukes til. Tildelingen av økonomiske midler bygger også på levekårsjusteringer. Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvilke kriterier de har for tildeling, og det er forskjell på summene som settes av for levekårsjustering. Alle kommunene har en målsetting om at færre elever skal trenge spesialundervisning.</p>	s. 356
<p>Midlene til spesialundervisning fordeles gjennom både en sats per elev multiplisert med antallet elever, levekårsressursen og tildelingen til elever med svært omfattende behov. Den delen av tildelingen som følger av levekårsressursen, reflekterer at skoler har ulike behov for spesialundervisning og annen tilrettelegging. For situasjoner som oppstår, og som ikke har med levekår å gjøre, har alle byene en tildeling for elever med svært omfattende behov.</p>	s. 357
<p>Under andre kriterier ligger mange ulike faktorer. Dette vil kunne utløse tildeling til skoler som har elever med lave grunnskolepoeng, kompensasjon for store avstander og spredt bosetning, lærernes alder og lønnsnivå og behov for ressurser til spesialundervisning.</p>	s. 357
<p>Tildelingen til spesialundervisningen beregnes på forskjellige måter. Ressursene kan fordeles på bakgrunn av inntakspoeng eller tildelingen beregnes på bakgrunn av saksbehandling. Det kan også brukes kombinasjoner av disse beregningene. Noen fylkeskommuner baserer tildelingen på framskrivninger av fjorårets budsjett, men mye av midlene som brukes til spesialundervisning, ligger innenfor skolenes ordinære tildeling. Målet er at omfordeling av midler skjer etter kriterier som er objektive, og at tildelingen i så liten grad som mulig kan påvirkes av skolene.</p>	s. 357
<p>I Danmark finnes det to typer tiltak for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen: (1) spesialundervisning og (2) supplerende undervisning og faglig støtte.</p>	s. 357
<p>Spesialundervisning, som forutsetter en pedagogisk-psykologisk utredning fra Pædagogiskpsykologisk rådgivning, skal bare gis til elever som har behov for hjelp og støtte i ni timer i uken eller mer. Dette følger av Danmarks lov om folkeskolen kapittel 2</p>	s. 357

<p>§ 3 Stk. 2. Spesialundervisning gis nesten utelukkende i spesialklasser eller spesialskoler. I 2017 var det i Danmark 9 288 elever i spesialskoler, og 2 754 elever i dagbehandlingscentre mv.⁴⁴ Totalt utgjør det 2,15 prosent av elevene.</p>	
<p>Ifølge Finlands lag om grunnleggende utdanning, skal elever som har behov for kortvarig støtte, få «stödundervisning». Elever som har behov for regelmessig støtte eller ulike former for støtte samtidig, skal gis støtteundervisning i form av «intensifert stöd» (intensivert støtte). Elever kan også gis «särskilt stöd» (særskilt støtte) som består av «spesialundervisning». Elever som har problemer med innlæring eller skolegang, har rett til spesialundervisning på deltid ved siden av den øvrige undervisningen.</p>	s. 358
<p>Hvis den intensiverte støtten ikke er tilstrekkelig for at eleven skal klare skolearbeidet, kan det gis særskilt støtte. Da må det fattes et formelt vedtak på grunnlag av en pedagogisk vurdering. Eleven skal ha en individuell plan. Av planen skal det framgå hvordan den generelle opplæringen og støtten skal organiseres for eleven. Den særskilte støtten kan omfatte både spesialundervisning og annen støtte</p>	s. 358
<p>Referansegruppen Barneombudet har i innspill⁵³ til utvalget pekt på følgende problemer når det gjelder tilpasset opplæring og spesialundervisning: – mangel på kompetanse hos personalet – utstrakt bruk av ufaglærte og assistenter – uklare krav til tilpasset opplæring – mangelfull etterlevelse av reglene</p>	s. 359
<p>Barneombudet uttaler at de nevnte forholdene fører til at spesialundervisningen har dårlig kvalitet, og at Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging mener det samme. Barneombudet uttaler videre: Tilpasset opplæring må forstås som et prinsipp som gjelder all opplæring, der ordinær opplæring, intensivopplæring og spesialundervisning sees i sammenheng og brukes fleksibelt. Et helhetlig og tilpasset opplæringstilbud forutsetter at PP-tjenestens mandat utvides, slik at de også får et ansvar for å støtte skolen i arbeidet med å tilpasse ordinær undervisning.</p>	s. 359
<p>Barneombudet mener at følgende forutsetninger må være på plass for å gi en mer helhetlig tilpasset opplæring: – Den ordinære opplæringen må bli bedre, med tydeligere krav til tidlig innsats og tilpasset opplæring. – Det må settes tydeligere krav til hvordan</p>	s. 359

<p>spesialundervisningen skal planlegges, gjennomføres og evalueres. – PP-tjenesten må styrkes, og komme tettere på elevene og skolen. Tjenesten må få en tydeligere rolle i å følge opp elevenes utbytte av spesialundervisningen. – Elevene må sikres en rett til undervisning av lærere med god kompetanse.</p>	
<p>Barneombudet mener også at loven må utformes på en pedagogisk og oversiktlig måte. Loven kan med fordel være mindre detaljert på noen områder, men på området tilpasset opplæring og spesialundervisning er det nødvendig med mer utfyllende regler</p>	s. 359
<p>Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) ønsker et tydeligere lovverk når det gjelder rett til logoped. Videre ønsker FUG at spesialundervisning fortsatt skal være en lovfestet rett.⁵⁴ Foreldreutvalget mener dessuten at dagens spesialundervisning bør bli bedre, og at det bør unngås at spesialundervisning blir synonymt med segregering. FUG er enig i at for mange elever får spesialundervisning i dag, men mener likevel at spesialundervisning ikke bør utelukkes for elever som har høyt læringspotensial.</p>	s. 359
<p>Skolelederforbundet er opptatt av opplæringsbegrepet og forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning.⁵⁶ Skolelederforbundet mener at klageadgang på individnivå er viktig å opprettholde, «men at det må tydeliggjøres hva den individuelle rettigheten innebærer på det enkelte området. Svært ofte er det snakk om ressurser». Forbundet peker på at regelverket på opplæringsområdet regulerer viktige rettigheter for barn, unge og voksne.</p>	s. 359-360
<p>Utdanningsforbundet peker på følgende problemstillinger:⁵⁸ – Tilsyn viser at økonomiske hensyn vektlegges når det fattes vedtak om spesialundervisning. Utdanningsforbundet ønsker en presisering av kommunens plikt til å sørge for tilstrekkelige ressurser for at skolen skal oppfylle kravene i loven og forskriftene. – Alle kommuner skal ha en PP-tjeneste, og tjenesten har store og sentrale oppgaver, men det er ikke regulert krav til kapasitet eller kompetanse. – Problemstillinger knyttet til tilpasset opplæring, spesialundervisning og regelverksetterlevelse tydeliggjør behovet for skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. Utdanningsforbundet mener at dette kravet kan styrkes i regelverket. – Muligheten for å gjøre unntak fra kompetansekravet for lærere som gir spesialundervisning, gir et uheldig signal, og kompetansekravet bør innskjerpes. – Det store rettsanvendelsesskjønnet som ligger i</p>	s. 360

<p>kriteriet «tilfredsstillende utbytte» gjør det krevende å anvende regelverket. Ulikhetene i andelen elever som mottar spesialundervisning er større enn det som lar seg forklare med naturlig variasjon i antallet elever med spesielle behov. Gir «tilfredsstillende utbytte» som kriterium for rett til spesialundervisning et for stort skjønnsmessig handlingsrom og kan dette gå på bekostning av tilbudet til elevene?</p> <p>Utdanningsforbundet mener uttrykket «tilfredsstillende utbytte» ikke er godt nok klargjort. I tillegg mener Utdanningsforbundet at elevenes rett til spesialundervisning må videreføres.</p>	
<p>Friskolenes Kontaktforum og Kristne Friskolers Forbund ønsker at elever som flytter mellom skoler, og som har vedtak om spesialundervisning, ikke skal miste spesialundervisningen mens de venter på nytt vedtak. Dette gjelder enten skolene er friskoler, kommunale eller fylkeskommunale.</p>	s. 360
<p>Professor Monica Melby-Lervåg, UiO, Institutt for spesialpedagogikk, har skrevet et innlegg til utvalgets hjemmeside om spesialundervisning og tilpasset opplæring.⁶³ Melby-Lervåg mener det er skapt et uriktig bilde av at spesialundervisning ikke virker. Tvert imot viser undersøkelser at spesialundervisningen kan ha god effekt når den gjennomføres på en god måte, sier hun. MelbyLervåg mener at lovverket er godt, og at problemet er hvordan opplæringen gis og den varierende kompetansen til dem som underviser. Hun mener det skal være krav om spesialpedagogisk kompetanse for dem som gir spesialundervisning.</p>	s. 361
<p>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.</p>	s. 361
<p>Redd Barna ønsker å styrke elevens rett til spesialundervisning og de ønsker at barnets rett til medvirkning i utformingen av spesialundervisningen skal skjerpes. De mener at det er behov for nasjonale retningslinjer for hvordan spesialundervisning skal planlegges, gjennomføres og evalueres. De peker også på at mange elever mottar spesialundervisning fra ufaglærte, og ønsker at opplæringsloven skal sikre barnets rett</p>	s. 361

<p>til å få opplæring av en fagperson med godkjent utdanning. Redd Barna ønsker også en lovpålagt logopedtjeneste.</p>	
<p>Utvalget har hatt flere møter med representanter for Unge funksjonshemmede, som har delt sine erfaringer med dagens regelverk og kommet med forslag til forbedringer. Unge funksjonshemmede legger vekt på at deres medlemmer har svært ulike utfordringer og behov. Organisasjonen har forslag til en annen ordning for spesialundervisning enn dagens ordning, med to typer vedtak: ett for spesielt omfattende behov og ett for mer generelle lavterskeltiltak. Unge funksjonshemmede er også opptatt av å sikre overgangene mellom skoleslagene for elever med behov for tilrettelegging</p>	s. 361
<p>Utvalget har også hatt flere møter med Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO). FFOs medlemsorganisasjoner framhever at elever har bedre utbytte av opplæring i et læringsfellesskap enn i eneundervisning, selv om segregert undervisning kan være best for noen elever. Elever og foreldre opplever at spesialundervisningen gis som et «pakkeforløp», og ønsker at spesialundervisningen skal være tilpasset den enkelte eleven. Det er ønskelig med kortere saksbehandlingstid, og det kan være mulig med en forenkling av saksbehandlingen. FFO mener at tidlig innsats og intensivopplæring må gjelde for alle trinn. Videre at det må gjennomføres en vurdering av tiltakene og læringsresultatene for elever som får spesialundervisning oftere enn én gang i året. FFO mener også at plikten til å gi tilpasset opplæring må tydeliggjøres.</p>	s. 361-362
<p>Retten til spesialundervisning er en sentral rettighet i opplæringsloven, og rettigheten er ment å være et sikkerhetsnett for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den tilpassede opplæringen og derfor har behov for ytterligere tilrettelegging. Undersøkelser viser at det er flere utfordringer med dagens tilbud til barn og unge med behov for slik tilrettelegging i skolen. Utfordringene er beskrevet og drøftet i en rekke rapporter, meldinger til Stortinget og NOU-er. Det er bred enighet om at – mye av spesialundervisningen blir gitt av personer som ikke oppfyller opplæringslovens krav til faglig og pedagogisk kompetanse – spesialundervisning virker sosialt stigmatiserende for mange barn – mange barn får hjelp for sent – PP-tjenesten utfører oppgaver som er knyttet til kompetanse- og utviklingsutvikling, kun i begrenset omfang</p>	s.362

<p>Det er grunn til å tro at disse problemene ikke nødvendigvis eller utelukkende skyldes regelverket, men hvordan regelverket implementeres og praktiseres.⁶⁶ For at spesialundervisning skal ha god effekt, må tiltak settes i verk raskt, og tilbudet bør bygge på forskningsbasert kunnskap om hva som gir best læring for elevene.</p>	s. 362
<p>31.5.2 Rettssikkerheten må ivaretas for alle elever Kommunene har i dag full frihet til å styrke den tilpassede opplæringen slik at behovet for spesialundervisning blir minst mulig. Allikevel viser tall fra GSI at mange kommuner har et vedvarende høyt antall elever som mottar spesialundervisning. På bakgrunn av de utfordringene som er avdekket,⁶⁸ mener utvalget at kommunen i større grad enn i dag må praktisere en inkluderende opplæring ut fra det elevmangfoldet skolene til enhver tid har. Det vil trolig alltid finnes elever som vil ha behov for tilpasninger av undervisningen, der individuell tilrettelegging er nødvendig for at disse elevene skal få et tilfredsstillende opplæringstilbud.⁶⁹ Det vil blant annet gjelde elever med langvarige og omfattende behov for individuell tilrettelegging Ekspertgruppen for spesialpedagogikk, etablert av Kunnskapsdepartementet i 2012, påpeker i sin rapport at enkelte elever har så sammensatte og komplekse utfordringer at de ikke kan avhjelpest innenfor rammene av tilpasset opplæring.⁷⁰ Etter utvalgets vurdering må derfor elever som skolen, av ulike grunner, ikke greier å gi tilfredsstillende utbytte av den tilpassede opplæringen, ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Utvalget foreslår derfor at dagens rett til spesialundervisning videreføres, men med omarbeidelser når det gjelder terminologi og hva retten skal inneholde.</p>	s. 362-363
<p>Utvalget har vurdert hvordan reglene om tilpasset opplæring og spesialundervisning bør innrettes, ut fra disse tre alternativene: – Dele opp dagens rett til spesialundervisning i separate rettigheter, ved å skille mellom rett til individuelt tilrettelagt opplæring på den ene siden og rett til personlig assistanse og individuell fysisk tilrettelegging på den andre siden. – Differensiere opplæringstilbudet avhengig av graden av tilrettelegging. – Endre retten til individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning) slik at den bare gjelder når det er aktuelt med avvik fra læreplanverket.</p>	s. 363
<p>Mange elever vil ha behov for individuell tilrettelegging, men av ulik karakter. Noen elever har behov for individuelt tilrettelagt opplæring i ett eller flere fag eller for å nå målene i den generelle delen av læreplanverket. Andre elever har kun behov for</p>	s. 363

<p>personlig assistanse og praktisk hjelp i skolehverdagen. Det kan for eksempel være elever med nedsatt funksjonsevne som har behov for hjelp av en assistent som følger eleven gjennom skoledagen eller deler av den. Enkelte elever har kun behov for fysisk tilrettelegging på skolen, for eksempel tilpasning av arbeidsplassen, teleslynge i klasserommet eller ulike teknologiske løsninger. I noen tilfeller er det aktuelt med en kombinasjon av disse formene for tilrettelegging. Etter dagens regelverk kan et vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 omfatte både pedagogisk tilrettelegging av opplæringen, personlig assistanse i skolehverdagen og fysisk tilrettelegging.</p>	
<p>Ulempen er at det er usikkert i hvor stor grad løsningen vil føre til mindre ressursbruk fra PP-tjenesten til sakkyndige vurderinger, fordi det mest sannsynlig vil være noen elever som har rett til en kombinasjon av tilbud om individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging. I slike tilfeller må PP-tjenesten uansett utarbeide en sakkyndig vurdering om elevens behov for individuelt tilrettelagt opplæring. Ifølge GSI har nesten 1 700 elever i 2018–2019 vedtak om spesialundervisning uten at de har fått tildelt timer med undervisningspersonale. Dette tallet har vært relativt stabilt over flere år. Tall fra GSI for 2010–2011 viser at 486 elever hadde enkeltvedtak om spesialundervisning uten timer, for eksempel vedtak om utstyr.⁷¹ Tallene viser at det er sannsynlig at PP-tjenesten vil kunne bruke noe mindre tid til å utarbeide sakkyndige vurderinger dersom det ikke stilles krav om slik vurdering i saker om personlig assistanse, individuelt tilrettelagt arbeidsplass og utstyr i opplæringen.</p>	s. 364
<p>Løsningen innebærer høyere terskel når det gjelder hvem som har rett til spesialundervisning, enn etter dagens regel i opplæringsloven § 5-1 fordi vilkåret for å få spesialundervisning etter dagens lov er knyttet til om eleven får «tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet», ikke til om eleven har varige eller omfattende behov eller behov for avvik fra kompetansemålene. Modellen forutsetter at det må redegjøres for hva «varige eller omfattende behov» skal innebære.</p>	s. 365
<p>Modellen åpner ikke for at elever som får intensiv opplæring, skal ha avvik fra kompetansemålene i læreplanverket. Dersom en elev har behov for avvik fra kompetansemålene, skal eleven ha rett til individuell tilrettelegging av opplæringen</p>	s. 365

<p>(spesialundervisning). Kravet om intensiv opplæring gir skolen plikt til å gi slik opplæring, men plikten korresponderer ikke med en tilsvarende rettighet for elevene. Dette betyr at elever som får intensiv opplæring, ikke skal ha enkeltvedtak, og eleven har ikke rett til å klage på avgjørelsen eller innholdet i opplæringen. Kommunen skal oppfylle plikten, men en slik regel gir skolen et profesjonelt handlingsrom. Uavhengig av klageadgang kan elever og foreldre be staten om å føre tilsyn med at kommunen følger regelverket. Tilsynsmyndigheten må vurdere slike anmodninger ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse, og det vil være opp til tilsynsmyndigheten om de skal føre tilsyn i slike tilfeller. Loven bør imidlertid inneholde en rett for eleven eller foreldrene til å kreve en sakkyndig vurdering dersom de mener at eleven har varige eller omfattende behov. Et vilkår om at eleven må ha varige eller omfattende behov eller behov for avvik fra kompetansemålene i læreplanverket for å få rett til individuell tilrettelegging av opplæringen, innebærer en begrensning av hvem som har rett til spesialundervisning etter dagens regler. Samtidig gir det en ytterligere plikt for kommunen til å gi intensiv opplæring når det er nødvendig.</p>	
<p>Fordelen med løsningen er at den vil kunne frigjøre tid for PP-tjenesten fordi færre elever vil ha rett til spesialundervisning. PP-tjenesten kan dermed bruke mer tid til å utføre oppgaver som er knyttet til kompetanse- og organisasjonsutvikling overfor skolene. Problemet med ventetid for å få sakkyndig vurdering for dem som trenger det, vil også kunne reduseres</p>	s. 365
<p>En ulempe med en slik løsning kan være at skjerpede krav til intensiv opplæring, kan føre til at elevene blir mer sårbare for eventuelle innsparingstiltak i kommunen. Ettersom en ny terskel for rett til spesialundervisning må bli innarbeidet og akseptert, vil det kanskje ta noe tid før det blir en reduksjon i antallet sakkyndige vurderinger av noe omfang. I innspill til utvalget fraråder Barneombudet vilkår som krever at elever skal ha varig og omfattende tilretteleggingsbehov. Ombudet uttaler at et slikt forslag er «mer problematisk enn dagens utbyttevurdering, for den fremmer et kategorisk perspektiv, der vurderingstemaene først og fremst er forhold ved eleven og ikke mangler i opplæringstilbudet. Vi frykter at dette i praksis vil bli en vurdering av barnets diagnose».</p>	s. 365

<p>Forslaget kan innebære økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene dersom det må flere lærerressurser til for å oppfylle plikten til å gi intensiv opplæring. På den annen side kan et slikt forslag føre til at det blir mindre behov for individuell tilrettelegging av opplæringen (spesialundervisning). Dermed kan forslaget frigjøre ressurser fra individuell tilrettelegging til styrking av intensiv opplæringen.</p>	s. 365
<p>Man kan også tenke seg en løsning som går ut på at det kun er elever som har behov for avvik fra læreplanen fordi de ikke har forutsetninger for å nå alle målene, som skal ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning).</p>	s. 365
<p>Løsningen innebærer en omfattende begrensning av hvem som har rett til individuelt tilrettelagt opplæring sammenlignet med dagens regel om spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1. De elevene som har behov for avvik fra innholdet i læreplanen, vil ha rett til spesialundervisning. Alle de andre elevene vil få tilpasset opplæring.</p>	s. 365
<p>En fordel med en slik løsning er at flere elever vil bli inkludert i tilpasset opplæring. Løsningen vil kunne frigjøre ressurser og gjøre det mulig 366 NOU 2019: 23 Kapittel 31 Ny opplæringslov med flere fleksible løsninger innen tilpasset opplæring. En annen fordel kan være at målgruppen for spesialundervisning blir tydeligere definert enn i dag, men det må fortsatt gjøres en individuell vurdering av om eleven har «behov» for avvik fra læreplanen. Flere av høringsinstansene for Ekspertgruppen for barn og unge med særskilt behov foreslår denne modellen fordi de mener ordlyden «tilfredsstillende utbytte» i opplæringsloven § 5-1 er for vag. En tredje fordel er at løsningen vil kunne frigjøre skolens tid som brukes til å skrive enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner, og det vil kunne frigjøre tid for PP-tjenesten, som kan brukes til veiledning overfor skolene.</p>	s. 365-364
<p>Ulempen med løsningen er at mange elever vil miste retten til spesialundervisning de har i dag, hvis skolen ikke klarer å gi dem tilfredsstillende utbytte innenfor den tilpassede opplæringen. Skolen må likevel bruke tid på å utrede og følge opp en stor gruppe elever som ikke lenger vil ha rett til spesialundervisning, noe som forutsetter at skolen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å gjennomføre dette. Elever som trenger ekstra mye organisatorisk hjelp til å nå alle kompetansemålene, vil ikke lenger ha en individuell rett til denne hjelpen. Slik hjelp skal det tilrettelegges for innenfor</p>	s. 365

<p>tilpasset opplæring. Løsningen vil ekskludere elever som er kognitivt sterke, men som har andre utfordringer. Løsningen vil dessuten kunne føre til at skolen eller foreldrene, bevisst eller ubevisst, senker forventningene til elever som trenger omfattende tiltak innenfor tilpasset opplæring, slik at disse elevene får avvik fra læreplanen og dermed rett til spesialundervisning.</p>	
<p>Utvalget mener at modell 3, som innebærer at kriteriet om avvik fra læreplanverket er avgjørende for om en elev skal ha rett til spesialundervisning, i for liten grad ivaretar elevens interesser. Løsningen fører til en for omfattende begrensning av hvem som har rett til spesialundervisning, og utvalget velger derfor ikke en slik modell.</p>	s. 366
<p>Utvalget foreslår at retten til spesialundervisning etter dagens opplæringslov deles opp i tre rettigheter: (1) rett til individuelt tilrettelagt opplæring, (2) rett til personlig assistanse og (3) rett til fysisk tilrettelegging. Forslaget innebærer at personlig assistanse og fysisk tilrettelegging skilles ut som egne rettigheter og at det ikke skal være krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for å få tiltak om personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging, se modell 1 ovenfor.</p>	s. 366
<p>Utvalget mener at betegnelsene «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>	s. 366
<p>Hvordan tilpasset opplæring forstås, har variert over tid, og pendelen har svingt fra inkludering, via individualisering til et mer fellesskapsrettet innhold, se kapittel 31.4.1. Med tanke på det som nå synes å prege innholdet i og forståelsen av tilpasset opplæring, mener utvalget at det er hensiktsmessig å endre betegnelsen. Videre har utvalget sett hen til at uttrykket «spesialundervisning» oppleves som stigmatiserende og kan bidra til ekskludering. Det faktum at betegnelsen ikke bare er ord, men at den også utgjør rammen for innholdet den skal fylles med, gjør at utvalget ikke viderefører betegnelsen spesialundervisning i forslaget til ny lov</p>	s. 366
<p>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 likestillingsog</p>	s. 366-367

<p>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</p>	
<p>Hvordan tilpasset opplæring forstås, har variert over tid, og pendelen har svingt fra inkludering, via individualisering til et mer fellesskapsrettet innhold, se kapittel 31.4.1. Med tanke på det som nå synes å prege innholdet i og forståelsen av tilpasset opplæring, mener utvalget at det er hensiktsmessig å endre betegnelsen. Videre har utvalget sett hen til at uttrykket «spesialundervisning» oppleves som stigmatiserende og kan bidra til ekskludering. Det faktum at betegnelsen ikke bare er ord, men at den også utgjør rammen for innholdet den skal fylles med, gjør at utvalget ikke viderefører betegnelsen spesialundervisning i forslaget til ny lov.</p>	s. 366
<p>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 likestillingsog 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</p>	s. 366-367
<p>Prinsippene om en inkluderende skole og tilpasset opplæring er sentrale i norsk utdanningspolitikk. Begge ideene harmonerer med tankegangen som bygger på likhetsprinsippet, der skolen er definert som arena for alle. Prinsippet om tilpasset opplæring innebærer at alle elever i størst mulig grad skal inkluderes i den ordinære opplæringen.⁷² Dersom det ikke er mulig å gjennomføre ordinær opplæring på en slik måte at eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har eleven rett til individuell tilrettelegging av opplæringen, kalt «spesialundervisning» i dagens opplæringslov. Intensjonen er at den tilpassede opplæringen skal være best mulig, slik at behovet for individuell tilrettelegging blir minst mulig. Forutsetningen for en likeverdig, tilpasset opplæring for flest mulig, og individuell tilrettelegging for de få, er at den opplæringen som gis, er tilgjengelig for den enkelte, med hensyn til både bygninger, læremateriell,</p>	s. 367

<p>metoder og organisering, og at dette er tilrettelagt på en slik måte at det skaper et godt læringsmiljø for alle.</p>	
<p>På Halsen ungdomsskole har ledelsen og lærerne vært opptatt av at elevene skal få mulighet til å oppleve mestring ut fra sine faglige, personlige og sosiale forutsetninger, og at elevene skal få utfordringer å strekke seg etter. I og med at færre elever nå har vedtak om spesialundervisning, har det blitt mulig å øke ressursene skolen bruker til å styrke opplæringen for alle elevene innenfor ordinær undervisning. Ressurser som tidligere var knyttet til enkeltelever i enkeltvedtak om spesialundervisning, brukes i større grad til å styrke elevenes læring innenfor klassefellesskapet. Skolen har prioritert å bruke lærerressurser til å sette inn to lærere i klassen eller til å dele klassen i heterogene grupper i noen timer i sentrale fag. Dette krever at lærerne samarbeider godt. Denne måten å organisere opplæringen på gir større muligheter for tilpasset opplæring innenfor klassefellesskapet. Andelen som mottar spesialundervisning på skolen er gått ned fra ca. 18 prosent skoleåret 2014–2015 til ca. 6 prosent skoleåret 2019–2020. Omleggingen har vært testet ut skoleåret 2018– 2019 og 2019–2020, og skolen jobber kontinuerlig med å finne gode måter å organisere opplæringen på.</p>	s. 368
<p>Halsen ungdomsskole har vært opptatt av å jobbe med flere tema parallelt for å styrke det inkluderende læringsmiljøet. Som eksempler kan nevnes psykisk helse og livsmestring, kjennetegn ved det gode læringsmiljøet, sunt og godt skolemåltid i trivelig kantine, og lese- og skriveopplæring ved bruk av iPad. Skolen har også opprettet et lavterskel tverrfaglig ressursteam på skolen som kan gi råd og innspill til lærerne på system- og individnivå. I samråd med PP-tjenesten tilrås ikke spesialundervisning i så stor grad fordi organisering, innhold og tilrettelegging innenfor det ordinære tilbudet skal gi et minst like godt tilbud til elevene</p>	s. 368
<p>Undersøkelser viser at andelen med spesialundervisning øker utover i grunnskolen, og at andelen er størst på 10. trinn. Mange elever kan, av ulike grunner, ha behov for tett oppfølging i kortere eller lengre perioder uavhengig av hvilket trinn de er på. Utvalget mener derfor at forsterket innsats ikke bør være forbeholdt elever på de laveste trinnene, men at skolen bør ha plikt til å gi forsterket opplæring til elever på alle trinn. Utvalget foreslår videre at forsterket innsats ikke skal begrenses til lesing, skriving og regning, men gjelde all opplæring.</p>	s. 370

<p>Retten til spesialundervisning etter dagens opplæringslov deles opp i tre rettigheter</p> <p>Spesialundervisning er etter utvalgets mening en upresis og utdatert betegnelse.</p> <p>Uttrykket gir inntrykk av at det kun omfatter undervisning, og at den undervisningen som gis, er spesiell. Dette harmonerer dårlig med virkeligheten. Betegnelsen omfatter ikke bare undervisning, men også fysisk tilrettelegging som bruk av utstyr og læremidler, og personlig assistanse. Undervisningen som gis, kan være alt fra å tilrettelegge enkelte deler av undervisningen til å gi omfattende pedagogisk støtte. Det kan også innebære at eleven skal ha unntak fra ett eller flere av kompetansemålene i læreplanverket. Utvalget viser til kunnskapsgrunnlaget og de nevnte utfordringene med at spesialundervisning oppleves som og virker både faglig og sosialt stigmatiserende.</p> <p>Uttrykket spesialundervisning kan gi unødvendige assosiasjoner om at noen ikke er «normale», og derfor trenger noe spesielt.</p>	<p>s. 370</p>
<p>Utvalget foreslår derfor at betegnelsen «spesialundervisning» endres til individuelt tilrettelagt opplæring. Utvalget viser til at likestillings- og diskrimineringsloven § 21 inneholder en regel om rett til individuell tilrettelegging for elever og studenter. Retten til tilrettelegging gjelder både undervisningen, lærestedet, læremidler og eksamen. I forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 81 L (2016–2017) s. 327, er det slått fast at bestemmelsen ikke gir rettigheter utover det som følger av opplæringsloven, men overlapper disse reglene.</p>	<p>s. 370</p>
<p>Etter dagens regel i opplæringsloven § 5-1 har en elev rett til spesialundervisning når eleven ikke har «tilfredsstillende utbytte» av opplæringen. Det kan være mange grunner til at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det kan blant annet være pedagogiske årsaker som hvordan opplæringen er tilrettelagt, at de fysiske forholdene på skolen ikke er godt nok tilrettelagt, og at eleven ikke klarer å utføre dagligdagse gjøremål eller holde konsentrasjonen oppe og følge med i undervisningen. At elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, kan med andre ord avhjelpes med pedagogisk tilrettelegging, fysisk tilrettelegging eller praktisk hjelp i skolehverdagen. Det kan også være nødvendig med en kombinasjon av disse. Alle disse omstendighetene kan etter dagens regler utløse rett til spesialundervisning. Ligger årsaken i fysiske eller psykososiale forhold, vil også tiltak etter opplæringsloven kapittel 9 A være aktuelt.</p>	<p>s. 370-371</p>

<p>Utvalget foreslår å dele opp rettighetene som i dag følger av § 5-1 om spesialundervisning, i tre ulike bestemmelser: (1) rett til individuelt tilrettelagt opplæring, (2) rett til personlig assistanse og (3) rett til fysisk tilrettelegging</p>	s. 371
<p>Forslaget innebærer at innholdet i retten til individuelt tilrettelagt opplæring ikke favner like vidt som innholdet i dagens regler om spesialundervisning. Det som ikke er opplæring (undervisning), og som ikke nødvendigvis må utføres av lærere, skal falle utenfor: Det vil si at personlig assistanse, som hjelp i forbindelse med påkledning, toalettbesøk, måltider, medisinerer etc., og fysisk tilrettelegging ikke skal regnes som individuelt tilrettelagt opplæring. Dette er for å unngå sammenblanding av personlig assistanse, fysisk tilrettelegging og tilrettelegging av selve opplæringen. Forslaget innebærer at det ikke skal være krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for å få tiltak om personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging.</p>	s. 371
<p>Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging peker på at det i dag tar for lang tid for elever å få nødvendig hjelp. Dette til tross for at det følger av opplæringsloven at – opplæringen til enhver tid skal tilpasses elevens behov, jf. §§ 1-3 og 1-4 – læreren skal vurdere om en elev trenger spesialundervisning, og melde fra til rektor når en elev har slike behov (meldeplikt), jf. § 5-4 første avsnitt andre setning – skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak (utprøvningsplikt) innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering, jf. § 5-4 første avsnitt tredje setning</p>	s. 373
<p>Til dette vil utvalget bemerke at elevenes rett til vurdering underveis etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3, lærerens plikt til å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen etter forskriftens § 3-11, og lærernes plikt til å vurdere om en elev trenger spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-4, også kan beskrives som en plikt for lærerne til å følge med på elevens læringsutbytte og undersøke om eleven har behov for tilrettelegging. For å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte må læreren nødvendigvis følge med og undersøke elevens behov. Det er det samme, men uttrykt på forskjellige måter.</p>	s. 373
<p>Plikten til å følge med på og vurdere elevenes utvikling er ment å være en klargjøring av dagens plikt til underveisvurdering og plikten til å vurdere om en elev trenger</p>	s. 373-374

<p>spesialundervisning. Undervisvurdering innebærer en løpende vurdering av elevenes arbeid og kompetanse, og har som formål å fremme læring, utvikle kompetanse og gi grunnlag for hvordan skolen bør utforme den universelle opplæringen. Detaljerte regler om undervisvurdering skal etter utvalgets forslag fortsatt reguleres i forskrift til loven.</p>	
<p>Dagens meldeplikt og plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet er i dagens § 5-4 første avsnitt direkte knyttet til «om ein elev treng spesialundervisning». Utvalget har vurdert om forslag til ny lov bør inneholde en meldeplikt som inntreer uten at det er grunn til tro at eleven trenger individuelt tilrettelagt opplæring.</p>	s. 374
<p>Etter dagens regelverk gjelder som hovedregel de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning som for tilpasset opplæring. Det betyr at den som skal gi spesialundervisning, må oppfylle kompetansekravene i opplæringsloven for å kunne ansettes i undervisningsstilling og for å kunne gi opplæring i fag, se kapittel 38. Hovedregelen er at personer uten relevant og faglig kompetanse – det vil si lærerutdanning eller universitets- og høyskoleutdanning og praktiskpedagogisk utdanning (PPU) – ikke kan ansettes i undervisningsstilling</p>	s. 374
<p>Statistikk fra Utdanningsdirektoratet⁷⁹ viser en stor økning i antallet timer med assistent i spesialundervisningen. Med assistenter menes personale som ikke er ansatt i lærerstilling. Assistenter er ikke en ensartet gruppe når det gjelder kompetanse. Betegnelsen «assistent» brukes som regel om ufaglærte uten formell bakgrunn og faglærte med for eksempel barne- og ungdomsarbeiderutdanning. Personer med høyere utdanning som ikke har lærerutdanning eller universitets- og høyskoleutdanning inklusive pedagogisk utdanning, er også omfattet av betegnelsen fordi disse personene ikke oppfyller kompetansekravene for å kunne ansettes i lærerstilling.</p>	s. 374-375
<p>Statistikken fra Utdanningsdirektoratet og Riksrevisjonens rapport fra 2011 om spesialundervisningen i grunnskolen⁸⁰ viser at bruk av assistenter i spesialundervisningen har økt betydelig siden 2002 og fram til i dag. Mangel på kompetanse i skolen er et av hovedfunnene i Barneombudets rapport Uten mål og mening? og omfatter både bruk av ufaglærte, bruk av pedagoger uten god nok kompetanse til å undervise i det aktuelle faget og mangel på spesialpedagogisk kompetanse.</p>	s. 375

<p>Dagens opplæringslov er ikke er til 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, «hjelp til i opplæringa» under visse forutsetninger, men de kan ikke ha ansvaret for opplæringen, jf. opplæringsloven § 10-11.</p>	s. 375
<p>I og med at bruken av assistenttimer i spesialundervisningen har økt betydelig, og at bruken av assistenter sannsynligvis er en viktig årsak til at spesialundervisning ikke realiserer læringspotensialet til elevene, har utvalget vurdert om loven bør åpne for at assistenter kan «hjelp til i opplæringa», slik loven gjør i dag.</p>	s. 375
<p>Regelen i § 10-11 som ble innført i 2013, se kapittel 31.4.1, ser ikke ut til å ha hatt den virkningen som var tiltenkt: å redusere bruken av assistenter i spesialundervisningen. Det er grunn til å tro at assistenter som er ansatt for å gi elever praktisk hjelp og støtte i skolehverdagen, også brukes til å utføre opplæring i strid med forutsetningene i opplæringsloven § 10-11. Det kan også være at unntakshjemmelen i § 5-5 tredje avsnitt blir brukt som hjemmel for å benytte assistenter i opplæringen selv om reglene ikke gir hjemmel til å bruke andre enn lærere i spesialundervisningen. Utvalget antar at det ligger en økonomisk motivasjon bak den omfattende assistentbruken i skolen fordi assistentbruk i spesialundervisningen koster mindre for kommunen enn bruk av lærere.</p>	s. 375
<p>Rett til praktisk hjelp fra en assistent kan være omfattet av vedtaket om individuelt tilrettelagt opplæring. Eleven kan i tillegg ha rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA) etter helse- og omsorgslovgivningen. Se kapittel 31.3.4 om grensen mellom spesialundervisning og helse- og omsorgstjenester. I Helsedirektoratets veileder om barn og unge med habiliteringsbehov er det forklart at både en assistent som er ansatt i skolen, og en brukerstyrt personlig assistent kan ha oppfølgingsoppgaver mens eleven er på skolen. Videre står det at kommunen avgjør hvilke tjenester som skal tilbys den enkelte bruker, og om de skal gis i form av BPA. Praktisk bistand fra en assistent mens eleven er på skolen, kan med andre ord gis etter både helse- og omsorgslovgivningen og etter reglene om individuell tilrettelegging i opplæringsloven.</p>	s. 375

<p>Utvalget mener at unntaksbestemmelsen i dagens § 5-5 tredje avsnitt om at det i et vedtak om spesialundervisning kan gjøres unntak fra kravene om kompetanse i faget det skal undervises i, bør videreføres i ny lov. Begrunnelsen for unntaksbestemmelsen er at det i noen tilfeller er vikti-gere med en annen kompetanse som er mer tilpasset elevens behov, enn den kompetansen som følger av de vanlige kompetansekravene. Det kan være at en elev har behov for en særskilt spesialpedagogisk kompetanse, for eksempel en lærer som er spesialpedagog, audiopedagog eller logoped. Regelen er ment å sikre elever rett til lærer med en særskilt kompetanse, og at unntaket må begrunnes ut fra faglige og pedagogiske årsaker. Utvalget mener at vilkårene for å bruke unntaksbestemmelsen bør tydeliggjøres i loven. Det skal komme klart fram i loven at unntaket bare gjelder bruk av personer som har en kompetanse som i større grad kan ivareta elevens særlige behov, enn en person som oppfyller de ordinære kompetansekravene for å kunne undervise i faget.</p>	<p>s. 375-376</p>
<p>Som følge av dette, har det ikke bare fra politisk hold, men også fra PP-tjenesten selv og kommuner kommet til uttrykk et klart ønske om at PP-tjenesten skal jobbe mer med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Bakgrunnen for dette er blant annet mange henvisninger til PP-tjenesten og ønske om at skolen i større grad skal være i stand til å tilrettelegge opplæringen for elever med ulike behov, uten å gå veien om sakkyndig vurdering og spesialundervisning.</p>	<p>s. 377</p>
<p>Opplæringsloven inneholder særlige krav til saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning. Opplæringsloven har følgelig et unntak fra de alminnelige reglene i forvaltningsloven om utredningsplikt. Unntaket i opplæringsloven går ut på at det kreves en sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning, og at vurderingen skal utføres av pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). Loven stiller også krav om hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde. KS har gitt innspill til utvalget om hvilken kompetanse kommunen trenger for å utrede saken i tråd med forvaltningslovens regler, organiseringen av en slik kompetanse og at dette hører inn under kommunens organiseringsfrihet.</p>	<p>s. 378</p>
<p>Etter dagenes regelverk skal det ikke fattes enkeltvedtak etter bestemmelsene om ASK, men enkeltvedtak om bruk av og opplæring i ASK kan fattes etter opplæringsloven § 5-1 eller etter § 9 A7 tredje avsnitt om tilrettelegging av arbeidsplassen, som kan omfatte</p>	<p>s. 379</p>

<p>fysisk tilrettelegging for ASK. Hvis ASK er en del av tilpasset opplæring, skal det ikke fattes enkeltvedtak. Dagens bestemmelser om ASK innebærer følgelig en dobbeltregulering, og det er presisert i lovens forarbeider at innholdet i bestemmelsene om ASK følger av reglene om tilpasset oppæring og spesialundervisning.</p>	
<p>Utvalget foreslår – at (1) universell opplæring, (2) forsterket innsats og (3) individuelt tilrettelagt opplæring innføres som nye betegnelser, se forslag til §§ 10-1, 10-2 tredje avsnitt og 10-3 – at forsterket innsats skal gjelde all opplæring og ikke begrenses til lesing, skriving og regning – at forsterket innsats skal gjelde for elever på alle trinn, og at den kan vare i en kort periode og i lengre perioder – å videreføre at elever kan ha eneundervisning i en kort periode som en del av den forsterkede innsatsen uten at det er gitt samtykke om dette – at personlig assistanse og fysisk tilrettelegging – som i dag kan inngå i spesialundervisning – skilles ut som egne rettigheter, se forslag til §§ 10-9 og 10-10 – at skolens plikt til å følge med, melde fra og følge opp, inkludert plikten til å gi forsterket innsats, skal klargjøres og settes i en sammenheng i en egen bestemmelse, se forslag til § 10-2 – å videreføre dagens saksbehandlingsregler om krav til sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, se forslag til §§ 10-4 og 10-5 – å videreføre dagens regel om individuell opplæringsplan og årlig evaluering av den individuelt tilrettelagte opplæringen, se forslag til §§ 10-7 og 10-8 – at dagens lovbestemmelser om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) ikke videreføres – at kravet om at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste videreføres, se forslag til § 10-12 – at PP-tjenestens mandat utvides slik at tjenestens arbeid ikke bare skal rette seg mot elever med «særlege behov», men mot alle elever – at det ikke skal være krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for å få tiltak om personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging – å presisere i loven at det bare er personer som er ansatt i lærerstilling, som kan ha gi individuelt tilrettelagt opplæring, se forslag til § 10-6 første avsnitt – å innføre en bestemmelse om at personer med høy og relevant kompetanse, men som ikke er lærere, på visse vilkår skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring, se forslag til 10-6 andre avsnitt – å innføre en bestemmelse om at en lærer som hovedregel må være til stede dersom personer som ikke er ansatt i lærerstilling (assistenter), skal hjelpe til i opplæringen, se kapittel 39 og forslag til § 15-4 – språklige forenklinger og at reglene struktureres på en annen måte enn i dag</p>	<p>S. 379-380</p>

Vedlegg 7 - Individuell tilrettelegging

<p>Individuell tilrettelegging (individuell til) 91 treff i hele dokumentet</p> <p>Individuelt tilrettelagt (2) (Individuelt til) 137 treff i hele dokumentet</p> <p>Individuelle tilrettelagt(e) (3) (Individuelle til) 3 treff i hele dokumentet</p>		
<p>Etter artikkel 24 i FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne er statene forpliktet til å bygge ned funksjonshemmende barrierer i utdanningssystemet og gi elever som har behov for det, individuell tilrettelegging og støtte innenfor rammene av det allmenne utdanningssystemet. Den individuelle støtten skal bidra til en effektiv utdanning og størst mulig faglig og sosial utvikling.</p>		s. 340
<p>Plikten til universell utforming vil langt på vei avhjelpe behovet for individuell tilrettelegging, eller særløsninger.</p>		s. 342
<p>Likestillings- og diskrimineringsloven § 21 inneholder en regel om rett til individuell tilrettelegging for elever og studenter. Retten til tilrettelegging gjelder både undervisningen, lærestedet, læremidler og eksamen. Etter § 21 andre avsnitt gjelder retten bare så langt den ikke innebærer en «uforholdsmessig byrde». I bestemmelsen står det:</p> <p>Elever og studenter med funksjonsnedsettelse ved skole- og utdanningsinstitusjoner har rett til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen, for å sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter. Retten gjelder tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde. I denne vurderingen skal det særlig legges vekt på</p> <p>a. tilretteleggingens effekt for å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse</p> <p>b. kostnadene ved tilretteleggingen</p> <p>c. virksomhetens ressurser.</p>		s. 343

<p>Videre står det følgende om retten til individuell tilrettelegging:</p> <p>Tilretteleggingen skal ta utgangspunkt i forutsetningene og behovene til eleven eller studenten som har behov for tilrettelegging. Det må foretas en konkret vurdering av hva som imøtekommer individets konkrete behov. Tilrettelegging kan skje både gjennom generelle tiltak overfor hele elev-/studentgruppen, eller gjennom spesifikke tiltak rettet kun mot den aktuelle eleven. Tilretteleggingen kan skje innenfor eller utenfor det ordinære undervisningsopplegget. Retten til tilrettelegging omfatter både fysiske og andre forhold ved lærestedet, under visningsopplegget, læremidlene (inkludert lærebøker og IKT) og eksamen. Tilretteleggingen skal sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter, både når det gjelder kvalitet og omfang.</p>		s. 343
<p>I oppsummerende vurderinger konkluderer En samlet konklusjon er at elever med særlige opplæringsbehov har krav på tilrettelagt opplæring. Slik opplæring bør videre, så langt som mulig, gjennomføres ved inkluderende opplæring slik dette er forstått i aktuelle bestemmelser i KFR og ØSK. En slik rett til individuell tilrettelegging i skole- og opplæringssituasjoner er også lovfestet i likestillings- og diskrimineringsloven (ldl.), se punkt 5.3. [...]</p>		s. 350
<p>Verken Grunnloven eller menneskerettskonvensjoner krever en internrettslig lovgivning som gir personer med særlige behov individuelle rettigheter med klageadgang på dette feltet. Heller ikke foreligger grunnlovsmessige eller folkerettslige krav til hvordan beslutningsprosesser skal være, eller hvordan gjennomføringen av tilpasset opplæring skal skje ved den enkelte skole eller opplæringsinstitusjon. [...]</p>	3	s. 350
<p>I oppdraget ønskes endelig at betenkningen omhandler grensen mellom universell tilrettelegging og individuell tilpassing av opplæringen. Den grunnleggende ideen bak universelt tilrettelagt opplæring (tilpasset opplæring) er at opplæringen skal gjennomføres slik at så mange som mulig, uavhengig av funksjonsevne, kan få forsvarlig utbytte av opplæringen.</p>		s. 350

<p>Målet er at sær løsninger (spesialundervisning) om mulig kan unngås. Positiv særbehandling kan være nødvendig når den universelle utformingen av opplæringen er utilstrekkelig.</p>		
<p>Noe enkelt sagt må relasjonen mellom universell tilrettelegging og individuell tilpassing fastlegges individuelt. Dersom en elev er full ut tjent med universell tilrettelegging, bortfaller behovet for individuell tilpassing og vice versa</p>		s. 350
<p>Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner avga sin utredning²⁵ til Kunnskapsdepartementet i februar 2019. I utredningens kapittel 13.5 omtales tilpasset opplæring for alle elever i grunnskolen. Ekspertutvalget foreslår at alle skoler skal ha en støttemodell med tre nivåer. Hensikten er å gi alle elever opplæring innen den ordinære undervisningen og innenfor læreplanens rammer. Basert på lærernes vurdering, skal elevene raskt få den støtten de trenger, og hjelpen skal gis i alle fag på alle trinn. Det er først når eleven trenger spesialundervisning, som er det tredje nivået, at det er nødvendig med en sakkyndig uttalelse. Ekspertutvalget ønsker ikke å fjerne elevenes individuelle rett til spesialundervisning, men det ønsker at færre elever skal trenge spesialundervisning. Ekspertutvalget foreslår å innføre et lovkrav om at enkeltvedtak om spesialundervisning utløser rett til slik undervisning fra personell med relevant pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse i 80 prosent av det tildelte antallet timer til spesialundervisningen. Utvalget ønsker også å innføre som en plikt, at alle skoler med barnetrinn må ha minst én lærerspesialist i begynneropplæring.</p>	3	s. 351
<p>I studien ble det fokusert på saksområdene spesialundervisning og skolemiljø, der individuelle rettigheter er gitt til elevene, samtidig som de representerer områder der rommet for skjønnsutøvelse er relativt stort. Begge områdene blir av informantene vurdert som krevende og «tunge» å arbeide med, men det er særlig spesialundervisning og grenseoppgangen til tilpasset opplæring som oppfattes som særlig utfordrende. Dette har ifølge OsloMet sannsynligvis sammenheng med at det ofte vil være stor diskrepans mellom elevenes rettigheter og hva ressurs situasjonen gjør det mulig å få til rent faglig. Dette betyr også at minimumsprosedyrer som etableres på disse områdene, bare til en viss grad kan</p>	3	s. 351

<p>støtte kommunene i deres streben etter å etterleve reglene. Det er den faglig-pedagogiske kompetansen og de tilgjengelige ressursene som gjør det utfordrende å etterleve reglene.</p>		
<p>Skolelederforbundet er opptatt av opplæringsbegrepet og forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning.⁵⁶ Skolelederforbundet mener at klageadgang på individnivå er viktig å opprettholde, «men at det må tydeliggjøres hva den individuelle rettigheten innebærer på det enkelte området. Svært ofte er det snakk om ressurser». Forbundet peker på at regelverket på opplæringsområdet regulerer viktige rettigheter for barn, unge og voksne.</p>	3	s. 359
<p>Utvalget har vurdert om lovendringer kan bidra til å løse problemene med dagens tilbud til elever med behov for individuell tilrettelegging. Utvalget har drøftet flere spørsmål, blant annet: Hvordan kan reglene endres, og hva kan man oppnå med en eventuell endring?</p>		s. 362
<p>Kommunene har i dag full frihet til å styrke den tilpassede opplæringen slik at behovet for spesialundervisning blir minst mulig. Allikevel viser tall fra GSI at mange kommuner har et vedvarende høyt antall elever som mottar spesialundervisning. På bakgrunn av de utfordringene som er avdekket,⁶⁸ mener utvalget at kommunen i større grad enn i dag må praktisere en inkluderende opplæring ut fra det elevmangfoldet skolene til enhver tid har. Det vil trolig alltid finnes elever som vil ha behov for tilpasninger av undervisningen, der individuell tilrettelegging er nødvendig for at disse elevene skal få et tilfredsstillende opplæringstilbud.⁶⁹ Det vil blant annet gjelde elever med langvarige og omfattende behov for individuell tilrettelegging.</p>		s. 362
<p>Mange elever vil ha behov for individuell tilrettelegging, men av ulik karakter. Noen elever har behov for individuelt tilrettelagt opplæring i ett eller flere fag eller for å nå målene i den generelle delen av læreplanverket. Andre elever har kun behov for personlig assistanse og praktisk hjelp i skolehverdagen. Det kan for eksempel være elever med nedsatt funksjonsevne som har behov for hjelp av en assistent som følger eleven gjennom skoledagen eller deler av den. Enkelte elever har kun behov for fysisk tilrettelegging på</p>		s.363

<p>skolen, for eksempel tilpasning av arbeidsplassen, teleslynge i klasserommet eller ulike teknologiske løsninger. I noen tilfeller er det aktuelt med en kombinasjon av disse formene for tilrettelegging. Etter dagens regelverk kan et vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 omfatte både pedagogisk tilrettelegging av opplæringen, personlig assistanse i skolehverdagen og fysisk tilrettelegging</p>		
<p>Ekspertgruppen for spesialpedagogikk, etablert av Kunnskapsdepartementet i 2012, påpeker i sin rapport at enkelte elever har så sammensatte og komplekse utfordringer at de ikke kan avhjelpes innenfor rammene av tilpasset opplæring.⁷⁰ Etter utvalgets vurdering må derfor elever som skolen, av ulike grunner, ikke greier å gi tilfredsstillende utbytte av den tilpassede opplæringen, ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Utvalget foreslår derfor at dagens rett til spesialundervisning videreføres, men med omarbeidelser når det gjelder terminologi og hva retten skal inneholde.</p>	2	s. 363
<p>At elevene har en rett, innebærer at kommunen er rettslig forpliktet til å oppfylle retten. Kommunen kan ikke unnlate å oppfylle rettigheten med den begrunnelsen at det ikke er avsatt penger til formålet. En rett til individuelt tilrettelagt opplæring innebærer også at den enkelte har rett til å klage på opplæringstilbudet og få saken overprøvd av en klageinstans. I siste instans kan rettigheten håndheves ved domstolene. En slik rettighet innebærer dermed økt rettssikkerhet for den enkelte.</p>	2	s. 363
<p>Utvalget har vurdert hvordan reglene om tilpasset opplæring og spesialundervisning bør innrettes, ut fra disse tre alternativene:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Dele opp dagens rett til spesialundervisning i separate rettigheter, ved å skille mellom rett til individuelt tilrettelagt opplæring på den ene siden og rett til personlig assistanse og individuell fysisk tilrettelegging på den andre siden. – Differensiere opplæringstilbudet avhengig av graden av tilrettelegging. – Endre retten til individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning) slik at den bare gjelder når det er aktuelt med avvik fra læreplanverket. 	2	s. 363

<p>Mange elever vil ha behov for individuell tilrettelegging, men av ulike karakterer. Noen elever har behov for individuelt tilrettelagt opplæring i ett eller flere fag eller for å nå målene i den generelle delen av læreplanverket. Andre elever har kun behov for personlig assistanse og praktisk hjelp i skolehverdagen. Det kan for eksempel være elever med nedsatt funksjonsevne som har behov for hjelp av en assistent som følger eleven gjennom skoledagen eller deler av den. Enkelte elever har kun behov for fysisk tilrettelegging på skolen, for eksempel tilpasning av arbeidsplassen, teleslynge i klasserommet eller ulike teknologiske løsninger. I noen tilfeller er det aktuelt med en kombinasjon av disse formene for tilrettelegging. Etter dagens regelverk kan et vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 omfatte både pedagogisk tilrettelegging av opplæringen, personlig assistanse i skolehverdagen og fysisk tilrettelegging.</p>	<p>Blank og 2</p>	<p>s. 363</p>
<p>En modell for lovregulering kan være å skille mellom rett til individuelt tilrettelagt opplæring på den ene siden og rett til personlig assistanse og individuell fysisk tilrettelegging i skolen på den andre siden. Tiltak som innebærer personlig assistanse og fysisk tilrettelegging, dreier seg ikke om opplæringen i fag eller for å nå mål i den overordnede delen av læreplanverket, og det vil som regel ikke være nødvendig med en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for å vurdere hvilke tiltak som skal settes i verk. Slik tilrettelegging bør derfor ikke omfattes av regler om individuelt tilrettelagt opplæring. Personlig assistanse kan dessuten gis av personer som ikke er ansatt i undervisningsstilling.</p>	<p>2</p>	<p>s. 363-364</p>
<p>Innvilgelse av søknad om personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging kan skje uten at det er særskilte krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Det innebærer at det er forvaltningslovens alminnelige bestemmelser om utredningsplikt i forvaltningsloven § 17 som gjelder. Dersom kommunen trenger råd og veiledning i forbindelse med praktisk eller fysisk tilrettelegging, kan det i noen tilfeller være mer relevant å få bistand fra for eksempel en ergoterapeut, synspedagog, audiopedagog eller fysioterapeut. Med en slik løsning kan PP-tjenesten frigjøre tid fra å skrive sakkyndige vurderinger til å jobbe forebyggende ved å hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling og gi råd til skolene. Slik kan også færre elever få behov</p>	<p>Blank og 2</p>	<p>s. 364</p>

<p>for individuell tilrettelegging. Dersom en elev eller foreldrene søker om individuelt tilrettelagt opplæring, vil eleven ha rett til å få en sakkyndig vurdering før kommunen fatter vedtak.</p>		
<p>For å sikre at elever som har behov for personlig assistanse, skal få dette, blant annet å få nødvendig hjelp til praktiske gjøremål, bør elevene ha en rett til dette. Retten bør være uavhengig av om vilkårene for å få rett til individuelt tilrettelagt opplæring er oppfylt. Assistansen kan for eksempel være hjelp i forbindelse med av- og påkledning, måltider, deltakelse i sosiale aktiviteter i friminutter, toalettbesøk, bæring av sekk og forflytning. Slike dagligdagse aktiviteter kan kreve mye krefter for enkelte elever. Assistenten bør være en ressurs som skal avlaste eleven, slik at eleven får overskudd til å konsentrere seg om det faglige på skolen. Elever som har behov for ADL-trening, det vil si oppøving i dagliglivets gjøremål, bør imidlertid fortsatt ha en rett til dette som en del av den individuelt tilrettelagte opplæringen</p>	2	s. 364
<p>Elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av skolens opplæring, bør 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 og omfanget av individuelt tilrettelagt opplæring vil variere ut fra skolens opplæring, elevens behov og kommunens resurser. Klare, objektive kriterier når det gjelder hvem som skal ha rett til tilrettelegging, innholdet i undervisningen og omfanget av den i det enkelte tilfelle, vil det derfor ikke være realistisk å lovfeste. Avgjørelsen av disse spørsmålene vil måtte bero på en faglig-pedagogisk vurdering. Vurderingen av om eleven har rett til individuelt tilrettelagt opplæring, bør bygge på en sakkyndig vurdering og være knyttet til både skolens evne og mulighet til å tilpasse opplæringen og til de løsningene eleven har behov for</p>	2	s. 364
<p>Ulempen er at det er usikkert i hvor stor grad løsningen vil føre til mindre ressursbruk fra PP-tjenesten til sakkyndige vurderinger, fordi det mest sannsynlig vil være noen elever som har rett til en kombinasjon av tilbud om individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging. I slike tilfeller må PP-tjenesten uansett utarbeide en sakkyndig vurdering om elevens</p>	2	s. 364

<p>behov for individuelt tilrettelagt opplæring. Ifølge GSI har nesten 1 700 elever i 2018–2019 vedtak om spesialundervisning uten at de har fått tildelt timer med undervisningspersonale. Dette tallet har vært relativt stabilt over flere år. Tall fra GSI for 2010–2011 viser at 486 elever hadde enkeltvedtak om spesialundervisning uten timer, for eksempel vedtak om utstyr.⁷¹ Tallene viser at det er sannsynlig at PP-tjenesten vil kunne bruke noe mindre tid til å utarbeide sakkyndige vurderinger dersom det ikke stilles krav om slik vurdering i saker om personlig assistanse, individuelt tilrettelagt arbeidsplass og utstyr i opplæringen.</p>		
<p>En annen løsning er å skille mellom (1) elever som kan følge opplæringen uten individuell tilrettelegging, (2) elever som har behov for tilrettelegging i en begrenset periode, men ikke avvik fra læreplanen og (3) elever som har varige eller omfattende behov, eller som har behov for avvik fra kompetansemålene i læreplanverket. Modellen innebærer at elever som har varige eller omfattende behov, og elever som har behov for avvik fra kompetansemålene i læreplanverket, skal ha rett til individuell tilrettelegging av opplæringen og rett til en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten.</p>		s. 364
<p>Modellen åpner ikke for at elever som får intensiv opplæring, skal ha avvik fra kompetansemålene i læreplanverket. Dersom en elev har behov for avvik fra kompetansemålene, skal eleven ha rett til individuell tilrettelegging av opplæringen (spesialundervisning). Kravet om intensiv opplæring gir skolen plikt til å gi slik opplæring, men plikten korresponderer ikke med en tilsvarende rettighet for elevene. Dette betyr at elever som får intensiv opplæring, ikke skal ha enkeltvedtak, og eleven har ikke rett til å klage på avgjørelsen eller innholdet i opplæringen. Kommunen skal oppfylle plikten, men en slik regel gir skolen et profesjonelt handlingsrom. Uavhengig av klageadgang kan elever og foreldre be staten om å føre tilsyn med at kommunen følger regelverket.</p> <p>Tilsynsmyndigheten må vurdere slike anmodninger ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse, og det vil være opp til tilsynsmyndigheten om de skal føre tilsyn i slike tilfeller. Loven bør imidlertid inneholde en rett for eleven eller foreldrene til å kreve en sakkyndig vurdering dersom de mener at eleven har varige eller omfattende behov. Et vilkår om at eleven må ha varige eller omfattende behov eller behov for avvik fra kompetansemålene i læreplanverket</p>		s. 365

<p>for å få rett til individuell tilrettelegging av opplæringen, innebærer en begrensning av hvem som har rett til spesialundervisning etter dagens regler. Samtidig gir det en ytterligere plikt for kommunen til å gi intensiv opplæring når det er nødvendig.</p>		
<p>Forslaget kan innebære økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene dersom det må flere lærerressurser til for å oppfylle plikten til å gi intensiv opplæring. På den annen side kan et slikt forslag føre til at det blir mindre behov for individuell tilrettelegging av opplæringen (spesialundervisning). Dermed kan forslaget frigjøre ressurser fra individuell tilrettelegging til styrking av intensiv opplæringen.</p>		s. 365
<p>Man kan også tenke seg en løsning som går ut på at det kun er elever som har behov for avvik fra læreplanen fordi de ikke har forutsetninger for å nå alle målene, som skal ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning).</p>	2	s. 365
<p>Løsningen innebærer en omfattende begrensning av hvem som har rett til individuelt tilrettelagt opplæring sammenlignet med dagens regel om spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1. De elevene som har behov for avvik fra innholdet i læreplanen, vil ha rett til spesialundervisning. Alle de andre elevene vil få tilpasset opplæring.</p>	2	s. 365
<p>Utvalget foreslår at retten til spesialundervisning etter dagens opplæringslov deles opp i tre rettigheter:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) rett til individuelt tilrettelagt opplæring, (2) rett til personlig assistanse og (3) rett til fysisk tilrettelegging. <p>Forslaget innebærer at personlig assistanse og fysisk tilrettelegging skilles ut som egne rettigheter og at det ikke skal være krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for å få tiltak om personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging, se modell 1 ovenfor.</p>	2	s. 366

<p>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.</p> <p>Utvalget foreslår at</p> <ul style="list-style-type: none"> – universell opplæring innføres som ny betegnelse for tilpasset opplæring – individuelt tilrettelagt opplæring innføres som ny betegnelse for spesialundervisning 	<p>Blank og 2</p>	<p>s. 366-367</p>
<p>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. Som nevnt i kapittel 31.4.1, har innholdet i tilpasset opplæring de siste 15 årene hatt læringsfellesskapet i fokus.</p> <p>Den individuelle tilpasningen er tonet ned til fordel for fellesskapet. Målet er å bedre kvaliteten på undervisningen. God tilpasset opplæring er variert undervisning som gjør at så mange elever som mulig får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.</p>		<p>s. 367</p>
<p>Prinsippene om en inkluderende skole og tilpasset opplæring er sentrale i norsk utdanningspolitikk. Begge ideene harmonerer med tankegangen som bygger på likhetsprinsippet, der skolen er definert som arena for alle. Prinsippet om tilpasset opplæring innebærer at alle elever i størst mulig grad skal inkluderes i den ordinære opplæringen.⁷² Dersom det ikke er mulig å gjennomføre ordinær opplæring på en slik måte at eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har eleven rett til individuell tilrettelegging av opplæringen, kalt «spesialundervisning» i dagens opplæringslov. Intensjonen er at den tilpassede opplæringen skal være best mulig, slik at behovet for individuell tilrettelegging blir minst mulig. Forutsetningen for en likeverdig, tilpasset opplæring for flest mulig, og individuell tilrettelegging for de få, er at den opplæringen som gis, er</p>		<p>s. 367</p>

tilgjengelig for den enkelte, med hensyn til både bygninger, læremateriell, metoder og organisering, og at dette er tilrettelagt på en slik måte at det skaper et godt læringsmiljø for alle.		
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. 367
Betegnelsen universell utforming var opprinnelig brukt i forbindelse med utformingen av fysiske forhold, men brukes i dag på de fleste samfunnsområder. På utdanningsområdet er betegnelsen brukt i en veiledningsbrosjyre fra 2008 om universell utforming og individuell tilrettelegging i høyere utdanning og knyttes til den pedagogiske delen av opplæringen.		s. 367
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 der det er behov for et annet opplegg enn det læreren kan gi gjennom universell opplæring, gis individuelt tilrettelagt opplæring.	2	s.369
Etter opplæringsloven § 1-4 skal kommunen sørge for å gi elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter, målrettet og intensiv opplæring innenfor lesing, skriving og regning. Utvalget mener at betegnelsen «intensiv opplæring» ikke bør brukes, blant annet fordi opplæringen på dette nivået ikke nødvendigvis må være intensiv, selv om den kan være kortvarig. Forsterket innsats kan blant annet dreie seg om fordypning og konsentrasjon, alternativ organisering og bruk av ulike læremidler, og kan vare i en kort eller lengre periode. Hensikten med forsterket innsats er at veien til hjelp skal bli kortere, med andre ord at hjelpen skal komme så raskt som mulig. Dersom en elev til tross for forsterket innsats,	2	s. 369-370

ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vil eleven ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring		
Forsterket innsats avgrenses mot individuell tilrettelagt opplæring ved at forsterket innsats ikke skal være en individuell rettighet, og at tiltaket ikke krever sakkyndig vurdering eller annen omfattende saksbehandling. Dette samsvarer med dagens bestemmelse om tidlig innsats og intensiv opplæring. Kommunens plikt til å gi forsterket opplæring korresponder følgelig ikke med en tilsvarende rettighet for elevene. Det betyr at elever som får forsterket opplæring, ikke skal ha enkeltvedtak, og eleven har ikke rett til å klage på avgjørelsen eller innholdet i opplæringen. Eleven og foreldrene vil uansett ha rett til å kreve en sakkyndig vurdering dersom de mener at eleven har behov for individuelt tilrettelagt opplæring.	Blank og 2	s. 370
Utvalget mener at det ikke bør åpnes for at elever som får forsterket opplæring, skal ha avvik fra kompetansemålene i læreplanverket. Dersom en elev har behov for avvik fra kompetansemålene, eleven ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring.	2	s. 370
Fordelen med løsningen som foreslås, er at den vil kunne frigjøre tid for PP-tjenesten ved at færre kan få behov for individuelt tilrettelagt opplæring, og følgelig at tjenesten får mer tid til å hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. Problemet med ventetid for å få sakkyndig vurdering for dem som trenger det, vil også kunne reduseres.		s. 370
Utvalget foreslår derfor at betegnelsen «spesialundervisning» endres til individuelt tilrettelagt opplæring. Utvalget viser til at likestillings- og diskrimineringsloven § 21 inneholder en regel om rett til individuell tilrettelegging for elever og studenter. Retten til tilrettelegging gjelder både undervisningen, lærestedet, læremidler og eksamen. I forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 81 L (2016–2017) s. 327, er det slått fast at bestemmelsen ikke gir rettigheter utover det som følger av opplæringsloven, men overlapper disse reglene.	2	s. 370

<p>Utvalget foreslår å dele opp rettighetene som i dag følger av § 5-1 om spesialundervisning, i tre ulike bestemmelser: (1) rett til individuelt tilrettelagt opplæring, (2) rett til personlig assistanse og (3) rett til fysisk tilrettelegging.</p>	2	s. 371
<p>Forslaget innebærer at innholdet i retten til individuelt tilrettelagt opplæring ikke favner like vidt som innholdet i dagens regler om spesialundervisning. Det som ikke er opplæring (undervisning), og som ikke nødvendigvis må utføres av lærere, skal falle utenfor: Det vil si at personlig assistanse, som hjelp i forbindelse med påkledning, toalettbesøk, måltider, medisinerer etc., og fysisk tilrettelegging ikke skal regnes som individuelt tilrettelagt opplæring. Dette er for å unngå sammenblanding av personlig assistanse, fysisk tilrettelegging og tilrettelegging av selve opplæringen. Forslaget innebærer at det ikke skal være krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for å få tiltak om personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging.</p>	2	s. 371
<p>Utvalget mener at vurderingstemaet for å vurdere og sette i verk tiltak bør være om eleven står i fare for ikke å få, eller ikke får, tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Utvalget foreslår derfor en lovbestemmelse som uttrykkelig sier at dersom det er tvil om en elev får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal kommunen sørge for at lærerne melder fra til rektor. Videre mener utvalget at loven fortsatt bør inneholde en regel om at skolen skal vurdere og sette i verk tiltak innenfor den universelle opplæringen, se forslag til § 10-2. Dette er en videreføring av dagens plikt for skolen til å vurdere og prøve ut tiltak innenfor det universelle opplæringstilbudet, men forslaget går noe lenger enn dagens utprøvningsplikt. Etter dagens lov skal skolen «eventuelt» prøve ut tiltak, og utvalget foreslår at forbeholdet fjernes i ny opplæringslov. Forslaget innebærer at skolen så raskt som mulig skal vurdere og sette i verk tiltak, og at tiltakene skal fortsette til det ikke er behov for dem eller helt fram til det eventuelt er fattet vedtak om individuell tilrettelegging. Egnede tiltak kan for eksempel være at elevene får nye læremidler, at skolen varierer organiseringen av og intensiteten i opplæringen, at rektor setter inn ekstra ressurser, at lærerne får veiledning fra andre fagpersoner til å legge opplæringen bedre til rette og at eleven får forsterket innsats. PP-tjenesten kan bidra både i undersøkelsesfasen og i tiltaksfasen, se kapittel 31.5.8. Tiltakene kan føre til at det ikke er nødvendig</p>	Blank og 2	s. 374

med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Informasjonen fra denne fasen kan eventuelt danne grunnlag for en sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.		
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.	2	s. 371
Dagens meldeplikt og plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet er i dagens § 5-4 første avsnitt direkte knyttet til «om ein elev treng spesialundervisning». Utvalget har vurdert om forslag til ny lov bør inneholde en meldeplikt som inntreer uten at det er grunn til tro at eleven trenger individuelt tilrettelagt opplæring	2	s. 374
I tillegg til rett og plikt til underveisvurdering foreslår utvalget at loven fortsatt skal inneholde en plikt for kommunen til å gi en årlig vurdering av den individuelt tilrettelagte opplæringen, jf. dagens opplæringslov § 5-5 andre avsnitt og for slag til § 10-8. Bestemmelsen innebærer at kommunen skal evaluere om den individuelt tilrettelagte opplæringen gir læringsresultater. En evaluering av opplæringen vil være viktig for å få kunnskap om hvor egnet de igangsatte tiltakene er for å nå målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen. Evalueringen kan gi grunnlag for å justere tiltakene som gis, eller beslutte at eleven ikke lenger har behov for individuelt tilrettelagt opplæring.	2	s. 374
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	2	s. 374

<p>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. Se omtale av forslaget i kapittel 39.4.1.</p>		
<p>I Barneombudets rapport Uten mål og mening? kommer det fram at elever med særskilte behov ikke blir hørt i saker om sine utfordringer i skolen. Utvalget foreslår at barns rett til medvirkning skal stå i en egen paragraf i lovens innledende del, se forslag til § 2-2 og omtale av forslaget i kapittel 19. Regelen om barns rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og regelen om at deres mening skal tillegges vekt, gjelder i alle spørsmål som gjelder barn, inkludert universell opplæring og alle former for individuell tilrettelegging.</p>		s. 374
<p>Rett til praktisk hjelp fra en assistent kan være omfattet av vedtaket om individuelt tilrettelagt opplæring. Eleven kan i tillegg ha rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA) etter helse- og omsorgslovgivningen. Se kapittel 31.3.4 om grensen mellom spesialundervisning og helse- og omsorgstjenester. I Helsedirektoratets veileder om barn og unge med habiliteringsbehov er det forklart at både en assistent som er ansatt i skolen, og en brukerstyrt personlig assistent kan ha oppfølgingsoppgaver mens eleven er på skolen. Videre står det at kommunen avgjør hvilke tjenester som skal tilbys den enkelte bruker, og om de skal gis i form av BPA. Praktisk bistand fra en assistent mens eleven er på skolen, kan med andre ord gis etter både helse- og omsorgslovgivningen og etter reglene om individuell tilrettelegging i opplæringsloven.</p>	Blank og 2	s. 375
<p>Utvalget mener at loven også bør åpne for av personer med høy og relevant kompetanse, men som ikke har lærerutdanning, i særlige tilfeller skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring og ha ansvaret for slik opplæring på lik linje med lærere. Utvalget foreslår å fastsette i loven at de alminnelige kompetansekravene kan fravikes i et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring dersom en konkret vurdering av eleven og opplæringen som skal gis, taler for det. Unntak skal bare gjelde for personer som har universitets- eller</p>	2	s. 376

<p>høgskoleutdanning, og som har en kompetanse som i større grad kan ivareta elevens behov, enn en person som oppfyller de ordinære kompetansekravene. Unntaket åpner for at for eksempel en psykolog, barnevernspedagog eller spesialpedagog med relevant kompetanse, men som ikke har lærerutdanning, kan ha ansvaret for å planlegge, gjennomføre og følge opp undervisningen når det er begrunnet med elevens behov. Spesialpedagog er for øvrig ikke en beskyttet tittel, og det må derfor vurderes i hvert enkelt tilfelle om spesialpedagogen har den kompetansen eleven har behov for. Spesialpedagogikk kan innebære ulike fordypninger innenfor emner som audiopedagogikk, kommunikasjon, logopedi, spesifikke lærevansker, sosiale og emosjonelle vansker, synspedagogikk, utviklingshemning og alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK).⁸¹ Behovet for den særskilte kompetansen må komme eksplisitt fram i den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten.</p>		
<p>Forslaget innebærer at loven stiller krav om sakkyndig vurdering kun før kommunen og fylkeskommunen skal fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring og før fylkeskommunen skal fatte vedtak om å gi elever med rett til individuelt tilrettelagt opplæring ekstra opplæringstid, se forslag til § 10-4 første avsnitt og § 6-5 andre avsnitt andre setning.</p>	2	s. 376
<p>Utvalget mener at tjenesten bør ha ansvar for å hjelpe skolen med å legge opplæringen bedre til rette overfor alle elever, ikke bare elever med særlige behov. Dette kan bidra til at færre elever trenger individuelt tilrettelagt opplæring, at de som trenger det, får raskere og riktigere hjelp, og at opplæringstilbudet til den enkelte elev blir bedre. Utvalget foreslår at PP-tjenesten, når det er behov for det, skal ha plikt til å gi råd til skolene om hvordan opplæringen kan organiseres og gjennomføres. Det betyr blant annet at PP-tjenesten skal gi råd og hjelp til skolen når det gjelder tilrettelegging av forsterket innsats til elever som ikke har de læringsresultatene som er forventet. Informasjonen fra denne fasen kan eventuelt danne grunnlag for en sakkyndig vurdering og for enkeltvedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Forslaget innebærer at PP-tjenesten også skal gi råd og veiledning når det gjelder opplæringen for elever som har høyt potensial for læring.</p>	2	s. 378

Utvalget foreslår at opplæringsloven fortsatt bør inneholde krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring	2	s. 379-380
Utvalget foreslår også at dagens lovbestemmelser om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) ikke videreføres i ny lov fordi innholdet i bestemmelsene følger av forslag til nye bestemmelser om universell opplæring, individuelt tilrettelagt opplæring, fysisk tilrettelegging og personlig assistanse. For eksempel vil elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den universelle opplæringen, ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring, uansett årsak.	2	s. 380
Utvalget ønsker ikke å innføre ytterligere reaksjoner ved brudd på reglene om individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging enn dagens adgang til å gi pålegg, se utredningens kapittel 53 om reaksjoner ved brudd på opplæringsloven.	2	s.380
Utvalget foreslår – at (1) universell opplæring, (2) forsterket innsats og (3) individuelt tilrettelagt opplæring innføres som nye betegnelser, se forslag til §§ 10-1, 10-2 tredje avsnitt og 10-3 – at forsterket innsats skal gjelde all opplæring og ikke begrenses til lesing, skriving og regning – at forsterket innsats skal gjelde for elever på alle trinn, og at den kan vare i en kort periode og i lengre perioder – å videreføre at elever kan ha eneundervisning i en kort periode som en del av den forsterkede innsatsen uten at det er gitt samtykke om dette – at personlig assistanse og fysisk tilrettelegging – som i dag kan inngå i spesialundervisning – skilles ut som egne rettigheter, se forslag til §§ 10-9 og 10-10	2	s. 381

<ul style="list-style-type: none"> – at skolens plikt til å følge med, melde fra og følge opp, inkludert plikten til å gi forsterket innsats, skal klargjøres og settes i en sammenheng i en egen bestemmelse, se forslag til § 10- 2 – å videreføre dagens saksbehandlingsregler om krav til sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, se forslag til §§ 10-4 og 10-5 – å videreføre dagens regel om individuell opplæringsplan og årlig evaluering av den individuelt tilrettelagte opplæringen, se forslag til §§ 10-7 og 10-8 – at dagens lovbestemmelser om opplæring av elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) ikke videreføres – at kravet om at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste videreføres, se forslag til § 10-12 – at PP-tjenestens mandat utvides slik at tjenestens arbeid ikke bare skal rette seg mot elever med «særlege behov», men mot alle elever – at det ikke skal være krav om sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for å få tiltak om personlig assistanse eller fysisk tilrettelegging – å presisere i loven at det bare er personer som er ansatt i lærerstilling, som kan ha gi individuelt tilrettelagt opplæring, se forslag til § 10-6 første avsnitt – å innføre en bestemmelse om at personer med høy og relevant kompetanse, men som ikke er lærere, på visse vilkår skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring, se forslag til 10-6 andre avsnitt – å innføre en bestemmelse om at en lærer som hovedregel må være til stede dersom personer som ikke er ansatt i lærerstilling (assistenter), skal hjelpe til i opplæringen, se kapittel 39 og forslag til § 15-4 – språklige forenklinger og at reglene struktureres på en annen måte enn i dag 		
---	--	--