

Universell eller tilpasset opplæring?

*En gjennomgang av tilpasset opplæring og universell opplæring i forslaget til ny opplæringslov:
NOU 2019: 23 Ny opplæringslov*

Inger Lise Moen Nannestad

Masterprogram i utdanningsledelse
30 studiepoeng

Institutt for utdanning og skoleforskning
Det utdanningsvitenskapelige fakultet



Universell eller tilpasset opplæring?

En gjennomgang av tilpasset opplæring og universell opplæring i forslaget til ny opplæringslov: NOU 2019: 23 Ny opplæringslov

Oslo 15.05 2023

Sammendrag

Denne masteroppgaven er en dokumentanalyse av forslaget til ny opplæringslov, NOU 2019: 23 Ny opplæringslov, og som trer i kraft høsten 2024. Studien tar for seg en konkret lovbestemmelse, og ser på hvilke endringer som er foreslått, samt hva som ligger til grunn for disse endringene. Endringene sees opp mot utviklingen av samfunnet, med fokus på skole, for øvrig.

Lovbestemmelsen som denne studien omhandler er prinsippet om tilpasset opplæring. I lovforslaget er det foreslått å endre denne betegnelsen til *universell* opplæring. Studien viser at grunnlaget for en endring finnes i et tydelig behov for en tydeliggjøring av prinsippet om tilpasset opplæring slik det er i dag. Dagens lovbestemmelse om tilpasset opplæring er for lite konkret, og det er usikkerhet rundt om skoler (herunder kommuner) i Norge faktisk oppfyller kravet om å tilpasse opplæringen for å sikre et likeverdig opplæringstilbud for barn, unge og voksne.

Studien viser at opprinnelsen til prinsippet om tilpasset opplæring (§ 1-3) har en urokkelig forankring i den sosialdemokratiske diskursen, og er tuftet på tankegangen om at skolen er en arena for alle uavhengig av funksjonsnivå. Sosiale forskjeller skal utjevnes og skolen skal være den arenaen hvor alle får plass i fellesskapet; et fellesskap som også skal ivareta den enkelte elevs utfoldelsestrang. Forarbeider og læreplanverk gir lite forklaringer på hva tilpasset opplæring faktisk innebærer, men selve ordlyden i paragrafen uttrykker at det handler om tilpasninger ut ifra den enkelte elevs forutsetninger og behov.

Studien viser at opprinnelsen til universell opplæring (§ 10-1) opprettholder den solide forankringen i den sosialdemokratiske diskursen, med henvendelser til FNs konvensjoner og andre lovverk. Skolen er en arena for alle uavhengig av funksjonsnivå. Selve lovverket, inkludert forskrifter, bærer mer preg av en nyliberalistisk diskurs. Universell opplæring knyttes til kvalitet og utbytte. Individuelle tilpasninger tones ned til fordel for fellesskapet, og det innføres flere «ledd» før den individuelle tilretteleggingen skal finne sted. En kvalitetsskole er en skole som fokuserer på fellesskapet, ikke individet.

Forord

Våren 2019 startet jeg på masterstudiet i utdanningsledelse, og denne oppgaven markerer slutten på dette studiet. Arbeidet med denne masteroppgaven har bydd på opp- og nedturer, og særlig utfordrende har det vært å holde på med dette ved siden av full jobb. Gode støttespillere rundt meg har gjort det overkommelig.

Valg av område for oppgaven henter inspirasjon fra egen praksis som fortsatt fersk skoleleder. I mitt virke som mellomleder på en stor ungdomsskole, er det kanskje jus-feltet som fascinerer meg mest. Hvordan loven tolkes ulikt av nesten alle som innbefatter seg med det, og hvordan, i noen tilfeller, et så viktig dokument kan være så utydelig og vanskelig å forstå. Særlig krevende har det, både som lærer og leder, vært å forstå hva tilpasset opplæring faktisk handler om, og hvilke muligheter og begrensinger som ligger her. Derfor har det vært interessant i løpet av denne studien å gjøre et dypdykk i både dagens og fremtidens lovbestemmelse om kanskje ett av skolens viktigste prinsipper.

Jeg vil rette en stor takk til Eivind Larsen, min veileder gjennom prosjektet, for god veiledning. Jeg vil også rette en stor takk til min sjef Alf-Henning Moland som har vist meg en enorm tillit ved å satse på en så ung lederspire i skolen, og som har lagt forholdene til rette for at jeg kan holde på med masterstudiet ved siden av full jobb. Jeg vil også rette en takk til min gode venninne Solveig Maria Magerøy som i oppstarten av masteroppgaven også fungerte som en veileder og støtte når frustrasjonen var som verst.

Til slutt vil jeg takke min samboer som gjennom hele studiet har vist meg både tålmodighet og omtanke i mitt arbeid, spesielt de siste månedene hvor alt av oppussing av vårt nye hjem har falt på hans hender. Nå ser jeg frem til å plassere denne oppgaven blant resten av faglitteraturen i de nye bokhyllene våre.

Oslo, mai 2023

Inger Lise Moen Nannestad

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	iii
Forord.....	iv
1 Introduksjon.....	1
1.1 Bakgrunn og relevans.....	1
1.2 Formålet med studien.....	3
1.3 Oppgavens oppbygging.....	3
2 Kontekstbeskrivelse.....	4
2.1 Opplæringsloven.....	4
2.1.1 Tilpasset opplæring.....	5
2.2 Oppsummering.....	6
2.3 Tidligere forskning om tilpasset opplæring i praksis.....	6
2.4 Oppsummering av relevant forskning.....	9
2.5 Presentasjon av NOU 2019: 23 Ny opplæringslov.....	9
3 Teoretisk rammeverk.....	11
3.1 Den moderne tiden.....	11
3.2 Sosialdemokratiet – fra etterkrigstiden frem til ca. 1980.....	13
3.2.1 Konsekvenser for skolen.....	13
3.3 Den nyliberale perioden – fra ca. 1980 og frem til i dag.....	14
3.3.1 Den nyliberale perioden og dens endringer – fra 1970-tallet og frem til i dag.....	15
3.3.2 Mini-riss over norsk utdanningspolitikk fra 1970.....	15
3.3.3 Konsekvenser for skolen.....	17
3.3.4 Nye begreper innføres på utdanningsfeltet.....	18
3.4 Oppsummering.....	19
4 Design og metode.....	21
4.1 Forskningsparadigmet som er valgt.....	21
4.2 Forskningsdesign/undersøkelsesopplegg.....	22
4.2.1 Valg av analyseenheter/dokumenter.....	23
4.3 Metode for innsamling av data.....	25
4.3.1 Diskursanalyse.....	25
4.3.2 Diakron diskursanalyse.....	26
4.4 Bearbeiding og analyse av data.....	28
4.5 Datakvalitet.....	30
4.5.1 Reliabilitet.....	31
4.5.2 Validitet.....	32
4.6 Oppsummering.....	33

5	Data	34
5.1	Bakgrunn for endringsforslaget.....	34
5.1.1	Utfordringer med dagens lov og regelstyring.....	34
5.1.2	Oppsummering	36
5.2	Innspill til opplæringslovutvalget vedr. benevnelsen «tilpasset opplæring».....	37
5.2.1	Dagens lovbestemmelse om tilpasset opplæring	37
5.2.2	Oppsummering	39
5.2.3	Lovforslaget fra «tilpasset opplæring» til «universell opplæring».....	40
5.2.4	Oppsummering	45
5.2.5	Det konkrete forslaget til lovbestemmelsen om universell opplæring	45
5.2.6	Oppsummering	48
5.2.7	Departementets forslag til lovbestemmelsen om tilpasset opplæring.....	48
5.2.8	Oppsummering	50
5.2.8.1	Overordnet del, LK20.....	50
5.2.9	Oppsummering	52
5.3	Oppsummering av funn	52
6	Drøfting	54
6.1	Dagens lovverk er ikke tydelig nok.....	54
6.2	Den juridiske styringen er for svak	56
6.3	En tydeliggjøring av begrepet?.....	58
6.4	Hva ender vi opp med, mon tro?	59
7	Konklusjoner og implikasjoner	61
7.1	Konklusjoner	61
7.2	Begrensninger og implikasjoner for videre forskning.....	63
8	Litteraturliste	65
9	Vedlegg	69

1 Introduksjon

Denne oppgaven er en studie av styring av utdanning som et fenomen. Styring av utdanning er et bredt felt og kan favne mange aspekter, men det er hovedsakelig den legale styringen av utdanning som er hovedtemaet for denne masteroppgaven. I det følgende vil det være grunnopplæringen i den offentlige skolen som er tema, og ikke opplæringen i den videregående skole, på privatskoler eller grunnopplæringen på andre godkjente arenaer.

1.1 Bakgrunn og relevans

Til grunn for denne studien ligger en forståelse av at samfunnet siden midten av det 20. århundre har vært preget av en stadig økende rettsliggjøring (Hall, 2019, s. 42). Selv om rettsliggjøring av samfunnet ikke er denne studiens hovedfenomen, kan det være greit å nevne kort hva det går ut på, da dette er et viktig bakteppe. I den offentlige utredningen om makt og demokrati, *NOU 2003: 19 Makt og demokrati*, forklares begrepet rettsliggjøring med at «stadig flere områder og detaljer i samfunnslivet blir regulert gjennom lover og direktiver» (NOU 2003: 19, s. 30). At et samfunn reguleres og opprettholdes gjennom et sett med lover og regler er i og for seg en naturlig, og kanskje heldig, konsekvens av at Norge er en rettsstat. Lover har både en beskyttende side, samt en atferdsregulerende side. De anvendes blant annet for å regulere forvaltningens utøvelse av myndighet og makt, og på den måten beskytter den svake (borgerne) mot den sterke (myndighet). Borgerne skal med andre ord ha et rettsvern; en rettssikkerhet. Lover brukes også for å påvirke borgernes atferd i en retning «samfunnet» er tjent med, og det har på den måten en stabiliserende effekt borger til borger (Collin-Hansen, 2012, s. 723). At Norge er en rettsstat innebærer at myndighetene skal opptre i samsvar med loven, de skal utøve rettferdighet og likhet for loven, samt at loven skal være tilgjengelig, og den enkelte skal ha rett til å bli hørt, og til å klage forvaltningsmyndigheten til domstolen. Overført til et skoleperspektiv, kan vi betrakte elevene som borgerne, den svake part, mens kommunen, (skolen, lederne og lærerne) utgjør forvaltningsmyndigheten, den sterke part (Collin-Hansen, 2012, s. 723–724). Enkelte hevder at skolens legitimitet nå, i større grad enn før, handler om hvor vidt den klarer å forvalte sitt ansvar i samsvar med krav til elevenes

rettssikkerhet, og hvorvidt den klarer å forvalte dette ut ifra kunnskap, klokskap og godt skjønn (Collin-Hansen, 2012, s. 726).

Skolen har siden allmueskolens opprinnelse på 1700-tallet vært en viktig institusjon i det norske samfunnet. I takt med samfunnets utvikling, har skolen utviklet seg fra å være en institusjon for det kristne samfunnet til å bli en institusjon for det sekulariserte samfunnet. Human kapital har gått fra å være ensbetydende med å kunne sitere Luthers lille katekisme foran presten, helst på latin, til å handle om kunnskaper og ferdigheter til å møte en fremtid preget av yrker som ikke engang eksisterer i dag. Skolens sentrale samfunnsrolle har med andre ord endret seg i takt med hva samfunnet «har behov for», og hvordan det er utformet. Hvert enkelt menneske har en grunnlovsfestet rett til utdanning og opplæring; en opplæring som skal fremme respekt for demokratiet, samt ivareta hvert enkelt barns evner og behov (Grunnlova, 1814, § 109). Denne paragrafen utgjør skolens overordna mål, og sammen med opplæringsloven og tilhørende forskrifter utgjør disse rammen for skolens mandat, den organisatoriske driften, og den pedagogiske driften av skolen.

Alt som foregår i grunnopplæringen skal være hjemlet i opplæringsloven, og det er kommunene som på et overordnet plan har ansvaret for at opplæringen er i tråd med lovverket. Viktigheten av å ha kunnskap om lovverket, samt skoleledere som rettsanvendere og den legale styringen har blitt tematisert av flere aktuelle og erfarne forskere tidligere, blant annet av både Trond Welstad, Kristian Andenæs, Henning Jakhelln og Jeffrey Hall. Temaet er stadig aktuelt, men særlig aktuelt er det kanskje i disse dager, hvor et forslag til ny opplæringslov nettopp er lagt frem for Stortinget, og som skal tre i kraft høsten 2024. Utredningen for den nye loven peker på en del utfordringer med det nåværende lovverket, blant annet at det er en manglende og ulik forståelse av regelverket (NOU 2019: 23, s. 19-21). Det er i denne sammenhengen én spesiell lovbestemmelse som er særlig interessant; *universell opplæring*, da det i den nye opplæringsloven er fremmet forslag om at dagens begrep *tilpasset opplæring* skal erstattes med universell opplæring.

1.2 Formålet med studien

Formålet med denne studien er blant annet å forsøke å forstå hva *universell opplæring* betyr, og hva som ligger i begrepet, samt se på hva som ligger til grunn for denne endringen. I august 2024 kommer det en ny opplæringslov, og en av endringsforslagene handler om prinsippet tilpasset opplæring.

Problemstillingen for oppgaven er som følger: *Hvordan forstå begrepet «universell opplæring» i forslag til ny opplæringslov, og hva ligger til grunn for endringen?*

Forskningsspørsmål:

- Hvilke endringer i meningsinnholdet har oppstått fra tilpasset opplæring til universell opplæring?
- Kan vi spore endringen i endringer i samfunn, og i så fall hvilke endringer kan vi spore?

1.3 Oppgavens oppbygging

Oppgaven består av syv kapitler. Det første kapitlet er en innledning, mens kapittel to setter konteksten oppgaven opptrer i. I kapittel tre presenterer jeg det teoretiske rammeverket jeg har valgt, og i det fjerde kapitlet presenterer jeg de metodiske valgene i studien. Det femte kapitlet inneholder presentasjonen av dataene jeg har samlet inn, mens i det sjette og syvende drøfter sentrale funn før jeg oppsummerer dem. Avslutningsvis konkluderer jeg ut ifra funnene, før jeg peker på studiens begrensninger og implikasjoner for videre forskning.

2 Kontekstbeskrivelse

Tilpasset opplæring er et fenomen som er godt dokumentert og forsket på gjennom tidene, og denne studien vil nødvendigvis ikke føye seg inn i rekken av dette. Likevel er det viktig å belyse tilpasset opplæring som begrep, samt utfordringer det har skapt i praksis, for å komme nærmere et svar på problemstillingen som er stilt i denne studien. En forståelse av det nye begrepet *universell opplæring* fordrer en beskrivelse og redegjørelse av det «gamle» begrepet. For å forstå hvorfor nettopp begrepet om tilpasset opplæring er så mye forsket på, samt hvorfor det er interessant å undersøke en endring av det begrepet, velger jeg her å kort gjennomgå den rettslige forankringen begrepet har i dag. I det følgende vil jeg derfor kort redegjøre for opplæringsloven som styringsverktøy, samt den rettslige forankringen prinsippet om tilpasset opplæring har i lover og forskrifter. Videre vil jeg gi leseren en grovskisse over noe av forskningen som er gjort av tilpasset opplæring i praksis. Oversikten er ikke ment å gi et fullstendig bilde av all forskning som er gjort, og gir snarere bare et lite innblikk i noen av utfordringene i praksisfeltet.

2.1 Opplæringsloven

Den norske skolen omfattes av over 400 lover som sier noe om hvordan den skal være, og hvordan den skal styres, og som nevnt tidligere er det derfor en forutsetning at de som jobber i skolen har både kunnskap om regelverket, samt evnen til å utvise skjønn (Welstad, 2012, s. 700). Den nåværende opplæringsloven (Opplæringslova, 1998) troner som ett av de viktigste dokumentene i styringen og utformingen av skolen, og denne gir både konkrete og litt mindre konkrete retningslinjer på en rekke områder innenfor skolens virksomhet. Opplæringsloven karakteriseres videre som en fullmaktslov, hvilket betyr at den får innholdet nærmere fastsatt i forskrifter. Det er forvaltningen som, etter beste skjønn, fastsetter opplæringens innhold i samsvar med de regler som fremkommer i opplæringsloven (Jakhelln & Welstad, 2012, s. 91). Reglene gitt gjennom forskrift består i hovedsak av *forskrift til opplæringslova av 23. juni 2006 nr. 1382* og *Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020* (Jakhelln & Welstad, 2012, s. 92). Læreplanverket anses som et viktig og rettslig bindende supplement til loven som styringsverktøy, og er på den måten en viktig kilde til nærmere innhold i de ulike lovbestemmelsene, slik som blant annet tilpasset opplæring (Welstad, 2006, s. 80).

2.1.1 Tilpasset opplæring

I opplæringslovens innledende kapitler, sammen med lovens formålsparagraf, finner vi lovbestemmelsen om tilpasset opplæring: «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadane hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidat» (Opplæringslova, 1998, § 1–3). Grunnopplæringa er et tilbud til alle elever, og med tilpasset opplæring som prinsipp betyr det at skolen skal møte elevene akkurat der de er, uavhengig av kjønn, bakgrunn, etnisitet, interesser og evner. Hvert enkelt barn har ulike behov, og dette plikter skolen å legge til rette for (Welstad, 2016, s. 78). Det overordnede målet med grunnopplæringen, nedfelt i Grunnlovens § 109, og videreført i opplæringslovens formålsbestemmelser (kapittel 1), er at alle har rett til utdanning og en opplæring som skal ivareta den enkeltes evner og behov (Grunnloven, 1814, § 109). Tilpasset opplæring kan betraktes som virkemiddelet for å realisere dette overordnede målet (Welstad, 2016, s. 78). Tilpasset opplæring skal etterstrebast for alle elever, ikke bare de elevene som har et lavt læringsutbytte av den ordinære opplæringen, eller de elevene som har krav på spesialundervisning etter opplæringsloven § 5–1 (Bogsti, 2012, s. 209). Tilpasset opplæring skal med andre ord favne de elevene som har et høyt læringsutbytte av den ordinære opplæringen, de elevene som har et lavt læringsutbytte av den ordinære opplæringen, de elevene som er «midt imellom», og de elevene som mottar spesialundervisning. I forarbeidene til lovbestemmelsen understrekes det at skolens plikt til å sørge for tilpasset undervisning handler om mer enn å gi ulike oppgaver til ulike elever. Det handler også om at organiseringen av skolen skal være tilpasset enkeltelevens ulike forutsetninger, samt at ulike pedagogiske metoder skal ivareta ulik progresjon (Ot.prp. nr. 40 (2007–2008), s. 13). Det fysiske læringsmiljøet, hjelpemidler, sosiale ferdigheter og motivasjonsutfordringer inngår også underplikten skolen har til å tilrettelegge for elevenes ulike behov og forutsetninger (Bogsti, 2012, s. 209).

Ordet «prinsipp» blir hyppig brukt i sammenheng med tilpasset opplæring. I lovens forarbeider, etter gjengivelsen av lovbestemmelsen, kan vi lese følgende: «Dette uttrykkjer *prinsippet* om tilpassa opplæring. *Prinsippet* gjeld for alle som får grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring i skole og bedrift» (Ot.prp. nr. 40 (2007–2008), s. 13, min kursivering). I rettslig sammenheng kan ordet «prinsipp» ha flere og ulike betydninger, det

være seg uttrykk for overordnede verdier som har betydning for hvordan de andre rettsreglene skal tolkes, ord som brukes for å sammenfatte rettsleger eller som et navn på en ulovfestet regel (Bogsti, 2012, s. 209). Lovbestemmelsen om tilpasset opplæring er et eksempel på et prinsipp som er normativt anvisende, det vil si at det har stor betydning for hvordan andre rettsregler må tolkes (Bogsti, 2012, s. 209; Welstad, 2016, s. 77). Noe som ble understreket enda tydeligere da prinsippet fikk ny plassering i lovverket i 2008. Den nye plasseringen, fra å være et ledd i formålsbestemmelsen § 1-2 til å bli en egen paragraf (§ 1-3), understreker viktigheten av at all opplæring må sees i sammenheng, og ut ifra, prinsippet om tilpasset opplæring. En slik endring i plassering, mente departementet, ville være med på å løfte frem prinsippet, samt synliggjøre det som en overordna og grunnleggende verdi for all opplæring (Ot.prp. nr. 40 (2007–2008), s. 13–20). Videre er prinsippet gjennomgående i læreplanverket, slik at den rettslige forankringen av prinsippet må sies å være svært solid (Welstad, 2016, s. 78).

2.2 Oppsummering

I denne delen er det redegjort for opplæringsloven som skolens fremste og viktigste styringsverktøy, sammen med forskrifter og læreplanverk. Videre er det redegjort for den rettslige forankringen § 1-3 tilpasset opplæring har som prinsipp for hvordan andre rettsregler må tolkes. Tilpasset opplæring kan anses som virkemidlet for å realisere det overordna målet for grunnopplæringen, og er i den sammenheng en viktig lovbestemmelse. Selve lovverket gir ingen føringer på hvordan tilpasset opplæring skal utføres i praksis, for uten å beskrive i forarbeidene at det handler om tilpasninger for alle elever, i et fellesskap. Den konkrete gjennomføringen i praksis er det hver enkelt skole, rektorer og lærere, som definerer. Hvordan dette blir gjennomført i praksis har vært gjenstand for en rekke studier de siste årene, og i det følgende skal noen få av dem presenteres.

2.3 Tidligere forskning om tilpasset opplæring i praksis

I denne delen er det hentet ut et lite utvalg av studier knyttet til den nåværende opplæringslovens prinsipp om tilpasset opplæring. Dette opplæringslovutvalget gir

nødvendigvis ikke det hele og fulle bildet av hvordan tilpasset opplæring forstås og gjennomføres i praksis i dagens skole, men det fungerer likevel godt som et grunnlag for å forstå en eventuell endring av begrepet.

I en undersøkelse gjort av Jorunn Møller og Kirsten Sivesind, ved hjelp av spørreskjemaer, kartlegger de rektorers egne oppfatninger av og holdninger til utforming og bruk av regelverket, og de ser blant annet på hvordan skolen jobber for å gi tilpasset opplæring alle elever (Møller & Sivesind, 2016, s. 163-164). Av de 137 rektorene i fem forskjellige fylker, svarte 63% at tilpasset opplæring handler om kompensatoriske tiltak overfor elever som strever med fag, (Møller & Sivesind, 2016, ss. 170, 172), men at det også handler om et generelt ansvar for å tilpasse opplæringen for alle elevene – også de sterke (Møller & Sivesind, 2016, s. 172). Videre finner de at en stor andel av rektorene ønsker grupperinger basert på elevenes faglige nivå, noe som indikerer at rektorer opplever det utfordrende å innfri plikten skolene har til å gi tilpasset opplæring til alle elever uten å dele inn i grupper basert på elevens evner og forutsetninger. I studien konkluderer de nettopp med dette, at rektorer opptrer lojalt i henhold til regelverkets bestemmelse om at det ikke er tillat å nivådele elevene, men at de derfor syns det er utfordrende å gjennomføre kravet om tilpasset opplæring i praksis (Møller & Sivesind, 2016, ss. 173, 179). I sine avsluttende kommentarer påpeker Møller og Sivesind (2016) at dersom tilpasset opplæring skal fortsette å være et generelt prinsipp som skal gjelde for alle elever, handler praksisen rundt det om å stille realistiske krav til alle elever, samt utfordre dem. Noe som igjen fordrer en forståelse av hvilke krav loven stiller til skolene (s. 181).

Jorunn Møller og Berit Karseth har, med en litt annen problemstilling, også undersøkt hvordan skoleledere og lærere oppfatter rettsregler om tilpasset opplæring og spesialundervisning, og praksisen rundt disse. De ser forståelsen av tilpasset opplæring opp mot profesjonelt skjønn og mekanismer for ansvarliggjøring. De har gjennomført intervjuer med lærere og rektorer fra tre forskjellige skoler, plassert i tre ulike geografiske regioner (Møller & Karseth, 2016, s. 201–202). De finner at deres informanter ikke gir uttrykk for at den rettslige reguleringen er for stram, og på den måten fratrar rektorer og lærere det handlingsrommet de trenger for å ta beslutninger til det beste for elevene. I den sammenheng setter Møller og Karseth (2016) spørsmåltegn ved om tilpasset opplæring som rettslig

standard, slik den er formulert i loven, faktisk representerer en for svak regulering av profesjonens handlingsrom (s. 215). De finner videre at begrensingene som deres informanter opplever, settes av skolens økonomiske rammer – og da spesielt knyttet til personalressurser og størrelsen på klassene. Store klasser gjør det utfordrende å legge til rette for tilpasset opplæring på en optimal måte (Møller & Karseth, 2016, s. 215).

Den siste undersøkelsen som her skal presenteres er gjort av Eli Ottesen, Stine Jeppesen og Kersti Kelder, og de har undersøkt hvordan rektorer forstår prinsippet om tilpasset opplæring, og hvilken betydning skolens rammer har for deres opplevelse av eget handlingsrom (Ottesen et al., 2016, s. 210). I denne undersøkelsen er det hentet data fra intervjuer med sju rektorer fra videregående skoler, fordelt på fire fylker spredt på tre geografiske regioner (Ottesen et al., 2016, s. 221). De finner at deres informanter har en forståelse for at tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp som skal gjennomsyre opplæringen, men at ansvaret for å gjennomføre den tilpassede opplæringen først og fremst ligger på den enkelte læreren – som en norm de må forholde seg til. Videre gir ingen av informantene uttrykk for at de systematisk følger opp lærernes undervisning knyttet til tilpasset opplæring, og i hvilken grad elevene har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen (Ottesen et al., 2016, s. 222). Videre understreker rektorene at lærernes holdninger har betydning for hvordan de tilpasser undervisningen sin for, men uttrykker ikke selv en tydelig forståelse for hva tilpasset opplæring er. Rektorene forteller at det stort sett handler om organisatoriske differensieringstiltak (Ottesen et al., 2016, s. 222–223). I Ottesen et al. (2016) sine oppsummerende drøftinger påpeker de at rektorenes praktiske handlinger i liten grad baserer seg på skjønnsmessige vurderinger basert på tolkning av loven, og at de i liten grad har overordnede strategier for å styrke tilpasset opplæring. Her trekker de en mulig linje til at den juridiske styringen på området oppfattes som svak eller tvetydig, og at gjennomføringen er i stor grad overlatt til skjønn med utgangspunkt i rektorenes og lærernes vurderinger – vurderinger som hittil i svært liten grad har vært gjenstand for kontroll eller krav om dokumentasjon (s. 226). Avslutningsvis peker de på at deres studie muligens har vist et behov for en tydeliggjøring i innholdet til tilpasset opplæring, samt at rektors kompetanse på det juridiske området må styrkes (Ottesen et al., 2016, s. 229).

2.4 Oppsummering av relevant forskning

De tre studiene som er nevnt her peker alle på at det er utfordrende å gjennomføre tilpasset opplæring i praksis, og de alle viser til at den juridiske styringen oppleves som svak, utydelig, og vanskelig å forstå. En praksis som legger til rette for tilpasset opplæring for alle elever fordrer en forståelse av hvilke krav loven stiller, og det er nødvendig med en tydeliggjøring av innholdet til tilpasset opplæring.

2.5 Presentasjon av NOU 2019: 23 Ny opplæringslov

Utredningen starter med en redegjørelse av de utfordringene dagens regelverk fører med seg, og det pekes i den sammenhengen på at de som bruker loven ikke har juridisk kompetanse. Det fører til en manglende kobling mellom det faglig-pedagogiske og det juridiske. Konsekvensen av dette kan være at aktørene loven retter seg mot mangler både forståelse av loven, men også at loven tolkes ulikt (NOU 2019: 23, s. 19). Videre presiserer opplæringslovutvalget at noen av dagens regler gir et uklart bilde av behovene de skal ivareta, og at loven er krevende å bruke fordi den inneholder flere skjønsmessige regler. Grunnlaget for den skjønsmessige vurderingen, samt hvem som har myndighet til å foreta vurderingen er også uklar, noe som kan bidra til å skape spenninger mellom blant annet kommuner og skoler (NOU 2019: 23, s. 19). Opplæringslovutvalget understreker at riktig balanse mellom hensynet til nok fleksibilitet i regelverket for å finne den beste veien for barn, unge og voksne, og sikring av størst mulig grad av likhet og likeverdig behandling har vært kjernen i deres arbeid med utarbeidingen av lovforslaget (NOU 2019: 23, s. 20). Lovens formål er å legge til rette for god opplæring i et godt miljø, og dette fordrer at hensynet til elevens beste skal ivaretas. Dette ivaretas, hevder opplæringslovutvalget, ved at elever får informasjon som de kan forstå, samt at elevene får medvirke og bli hørt i saker som angår dem. Videre presiserer opplæringslovutvalget skolens ansvar for å skape trygge rammer som oppfordrer til demokratisk deltakelse, samt at målet med grunnopplæringen er å sørge for danning og utdanning. For å ivareta disse prinsippene, foreslår opplæringslovutvalget å plassere de i lovens innledende kapitler, og understreker at reguleringen av grunnopplæringen må legge til rette for dette (NOU 2019: 23, s. 20).

Opplæringslovutvalget foreslår blant annet at *universell opplæring* innføres som ny betegnelse, som en erstatning av dagens krav om tilpasset opplæring (NOU 2019: 23, s. 20). I lovforslaget plasseres universell opplæring i lovens fjerde del, kapittel 10, og lyder som følger:

Fjerde delen – fellesreglar for grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa Kapittel 10. Universell opplæring og individuell tilrettelegging

§ 10-1. *Universell opplæring*

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for universell opplæring, det vil seie at opplæringa skal vere tilfredsstillande for flest mogleg utan individuell tilrettelegging. (NOU 2019: 23, s. 31).

I tillegg inneholder lovforslaget en tilhørende aktivitetsplikt knyttet til universell opplæring;

§ 10-2. *Plikt til å sikre tilfredsstillande utbytte av opplæringa (aktivitetsplikt)*

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærarane følgjer med på utviklinga til elevane og vurderer om dei har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærarane melder frå til rektor dersom det er tvil om at ein elev får eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa. I slike tilfelle skal skolen vurdere og setje i verk tiltak innanfor den universelle opplæringa med sikte på å gi eleven eit tilfredsstillande utbytte av den. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elevar som er i ferd med å bli hengande etter i opplæringa, blir gitt forsterka innsats. Om det er til det beste for eleven, kan den forsterka innsatsen i ein kort periode givast som eineundervisning. Skolen skal vurdere om tiltaka gir eleven eit betre utbytte av opplæringa, og om eleven kan trenge individuelt tilrettelagd opplæring. (NOU 2019: 23, s. 31).

3 Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for det teoretiske rammeverket jeg har brukt i analysen av datamaterialet jeg har valgt. Her har jeg tatt utgangspunkt i allerede eksisterende teori om skolens utvikling over tid, hovedsakelig definert innenfor to ulike paradigmer som videre vil bli omtalt som to ulike utdanningsdiskurser. Skolens historie fungerer som representasjoner av tendenser i samfunnet for øvrig.

3.1 Den moderne tiden

Som nevnt innledningsvis har skolens innhold endret seg i takt med samfunnets utvikling, og det samme har forholdet mellom stat og skole. Skolen har alltid vært, og vil kanskje også alltid være, en avspeiling av samfunnet og dets utvikling. Skolen utvikler seg med andre ord ikke i et vakuum, men i takt med samfunnets kulturelle og vitenskapelige trekk. I det følgende vil det bli gitt et oversiktsbilde over skolens utvikling fra 1940-tallet og frem til i dag, men før det er det hensiktsmessig å etablere og redegjøre for en slags ramme hvor denne utviklingen finner sted.

Tiden fra 1700-tallet og frem til i dag omtales gjerne som modernitetens tidsalder, dog med noen modifiseringer og nyanseringer. Sosiologen Zygmunt Bauman lager et skille mellom fast og flytende modernitet (Foros, 2004, s. 43), hvor fast modernitet kom som en motreaksjon på liberalismen mot slutten av 1800-tallet. Opplysning, framskritt, den endelige sannhet og nasjonalstaten er stikkord en kan plassere inn under tiden som Bauman omtaler som fast modernitet (Foros, 2004, s. 43). Moderniteten avløser det tradisjonelle samfunnet, og ånder og magi må vike for vitenskapens tro på fornuft og rasjonell tenkning (Karlsen, 2006, s. 20). Økonomisk og politisk førte moderniteten med seg store forandringer ved blant annet overgangen fra naturalhushold til markeds- og pengeøkonomi. Familien og arbeidet ble skilt, håndverksindustrien ble overført vekk fra hjemmene og inn i fabrikkene, og kunnskapsoverføringen og sosialiseringen fra generasjon til generasjon, som hittil hadde foregått gjennom arbeidsfellesskap knyttet til familien og husholdet ble svekket (Karlsen, 2006, s. 20). Skolen ble etter hvert en politisk institusjon, hvor dens oppgave ble å formidle

kunnskap og verdier knyttet til personlig, lokal og nasjonal identitet, og som politisk institusjon ble den også knyttet til lov, regelverk og sedvane (Karlsen, 2006, s. 20–21).

Moderniteten avløser det tradisjonelle samfunnet, og representerer det menneskeskapte og konstruerte samfunnet (Karlsen, 2006, s. 20), og perioden skissert over går ifølge Foros (2004) sin tolkning av Bauman under begrepet *fast modernitet*, og varer godt inn til siste del av det 20. århundret (s. 43). Om de nyliberalistiske strømningene viser Foros til Baumans forståelse om flytende modernitet, hvor frihet, åpenhet og mangfold er klare kjennetegn (Foros, 2004, s. 4). Begrepet *postmodernisme* er av andre, viser Karlsen (2006) til, brukt som betegnelse på tiden etter 1960 (s. 21). Den postmoderne tiden karakteriseres som antiautoritær, der individets behov står i sentrum, og omstruktureringen av utdanningssystemet kan innenfor et postmodernistisk perspektiv sees på som et forsøk på å gjenopprette en styring på noe som så ustyrbart ut (Karlsen, 2006, s. 22).

Moderniteten fungerer som en overordnet ramme, en slags fellesbetegnelse på tiden fra ca. 1700-tallet og frem til i dag, men det blir ikke helt riktig å anse denne fellesbetegnelsen som en metafor for kontinuitet og stabilitet. Mye har endret seg, også i løpet av den moderne tiden, og selv om noen endringer ikke er så omveltende og store, slik som overgangen fra ett verdensbilde til et annet; fra Gud i sentrum til mennesket i sentrum, har det likevel foregått endringer som har fått store konsekvenser, spesielt for skolen og dens innhold og oppdrag. Som nevnt i innledningen til dette kapitlet, er ikke intensjonen med denne gjennomgangen å gi et riss av den norske enhetsskolens utvikling, fra pietismens tidsalder og frem til nå, men heller sette lyskasteren på de periodene som kanskje har satt dypest spor i den skolen vi kjenner i dag. Periodene vil i det følgende befinne seg under *moderniteten* som ramme, og vil bli henholdsvis omtalt som *sosialdemokratiet* og *den nyliberale perioden*. Sistnevnte periode kan etter hvert, ut ifra forklaringen over, også omtales som postmodernismen, men da en slik inndeling ikke er videre relevant for oppgavens innhold, vil det i det følgende bare bli inndelt i to hovedperioder.

3.2 Sosialdemokratiet – fra etterkrigstiden frem til ca. 1980

Etter andre verdenskrig skulle velferdsstaten Norge bygges, hvilket innebar en tanke om at statens oppgaver ikke lenger bare handlet om vern av liv og eiendom, men også å ta vare på livet, og å gjøre livet verdt å leve (Thuen, 2017, s. 133). Prosjekt «Velferdsstat» var i utgangspunktet et felles politisk prosjekt, men med Arbeiderpartiet bak rattet inn i det som i ettertiden har fått merkelappen *sosialdemokratiet*. Grunnpilarene i den nye staten var et offentlig trygdesystem, fritt helsestell og gratis utdanning. Statens styring lå i økonomisk regulering og sosial omfordeling. Staten skulle sette nasjonale standarder, men det var de lokale myndighetene som skulle iverksette tiltak (Thuen, 2017, s. 133). Begrepet *universalisme* blir sentralt i den sosialdemokratiske perioden, da den nye velferdsstatens politikk gikk inn for like sosiale rettigheter for alle. Velferdsgodene skulle favne alle, og de ble institusjonalisert gjennom blant annet utdanningssystemet og et offentlig helsevesen (Thuen, 2017, s. 133–134). Enhetsskolen ble utbygget i denne perioden, og den niårige grunnskolen skulle danne et nytt fellesskap; et fellesskap som skulle innebære solidaritet, samhörighet og gjensidig respekt (Telhaug, 2006, s. 12).

3.2.1 Konsekvenser for skolen

I pedagogisk sammenheng var mellom- og etterkrigstiden preget av John Deweys lære om barn og barns utvikling, samt hans syn på kunnskap og læring (Telhaug, 2006, s. 11). Dewey befinner seg innenfor pragmatismen som tradisjon, og den hevdet at kunnskap var midlertidig, og at den endret seg i takt med vitenskapelige gjennombrudd og nye måter å tenke på, samt at kunnskap var noe som kan brukes (Säljö, 2016, s. 85). Kunnskapens nytteverdi var i fokus, og Dewey argumenterte for at utdanning ikke var en forberedelse til livet, men at utdanning var livet selv. Tanken om at mennesker lærer best sammen blir også et mantra i den sosialdemokratiske diskursen, da Dewey hevdet at kunnskap utvikler seg gjennom aktivitet sammen med andre mennesker, og aktivitetene skal i neste omgang bidra til at barna vokser som både individer og samfunnsborgere (Säljö, 2016, s. 86). Konsekvensene av pragmatismen og Deweys tankegang for den norske skolen, var at den fikk et mer dannelsorientert formål – skolen skulle danne, ikke bare utdanne. Skolen skulle være en arena for alle, uavhengig av elevenes sosioøkonomiske bakgrunn, uavhengig av elevenes kognitive nivå, kjønn og

funksjonsnedsettelse (Telhaug, 2006, s. 12). De sosiale motivene dominerte den skolepolitiske ideologien i årene etter krigen, men den skiftet også litt retning i perioden. Skolen skulle bidra til å minske forskjellen mellom de ulike samfunnslagene, men det var også viktig at elevene skulle lære å anerkjenne hverandre som ulike (Telhaug, 2006, s. 12; Thuen, 2017, s. 134). Alle elever var *likeverdige*, men ulike. Likeverdig behandling av elevene, ifølge likeverdighetsprinsippet i denne perioden, satte skolefellesskapet på prøve; «når skolen i sitt arbeid tar hensyn til ulikheten, må den samtidig gjøre hva den kan for at det ikke skal dannes skillelinjer og skapes avstand mellom elevene» (M74, s. 11. Hentet fra Thuen, 2017, s. 134). Prinsippet om likeverdighet innebar også en individualisering ved at skolen skulle være en arena hvor enkeltelevens utfoldelsestrang også fikk plass (Thuen, 2017, s. 135). Dette ble en del av dannelsesprosessen, og den handlet om både intellektet og om den personlige karakteren. Elevene skulle få trening i å omgås andre og løse sosiale konflikter, og dette fordret at skolene først rettet oppmerksomheten mot det enkelte barn – det var et gjensidig forhold mellom enkeltbarnet og fellesskapet (Thuen, 2017, s. 151-152).

3.3 Den nyliberale perioden – fra ca. 1980 og frem til i dag

Mens samhørighet, solidaritet, fellesskap og gjensidig respekt var kjernebegreper innenfor etterkrigstidens sosialdemokrati, var frihet, effektivitet, konkurranse og belønning kjernebegreper i den nye tiden som rådet fra 1980-tallet (Telhaug, 2006, s. 13). De nyliberalistiske strømningene kom som en motreaksjon på sosialdemokratens måte å bygge og drifte velferdsstaten, hvor store andeler av Norges bruttonasjonalprodukt ble pumpet inn i offentlig sektor (Karlsen, 2006, s. 37). Som et bakteppe for den nye bølgen finner vi blant annet oljekrisen på 1970-tallet, samt en langvarig stillstand i økonomien. Den politiske høyresiden mente at velferdsstaten måtte gjøres mer effektiv, slik at den kunne sørge for de samme velferdsgodene som sosialdemokratene hadde innført, bare ved bruk av mindre ressurser (Karlsen, 2006, s. 37). Kritikken mot velferdsstaten slik den var blitt under venstresidens styre gikk også ut på at når staten overtok solidaritetsansvaret, førte dette til at staten fungerte mer som en omsorgsstat hvor faren for å umyndiggjøre enkeltmenneskes ansvar for seg selv og andre ble et faktum (Karlsen, 2006, s. 38; Thuen, 2017, s. 134).

3.3.1 Den nyliberale perioden og dens endringer – fra 1970-tallet og frem til i dag

Perioden som omtales som nyliberalisme er preget av store endringer på mange ulike samfunnsnivåer, både politiske, økonomiske og organisatoriske. Å foreta en oppsummering av alle disse endringene er ikke nødvendigvis en enkel sak, da det er lett å gå seg vill i all litteraturen som er skrevet om nettopp disse endringene. Mye av litteraturen sier mye av det samme, men på forskjellige måter og med forskjellige fokuspunkter. Jeg skal i det følgende likevel gjøre et forsøk på å gi en oppsummering, men velger å ta utgangspunkt i artikkelen Øystein Engeland påbegynte før han døde i 2008, og som Gjert Langfeldt ferdigstilte (Engeland og Langfeldt, 2009, s. 1). Artikkelen tar for seg forholdet mellom stat og kommune i styring av utdanningspolitikk fra 1970 – 2008, og gir derfor en oversiktlig og god ramme for alle endringene som perioden preges av.

I tillegg til nevnte artikkel vil jeg også hente inn informasjon fra Gustav Karlsens gjennomgang av norsk utdanningspolitikk, «Utdanning, styring og marked». Først vil jeg bruke deres analyser til å gi et kort mini-riss over norsk utdanningspolitikk, sett i sammenheng med samfunnets endringer, før jeg tar utgangspunkt i Sylvi S. Hovdenak og Janicke Heldals bok «Hva skjer med skolen?» for å se hvilke følger dette konkret fikk for skolens innhold.

3.3.2 Mini-riss over norsk utdanningspolitikk fra 1970

Artikkelen «Forholdet mellom stat og kommune i styring av norsk utdanningspolitikk 1970-2008» tar utgangspunkt i målsetningen om en desentralisering fra det statlige nivået til det kommunale som ble formulert på 1970-tallet, men som ikke fikk ordentlig fotfeste før kommunelovendringen i 1992 (Engeland og Langfeldt, 2009, s. 1). På 1970-tallet var det bred enighet, fra politisk hold, at den offentlige sektoren måtte rasjonaliseres, og det ble foreslått tiltak for å få den offentlige sektoren til å bli mer åpen- og serviceinnstilt (Karlsen, 2006, s. 31). Det er med denne enigheten den offentlige sektor nærmer seg mer og mer en markedsorientert form for styring, og befolkningen i større grad blir omtalt som «brukere» og «kunder» (Karlsen, 2006, s. 31). Kort forklart er hovedtanken i en markedsorientert styring at

statens tilretteleggingsfunksjon sees i forhold til markedet ved at individuelle behov, samt samfunnets oppgaver, ivaretas i balansen mellom tilbud og etterspørsel (Karlsen, 2006, s. 96). Markedsstyringen har gitt seg utslag ved blant annet innføringen av målstyring som et styringsprinsipp, der dokumentasjon av resultater er det sentrale (Karlsen, 2006, s. 128).

Videre viser Engeland til at styring i utdanningssektoren har blitt mer komplisert, noe han skisserer gjennom fem utspill Norge ble preget av mellom 1986-1995, og hvordan dette har påvirket skolesektoren (Engeland & Langfeldt, 2009, s. 2). Det første han legger frem er DIN (Det Nye Inntektssystemet), som gav kommunene større selvråderett over pengebruken. Dette førte etter hvert til store økonomiske forskjeller mellom skolene, da statens kontroll med kommunenes disposisjoner av økonomiske ressurser og personell ble redusert. Deretter trekker han frem loven om frikommuner som kom i 1986, samt kommuneloven av 1992. Her var målet å fristille kommunene mer fra statlig regelverk, og for skolesektoren betød det en omorganisering av skoleadministrasjonen under rådmannens ledelse (Engeland & Langfeldt, 2009, s. 2–3). I 1989 la regjeringen frem programmet for *Den nye staten*, et program som inneholdt blant annet nye styringsformer, regelforenkling og personal- og ledelsestiltak; et program basert på målstyring, og med røtter i næringslivet (Engeland & Langfeldt, 2009, s. 2–3). Innføringen av målstyring som et styringsprinsipp er, viser Karlsen (2006) til, en konsekvens av den markedsorienterte styringen som kommer med enigheten om å effektivisere og rasjonalisere offentlig sektor (s. 128). I et målstyringsperspektiv er sammenhengen mellom mål, vurdering og kontroll det sentrale (Karlsen, 2006, s. 97). Både markedsstyringen og målstyringen må sees i sammenheng med *The New Public Management* som styringslogikk. Karlsen (2006) forklarer NPM som en samling av virkemidler for å rasjonalisere og effektivisere offentlig sektor, hvor ett av hovedelementet var desentralisering og fristilling (s. 32-33). Bruken av virkemidler for å nå definerte mål ble fristilt og lagt på lokalt nivå, og hvordan målene ble nådd fikk mindre betydning. Oppmerksomheten ble rettet mot styringen av den enkelte institusjonen, og deres dokumentasjon av oppnådde resultater (Karlsen, 2006, s. 33). Det femte, og siste utspillet Engeland henviser til kan sammenstilles med hovedelementene i NPM-tankegangen om reorganisering, deregulering og fristilling av offentlig virksomhet for å gjøre den mer effektiv (Karlsen, 2006, s. 33), og handler om tilpasningen til en særlovgivning av kommuneloven. Dette førte til at skolestyret og skolesjefen ble fjernet og lagt under kommunestyrets og rådmannens ledelse (Engeland & Langfeldt, 2009, s. 3). Fra 1982-1992 ble all skoleadministrasjon sentralisert og lagt til

departementet da desentraliseringen av kommunene hadde medført endringer som svekket statens kontroll (min tolkning) av utviklingen i skolen, og det var derfor nødvendig å konsentrere makten under departementet for å opprettholde en nasjonal skolepolitikk (Engeland & Langfeldt, 2009, s. 3–4).

3.3.3 Konsekvenser for skolen

1990-årene i norsk skole står i ettertiden frem som en noe turbulent periode, med ulike reformer, og reformer av reformer igjen, men kort oppsummert kan den perioden beskrives som perioden hvor de nyliberale synspunktene virkelig får fotfeste i den norske skolen. Læreplanens generelle del innføres (1993), og det er statsråd Gudmund Hernes som selv utformer og skriver denne, og avviker fra tradisjonell praksis med å søke bistand til dette arbeidet i sakkyndige komiteer. Hele læreplanens utforming ble flyttet fra offentligheten, med representanter fra skole og samfunnsliv, og til departementet, og kan i beste fall tolkes som første skritt mot en sterkere grad av politisk og sentral styring av skolen og dens innhold. Hernes satte spørsmålsteget ved skolens og lærernes evne til å drive skole og utdanning uten en sterk nasjonalt styrt læreplan, han tonet ned viktigheten av elevenes sosiale og kulturelle tilhørighet, og grunnsynet var at barn og unge skulle dannes i den retningen staten ønsket (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 83–85). Både prosessen rundt reformen, og reformen i seg selv, ble sterkt kritisert. Kritikken gikk blant annet ut på at den reduserte lærernes profesjonalitet og at den statlige styringen var for sterk. Jon Lilletun, utdanningsminister under Bondevik I-regjeringen, presenterte stortingsmeldingen *Mot rikare mål* (St.meld. nr. 28 (1998-99)), og kan ses på som første veien mot Kunnskapsløftet 06 (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 86–88). Denne meldingen understreket betydningen av individuell tilpasning og lokalt mangfold, samt at statlig tilsyn først og fremst skulle foregå ved dialog og veiledning. Statens styring, makt og kontroll skulle reduseres, og den pedagogiske profesjonaliteten skulle løftes frem (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 88).

Den nasjonale skolepolitikken, preget av marked- og målstyring, legger grunnlaget for en skole med økt fokus på kunnskapsformidling og samfunnsnytte. En skole som setter innsats, egenansvar og disiplin fremst (Thuen, 2017, s. 181–182). Med et større innslag av

markedsstyring, følger det også etter hvert med en sterk internasjonalisering av skolen. Internasjonaliseringen i skolen kommer til uttrykk ved at organisasjoner som OECD har fått stor påvirkning på hvordan skole og utdanning organiseres (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 59). Ved bruk av PISA-tester har OECD fått stor påvirkning på nasjonale læreplaner, og på den måten god kontroll over den norske skolen (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 60). Hovdenak og Heldal (2022) har oppsummert OECDs sentrale synspunkter knyttet til utdanning, og dersom vi henter ned igjen de sentrale kjerneverdiene som kom med de nyliberale strømmingene; frihet, effektivitet, konkurranse og belønning, kan vi se at OECDs ideologi plasserer seg godt innenfor den nyliberale ideologien. De oppsummerer OECDs synspunkter slik: Utdanning er avgjørende for nasjonens økonomiske konkurransedyktighet, oppfordring til en byråkratisert læringsteori, ansvar for egen læring, utdanningen utformes etter næringslivets behov, desentralisering av skolen og økt bruk av tester (noen punkter er her tatt ut av deres liste; (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 75–76).

3.3.4 Nye begreper innføres på utdanningsfeltet

Med OECDs innflytelse på norsk utdanning, innføres også nye begreper som etter hvert blir svært sentrale i utformingen av nasjonale læreplaner, og dermed også hvordan vi snakker om og former skole og utdanning.

Som nevnt over, med OECDs påvirkning, får utdanning en avgjørende rolle for nasjonenes økonomiske konkurransedyktighet, og skolens nyttedimensjon forsterkes ved å sidestille forventningene man møter i arbeidslivet med forventningene man møter på skolen. Skolen omtales som et arbeidssted, og som individ må man benytte seg av muligheten man har for å lære på best mulig måte, slik at nasjonens demokrati og velferd kan utvikles videre (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 91–92). OECD bidrar også med begrepet *kvalitet* inn i utdanningsfeltet, og kvalitet knyttes til resultater – det som kan måles og testes; *resultat*kvalitet blir dominerende på utdanningsfeltet (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 91). Kvalitet defineres som et samfunnskrav- og behov, hvor det er de økonomiske behovene som får sette premissene for hva kvalitet er. Kompetanse får også mer og mer status som en fremtidsressurs som knyttes til kvalitet (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 93), humankapital blir

det sentrale fundamentet for utviklingen av utdanningsfeltet (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 90). Ordet *output - utbytte* sniker seg også inn i den byråkratiserte læringsteorien som tydeliggjøres ved OECDs påvirkning på norsk utdanningssystem, og læringsmål og læringsutbytte blir den pedagogiske språkdrakten denne terminologien får (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 95). Resultatkvaliteten dreier seg om det elevene har lært, og den kompetansen de har tilegnet seg, og det er dette som er fokuset nå, til forskjell fra tidligere hvor fokuset lå mer på hvordan selve læringen skjer; samspillet mellom elevene, didaktikken, klasseromsledelse, klasserommet, læreren og fagplaner etc. (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 95).

Kompetanse, kvalitet, læringsutbytte, samfunnets og arbeidslivets behov; dette blir sentrale begreper innenfor utdanningsfeltet i tiden etter 1980-tallet, og spesielt med innføringen av Kunnskapsløftet 2006. Skolens nyttefunksjon blir for alvor satt på dagsordenen.

3.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gitt en grovskisse av skolens utvikling og endring, som en representasjon av samfunnets for øvrig. Oversikten er satt inn i «moderniteten» som ramme. Det er mye mer som kan, og i mange tilfeller bør sies om de sosialdemokratiske og nyliberalistiske strømningene, enn det som er skrevet over her, men for denne studiens formål er det tilstrekkelig å gi et kort oversiktsbilde av hovedtankene og hovedlinjene på samfunns- og utdanningsnivå. Ovennevnte skisse av de to ulike tidsperiodene kan være med på å danne grunnlaget for ulike definisjoner av «individet». Innenfor den ene fløyen finner vi at «individet» knyttes til fellesskapet, med en målsetning om å utjevne sosiale forskjeller, samt bidra til å skape en anerkjennelse for ulikhetene blant individene (elevene). Spesialskolene forsvant, utdanningen ble gratis og alle elevene skulle inn i fellesskolen, uavhengig av bakgrunn og funksjonsnivå. Dannelsen og utdannelsen av elevene dreide seg om å utvikle individet, slik at det skulle evne å tilhøre fellesskapet, og på den måten utvikle det kollektive demokratiet. Innenfor den andre fløyen, finner vi individet som mer og mer ansvarlig for egen nytteverdi. Hvert enkelt individ er samfunnsøkonomisk nyttig, og vi trenger hvert enkelt

individs kompetanse for å videreutvikle og opprettholde velferdssamfunnet vårt på en effektiv og mer lønnsom måte.

4 Design og metode

Formålet med dette kapitlet er å gjøre rede for forskningsdesignet som er brukt i oppgaven, samt metoden jeg har anvendt for å komme nærmere et svar på oppgavens problemstilling. Kapitlet starter med en presentasjon av forskningsparadigmet, deretter designet for oppgaven. Kapitlet fortsetter med en redegjørelse av diskursanalyse som metode, før jeg tar opp hvordan dataene er bearbeidet og analysert. Mot slutten vil jeg peke på datakvaliteten, og drøfte blant annet reliabiliteten og validiteten.

4.1 Forskningsparadigmet som er valgt

Et forskningsparadigme er med på å synliggjøre studiens ståsted, og på den måten si noe om hvilket «verdensbilde» man må forstå studiens fenomen ut ifra (Cohen et al., 2018, s. 8). Forskningsparadigme er også med å sette metodevalget i kontekst, samt skape en ramme for hvordan vi kan forstå verden vi undersøker (Cohen et al., 2018, s. 8). Denne studien bygger i all hovedsak på en konstruktivistisk tilnærming, hvor forståelsen av verden er basert på våre egne erfaringer og tolkninger snarere enn objektive oppfatninger av virkeligheten (Maxwell, 2013, s. 43). Mennesker søker og konstruerer sin egen forståelse og sine egne meninger i en sosial interaksjon innenfor gitte sosiale kontekster, og handler ut ifra det. Mennesker er aktivt deltakende fremfor passive mottakere av meninger og handlinger (Cohen et al., 2018, s. 23). Innenfor en konstruktivistisk tilnærming ligger det en erkjennelse av at den «absolutte sannhet» ikke kan oppnås, og følgelig vil alle teorier, modeller og konklusjoner være et ufullstendig forsøk på å forstå den komplekse virkeligheten som undersøkes (Maxwell, 2013, s. 43). En konstruktivistisk undersøkelse fordrer at forskeren fokuserer på prosessene som fører til hvordan mennesker kollektivt konstruerer deres verden, gjennom for eksempel diskursanalyse (Cohen et al., 2018, s. 23), og i denne studien er det gjort et forsøk på nettopp dette.

I tillegg til at denne studien tar utgangspunkt i en konstruktivistisk tilnærming, kan det også argumenteres for at den plasserer seg innenfor en fortolkende – nærmere definert – en hermeneutisk tradisjon (Cohen et al., 2018, s. 9). Tradisjonelt dreide hermeneutikken seg om

læren om fortolkninger av autoritative tekster slik som tekster innen jus og teologi, og det var slik at målet med fortolkningen av tekster var å finne frem til tekstens absolutte og særlige *sannhet*, helt uavhengig av de historiske sammenhengene tekstene oppstod i (Alnes, 2020). Etter hvert, med både Dilthey, Heidegger, Gadamer og Ricoeur, blir hermeneutikken en vitenskapelig metode innenfor humaniora, hvor det kort forklart handler om fortolkning av tekst, men også fungerer som en teori om all forståelse (Alnes, 2020).

4.2 Forskningsdesign/undersøkelsesopplegg

Formålet med denne studien er å forsøke å øke forståelsen av det nye begrepet som opplæringslovutvalget fremmer som erstatning for et allerede godt etablert begrep, og de kontekstene disse eventuelle endringene oppstår i. For å nærme meg et mulig svar på problemstillingen har jeg valgt *dokumenter* som hovedkilde, og da dokumenter i skriftlig form. Dokumenter som kilde kan utnyttes på mange måter, men i denne studien har jeg gjennomført en innholdsanalyse av fire dokumenter. En innholdsanalyse er en systematisk gjennomgang av et skriftlig materiale, og er godt egnet for å gi informasjon om samfunnsforhold over store avstander i tid og rom, samt en oversikt over endringer og utvikling (Grønmo, 2016, s. 135). I denne studien er de innsamlede dataene uttrykt i form av tekst som ikke kan analyseres statistisk. Formålet med dataen er å undersøke karakteristiske trekk ved de ulike kategoriene som tekstenhetene er delt inn i, hvilket gir et datamateriale som ikke kan uttrykkes hverken ved metriske data, mengder eller tall. Nettopp fordi dataen ikke kan uttrykkes ved sistnevnte kategorier, har denne studien et kvalitativt forskningsdesign (Grønmo, 2016, s. 137–138) hvor undersøkelsesopplegget er en kvalitative innholdsanalyse.

Den kvalitative innholdsanalysen er blant annet en viktig framgangsmåte i det det anvendes en diskursanalytisk tilnærming som metode for å samle inn data. I denne studien er det nettopp det jeg har valgt å gjøre, da diskursanalysen blant annet tar sikte på å avdekke de tankemønstrene som er med på å forme tekster, og derav kontekster som mennesker befinner seg i (Grønmo, 2016, s. 142). I denne studien etterspør jeg en forståelse av et tekstlig begrep, og hvordan denne forståelsen kan være med på å forme praksisfeltet. Det tekstlige begrepet er nedfelt i lovverket, og kan derfor ikke velges bort av menneskene som handler innenfor den

konteksten begrepet skal virke i, hvilket betyr at begrepet uten tvil skal forme konteksten og praksisen som menneskene – skolens ansatte – skal handle i. Det er derfor ikke usannsynlig at en eventuell endring i et begrep som uten unntak skal forme en praksis også vil føre til en endring i praksis. Endringer oppstår ikke i et vakuum, men heller i en sammensatt og kompleks kontekst hvor ulike krefter og strømninger virker inn på hverandre. Eventuelle endringer i praksisfeltet er ikke gjenstand for denne studien, da denne begrenser seg til å utelukkende forsøke å forstå tankemønstrene og grunnlaget bak en eventuell endring. For å forsøke å belyse og forstå noen av de bakenforliggende tankemønstrene for en eventuell endring, tar derfor denne studien utgangspunkt i ulike dokumenter fremfor å utforske praksisfeltet.

4.2.1 Valg av analyseenheter/dokumenter

Dokumentene som er valgt ut i denne studien er valgt ut ifra det Cohen et al. (2018) kaller *purposive sampling* (s. 219). *Strategiske utvalg* som Grønmo (2016) kaller det (s. 103), handler om at forskeren håndplukker enhetene som skal inkluderes i studien, basert på enhetenes karakter og posisjon i forhold til fenomenet som undersøkes (Cohen et al., 2018, s. 219). Strategiske utvalg er en nøkkelfunksjon i kvalitativ forskning, og benyttes blant annet for å oppnå en viss form for generalisering, for å åpne for mulige sammenligninger (Cohen et al., 2018, s. 218) eller for å ta sikte på å finne en helhetsforståelse av fenomenet som undersøkes (Grønmo, 2016, s. 103).

Ved oppstarten av denne studien var det i utgangspunktet ett hoveddokument jeg forholdt meg til, og det var *NOU 2019:23 Ny opplæringslov*. Dette dokumentet er en utredning og et forslag til ny lov om grunnskoleopplæringen, og er gjort av et utvalg mennesker oppnevnt ved kongelig resolusjon. Opplæringslovutvalgets oppdrag var å skulle revidere opplæringsloven, og anses på bakgrunn av dette som en meget relevant kilde for å besvare stilte problemstilling (jf. Grønmos kildekritiske vurderinger (2016) s. 136). Forslaget til ny opplæringslov har vært hoveddokumentet hele veien, men i løpet av studiens utvikling har jeg vært nødt til å se dette dokumentet i sammenheng med særlig tre andre. Det første, generell del av læreplanverket for Kunnskapsløftet (heretter referert til som «i LK06»), deretter overordnet del av

læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 (heretter referert til som «i LK20»). Disse dokumentene er valgt ut nettopp på bakgrunn av deres relevans som status som forskrift på lik linje som resten av læreplanverket, samt en utdypning av verdigrunnlaget i opplæringslovens formålsparagraf, og en utdypning av de overordna prinsippene for opplæringen (Kunnskapsdepartementet 2017, s. 2; Grønmo, 2016, s. 136). Den overordna delen fra 2020 erstatter den generelle delen fra 2006, og det er presisert i førstnevnte at den pedagogiske praksisen på alle grunnskolene i landet vårt skal være preget av det grunnsynet som kommer frem i den overordna delen (Kunnskapsdepartementet 2017, s. 2). Opplæringsloven og læreplanverket kan ikke leses uavhengig av hverandre, og det ble derfor naturlig i denne studien å også forholde meg til den overordna delen i LK20.

Det siste dokumentet jeg har forholdt meg til dukket opp veldig sent i prosessen. Da jeg begynte på denne studien var lovforslaget til ny opplæringslov fortsatt ute på høring, dog i avslutningsprosessene, men hele utredningen lå på forslagsbordet. Før denne studiens slutt ble forslaget til lovvedtak lagt frem for Stortinget, av den sittende regjeringen. 24. mars 2024 la Støre-regjeringen frem proposisjonen *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)* (Prop. 57 L (2022-2023)). Da dette dokumentet inneholder det faktiske lovforslaget, var det svært relevant å skulle forholde meg til det. Det kan argumenteres for at de nevnte dokumentene har høy grad av autentisitet, da disse er godkjente og utarbeidet av Kunnskapsdepartementet i Norge. Dette er også med på å gjøre kildene troverdige (Grønmo, 2016, s. 136–137).

De valgte dokumentene, særlig NOU 2019:23, er omfattende og studiens problemstilling legger ikke opp til at dokumentet i sin helhet skal være kilde til analyse. Kapittel 31 *Universell opplæring og individuell tilrettelegging* (NOU 2019: 23, s. 340-379) er derfor det eneste kapitlet som er nærlest og analysert i sin helhet. Det er også hentet ut noe data fra kapitlene 9 *Utfordringer med dagens regelstyring*, 10 *Loven skal sikre tilstrekkelig handlingsrom for kvalitetsutvikling og profesjonelt skjønn*, og 12 *Prinsipper for regelstyring av grunnopplæringen* (NOU 2019: 23, sss. 115 – 137, 139 – 158, 163 – 176). I generell del av LK06 er det hovedsakelig delen om *tilpassa opplæring* under emnet *Det arbeidande mennesket* (Kunnskapsdepartementet 2006, s. 12). I overordnet del av LK20 er det hovedsakelig kapittel 3 *Prinsipper for skolens praksis* (Kunnskapsdepartementet 2017, s. 15 –

18) som er gjenstand for nærlesing og analyse, mens i Prop. 57 L (2022 – 2023) er det selve utformingen av lovparagrafen som er under lupen (s. 680 – 681). Det hentes noe data fra kapittel 24, *Tilpassa opplæring* også (s. 177 – 183).

4.3 Metode for innsamling av data

En del av problemstillingen er å få frem en mulig forståelse av et begrep som i skrivende stund ikke eksisterer noe annet sted enn i et dokument. Begrepet *universell opplæring* er fremmet i NOU 2019: 23 Ny opplæringslov, og er foreløpig bare et forslag til endring. Valg av dokumentanalyse som metode ga seg derfor selv ved prosjektets oppstart. Tekstanalysens ulike teknikker befinner seg i spenningsfeltet mellom naturvitenskapelige fag på den ene siden og humanistiske fag på den andre, hvor de aller fleste kan plasseres innenfor sistnevntes fortolkende tradisjon (Bratberg, 2017, s. 17). Verden er subjektiv, og derfor avhengig av å tolkes for å forstås, og tar i så måte utgangspunkt i å forsøke å forstå hvordan virkelighetsoppfatninger både skapes, opprettholdes og bestrides gjennom språket (Bratberg, 2017, s. 17-19). Et av forskningsspørsmålene etterspør endringer i meningsinnholdet i skiftet fra ett begrep til et annet, i den sammenheng har jeg anvendt diskursanalytiske teknikker for å nærme meg et mulig svar på studiens problemstilling. Diskursanalysens utgangspunkt er blant annet at meningsdannelse er kollektivt, og at den både formidles og forandres gjennom språket (Bratberg, 2017, s. 21). Ved å analysere nevnte tekstmateriale har målet vært å forsøke å avdekke hva slags diskurser endringen preges av og oppstår i (Bratberg, 2017, s. 12).

4.3.1 Diskursanalyse

Tekst og samfunn står i et gjensidig påvirkningsforhold til hverandre, hvor tekster og sosiale praksiser bidrar til å skape både kunnskap og viten om verden. Hvordan vi mennesker tenker, handler og forstår verden på har røtter i hvordan vi tolker ulike tekster innenfor ulike sammenhenger i samfunnet vårt, og det er innenfor de sosiale praksisene hvor meningsskaping foregår, ut ifra tekster som er relevante (Hitching & Veum, 2011, s. 11).

Diskursanalyse tar blant annet sikte på å utforske meningen i språket (Cohen, Manion & Morrison, 2018, s. 686), og i tillegg til å dreie seg om å studere tekster, handlinger og tegn skapt av mennesker, er diskursanalysens oppgave å peke på forandringer og endringer i en oppfatning, samt drivkreftene bak (Bratberg, 2017, s. 118).

4.3.2 Diakron diskursanalyse

Når vi snakker om samfunn og hvordan tekster uløselig henger sammen med disse, er det ikke til å komme unna at vi også må snakke om de sosiale og historiske vilkårene som ligger til grunn for tekstene. Veum (2011, s. 81) trekker frem at enhver tekst er et resultat av historiske prosesser, og at tekstene kan kategoriseres som historiske nettopp fordi hver ytring har en forankring bakover i tid – såkalte dialogiske overtoner (Veum, 2011, s. 81). Her refererer Veum til Bakhtin sin redegjørelse av dialogismen som en grunnleggende oppfatning av språk og hvordan språk skapes (Hitching & Veum, 2011, s. 25). Bakhtin hevder at den som skriver, aldri helt eier språket selv fordi ord alltid tilhører noen andre, og på den måten er både retrospektive og prospektive (Fairclough, 1992, s. 101–102; Hitching & Nilsen, 2011, s. 26) . Hvor stort fokus som legges på det historiske ved tekster er avhengig av hva forskeren er ute etter å si noe om, og man skiller gjerne mellom et synkront og diakront perspektiv. Innenfor sistnevnte perspektiv tar man utgangspunkt i flere tekster fra ulike tidsperioder i historien, og i analysen legger vekt på hvordan språk og tekster endrer seg over tid. Motsatsen, et synkront perspektiv studerer tekster kun fra én bestemt tidsperiode (Veum, 2011, s. 82). Uavhengig av hvilke av disse perspektivene en tar utgangspunkt i, vil tekster en arbeider med stå i en relasjon og i et samspill med hverandre, skal vi tro Bakhtins forståelse av at alle kommunikative handlinger er grunnleggende sosiale fordi de er rettet mot andre (Hitching & Veum, 2011, s. 24). Teksters relasjon og samspill med hverandre refereres til som *intertekstualitet*, et konsept innenfor det Bakhtin beskriver som dialogisme (Fairclough, 1992, s. 47). Intertekstualitet som et konsept innenfor diskursanalytiske tradisjoner er utarbeidet og videreført av flere teoretikere. Mens det er Kristeva som introduserer vesten for begrepet (Fairclough, 1992, s. 47), er både Foucault og Fairclough på banen og setter sitt preg på hva det konkret betyr i en diskursanalytisk sammenheng. I det følgende vil det være Fairclough sin tolkning og bearbeidelse av konseptet som vil redegjøres for.

Fairclough hevder at alle tekster er iboende intertekstuelle ved at de alle består av elementer fra andre tekster, og han ser dette i sammenheng med endringer i sosiale praksiser for øvrig. Her henter han inspirasjon fra Kristeva og hennes forståelse av det historiske aspektet ved intertekstualitet (Fairclough, 1992, s. 102). Tekster og historien kan ikke løsrides fra hverandre, da tekster er historiens artefakter ved at de både beskriver, forklarer og former historien og dens sosiale praksiser. Videre forklarer hun at tekstene er grunnleggende sosiale og historiske ved at de bygger på tidligere tekster og omskrives til nye tekster, og at de derfor kan være med å åpne opp for større prosesser som fører til endring av sosiale og kulturelle praksiser (Fairclough, 1992, s. 102). Fairclough argumenterer for at intertekstualitet nettopp av den grunn må sees i sammenheng med maktbegrepet. Fordi intertekstualitet peker mot endringer av sosiale og kulturelle praksiser, er vi nødt til å snakke om makt, og eventuelt skjevfordelingen av makt. Tekster forandrer og utvikler seg fra tidligere tekster, og de påvirker og rekonstruerer nye diskurser og allerede eksisterende sosiale praksiser, men denne endringen foregår i en begrenset sosial krets. Den eller de som sitter med en definisjonsmakt er de som har hegemoni på eventuelle nyskapinger av tekster, og på den måten også hvilke endringer i sosiale og kulturelle praksiser som skal finne sted (Fairclough, 1992, s. 102–103). Tekster er med andre ord med på å definere og rekonstruere menneskelige handlinger og sosiale spilleregler, og det understreker viktigheten av å se på samspillet mellom ulike tekster innenfor diskursanalytiske tradisjoner.

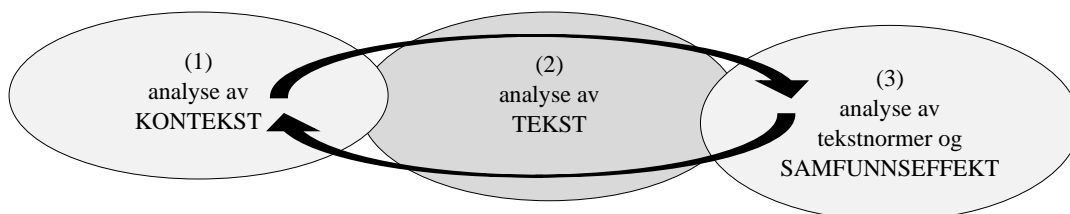
Som nevnt innledningsvis er diskursanalysens oppgave å blant annet vise hva som ligger til grunn for endringer og utvikling over tid, men den kan også synliggjøre og avdekke maktfordelingen i en gitt kontekst. Veum skiller mellom to ulike måter intertekstualitet kan komme til uttrykk på; *eksplisitt intertekstualitet* og *implisitt intertekstualitet*. Eksplisitt intertekstualitet brukes når det er et direkte samspill mellom tekstene, og Veum eksemplifiserer dette med når en avis refererer eller siterer utdrag fra et konkret dokument, mens implisitt intertekstualitet foregår på et mer indirekte og abstrakt nivå. Her refereres det til utveksling av tekstnormer, slik som for eksempel overføring av uttrykksmåter, tematikk eller andre sjangermessige former (Veum, 2011b, s. 82–83). Fairclough (1992, s. 47) viser til et tilsvarende skille, men under begrepet *interdiscursivity*. Interdiskursivitet viser til et samspill mellom mer, noe større, enn bare de konkrete tekstene. Det dreier seg her om en overføring av forståelsesrammene innenfor en gitt diskursorden eller tekstkultur. En

diskursorden kan beskrives som et institusjonelt system av tenkemåter og normer som igjen påvirker tekster som oppstår innenfor disse institusjonene – utdanningssektoren kan være et eksempel på en diskursorden (Veum, 2011b, s. 83). Fairclough kaller dette for *constitutive intertextuality* (1992, s. 117), og viser til at det er en forskjell mellom intertekstualitet på den ene siden og interdiskursivitet på den andre. Mens intertekstualitet beskriver forholdet og samspillet mellom tekster helt konkret, involverer interdiskursivitet også forholdet og samspillet mellom ulike typer diskurser – diskursordener.

Veum (2011a, s. 107) poengterer at diskursanalyse i vid forstand innebærer å åpne tekster og beskrive underliggende mønstre i måten man skaper mening i tekster, og det er nettopp det som er utgangspunktet for metodevalget i denne studien.

4.4 Bearbeiding og analyse av data

Analysen av valgte dokumenter følger i hovedsak Faircloughs modell for kritisk diskursanalyse, dog i en noe forenklet utgave, slik den fremstilles av Veum (2011a, s. 91);



Figur 1. Analysemodell, tegnet etter Veum, 2008, s. 92

Steg 1 i denne studien representerer tekster knyttet til dagens lovbestemmelse slik den uttrykkes i opplæringsloven av 1998 og i generell del av Kunnskapsløftet 2006. Tidligere forskning hører også med under dette nivået. Under steg 2 finner vi her opplæringslovutvalgets utredning av det aktuelle lovforslaget, representert i NOU 2019: 23 Ny opplæringslov. Under dette nivået analyseres også overordnet del av Kunnskapsløftet 2020, samt lovvedtaket slik det kommer til uttrykk i Prop. 57 L (2022-2023) Lov om

grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). På det tredje og siste steget blir de to foregående stegene koblet sammen og brukt som grunnlag for å si noe om hvordan tekstene har påvirket, og blitt påvirket av samfunnet for øvrig (Veum, 2011a, s. 91–92).

Videre har jeg brukt ulike koder på tekstmaterialet som er analysert i de ulike nivåene fra modellen over. Koding av tekst er, som Cohen et al. påpeker (2018, s. 668-669) kategorier tilskrevet et datamateriale – av forskeren selv – som inneholder en fortetning av informasjon. Det finnes ulike kategorier av koding, og i denne studien har jeg brukt en form for åpen koding. Åpen koding kan både anvendes på større tekstenheter og på mindre enheter på setnings- og ordnivå (Cohen et al., 2018, s. 671). I denne studien er det brukt på begge av de nevnte måtene. Jeg har først og fremst delt inn i to hovedkategorier, diskurser; en *sosialdemokratisk diskurs*, og en *nyliberalistisk diskurs*. Deretter er materialet analysert og kodet etter mindre kategorier. Innenfor den sosialdemokratiske diskursen har jeg operert med følgende koder: *samhørighet, solidaritet, fellesskap, styring, individet og økonomi*. Disse kodene representerer kjerneverdiene innenfor den sosialdemokratiske diskursen. Innenfor den nyliberalistiske diskursen har jeg operert med disse kodene, som på sin side representerer kjerneverdiene innenfor denne diskursen: *økonomi, frihet, effektivitet, styring, individet og konkurransen*.

Før kodingen startet for alvor, og jeg kategoriserte ulike tekstenheter i et skjema hvor ulike koder har ulike farger, brukte jeg god tid på å nærlese store deler av NOU 2019: 23 Ny opplæringslov. Dokumentet i sin helhet, på intet færre enn rundt 700 sider, er ikke nærlest på samme måte som kapitlene som er redegjort for i kapittel 4.2.1. En nærlesning og en gjentatt lesning er viktig for å skaffe en så god oversikt og forståelse over materialet som overhodet mulig (Cohen et al., 2018, s. 669). Kodeskjema er organisert slik at de ulike diskursene, med tilhørende kategoriserte tekstenheter er ved siden av hverandre, nettopp for å gjøre det tydeligere å sammenligne og få oversikt over materialet.

4.5 Datakvalitet

Enhver forsker setter i gang et arbeid med et ønske om at funnene deres skal være mest mulig holdbare, og at de kan brukes til noe etter endt arbeid; en ønsker at kvaliteten på dataene skal være høy. Kvaliteten på samfunnsvitenskapelige data vurderes ut ifra visse kriterier, og Grønmo (2016) skisserer ulike forutsetninger for god datakvalitet (s. 237 – 238). Den første forutsetningen for å sikre god kvalitet er *prinsippet om sannhetsforpliktelse*. Dette innebærer at dataene i stor grad skal representere faktiske forhold og gi sann informasjon. I denne studien må det sies at valgte datamaterialet utgjør en stor grad av sann informasjon og en god representasjon av de faktiske forhold. For det første er noe av tekstmaterialet hentet direkte fra lovverket, og for det andre er vurderinger gjort av opplæringslovutvalget tatt med utgangspunkt i et bredt materialet av forskning og høringsinnspill fra sentrale organisasjoner og foreninger.

Den andre forutsetningen tilsier at innsamlingen av data må bygge på vitenskapelige prinsipper for *logikk og språkbruk*. Begreper og språkformuleringer bør være så presise som mulig, samt være knyttet til det forskningsfeltet som undersøkes. I denne studien har jeg tatt utgangspunkt i definerte kjerneverdier innenfor de ulike diskursene, gjort av flere teoretikere og forskere på feltet, men det er jeg som forsker som har definert hvilke tekstenheter som hører inn under de forskjellige kategoriene. I den forbindelse kan min utvelgelse og tolkning være med på å senke kvaliteten på den innsamlede dataen, nettopp fordi min partiskhet som forsker ikke lar seg forbigå. Mer om dette under diskusjonen av validitet i kapittel 4.5.2.

Videre må *utvelgingen av enheter* gjøres på en forsvarlig måte, og typen av disse må være i samsvar med problemstillingen. Formålet med denne studien er å få økt innsikt i forståelsen av et nytt begrep som presenteres på utdanningsområdet. For å nærme meg et mulig svar på problemstillingen, har jeg valgt å gå direkte til den skriftlige kilden som presenterer begrepet i den sammenhengen for første gang. På den måten kan det argumenteres for at enheten som skal analyseres i stor grad er i samsvar med problemstillingen. Når det er sagt, kunne det kanskje vært en fordel å gå til andre tilleggsdokumenter enn de som her er valgt, nettopp for å forsøke å få en enda dypere forståelse av selve begrepet. Begrepet er ikke nytt i den forstand, og det opptrer i en rekke andre lovverk og sammenhenger som er sentrale for skolen, og

kanskje kunne kvaliteten på studien økt dersom jeg hadde valgt disse dokumentene i tillegg, jf. diskusjonen om reliabilitet i neste delkapittel.

Grønmo argumenterer for at datakvaliteten kan vurderes ved å kritisk drøfte produksjonen og innsamlingen av data med referanse til ovennevnte punkter, i tillegg til å gå mer systematisk til verks ved å diskutere kriteriene *reliabilitet* og *validitet* (2016, s. 238–240).

4.5.1 Reliabilitet

Reliabilitet handler om datamaterialets pålitelighet, og reliabiliteten anses som høy dersom undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gir pålitelige data (Grønmo, 2016, s. 240–241). Påliteligheten uttrykkes gjennom hvor vidt dataene blir identiske ved å bruke samme undersøkelsesopplegg ved senere innsamlinger, og handler i så måte om dataenes *etterprøvnbarhet* (Bratberg, 2019, s. 63; Grønmo, 2016, s. 241). Reliabiliteten til kvalitative studier er generelt varierende, nettopp fordi en del av studiene er både komplekse og fleksible (Grønmo, 2016, s. 241), noe som i særlig grad gjelder diskursanalysen (Bratberg, 2019, s. 63).

En åpenbar utfordring med reliabiliteten ved diskursanalytiske undersøkelsesopplegg handler både om hvordan tolkningen av dataene er utført på, men også om hvilke tekster den bygger på (Bratberg, 2019, s. 63). I denne studien, som nevnt, må det sies at valg av tekster, og valg av tekster som ikke ble tatt med som materiale, er en direkte reliabilitetsutfordring.

Tekstmaterialet som er valgt ut er forholdsvis stort, men for å sikre en mest mulig etterprøvnbar og troverdig studie, bør det etterstrebtes å favne om et så stort materialet som overhodet mulig (Bratberg, 2019, s. 64). For å øke reliabiliteten kunne jeg med fordel valgt, som nevnt, å gå til flere forskjellige lovtekster for å få en dypere forståelse av begrepet som etterspørres i problemstillingen. Dokumentet som er valgt som hoveddokument baserer seg på en rekke forskningsrapporter og høringsinnspill, og for å komme nærmere «grasrota» (Bratberg, 2019, s. 64) kunne jeg med fordel gått inn i disse dokumentene også.

Selve hvordan kodingen er utført kan også være en trussel mot reliabiliteten i dokumentanalyser. Kategoriseringen av teksten inn i «riktige» kategorier kan være

inkonsekvent, som et resultat av at det utføres av forskeren selv (Cohen et al., 2018, s. 684). Kategoriene kan også være et hinder for tekstens nyanser ved at de tolkes av forskeren. I min studie merket jeg fort at veldig mange av kategoriene kunne vært slått sammen, spesielt de som handler om *solidaritet* og *samhørighet* på den ene siden, og *konkurranse*, *effektivitet* og *økonomi* på den andre siden. Jeg opplevde det utfordrende å skille disse kategoriene fra hverandre, samtidig som det kan være et resultat av at jeg som forsker ikke så nyansene i tekstene.

Reliabiliteten, eller troverdigheten, til en kvalitativ studie handler også om hvordan tolkningen av dataene er utført på, og hvem som har utført dem. Forskerens tolkninger er knytta til konteksten hvor datainnsamlingen foregår, og vil på den måten aldri være helt upåvirket av forskeren selv. Dataene vil med andre ord ikke være troverdige dersom de utelukkende bygger på subjektivt skjønn fremfor faktiske forhold (Grønmo, 2016, s. 249). I denne studien har jeg tatt utgangspunkt i innspill fra ulike høringsinstanser, samt tidligere forskning, og på den måten presentert hva disse går ut på, men tolkningen av dataene er aldri helt uten en subjektiv undertone.

4.5.2 Validitet

Spørsmålet om validitet i samfunnsvitenskapelig forskning er et komplekst og omfattende begrep, og handler blant annet om hvor vidt datamaterialet er egnet til å belyse problemstillingen som er valgt (Grønmo, 2016, s. 251). En nøkkelkomponent for å sikre og øke validitetene er at forskeren er oppmerksom på hva som er med på å true validiteten, samt iverksetter tiltak som kan være med på å minske truslene (Maxwell, 2013, s. 123).

I denne studien er blant annet *researcher bias* som jeg har her har valgt å oversette til forskerens *partiskhet* (Maxwell, 2013, s. 124). Dette handler om min rolle som forsker i både utvelgelsen av tekster, teori og tolkningen av disse. Jeg jobber selv som avdelingsleder ved en ungdomsskole, og har gjort det siden 2018. Før det jobbet jeg som lærer, og underviste i klasser på 27-30 elever. Min egen erfaring med prinsippet tilpasset opplæring og tolkningen

av dette, både som lærer og som leder, kan føre til at jeg velger ut tekster, tekstenheter og forskning basert på mine egne antakelser og på hva jeg «ønsker» å finne ut av. Som en aktiv bruker, og tolker av opplæringsloven på en daglig basis, har jeg erfart mye av frustrasjonen rundt et utydelig og uklart lovverk, og dette kan unektelig ha vært med på å farge datainnsamlingen. I denne studien har jeg nærlest opptil flere ganger hva som ligger bak ønsket og behovet for en endring av opplæringsloven generelt, og tilpasset opplæring spesielt og på den måten søkt å ta utgangspunkt i et grunnlag som er basert på mer enn bare mine egne antakelser.

Det kan være en utfordring å benytte strengt definerte kriterier for validitet i diskursanalytiske undersøkelsesopplegg, nettopp fordi det å fjerne forskerens «partiskhet» er nærmest umulig, men for å minske trusselen mot validiteten er det likevel noen grep som kan tas (Bratberg, 2019, s. 62–63). I denne studien har jeg søkt å gjøre det så tydelig som mulig hvilke dokumenter som er analysert, samt hvilke tekstenheter som er hentet ut. Jeg har også søkt å gjøre det tydelig hvilke analytiske verktøy jeg har tatt i bruk, og hvordan kodingen har foregått. Jeg har også, i kapitlene over, tydeliggjort hvor kategoriene er hentet fra, og synliggjort i kodeskjemaene hvordan jeg har foretatt kategoriseringen. Jeg har søkt å gjøre prosessen med innsamling og tolkning av data så transparent som mulig slik at materialet er mulig å ettergå, om ikke etterprøves.

4.6 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gjort rede for hvilket forskningsparadigme oppgaven befinner seg i, samt hvilket undersøkelsesopplegg jeg har valgt for studien. Videre har jeg redegjort for de metodiske valgene jeg har foretatt, samt hvordan dataene er samlet inn og vurdert opp mot kvalitet.

5 Data

I dette kapitlet presenterer jeg data fra innholdsanalysen og analyserer disse i lys av valgt teori. Kapitlet er strukturert slik at det vil være en blanding mellom større tekstutdrag hentet direkte fra NOU 2019: 23 Ny opplæringslov, og av mindre tekstenheter hentet direkte fra mitt kodeskjema. Både de større og mindre tekstenhetene settes i sammenheng med teori. Alle tekstenheter vil naturlig nok dreie seg om endringen fra tilpasset opplæring til universell opplæring, og bakgrunnen for det, ikke lovforslaget i sin helhet. Innledningsvis i kapitlet vil jeg gå gjennom bakgrunnen for en eventuell endring i lovbestemmelsen om tilpasset opplæring før jeg gjennomgår det direkte lovforslaget. Avslutningsvis går jeg gjennom lovvedtaket fremmet 24.03.2023. Alle delkapitlene avsluttes med en kort oppsummering.

5.1 Bakgrunn for endringsforslaget

I det følgende presenteres utvalgte momenter som opplæringslovutvalget legger vekt på i sin utredning. Utvalget er gjort av meg, og vil på den måten ikke representere opplæringslovutvalgets bakgrunn i sin helhet.

5.1.1 Utfordringer med dagens lov og regelstyring

I sin utredning påpeker opplæringslovutvalget at lovreglene på opplæringsområdet i liten grad har blitt evaluert, og at det på bakgrunn av det finnes lite kunnskap om reglene har «fungert» slik de skal (NOU 2019: 23, s. 116). Videre understreker de at nettopp fordi loven har virket i lang tid, er det en risiko for at den inneholder regler som, satt på spissen, er utdaterte i forhold til nyere forskning. Opplæringslovutvalget tar også opp spørsmålet om reglene bidrar til et likeverdig opplæringstilbud, og viser til stortingsmeldingen *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* (Meld. St. 21 (2016-2017)) hvor det kommer frem at norske skoler og kommuner i ulik grad har klart å gi et likeverdig opplæringstilbud til alle elever (NOU 2019: 23, s. 116). Dette er i strid med det som er det sentrale målet med reglene i opplæringsloven; nettopp det «å gi alle barn, unge og voksne et likeverdig opplæringstilbud og dermed legge til rette for at den enkelte skal få arbeid og fungere godt i samfunnet» (NOU 2019: 23, s. 115). Analysen viser at opplæringsens sentrale mål, som er godt forankret i den sosialdemokratiske diskursen, med *felleskap* som innramming, har en nyliberalistisk forklaring på hvorfor skole-

Norge ikke har klart å oppfylle målet om å gi et likeverdig tilbud til alle elever. *New public management* gjorde sitt inntog i den offentlige sektor på 1980-90-tallet, med mål om å rasjonalisere og effektivisere sektoren ved hjelp av blant annet fristilling (Karlsen, 2006, s. 32–33). Dette førte med seg blant annet etableringen av «Den Nye Inntektssystemet» (DIN) i den offentlige sektor, et system som gav kommunene større selvråderett, frihet og ansvar over pengebruken (Engeland & Langfeldt, 2009, s. 2–3). Utvalget, viser analysen, legger vekt på at ulikheten handler om «kommunenes ressursbruk», som en konsekvens av at det i dag kun stilles «et minimumskrav til bruk av ressurser» til kommunene (NOU 2019: 23, s. 117). Analysen viser at en mulig løsning på ulikheten i ressursbruk på tvers av landets kommuner kan løses ved at nasjonale myndigheter stiller mer presise krav til kommunene, og på den måten regulere ressursbruken deres (NOU 2019: 23, s. 117) – en løsning som i nyliberalistisk diskurs handler om mer statlig og politisk styring over skolene.

Med NPM stod målstyring som prinsipp sterkt, men hvordan målet ble nådd var mer og mer opp til det lokale nivået – likeverdig opplæring var målet, og virkemidlene for å få til dette var fristilt fra statens side (Karlsen, 2006, s. 33). Ifølge analysen kan den nyliberale styringsmodellen se ut som har ledet frem til forskjeller i kommune-Norge, og opplæringslovutvalget diskuterer om det er behov for mer statlig styring gjennom blant annet regler for å skape likhet i opplæringstilbudet – selv om det i seg selv ikke gir en garanti for likeverdig opplæring (NOU 2019: 23, s. 117). I den sammenheng viser lesningen av utredningen at det er flere fra referansegruppen som påpeker at det i dagens lov finnes områder hvor reglene bør være både strengere, tydeligere og mer detaljerte (NOU 2019: 23, s. 141) – den statlige styringen kan med fordel strammes ytterligere gjennom den juridiske styringen av skolen, i henhold til den nyliberalistiske diskursen. Dette gjelder blant annet, og kanskje særlig, tilpasset opplæring (NOU 2019: 23, s. 141). Tilpasset opplæring kan, som Trond Welstad (2016) påpeker, anses som et virkemiddel for å realisere det overordna målet med grunnopplæringen – likeverdig opplæringstilbud for alle – og det bør av den grunn ikke gis et større lokalt handlingsrom i hvordan tolke og etterleve lovbestemmelsen om tilpasset opplæring. Det lokale handlingsrommet handler om kvalitet, som igjen handler om skolens måloppnåelse: «Kommunens handlingsrom for kvalitetsutvikling forstås dermed som den myndigheten kommunen har til å styre opplæringen slik at den kan opprettholde eller forbedre kvaliteten på opplæringen. Uttrykket *kvalitet* forstås her som i hvilken grad målene for

grunnopplæringen nås» (NOU 2019:23, s. 142). Analysen viser at det overordnede målet for grunnopplæringen, som er forankret i en sosialdemokratisk diskurs, også inneholder en nyliberalistisk dimensjon ved at begrepet «kvalitet» uttrykkes eksplisitt. Begrepet knyttes i denne analysen til *konkurransen*-dimensjonen. Med et større innslag av markedsstyring, følger det også etter hvert med en sterk internasjonalisering av skolen, og den kommer til uttrykk ved at organisasjoner som OECD har fått stor påvirkning på hvordan skole og utdanning organiseres (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 59). OECD bidrar med begrepet *kvalitet* inn i utdanningsfeltet, og kvalitet knyttes til resultater, og defineres som et samfunnskrav- og behov, hvor det er de økonomiske behovene som får sette premissene for hva kvalitet er (Hovdenak & Heldal, 2022, ss. 91, 93).

5.1.2 Oppsummering

I dette delkapitlet har jeg vist hvilke utfordringer med dagens regler og regelstyring i utdanningssektoren. Utfordringene er synliggjort i den offentlige utredningen lagt frem av opplæringsutvalget. Videre har jeg vist hvilke diskurser disse utfordringene kan forankres i, gjennom en dokumentanalyse. Det sentrale målet med grunnopplæringen har en solid forankring i den sosialdemokratiske diskursen som var rådende etter andre verdenskrig, hvor alle barn, unge og voksne skal ha lik tilgang på likeverdig utdanning. Opplæringsutvalget påpeker at det er usikkerhet rundt om reglene i opplæringsloven har fungert slik de skal, nettopp fordi de i liten grad har blitt evaluert, og påpeker at det er store forskjeller blant skoler i Norge når det gjelder å gi alle et likeverdig opplæringstilbud. Den nyliberalistiske modellen NPM stakk kjepper i hjulene for det sosialdemokratiske prosjektet, og førte til at kommune-Norge ikke klarte å gi et likeverdig tilbud til alle landets elever, unge og voksne. Analysen viser også at en mulig løsning forankres i en nyliberalistisk tankegang, ved at den nasjonale styringen av skolen bør bli sterkere. Gjennom regelverket kan det stilles tydeligere og mer presise krav til hvordan etterleve regelverket, og på den måten bidra til å øke kvaliteten på norsk skole – ved å sikre et likeverdig opplæringstilbud uavhengig av hvilken skole elevene går på i landet.

5.2 Innspill til opplæringslovutvalget vedr. benevnelsen «tilpasset opplæring»

Forslagene til lovendringer baserer seg på høringsinnspill fra relevante organisasjoner og foreninger, i tillegg til rapporter og tidligere forskning. I det følgende vil noen av innspillene fra utvalgte organisasjoner og foreninger presenteres. Her er det gjort et utvalg av de innspillene som eksplisitt har omhandlet problemstillinger knyttet til dagens «tilpasset opplæring», direkte hentet ut fra NOU 2019: 23 Ny opplæringslov. Innspillene tar opp utfordringer med lovverket slik det er i dag, og analysen viser at utfordringene som trekkes frem til å gjelde «tilpasset opplæring» samsvarer godt med de utfordringene som er trukket frem i delkapitlet over, og som gjelder for opplæringsloven i sin helhet.

5.2.1 Dagens lovbestemmelse om tilpasset opplæring

Analysen viser at dagens lovbestemmelse om tilpasset opplæring, ut ifra den konkrete ordlyden, kan tolkes inn i en sosialdemokratisk diskurs: «(...) Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven (...)» (Opplæringslova, 1998, § 1-3) da selve ordformuleringen kan knyttes direkte til bestemmelsene i grunnlovsparagraf 109; opplæringen skal utvikle evnene til hvert enkelt barn, og ta hensyn til deres behov (Grunnlova, 1814, § 109), og igjen til selve formålet med opplæringen og reglene i opplæringsloven. Alle elever skal få et likeverdig opplæringstilbud. Analysen viser også at utover at opplæringen skal tilpasses den enkelte, gir ikke lovparagrafen en videre detaljert beskrivelse av hva det betyr, noe som er litt av kjernen til grunnlaget for et forslag om endring.

Barneombudet har blant annet pekt på at det er et problem at det i dag er uklare krav til tilpasset opplæring, og spiller inn til opplæringslovutvalget at det må bli tydeligere krav til tilpasset opplæring. De tar også til orde for at loven slik den er i dag er for lite detaljert, og at det er en nødvendighet at den nye opplæringsloven er mer utfyllende når det gjelder regelen om tilpasset opplæring (NOU 2019: 23, s. 359). Videre spiller ombudet inn at PP-tjenestens mandat bør utvides til å også favne om tilpasset opplæring, nettopp for å sikre en mer helhetlig tilpasset opplæring (NOU 2019: 23, s. 359). Skolelederforbundet er opptatt av forholdet mellom spesialundervisning og tilpasset opplæring, mens Utdanningsforbundet peker på ulike problemstillinger slik som kommuneadministrasjonens kompetanse når det

gjelder håndtering av skolefaglige problemstillinger – særlig knyttet til regeletterlevelse av tilpasset opplæring og spesialundervisning. Videre peker de på utfordringene rundt anvendelsen av «tilfredsstillende utbytte» som kriterium for å vurdere om eleven har rett på spesialundervisning eller ikke; kriteriet er ikke godt nok klargjort i dagens regelverk (NOU 2019: 23, s. 360). Foreningen Lykkelige barn spiller inn at det må komme tydeligere frem at de elevene med høyt læringspotensial også skal få tilpasset opplæring, mens professor ved universitetet i Oslo Monica Melby-Lervåg hevder at tilpasset opplæring er et prinsipp som krever ressurser og kompetanse, og at dette er noe skolene i varierende grad mangler (NOU 2019: 23, s. 361). Redd Barna ønsker at plikten til tilpasset opplæring skal konkretiseres, og at kravene til innhold og kvalitet skal bli tydeligere. De er bekymret for at mange skoler ikke oppfyller plikten til å gi tilpasset opplæring, og at det bør vurderes at noe skal rettighetsfestes (NOU 2019: 23, s. 361). Funksjonshemmedes fellesorganisasjon fremhever at elever har bedre læringsutbytte av opplæring i et fellesskap fremfor eneundervisning (NOU 2019: 23, s. 361).

Ettersom opplæringsloven har status som fullmaktslov, og dermed får innholdet nærmere fastsatt i forskrifter, er det naturlig å gå til forskriftene for en nærmere beskrivelse av de enkelte lovbestemmelsene (Jakhelln & Welstad, 2012, s. 91). Som Welstad (2006) påpeker, må læreplanverket anses som et rettslig bindende supplement til loven som styringsverktøy (s. 80), og i den generelle delen har Utdanningsdirektoratet utdypet og forklart prinsippene for grunnopplæringen nærmere.

Om tilpasset opplæring i generell del av LK06, som var den gjeldende forskriften da lovforslaget ble utarbeidet, finner vi forklaringer av lovbestemmelsen som kan tolkes til å være godt forankret i den sosialdemokratiske diskursen. Samhørighet, solidaritet og gjensidig respekt var kjernebegreper i sosialdemokratiet (Telhaug, 2006, s. 13), og forklaringer som «skolen skal ha rom for alle», men «må ha blick for den enskilde» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 12) kan sies å passe godt innenfor særlig kjerneverdien *samhørighet*. Under den perioden som er definert som sosialdemokratiets diskurs, ble enhetsskolen for alvor utbygget, og fellesskapet nå skulle innebære blant annet solidaritet og gjensidig respekt overfor hverandre som mennesker (Telhaug, 2006, s. 12). Analysen viser videre at det er et tydelig fokus på at lærerne skal bruke mangfoldet i elevgruppa, samt variasjonen i klassen som

ressurs for fellesskapets allsidige utvikling: «Læraren må bruke både mangfaldet i elevgivnadene, variasjonen i klassen og breidda i skolen som ressurs for alle si utvikling og allsidig utvikling» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 12). Setter vi merkelappen *fellesskap/gjensidig respekt* på her, handler det om tanken om at mennesker lærer best sammen, og at kunnskap utvikler seg i aktivitet med andre mennesker; noe som igjen skal bidra til at elevene vokser både som individ og samfunnsborger (Säljö, 2016, s. 86). I perioden hvor sosialdemokratiet stod sterkest, var skolen også en viktig arena for å danne mennesket, ikke bare utdanne. De store forskjellene i samfunnet skulle brytes ned, men det var også viktig at hvert enkelt individ skulle anerkjennes som ulike (Telhaug, 2006, s. 12; Thuen, 2017, s. 134). Fordi fellesskapet og fellesskapets læring knyttes til velferdsstaten og dens samfunnsborgere, kan det også argumenteres for at merkelappen *økonomi/nytte* også kan settes på her. Tanken om at mennesker utvikler seg og lærer i fellesskapet knyttes til skolens dannelsorienterte formål, og skulle bidra til både individets utvikling, men også til individets utvikling inn i et fellesskap (inn i samfunnet, som samfunnsborger) (Telhaug, 2006, s. 12) - det var et gjensidig forhold mellom enkeltbarnet og fellesskapet (Thuen, 2017, s. 151-152).

Videre viser analysen, slik som høringsinnspillene påpeker, at det mangler helt konkrete krav og utfyllende forklaringer til innholdet i lovbestemmelsen om tilpasset opplæring. Det nærmeste, ut ifra den generelle delen, man kommer en form for forklaring og utdyping av innholdet er at «undervisninga må tilpassast ikkje berre til fag og stoff, men også til alderstrinn og utviklingsnivå», samt at «det pedagogiske opplegget må vere breitt nok til at læraren ledig og lagleg kan møte elevforskjellane i evner og utviklingsrytme» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 12). Her aner vi en form for *styring* fra nasjonalt hold, en forsiktig styring av den pedagogiske praksisen i klasserommet. Analysen viser at det stilles nokså uklare krav til undervisningen og det pedagogiske opplegget.

5.2.2 Oppsummering

I dette delkapitlet har jeg trukket frem bakgrunnen som opplæringsutvalget legger til grunn for utformingen av det konkrete forslaget til utformingen av lovparagrafen. Analysen og lesningen av utredningen viser at fellesnevneren i innspillene gitt til opplæringslovutvalget handler om behovet for tydelighet i lovverket. Alle organisasjonene og foreningene peker på

at det er en stor utfordring at lovverket stiller uklare krav til hva som ligger i lovbestemmelsen om tilpasset opplæring. Den konkrete lovbestemmelsen, uttrykt som § 1-3 i opplæringsloven gir ingen konkrete og detaljerte beskrivelser av hva «tilpasset opplæring» faktisk betyr, utover at opplæringen skal tilpasses elevenes evner og forutsetninger (Opplæringslova, 1998, § 1-3). Analysen viser at den generelle delen av LK06 gir noe mer «kjøtt på beina» til bestemmelsen om tilpasset opplæring, men likevel kan den ikke sies å gi klare føringer for hva det betyr i praksis. Videre viser analysen at prinsippet om tilpasset opplæring for å sikre en likeverdig opplæring, er godt forankret i den sosialdemokratiske diskursen. Skolen skal være en arena for enkeltelevens utfoldelsestrang, den skal utjevne sosiale forskjeller, og den skal være for alle.

5.2.3 Lovforslaget fra «tilpasset opplæring» til «universell opplæring»

I delkapitlene over har jeg presentert utdrag fra rapporter, undersøkelser og innspill gjort og samlet inn i forbindelse med utredningen av forslag til ny opplæringslov. Basert på disse, og en rekke andre som ikke er tatt med her, har opplæringslovutvalget blant annet utarbeidet et forslag til ny benevnelse på nåværende § 1-3. *Tilpasset opplæring*. Forslaget, i tillegg til ovennevnte komponenter, tar også utgangspunkt i andre lover og regler som gjelder for samfunnsborgeren, slik som for eksempel FNs konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne, FNs konvensjon om barnets rettigheter og likestillings- og diskrimineringsloven.

Terminologien *universell*, i forslag til ny benevnelse universell opplæring, har sitt grunnlag i likestillings- og diskrimineringsloven § 17: «Offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten har plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner» (Likestillings- og diskrimineringsloven, 2017, § 17). Selve ordet «universal» betyr, ifølge et raskt søk på SNL: «altomfattende, allmenngyldig; som gjelder i alle tilfeller (...)» (Gundersen, 2021). Og det er i den gaten vi også finner beskrivelsen av hva *universell* defineres som av nevnte lovverk. Det dreier seg om en utforming og tilrettelegging av de fysiske forholdene i en virksomhet, slik at de alminnelige funksjonene kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnivå (NOU 2019: 23, s. 342). Tankegangen bak et samfunn hvor alle skal med, ble sterkt forankret i oppbyggingen og utviklingen av velferdsstaten

Norge, hvor begrepet *universalisme* blir i sosialdemokratiets periode svært sentralt. Dette gikk ut på sosiale rettigheter for alle, utbyggingen av enhetsskolen og velferdsgoder som skulle favne alle (Thuen, 2017, s. 133–134). *Solidaritet* og *samhørighet* er merkelapper en kan knytte tett til denne forankringen, samtidig som *individet* – i fellesskapet – også får sin fremtredende plass her. Spesielt med § 21 i likestillings- og diskrimineringsloven som inneholder «en regel om rett til individuell tilrettelegging for elever og studenter. Retten til tilrettelegging gjelder både undervisningen, lærestedet, læremidler og eksamen» som et virkemiddel for å «sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter, både når det gjelder kvalitet og omfang» (NOU 2019:23, s. 343). Statens oppgaver, i en sosialdemokratisk diskurs, handler ikke bare om å verne liv og eiendom, men også å gjøre livet verdt å leve (Thuen, 2017, s. 133). Staten skal sørge for individet, spesielt det individet som ikke har de samme forutsetningene for å sørge for seg selv – enten det er barn, ungdom eller voksne, med eller uten funksjonsnedsettelse.

Analysen viser at til tross for at den sosialdemokratiske diskursen er fremtredende i lover og bestemmelser hentet fra både FN's konvensjoner og det norske lovverket, er ikke disse blottet for forgreininger til den nyliberalistiske diskursen. Kritikken mot sosialdemokratiet, fra den nyliberalistiske fløya på 1980-tallet dreide seg om måten velferdsstaten både ble bygget og driftet på. Den var ikke effektiv nok. Det var bred enighet om at velferdsgodene måtte opprettholdes, men det måtte gjøres ved bruk av mindre ressurser (Karlsen, 2006, s. 37). Kritikken dreide seg også om at statens ansvar overfor enkeltmenneske hadde gått for langt i å utvikle seg som en ren omsorgsstat, hvor det var en overhengende fare for at enkeltindividet ikke lenger hadde ansvar for hverken seg selv eller andre (Karlsen, 2006, s. 38; Thuen, 2017, s. 134). Individet og tilrettelegginger rundt det er både dyrt og ineffektivt, og slike tilrettelegginger må ikke gå på bekostning av kjerneverdiene *effektivitet* og *konkurranse*: «I opplæringsloven med forskrifter bør det i størst mulig grad være generelle regler som dekker alle uavhengig av individuelle forutsetninger» (NOU 2019: 23, s. 168). Universell utforming, ved å tilrettelegge fellesskapet til å romme alle, vil «langt på vei avhjelpe behovet for individuell tilrettelegging, eller sær løsninger» (NOU 2019:23, s. 342), og plikten til universell utforming vil dessuten ikke gjelde «utforming eller tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten» (NOU 2019: 23, s. 342). Det kan argumenteres for at *konkurranse* i denne sammenhengen kan byttes ut med merkelappen *økonomi*. Individet og dets eventuelle individuelle rettigheter knyttes til det økonomiske aspektet innenfor den

nyliberalistiske diskursen, både ved at tilpasninger er dyre, men også ved at samfunnet i andre enden skal sitte igjen med «noe» etter det. OECDs synspunkter knyttet til utdanning handler blant annet om at utdanning er avgjørende for nasjonens økonomiske konkurransedyktighet, og at utdanningen utformes etter næringslivets behov (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 75–76). Analysen viser at vi kan finne igjen denne tankegangen i forklaringer og beskrivelser som «den individuelle støtten skal bidra til en effektiv utdanning og størst mulig faglig og sosial utvikling» (NOU 2019: 23, s. 340). Her knyttes individet direkte til økonomisk konkurransedyktighet ved at den individuelle støtten skal føre til noe som gagnar samfunnet i den andre enden.

I den andre enden av skalaen finner vi beskrivelser og forklaringer som «lik sjanse til å realisere sine muligheter for faglig og sosial læring, ut fra den enkelte elevs evner og forutsetninger» (NOU 2019: 23, s. 344) hvor det økonomiske aspektet knyttes mer til individets mulighet for å bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Utdanningssystemet skal bidra til å utjevne sosiale forskjeller, i tråd med den sosialdemokratiske diskursen.

Opplæringslovutvalget vurderer at betegnelsen *tilpasset opplæring* ikke er god og treffsikker nok, og fremmer forslag om å innføre *universell opplæring* som det nye begrepet (NOU 2019: 23, s. 366). De peker på at forståelsen av tilpasset opplæring har variert over tid, fra et individorientert til et mer fellesskapsrettet innhold, og at det på bakgrunn av det som nå preger både innholdet og forståelsen er mest hensiktsmessig å endre begrepet (NOU 2019: 23, s. 366). Opplæringslovutvalget anerkjenner at dagens terminologi, *tilpasset opplæring*, kan oppfattes som individuell tilrettelegging av opplæringen, på tross av at den i utdanningspolitisk sammenheng er ment å sikte til tilrettelegging innenfor fellesskapet; «den individuelle tilpasningen er over tid tonet ned til fordel for fellesskapet (NOU 2019: 23, s. 367). Analysen viser at tilpasning til fellesskapet settes i sammenheng med kvaliteten på undervisningen; «God tilpasset opplæring er variert undervisning som gjør at så mange elever som mulig får tilfredsstillende utbytte av opplæringen» (NOU 2019: 23, s. 367), og på den måten får en retorikk som dreier seg mer inn mot den nyliberalistiske diskursen, med begreper som blant annet «utbytte» og «bedre kvaliteten».

I en nyliberalistisk diskurs, hvor markedsstyring er på agendaen, er «oppnådde resultater» noe av det sentrale, og ordene «utbytte» og «kvalitet» kan uløselig knyttes til at denne retningen. Som nevnt tidligere, kommer begrepet «kvalitet» inn med OECDs påvirkning på utdanningsfeltet, og det samme gjør «utbytte». Utbytte settes i sammenheng med den byråkratiserte læringsteorien som blir tydelig med OECDs påvirkning, og i utdanningssammenheng snakker man om elevenes læringsutbytte fremfor hvordan selve læringen skjer – skolens nyttefunksjon blir stadig tydeligere (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 95). Videre viser analysen at opplæringslovutvalget beskriver *universell opplæring* ut ifra forståelsen av *tilpasset opplæring* slik det politisk er ment å bety, med klare forankringer i både den sosialdemokratiske og nyliberalistiske diskursen: «Prinsippet om tilpasset opplæring innebærer at alle elever i størst mulig grad skal inkluderes i den ordinære opplæringen», og «den tilpassede opplæringen skal være best mulig, slik at behovet for individuell tilrettelegging blir minst mulig» (NOU 2019: 23, s. 367); individet skal ivaretas innenfor fellesskapet, og ikke ivaretas av fellesskapet. Opplæringslovutvalget skiller mellom en smal og vid tilnærming til *tilpasset opplæring*, og henviser til at *universell opplæring* svarer til den vide tilnærmingen til begrepet, og at dette innebærer en pedagogisk plattform som skal prege hele skolens virksomhet fremfor konkrete undervisningsmetoder og tiltak overfor enkeltelever (jf. den smale tilnærmingen) (NOU 2019: 23, s. 367).

Universell utforming ligger, som nevnt, til grunn for utformingen av det nye begrepet, og har som analysen viser en god sosialdemokratisk forankring, med *solidaritet* som kjerneverdi, ettersom «den grunnleggende ideen bak universell utforming er å utforme samfunnet slik at så mange som mulig kan delta aktivt uavhengig av funksjonsevne» (NOU 2019: 23, s. 368). Til tross for at forankringen er sosialdemokratisk, viser analysen en mer nyliberalistisk form i innholdsbeskrivelsen av begrepet. *Universell opplæring* 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» (NOU 2019: 23, s. 367), og skriver seg på den måten fint inn i den nyliberalistiske diskursen, hvor det hverken er effektivt eller økonomisk å bruke for mye tid (underforstått ressurser) på enkeltindividet. Analysen viser også at opplæringslovutvalget understreker at enkeltindividet som virkelig har behov for det, fortsatt skal ha rett til individuell tilrettelegging: «(elever som ikke har) tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har rett til individuell tilrettelegging av opplæringen, kalt «spesialundervisning» i dagens opplæringslov» (NOU 2019: 23, s. 367).

Selv om det i opplæringslovutvalgets beskrivelse av *universell opplæring* nevnes at elever som ikke har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen har rett til individuell tilrettelegging, viser analysen at det understrekes en rekke ganger at universell opplæring handler om fellesskapet, og at fellesskapets opplæring ikke skal gå på bekostning av enkeltindividets behov: «(universell opplæring= metodisk, faglig, sosial tilpasning) 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» (NOU 2019: 23, s. 369). Analysen viser at skolen fortsatt skal være for alle, og ta hensyn til alle, i tråd med sosialdemokratiets prinsipp om *solidaritet*; «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», men, som analysen viser, betyr det fortsatt at skolens fellesskap ikke skal ivareta individet – satt på spissen - «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» (NOU 2019: 23, s. 369). De elevene som ikke oppnår forventede resultater, foreslår opplæringslovutvalget, må få *forsterket* opplæring – innenfor den universelle opplæringen (NOU 2019: 23, s. 369). Denne betegnelsen erstatter ikke dagens *spesialundervisning*, men er et ledd før det eventuelt gis spesialundervisning i tråd med dagens § 5-1. Opplæringslovutvalget skriver at denne betegnelsen delvis erstatter dagens «tidlig innsats» og «intensiv opplæring» (§ 1-4 i oppl.). Individet skal fortsatt ivaretas innenfor fellesskapet, men her er det snakk om en mer individorientert undervisning i tråd med den smale tilnærmingen til dagens tilpasset opplæring. Det understrekes av opplæringslovutvalget at denne forsterkede opplæringen kan være i en kort eller lenger periode.

I sin beskrivelse av den nye benevnelsen understreker opplæringslovutvalget at *universell opplæring*, eller universell *utforming* ikke bare handler om klasserommet og lærerens undervisning, men om skolens virksomhet for øvrig: «plikten til universell utforming (...) 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» (NOU 2019: 23, s. 369).

Opplæringslovutvalget argumenterer for at en ny betegnelse vil gi rom for en ny inngangsport når man skal tenke elevenes opplæring innenfor et fellesskap, og at betegnelsen *universell opplæring* tydeliggjør det mangfoldige fellesskapet som mottakere av opplæringen – en ny terminologi harmonerer mer med dagens forståelse av tilpasset opplæring som opplæring innenfor læringsfellesskapet (NOU 2019: 23, s. 367).

5.2.4 Oppsummering

I dette delkapitlet har jeg vist at begrepet *universell opplæring* har sin opprinnelse i både FNs konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne, FNs konvensjon om barnets rettigheter og likestillings- og diskrimineringsloven. «Kjerneutformingen» som ligger til grunn, *universell utforming*, har klare røtter i den sosialdemokratiske diskursen hvor skolen skal være en arena for alle – uansett funksjonsnivå. Spesialskoler finnes ikke lenger, nettopp fordi skolen skal romme alle, og være den arenaen som lærer hverandre å anerkjenne og respektere ulikhetene blant oss mennesker. Likevel har analysen vist solide forankringer i den nyliberalistiske diskursen, spesielt i beskrivelsen av hvordan den universelle opplæringa innebærer og hva det vil si i praksis. Det understrekes veldig ofte at det handler om en opplæring gitt i fellesskap, for fellesskapet. Tilrettelegginga skal være slik at den rommer flest mulig elever i fellesskapet, og beskrivelser som kan knyttes til egne opplegg ut ifra den enkelte elevs forutsetninger og behov er tonet kraftig ned. Det presiseres at kvalitet knyttes til en skole som fokuserer på fellesskapet, ikke på enkelteleven.

5.2.5 Det konkrete forslaget til lovbestemmelsen om universell opplæring

Slik ser utformingen av lovteksten ut:

§ 10-1. *Universell opplæring*

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for universell opplæring, det vil seie at opplæringa skal vere tilfredsstillande for flest mogleg utan individuell tilrettelegging. (NOU 2019: 23, s. 31).

§ 10-2. *Plikt til å sikre tilfredsstillande utbytte av opplæringa (aktivitetsplikt)*

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærarane følgjer med på utviklinga til elevane og vurderer om dei har tilfredsstillande utbytte av opplæringa.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærarane melder frå til rektor dersom det er tvil om at ein elev får eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa. I slike tilfelle skal skolen vurdere og setje i verk tiltak innanfor den universelle opplæringa med sikte på å gi eleven eit tilfredsstillande utbytte av den.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elevar som er i ferd med å bli hengande etter i opplæringa, blir gitt forsterka innsats. Om det er til det beste for eleven, kan den forsterka innsatsen i ein kort periode givast som eineundervisning.

Skolen skal vurdere om tiltaka gir eleven eit betre utbytte av opplæringa, og om eleven kan trenge individuelt tilrettelagd opplæring. (NOU 2019: 23, s. 31).

Basert på det grunnlaget opplæringslovutvalget har presentert, har de vurdert at den nye lovbestemmelsen om *universell opplæring* bør se slik ut (se over). I selve § 10-1 ser vi at den, til forskjell fra nåværende § 1-3; *opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidaten* (Opplæringslova, 1998, § 1 – 3), forklarar hva begrepet *universell opplæring* defineres som, og hvem den retter seg mot. Den uttrykker også direkte *hvem* som er ansvarlig for at den universelle opplæringa finner sted. Det er den enkelte kommune og fylkeskommune som uttrykkes som pliktsubjektet.

Videre viser analysen at lovbestemmelsen forklarar eksplisitt at det *ikke* handler om enkelteleven: «(...) skal vere tilfredsstillande for flest mogleg utan individuell tilrettelegging». I den sammenheng kan det sies at utformingen er i helt tråd med den nyliberalistiske diskursen, hvor individuell tilrettelegging handler om at individet skal utvikle seg i fellesskapet, uten at opplæringa nødvendigvis skal ta hensyn til individets forutsetninger på samme måte som § 1-3 kan tolkes.

Analysen viser at lovbestemmelsen utvides med en ytterligere paragraf, en aktivitetsplikt, for både kommunen, samt fylkeskommunen, men også for den enkelte skole. Denne aktivitetsplikten kan i sin helhet plasseres innenfor merkelappen *styring* i den nyliberalistiske

diskursen, selv om deler av den også kan høre med innenfor både *individet* og *økonomi*. Alt dette henger sammen, da styring (markedsorientert styring) innenfor den nyliberalistiske diskursen dreier seg om dokumentasjon av oppnådde resultater – for å sikre et økonomisk effektivt og konkurransedyktig samfunn. Videre viser analysen at den tilhørende paragrafen gir blant annet kommunen ansvar for at «lærarane følgjer med på utviklinga til elevane og vurderer om dei har tilfredsstillande utbytte av opplæringa», og her ligger det en forventning om at kommunen skal ha et system for å kontrollere og følge opp lærerne. Det ligger også et ansvar på at lærerne følger med på elevenes kontinuerlige utvikling, da de skal vurdere om de har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen som gis. Underforstått skal det dokumenteres på et vis, fra begge parter. Videre understrekes det at dersom det kan se ut om eleven ikke «henger med», skal skolen «setje i verk tiltak innanfor den universelle opplæringa med sikte på å gi eleven eit tilfredsstillande utbytte av den (...) Om det er til det beste for eleven, kan den forsterka innsatsen i ein kort periode givast som eineundervisning». Skolen skal aktivt sørge for at konkrete tiltak eventuelt på individnivå iverksettes, innenfor den universelle opplæringa, i korte perioder hvis utbytte ikke er «godt nok». Dersom skolen ser at den forsterkede innsatsen heller ikke gir ønsket effekt, skal det først da vurderes om eleven trenger individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning).

Opplæringslovutvalget understreker at selv om den nye lovbestemmelsen endrer plassering i lovverket, fra de innledende kapitlene, til kapittel 10 i den nye opplæringsloven, er det ingen endring i rettstilstanden (NOU 2019: 23, s. 367). Det er fortsatt et normativt prinsipp som har stor betydning for hvordan andre rettsregler må tolkes (Bogsti, 2012, s. 209; Welstad, 2016, s. 77). I 2008 fikk nåværende prinsipp om tilpasset opplæring en ny plassering i dagens lovverk – det ble en egen paragraf – nettopp for å understreke viktigheten av at opplæringen måtte sees i sammenheng med dette prinsippet. I sin tid mente departementet blant annet at flyttingen av lovbestemmelsen ville være med på å løfte frem prinsippet (Ot.prp. nr. 40 (2007–2008), s. 13–20). Endringen av plasseringen handler i stor grad om å samle lovbestemmelsene og tydeliggjøre skolens aktivitetsplikt; følge med, undersøke, sette inn nødvendige tiltak, la elevene medvirke.

5.2.6 Oppsummering

I dette delkapitlet er selve utformingen av lovbestemmelsen presentert, og den skiller seg vesentlig fra dagens § 1-3. Tilpassa opplæring (Opplæringslova, 1998, § 1-3) ved at den helt konkret har fått et «ekstra ledd». Forslaget kommer med en aktivitetsplikt for å sikre at elevene får en universelt tilpassa opplæring, men analysen viser også at den gir en mer konkret beskrivelse av hva loven inneholder, enn nåværende lovbestemmelse. Den gir føringer på at det *ikke* handler om individuell tilpasning. Analysen viser at lovbestemmelsen om universell opplæring plasserer seg godt innenfor den nyliberalistiske diskursen, med mindre fokus på individuelle tilrettelegginger og mer kontroll av skolen.

5.2.7 Departementets forslag til lovbestemmelsen om tilpasset opplæring

Som nevnt tidligere ble lovvedtaket fra regjeringen sin side fremmet i mars 2023, før innlevering av denne studien, i *Prop. 57 L (2022 – 2023) Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Det var derfor naturleg å også gjøre en rask analyse av hva det faktiske lovforslaget inneholdt. I det følgende er det i hovedsak den konkrete utformingen av lovforslaget som presenteres. Lovforslaget settes i noen grad i en større kontekst basert på kapittel 24 fra proposisjonen. Proposisjonen er fremmet av Kunnskapsdepartementet, men vil i det følgende bli omtalt som *departementet*.

§ 11-1 *Tilpassa opplæring*

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at opplæringa er tilpassa, det vil seie at elevane får eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa uavhengig av føresetnader, og at alle skal få utnytta og utvikla evnene sine. Lærebedrifta skal sørge for tilpassa opplæring for dei som har læretid i bedrift (Prop. 57 L (2022-2023), s. 680).

§ 11-2 *Tilfredsstillande utbytte av opplæringa*

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærarane følgjer med på utviklinga til elevane og melder frå til rektor dersom det er tvil om at ein elev har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Om det må til, skal skolen setje i verk eigna tiltak, jf. §§ 11-1 og 11-3.

Skolen skal vurdere om tiltaka er nok til å gi eleven eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa, eller om eleven kan trenge individuell tilrettelegging etter reglane i §§ 11-4, 11-5 og 11-6 (Prop. 57 L (2022-2023), s. 680–681).

§ 11-3 *Intensiv opplæring på 1. til 4. trinn*

På 1. til 4. trinn skal kommunen sørge for at elevar som står i fare for ikkje å ha forventna progresjon i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring. Dersom det er best for eleven, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning (Prop. 57 L (2022-2023), s. 681).

Som en kan se fra det konkrete forslaget som er lagt frem for Stortinget, har departementet, basert på tilbakemeldinger fra rundt 100 høringsinstanser (Prop. 57 L (2022-2023), s. 178), valgt å beholde benevnelsen *tilpasset opplæring* fremfor å endre den til *universell opplæring* slik opplæringslovutvalget foreslo i sin utredning. I høringssvarene som departementet legger til grunn for sin vurdering, kommer det tydelig frem et ønske om å justere ordlyden i dagens regler om tilpasset opplæring, nettopp for å tydeliggjøre hva denne plikten innebærer (Prop. 57 L (2022-2023), s. 178), men et klart flertall ønsker å beholde det eksisterende begrepet *tilpasset opplæring*. Departementet velger å lytte til flertallet, og argumenterer for at dagens benevnelse er godt innarbeidet, samt at en endring til *universell opplæring* ikke vil tydeliggjøre pliktene skolene har i forbindelse med tilpasset opplæring (Prop. 57 L (2022-2023), s. 180).

I forslaget lagt frem for Stortinget ser vi at også her er det tydeliggjort hvem som er ansvarlig for at den tilpassede opplæringa skal finne sted, og i tråd med den nyliberalistiske diskursen knyttes definisjonen til en tanke om «utbytte»: «Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at opplæringa er tilpassa, det vil seie at elevane får eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa (...)» (Prop. 57 L (2022-2023), s. 680). I stor grad kan dette knyttes opp mot *konkurransen* og *styring*, særlig med § 11-2 i tillegg: «Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærarane følgjer med på utviklinga til elevane og melder frå til rektor dersom det er tvil om at ein elev har tilfredsstillande utbytte av opplæringa» (Prop. 57 L (2022-2023), s. 680–681). Her er momentet som handler om dokumentasjon og kontroll igjen gjort tydeligere, som kan knyttes opp mot markedsstyringens verdier om resultat kvalitet; å dokumentere

opnådde resultater. Analysen viser at departementet likevel har valgt å ikke kalle § 11-2 en aktivitetsplikt, og fjerner også ordet «plikt» fra overskriften. Ordlyden i selve teksten, «skal sørge for» er den samme.

Departementet har valgt å endre på plasseringen, slik opplæringslovutvalget foreslo, og argumenterer med at dette handler utelukkende om å samle regler som naturlig hører sammen, i ett kapittel – rettstilstanden endres ikke (Prop. 57 L (2022-2023), s. 181). Videre har departementet valgt å skille plikten skolen har til intensiv opplæring fra opplæringsutvalgets aktivitetsplikt (§ 10-2), til en adskilt lovparagraf (§ 11-3). De har også valgt å presisere, slik dagens regelverk gjør, at den intensive opplæringa gjelder for 1. – 4. trinn, og omfatter opplæring i lesing, skriving og regning; ikke øvrige fag slik opplæringslovutvalget foreslo i sin utredning.

5.2.8 Oppsummering

I dette delkapitlet har jeg presentert det lovforslaget som er fremmet for Stortinget mars 2023. Her viser analysen at departementet har valgt å gå vekk ifra benevnelsen *universell opplæring* og beholde dagens benevnelse *tilpassa opplæring*. Departementet hevder at dagens benevnelse er godt innarbeidet, og at det ikke vil være hensiktsmessig å endre den. Departementet, viser analysen, har valgt å beholde opplæringslovutvalgets forslag om en tilhørende aktivitetsplikt, men departementet har valgt å endre ordlyden i overskriften. Ordet «plikt» er fjernet, men innholdet er stort sett det samme. Analysen viser at det kan se ut som om den sosialdemokratiske og den nyliberalistiske diskursen er blandet godt sammen, både ved å presisere at skolen skal være en arena for alle, uavhengig av elevenes forutsetninger, og ved at utbytte skal være tilfredsstillende.

5.2.8.1 Overordnet del, LK20

Uavhengig av forslagene som er nevnt over, er det fortsatt slik at opplæringsloven beholder sin status som en fullmaktslov, hvilket betyr at dens innhold blir nærmere fastsatt i forskrifter,

hvor LK20 troner som en meget viktig og sentral kilde til forståelsen og tolkningen av paragrafene. Ny overordnet del (LK20) erstatter generell del av læreplanverket (LK06), og opplæringsutvalget presiserer at LK20 inneholder føringer for læring som er relevante for tilpasset opplæring, og henviser her spesielt til variasjon og inkludering (NOU 2019: 23, s. 367). Med andre ord, er man nødt til å gå til den nye overordnede delen for å få «kjøtt på beina» med tanke på hva tilpasset opplæring innebærer mer konkret.

Innledningsvis, under prinsipper for skolens praksis, viser analysen en tydelig forankring i den sosialdemokratiske diskursen, med *solidaritet*, *samhørighet* og *fellesskap* som kjerneverdier: «Elevene skal lære å respektere forskjellighet og forstå at alle har en plass i fellesskapet», og «Hver elev har en historie med seg, og de har håp og ambisjoner for fremtiden. Når barn og unge møter respekt og anerkjennelse i opplæringen, bidrar dette til en opplevelse av tilhørighet» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 15). Prinsippene for skolens virksomhet er, i tråd med grunnlovsparagrafen, en tydelig konsekvens av velferdsstatens oppbygging etter andre verdenskrig. Videre, under delen om tilpasset opplæring, viser analysen at forankringen tydeliggjøres med blant annet: «Skolen må gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, uavhengig av deres forutsetninger» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16), før selve definisjonen av hva tilpasset opplæring innebærer, tenderer mer mot den nyliberalistiske diskursen.

Analysen viser at tilpasset opplæring blir forklart som «tilrettelegging som skolen gjør for å sikre at alle elever får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen» og «tilpasset opplæring gjelder alle elever, og skal i størst mulig grad skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet» (Kunnskapsdepartementet, 2017, ss. 16 og 17). Det er veldig tydelig her, at tilpasset opplæring handler om fellesskapet, og at individets forutsetninger skal ivaretas i fellesskapet – ikke av fellesskapet. Individet får også et større ansvar for å «overvåke» og bidra til egen læring gjennom veiledning av læreren: «lærerne skal i sin undervisning støtte og veilede elevene til å kunne sette seg mål, velge egnede framgangsmåter og vurdere sin egen utvikling» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16). Lærerens oppfølging av den enkelte elev har, ifølge overordnet del, et «større» formål enn å bare utvikle individet: «Kartlegging og observasjon av elevene er virkemidler for å følge opp den enkelte og for utvikling av skolens praksis (Kunnskapsdepartementet, 2017, s.

16). Vurdering av elevene er nøkkelen til å drive tilpasset opplæring, og tilpasset opplæring rommer: «(...) arbeidsformer og pedagogiske metoder, bruk av læremidler, organisering, og i arbeidet med læringsmiljøet, læreplaner og vurdering» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16).

5.2.9 Oppsummering

I dette delkapitlet har jeg presentert hvordan tilpasset opplæring forklares i læreplanverket. Analysen viser at den sosialdemokratiske diskursen står sterkt i prinsippene for skolens virksomhet, med solidaritet og samhörighet som kjerneverdier. Analysen viser også at innholdsbeskrivelsen og den nærmere forklaringen av hva tilpasset opplæring er, forankres godt i den nyliberalistiske diskursen. Her legges det vekt på vurdering, kartlegging og observasjoner for å få til en god tilpasset opplæring – som skal sørge for et tilfredsstillende utbytte.

5.3 Oppsummering av funn

I dette kapitlet har jeg ved hjelp av et kodeskjema analysert større og mindre tekstenheter fra tre ulike dokumenter for å forsøke å finne et svar på hvordan forstå «universell opplæring» i forslaget til ny opplæringslov. Kategoriene fra kodeskjema er hentet fra teori som handler om hvordan utdanningen og styringen av den har endret seg fra etter andre verdenskrig og frem til i dag. Hvert av delkapitlene er oppsummert underveis, og funnene fra kapitlet i sin helhet kan oppsummeres slik:

Dagens lovbestemmelse om tilpasset opplæring er for lite konkret, og det er usikkerhet rundt om skoler (herunder kommuner) i Norge faktisk oppfyller kravet om å tilpasse opplæringen for å sikre et likeverdig opplæringstilbud for barn, unge og voksne.

Opprinnelsen til prinsippet om tilpasset opplæring (§ 1-3) har en urokkelig forankring i den sosialdemokratiske diskursen, og er tuftet på tankegangen om at skolen er en arena for alle uavhengig av funksjonsnivå. Sosiale forskjeller skal utjevnes og skolen skal være den arenaen

hvor alle får plass i fellesskapet; et fellesskap som også skal ivareta den enkelte elevs utfoldelsestrang. Forarbeider og læreplanverk gir lite forklaringer på hva tilpasset opplæring faktisk innebærer, men selve ordlyden i paragrafen uttrykker at det handler om tilpasninger ut ifra den enkelte elevs forutsetninger og behov.

Opprinnelsen til universell opplæring (§ 10-1) opprettholder den solide forankringen i den sosialdemokratiske diskursen, med henvendelser til FNs konvensjoner og andre lovverk. Skolen er en arena for alle uavhengig av funksjonsnivå. Selve lovverket, inkludert forskrifter, bærer mer preg av en nyliberalistisk diskurs. Universell opplæring knyttes til kvalitet og utbytte. Individuelle tilpasninger tones ned til fordel for fellesskapet, og det innføres flere «ledd» før den individuelle tilretteleggingen skal finne sted. En kvalitetsskole er en skole som fokuserer på fellesskapet, ikke individet.

Tilpasset opplæring (§ 11-1) fremstår som en sammenblanding av den sosialdemokratiske og nyliberalistiske diskursen. Ordlyden kan ikke tolkes til å gjelde individuelle tilpasninger på lik linje som § 1-3, men den ekskluderer heller ikke individet på samme måte som § 10-1 gjør.

6 Drøfting

Formålet med dette kapitlet er å drøfte og kommentere funnene fra kapittel 5 i lys av aktuell forskning som ble presentert i kapittel 2, samt aktuell teori fra kapittel 2 og 3. Kapitlet er delt inn i tre hoveddeler, og som bygger på hovedfunnene i oppsummeringen av forrige kapittel.

6.1 Dagens lovverk er ikke tydelig nok

I gjennomgangen av deler av NOU 2019: 23 Ny opplæringslov kommer det tydelig frem at dagens opplæringslov i sin helhet inneholder en rekke utfordringer for brukerne av lovverket. Opplæringslovutvalget peker på at aktørene som loven retter seg mot både mangler forståelse av loven, men også at loven tolkes ulikt (jf. NOU 2019: 23). I analysen kommer også dette poenget tydelig frem, spesielt med at det kan se ut som om det er store forskjeller mellom skoler i Norge i hvordan de tolker lovbestemmelsene i opplæringsloven. Det sentrale målet med reglene i opplæringsloven er å legge til rette for at hver enkelt skal få arbeid og fungere godt i samfunnet gjennom et likeverdig opplæringstilbud, og dersom lovbestemmelsene forstås og tolkes ulikt av de som i hovedsak forholder seg til det daglig er det naturlig å tenke at praksisen rundt det også fører til store forskjeller i skole-Norge. Analysen viser at dette også handler om det økonomiske aspektet, og ikke bare hvordan ulike aktører forstår og tolker lovverket. Etter at NPM ble innført som styringsfilosofi i den offentlige sektor, har det foregått store endringer i kommune-Norge (jf. Engeland & Langfeldt, 2009), spesielt innenfor det økonomiske systemet. I tiden jeg her har gitt merkelappen «nyliberalistisk diskurs», har kommunene fått større råderett over egen pengebruk, noe som førte til at nasjonale myndigheter kun stilte såkalte «minimumskrav» til kommunenes ressursbruk. Kommunene fikk frihet til å selv fordele ressursene slik de mente var hensiktsmessig, og det kan se ut som, ut ifra analysen og gjennomgangen av utredningen, at ressursene jevnt over i Norge ikke har tilfalt skolene. Om tilpasset opplæring viser også utredningen at det er behov for en tydeliggjøring. I utredningen vises det til professor Monica Melby-Lervåg uttalelse om at tilpasset opplæring som prinsipp krever både kompetanse og ressurser, noe skolene i varierende grad mangler. Man skal være forsiktig med å knytte dette opp mot kommunenes vilje til å prioritere flere ressurser til skolene, men et spørsmål i denne sammenhengen kan

kanskje like gjerne være; hadde det sett annerledes ut dersom ressursene var regulert mer enn absolutt minimum?

Gjennomgangen av utredningen viser at det i likhet med lovverket generelt, også påpekes mangler av konkrete krav når det kommer til tilpasset opplæring. Lovbestemmelsen gir ingen utfyllende forklaringer til innholdet om tilpasset opplæring utover at opplæringa skal tilpasses til den enkelte elevs evner og behov (jf. Opplæringslova, 1998). For å finne mer utfyllende innhold til lovbestemmelsene må vi gå til læreplanverket, nærmere bestemt den generelle delen. Opplæringsloven er en fullmaktslov og får derfor sitt nærmere innhold beskrevet i forskrifter til lovverket (jf. Jakhelln & Welstad, 2012), herunder blant annet LK06 (i dag LK20). Den generelle delen sier noe om opplæringens overordnede mål, i tillegg til å inneholde det verdimeslige grunnlaget for grunnskolen (jf. Kunnskapsdepartementet 2006). Denne gir heller ingen klarere føringer på hva tilpasset opplæring inneholder, med unntak av at det presiseres at det handler om en tilpasning utover fag og stoff, og at det pedagogiske opplegget må være «bredt nok» til at læreren kan møte forskjellene i elevgruppa. Hvilken standard «bredt nok» innebærer er ikke videre definert. Kravene til både undervisningen og det pedagogiske opplegget er nokså uklare. Studien til Ottesen, Jeppesen og Kelder (2016) viser til samme uklarhet i tilpasset opplæring i praksis. Informantene deres er klar over at tilpasset opplæring er et overordna prinsipp som skal gjennomsyre hele opplæringen, men uttrykker ikke en egen tydelig forståelse for hva tilpasset opplæring er. De finner at hvordan den tilpassede opplæringen kommer til uttrykk i praksis avhenger av den enkelte lærerens holdninger.

Grunntanken rundt prinsippet om tilpasset opplæring må sies å ha et solid fotfeste i den sosialdemokratiske diskursen. § 1-3 i opplæringsloven (1998) uttrykker eksplisitt at opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs evner og behov, og kan knyttes direkte til grunntanken om at skolen er en arena for absolutt alle, uavhengig av funksjonsnivå. Før fellesskolen kom på plass var det spesialskoler rundt omkring i landet for elever som «ikke passet inn» enten faglig eller fysisk. Med fellesskoletanken skulle alle få plass i fellesskapet, hvilket også innebar at fellesskapet måtte ta hensyn til og anerkjenne individet også.

Ulikhetene skulle anerkjennes, og det skulle være plass til individets utfoldelsestrang uavhengig av evner og behov (jf. Telhaug, 2006; Thuen, 2017). En tankegang som også

preget det pedagogiske feltet, med tanken om at mennesker lærer best sammen, og at kunnskap utvikler seg i aktivitet med andre (jf. Säljö, 2016). Tanken om at velferdsstaten trenger og har plass til alle er både viktig og god, men ut ifra funnene i denne studien kan det se ut som om det ikke helt er så enkelt å forstå hva det faktisk betyr – i skolesammenheng. Opplæringstilbudet skal være likeverdig for alle, og alle skal få en opplæring tilpasset deres evner og behov, men hva betyr det i praksis? Hvordan gjennomføres det? Funnene tyder her på at det har blitt store forskjeller på hvordan disse prinsippene utarter seg i praksis, nettopp fordi «ingen» helt vet hva det betyr. Sistnevnte påstand er satt på spissen, men funn fra både denne analysen og tidligere forskning (jf. Ottesen et al. 2016) på tilpasset opplæring viser et behov for en tydeliggjøring i innholdet til tilpasset opplæring.

6.2 Den juridiske styringen er for svak

Gjennomgangen av NOU 2019: 23, bakgrunnen for endringsforslaget, viser at flere av de spurte referansegruppene oppgir at de ønsker tydeligere og strengere regler. De stiller seg bak at lovverket på en rekke områder er for uklare og lite detaljerte, og etterspør en ytterligere detaljering av lovverket. Dette kan forstås ut fra et ønske om en sterkere legal styring av utdanningen, nettopp for å sikre et likeverdig opplæringstilbud. Særlig gjelder et slikt ønske prinsippet om tilpasset opplæring, som i dag fremstår som uklart. Prinsippet om tilpasset opplæring løftes frem som et virkemiddel for å nå det overordna målet med grunnopplæringen (jf. Welstad, 2016), og funn fra analysen viser at det derfor bør gis mindre lokalt handlingsrom i hvordan tolke og etterleve nevnte prinsipp. Forskning på tilpasset opplæring i praksis (jf. Møller & Sivesind, 2016) peker i noe av samme retning. De finner at rektorene i undersøkelsen finner det utfordrende å gjennomføre kravet om tilpasset opplæring i praksis. En stor andel av rektorene rapporterer at de tenker at tilpasset opplæring handler om kompensatoriske tiltak overfor elever som strever med fag, og at de ønsker grupperinger basert på elevenes faglige nivå. Dette indikerer, konkluderer Møller & Sivesind med, at det er uklart hva som ligger i kravene som loven stiller til tilpasset opplæring. Den nåværende lovbestemmelsen (§ 1-3) uttrykker «(...) hjå den enkelte eleven» (jf. Opplæringslova, 1998), og det er kanskje ikke så rart at hver enkelt rektor tenker at dette innebærer tiltak overfor enkelteleven som strever, eller at dette kun er gjennomførbart dersom gruppa deles inn etter nivåer. Dersom prinsippet om tilpasset opplæring skal fortsette å være et generelt prinsipp for

alle elever fordrer det en forståelse av hvilke krav loven stiller til skolene (jf. Møller & Sivesind), og da kan det argumenteres for at det trengs en tydeliggjøring av paragrafen, samt en sterkere statlig styring gjennom lovverket for å sikre en god gjennomføring.

Gjennomgangen av utredningen gjort i denne studien viser at Barneombudet peker på uklarheten rundt begrepet tilpasset opplæring som et problem, et problem som må løses ved at kravene til prinsippet om tilpasset opplæring må bli tydeligere. Loven er for lite detaljert, noe som forskning på feltet bekrefter i flere studier. Møller og Karseth (2016) undersøkte hvordan skoleledere og lærere oppfatter rettsregelen om tilpasset opplæring og praksisen rundt det. De konkluderer med at spurte rektorer og lærere ikke oppfatter rettsregelen som for stram – de opplever ikke en innskrenking av deres handlingsrom. Videre forteller deres informanter om at de opplever skolens økonomiske rammer som en begrensning for å legge til rette for tilpasset opplæring. De henviser til personalressurser og klassestørrelser som en begrensning. Dersom tilpasset opplæring tolkes i tråd med den utdanningspolitiske intensjonen ville de økonomiske rammene da blitt ansett som en begrensning? Et spørsmål uten et klart svar i denne sammenhengen, men tilpasset opplæring slik det er ment å bety handler om tilpasninger innenfor et fellesskap. Dette kan være et tegn på at rettsregelen er for utydelig, og for svak. I studien til Møller og Karseth stiller de spørsmål rundt om den rettslige standarden, slik den er formulert i dag, faktisk representerer er for svak regulering av profesjonens handlingsrom. Det samme spørsmålet stilles i forskningen til Ottesen, Jeppesen og Kelder (2016) også, og supplerer med at deres forskning viser at gjennomføringen i stor grad er overlatt til skjønn med utgangspunkt i rektorenes og lærernes vurdering som hittil i svært liten grad har vært gjenstand for kontroll eller krav om dokumentasjon. Redd Barna stiller seg bak bekymringene om for svak regulering av prinsippet. De ønsker en tydeliggjøring av kravene til innhold og kvalitet, og at plikten kommunene har til å gi tilpasset opplæring skal konkretiseres. Gjennomgangen av LK06 generell del viser at det i dag henvises til det pedagogiske opplegget læreren legger opp til, og undervisningen i det enkelte klasserommet. Selve lovbestemmelsen gir ingen konkrete føringer på hvem som har ansvaret for at opplæringen skal være tilpasset, og det er lett å få forståelse av at dette ansvaret ligger på hver enkelt lærer, selv om det er kommunen som er juridisk ansvarlig for at praksisen på skolene er i henhold til lovverket. Forskning på området viser til at flere tolker det dit hen at ansvaret for den tilpassede opplæringen ligger på den enkelte læreren (jf. Ottesen et al., 2016).

6.3 En tydeliggjøring av begrepet?

Gjennomgangen av utredningen i forbindelse med ny opplæringslov, samt tidligere forskning på feltet, viser et behov for en tydeliggjøring av både innholdet i tilpasset opplæring, en tydeligere juridisk styring og en synliggjøring av hvem som har ansvaret for at den tilpassede opplæringen gis. For å imøtekomme etterspørselen og behovet fra samtlige sentrale organisasjoner og foreninger, samt skole-Norge, har opplæringsutvalget kommet med følgende forslag: «§ 10-1. Universell opplæring. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for universell opplæring, det vil seie at opplæringa skal vere tilfredsstillande for flest mogleg utan individuell tilrettelegging» (jf. NOU 2019: 23).

Ordet «tilpasset» er byttet ut med ordet «universell», som blant annet har sitt grunnlag i likestillings- og diskrimineringsloven, og betyr «altomfattende, allmenngyldig». Den sosialdemokratiske grunntanken er godt bevart i utformingen av ny ordlyd, og tydeliggjør på et vis at skolen og opplæringen skal gjelde alle – den er for alle. Selve begrepet «universalisme» er også en direktekobling til sosialdemokratiets glansdager hvor utbyggingen av enhetsskolen, like sosiale rettigheter for alle og velferdsgoder som skulle favne alle var svært viktig (jf. Thuen, 2017). Likestillings- og diskrimineringsloven hvor ordet har sitt grunnlag fra, definerer det som en utforming og tilrettelegging av fysiske forhold slik at alle kan bruke de, uavhengig funksjonsnivå, samtidig som det handler om tilrettelegginger av både undervisningen, sted, eksamen og læremidler. Forslaget inneholder også en beskrivelse av hva det vil si at opplæringa er universell, og presiserer at opplæringen skal være tilfredsstillende for flest mulig *uten* individuell tilrettelegging. De har altså uttrykt eksplisitt at det ikke handler om tilpasninger til individet, men at det er den «gemene hop» som skal tilfredsstillles. Overført til samfunnet for øvrig, kan man tenke at dette handler om at staten ikke skal sørge for individet uten at individet tar noe ansvar selv? Med fare for at det er å dra tolkningen litt langt, er det fristende å tolke dette i en mer nyliberalistisk retning, hvor kritikken mot sosialdemokratiet nettopp gikk ut på at staten hadde blitt en omsorgsstat som frarøvet individet enhver form for ansvar for seg selv og andre (jf. Karlsen, 2008; Thuen, 2017). Valg av individets ekskludering kan selvsagt også handle ene og alene om et behov for å tydeliggjøre den utdanningspolitiske meningen begrepet hele veien har ment å ha, nettopp at

det handler om tilpasninger innenfor fellesskapet. Valg av ordet «universell», sammen med en presisering av at det ikke handler om tilpasninger til enkeltindividet, kan kanskje forstås ut ifra et ønske om å tydeliggjøre og opprettholde grunntanken om at skolen fortsatt skal være for alle, og at den fortsatt skal være en arena hvor ulikheter skal anerkjennes og respekteres, men at det må gjøres på en mer effektiv og virkningsfull måte enn i dag?

6.4 Hva ender vi opp med, mon tro?

I lovvedtaket som er fremmet for Stortinget 24. mars 2023 kan vi lese at departementet har skrotet opplæringslovutvalgets forslag om ordbytte; «§11-1. Tilpassa opplæring.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at opplæringa er tilpassa, det vil seie at elevane får eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa uavhengig av føresetnader, og at alle skal få utnytta og utvikla evnene sine. Lærebedrifta skal sørge for tilpassa opplæring for dei som har læretid i bedrift» (jf. Prop. 57 L, (2022-2023)). Departementet har valgt å beholde selve strukturen på utforminga av lovbestemmelsen, ved å gi en beskrivelse av hva tilpasset opplæring betyr og hvem som har ansvaret for at tilpasset opplæring blir gjennomført.

Forslaget som er fremmet for Stortinget skiller seg likevel ut ved at tydeligheten av at det dreier seg om tilpasninger innenfor fellesskapet er tonet litt ned, og at noe av ordlyden fra dagens paragraf er tatt med. Formuleringer som «flest mulig» er fjernet, og formuleringer som «uavhengig av forutsetninger» og «alle skal få utnyttet og utviklet evnene sine» (min oversettelse fra nynorsk til bokmål) er føyd til.

Gjennomgangen av utredningen og proposisjonen viser også at både opplæringslovutvalget og departementet har valgt å føye til en paragraf i tilknytning til tilpasset opplæring, en «tilleggsparagraf» som sier noe om at læreren skal følge med på elevenes utvikling, og melde ifra til rektor dersom utbytte av opplæringa ikke er tilfredsstillende. Opplæringslovutvalget sitt forslag inneholder formuleringer som «plikt til å sikre tilfredsstillende utbytte», mens i forslaget departementet har lagt frem er denne formuleringen fjernet både fra overskriften til paragrafen, og i innholdet av den. Begge forslagene inneholder dog et ansvar for å handle dersom elever ikke får et tilfredsstillende utbytte. Det kan se ut til at bekymringene til de ulike organisasjonene og foreningene, samt skole-Norge, er møtt ved å føye til tydeligere beskrivelser av hvem som har ansvaret for gjennomføringa av tilpasset opplæring, og at det

tilsynelatende er gjort et forsøk på å gjøre tydeligere hva tilpasset opplæring *er*, og hva det vil si; dog på hver sin måte. Opplæringslovutvalget mente på sin side at dagens *tilpasset opplæring* ikke var en treffende nok betegnelse, og mener det er hensiktsmessig å endre det på bakgrunn av dagens forståelse. Terminologien kan oppfattes som individuell tilrettelegging. Departementet, derimot, argumenterer for at dagens betegnelse er godt innarbeidet og finner det ikke hensiktsmessig å endre til *universell opplæring*. De mener at en endring av begrepet ikke vil bidra til å tydeliggjøre pliktene skolene har i forbindelse med tilpasset opplæring.

LK20 og prinsippet om tilpasset opplæring henger uløselig sammen, ettersom det er i den overordna delen vi finner verdier og prinsipper som ligger til grunn for hele grunnopplæringen, og som vi har sett må all opplæring sees i sammenheng med prinsippet om tilpasset opplæring (jf. Ot.prp. nr. 40 (2007–2008)). Det er blant annet her vi finner opplæringslovens nærmere innhold. Funn fra studien viser at tilpasset opplæring handler om tilrettelegginger i fellesskapet. Individets forutsetninger skal ivaretas i, ikke av, fellesskapet, og det sentrale målet er tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Utbytte er et sentralt begrep her, og knytter seg godt til den nyliberalistiske diskursen hvor skolen skal sørge for samfunnsborgere som bidrar til økonomisk vekst.

7 Konklusjoner og implikasjoner

Formålet med dette kapitlet er å sammenfatte de to foregående kapitlene til en form for konklusjon, samt nærme meg et mulig svar på problemstillingen som er stilt i denne masteroppgaven. Avslutningsvis vil jeg synliggjøre studiens begrensninger, samt implikasjoner for videre praksis og forskning.

7.1 Konklusjoner

Funn fra studien viser at det som ligger til grunn for en endring av lovbestemmelsen om tilpasset opplæring, er blant annet etterspørselen og behovet for en tydeliggjøring av innholdet til dagens lovbestemmelse om tilpasset opplæring. Det stilles spørsmål fra sentrale aktører hvilke krav, helt konkret, som faktisk stilles til både kommunene og skolene. Studien har vist at dette også gjelder lovverket generelt, men særlig er det gjeldende for tilpasset opplæring, nettopp fordi dette er et så viktig normativt anvisende prinsipp som skal ligge som et grunnprinsipp for hele grunnopplæringen. Tilpasset opplæring anses som virkemiddel for å nå det overordna målet med grunnopplæringen, og derfor er det svært viktig at dette er en lovbestemmelse som stiller tydelige og konkrete krav til brukerne av lovverket. Like viktig er etterspørselen etter en innstramming av handlingsrommet denne lovbestemmelsen gir, en mer juridisk innstramming nettopp for å sørge for at kravet om å gi tilpasset opplæring oppfylles i skole-Norge i sin helhet. Gjennomgangen av studien viser at det er store forskjeller på kommunene om de klarer å gi et likeverdig opplæringstilbud til alle barn, unge og voksne i landet.

Videre viser studien et tydelig ordskifte i utformingen av de ulike styringsdokumentene, kanskje i takt med samfunnet for øvrig. Vi lever, per definisjon, i den moderne tiden hvor store forandringer hele tiden skjer, og det er marked- og pengeøkonomien som styrer. Retorikken som ser ut til å gjelde de sentrale dokumentene på utdanningsfeltet (lovverket med tilhørende forskrifter) bærer preg av å være godt plasserte i den nyliberalistiske tradisjonen. Ordene «utbytte», «kvalitet», «tilfredsstillende», samt den eksplisitte ekskluderingen av enkeltindividet, gjør det vanskelig å ikke tolke dette inn i NPM-rammen. Om dette er heldig eller uheldig for den norske skolen, har vel like mange svar som det har mennesker i verden,

men det kan fremstå her som om noe av grunnlaget for å tydeliggjøre forankringen i denne tradisjonen handler om et motsvar på hvordan skolen frem til nå har utviklet seg. Utredningen viser at noe ikke har fungert ettersom behovet for tydeliggjøring er såpass fremtredende, og da må noe annet forsøkes. «Bestillingen» av tydeliggjøringen er tolket på ulikt vis, av opplæringslovutvalget og departementet. Høringssvarene departementet tok utgangspunkt i var tydelige på at de ønsker en endring av ordlyden til tilpasset opplæring, men ikke til universell. De velger da å beholde dagens betegnelse *tilpassa opplæring* som opplæringslovutvalget har vurdert er for nært knyttet til forståelsen om at det handler om individuelle tilpasninger. På den andre siden har opplæringslovutvalget foreslått å benytte betegnelsen *universell* som kanskje rommer mer enn man klarer å konkretisere det ned til? Undervisningen skal være universell, men fra hvilket utgangspunkt? Hvordan tilrettelegger man for noe universelt? Er handlingsrommet her på vei til å bli enda videre, fremfor smalere slik utfordringen er i dag?

Slik det kommer frem i dag, blir det ingen endring av selve ordlyden i lovbestemmelsen. «Tilpassa opplæring» beholder sin stand, og i den sammenhengen er det interessant å undre på om praksisen gjør det samme? Forskning viser at praksisen varierer, og at rektorer og lærere finner det utfordrende å imøtekomme plikten skolen har til å gi tilpasset opplæring. Lovbestemmelsen får en tilleggsdimensjon (§ 11-2), noe som gjør at en ny gjennomgang må til når loven skal tre i kraft, men er denne endringen stor nok? Er den stor nok til at skole-Norge bruker tid *nok* på å kna begrepet, på å tolke det og på å justere praksis etter det? Er endringen stor nok til at foresatte og elever forstår at det ikke er et lovmessig krav om individuell tilpasning? Det vil tiden vise, men det er nærliggende å tenke at kommunen og skolene kommer til å bruke tid på å opprette systemer for å dokumentere hvordan de følger med på og vurderer om elevene har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, fremfor å løfte det til profesjonens utforming av ny praksis.

Avslutningsvis kan man kanskje oppsummere med at universell opplæring, slik det er fremmet i utredningen gjort av opplæringslovutvalget, må forstås som en tydeliggjøring av den nyliberalistiske diskursen, med solide røtter i den markedsorienterte tankegangen. Selve begrepet *universell* oppstår på et tidspunkt i Norge hvor høyresiden sitter ved roret, som tradisjonelt har vært knyttet til den nyliberalistiske siden. Det departementet som ikke fremmet

forslaget med *universell* for Stortinget, var under venstresidens styre. Venstresiden har tradisjonelt vært knyttet til den diskursen som her har fått navnet sosialdemokratiet. Kan dette leses som et forsøk, fra venstresiden, på å tone ned den nyliberalistiske dragingen som ser ut til å ikke helt slippe taket på skole-Norge? Skole-Norge, tidligere forskning, sentrale organisasjoner og foreninger har «bestilt» og etterspurt en tydeligere rettslig forankring, samt en tydeliggjøring av krav om innhold. En tydeligere rettslig forankring inneholder i begge forslagene en åpning for mer dokumentasjonspress hos rektorer og lærere, noe som helt tydelig går inn under NPM-vinden i skolen. Dersom betegnelsen *tilpasset* får stå, med noe av den samme ordlyden som i dagens § 1-3 i opplæringsloven, vil fotfeste i den sosialdemokratiske diskursen fortsatt være gjeldende, og venstresidens politiske karakter opprettholdes som fanebærere for en velferdsstat som viser omsorg for alle? Samlet sett, uavhengig av hvilken betegnelse som anvendes, kan dette kanskje leses ut ifra at den juridiske, og kanskje politiske, styringen stadig strammes, i tråd med modernitetens tidsalder.

7.2 Begrensninger og implikasjoner for videre forskning

Det er en rekke avgrensninger jeg har måttet gjøre i forbindelse med denne studien, og som naturlig legger begrensninger på materialet som her legges frem. For det første har jeg utelukkende samlet data fra analyse av dokumenter. Utvalget av dokumenter er foretatt av meg, og det er kun jeg som har stått for analysen av dem. Kodene og kategoriene som er brukt som utgangspunkt for analysen, samt plasseringen innenfor hver kategori, er opprettet av meg, basert på min tolkning av det jeg leser. Fordi jeg bare har vært én person, har det også vært et begrenset utvalg av tekstmaterialet jeg har hatt tid og mulighet til å gå gjennom, noe som helt tydelig gjør at jeg kan ha gått glipp av flere vesentlige dokumenter som gjør at oversiktsbilde blir bredere. Dokumentene jeg har forholdt meg til, med unntak av Kunnskapsløftet 2020, har også vært under utarbeidelse underveis i prosessen, noe som gjør at det jeg leste og tolket for et halvt år siden ikke lenger er gjeldende i dag. Dette gjør det utfordrende å konkludere med noe, nettopp fordi dokumentene i skrivende stund ikke er vedtatt med to streker under svaret.

En annen begrensning handler om selve fenomenet jeg studerer, og valg av metode for å studere det. Styring av utdanning som felt er vidt, og rommer mange aspekter. Jeg har forsøkt

å avgrense det til den juridiske styringen, hvilket også er et vidt felt. Jeg har i den sammenhengen forholdt meg til et prematurt lovverk, et lovverk på forslagsbordet, og valgt diskursanalyse som metode for å gå løs på det. Begrepene jeg har valgt å anvende har kanskje vist seg å være vanskelig å anvende på feltet, da selve tekstmaterialet ikke lot seg kategorisere så enkelt i de ulike diskursene. Her kunne jeg kanskje med fordel valgt å benytte en annen form for analyse, kanskje en retorisk analyse hvor begreper og terminologi er viktig. Innenfor feltet juridisk styring er det også en styrke for studien å intervju informanter om deres forståelse av den juridiske styringen i praksis. Slik studien fremstår nå, er den interessant som en tankeøvelse, og kanskje tankevekker, ettersom praksisfeltet bare berøres av meg, med antakelser av hvordan det kanskje kan bli.

Basert på studiens begrensninger er det kanskje naivt å tenke at denne masteroppgaven er en bidragsyter for skoleledere rundt omkring til å forstå lovbestemmelsen om tilpasset opplæring i forlag til ny opplæringslov. Den tar utgangspunkt i mine gjennomganger av grunnlaget bak *universell*, og kan i så måte være en god oppsummering her, samt at den setter spørsmålsteget ved hvorfor det ikke ble *universell opplæring* det endte opp med. Her tenker jeg at potensialet for mer eminente forskere på feltet ligger. Min gjennomgang er rask, og overflatebasert. Etter hvert som det nye, men gamle, begrepet har fått virke i praksis, er det interessant å se om det har vært eventuelle praksisendringer, og hvor disse ligger. Denne studien kan anses som startstreken på et område jeg håper kollegaer i skole-Norge, samt forskere i utdanningsfeltet tar fatt på etter hvert.

8 Litteraturliste

- Alnes, J. H. (2020). Hermeneutikk. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/hermeneutikk>
- Bogsti, A. (2012). Tilpasset opplæring og spesialundervisning. I T. Welstad (Red.), *Utdanningsrettslige emner* (s. 206–228). Cappelen Damm.
- Bratberg, Ø. (2019). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utg.). Cappelen Damm.
- Cohen, L., Manion, L. & Morrison, K. (2018). *Research Methods in Education* (8. utg.). Routledge.
- Collin-Hansen, R. (2012). Rettsliggjøring av og i skolen. I T. Welstad (Red.), *Utdanningsrettslige emner*. Cappelen Damm.
- Engeland, Ø. & Langfeldt, G. (2009). Forholdet mellom stat og kommune i styring av norsk utdanningspolitikk 1970 - 2008. *Acta Didactica Norge*, 3(1), (Art. 9-16 sider). <https://doi.org/10.5617/adno.1037>
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Foros, P. B. (2004). Skolen i klemme - mellom fast og flytende modernitet. I P. Kjøl (Red.), *Pedagogikk og politikk* (s. 43–65). Cappelen Akademisk Forlag.
- Grunnlova. (1814). *Kongeriket Noregs Grunnlov* (LOV-1814-05-17). Justis- og beredskapsdepartementet. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn>
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Gundersen, D. (2021). Universal. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/universal>
- Hall, J. B. (2019). Rettslig styring og rettsliggjøring av grunnopplæringen - konsekvenser for skoleledere som juridiske aktører. I E. Ottesen (Red.), *Styring og ledelse i grunnopplæringen. Spenninger og dynamikker* (s. 39–55). Cappelen Damm.
- Hitching, T. R. & Nilsen, A. B. (2011). *Diskursanalyse i praksis - Metode og analyse* (A. Veum, Red.). Høyskoleforlaget.

- Hitching, T. R. & Veum, A. (2011). Introduksjon. I A. Veum (Red.), *Diskursanalyse i praksis - Metode og analyse* (s. 36). Høyskoleforlaget.
- Hovdenak, S. S. & Heldal, J. (2022). *Hva skjer med skolen? En kunnskapssosiologisk analyse av nyere norsk utdanningspolitikk*. (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Jakhelln, H. & Welstad, T. (2012). Balansert opplæring - et rettslig usikret krav. I T. Welstad (Red.), *Utdanningsrettslige emner* (s. 86–95). Cappelen Damm.
- Karlsen, G. E. (2006). *Utdanning, styring og marked. Nork utdanningspolitikk i et internasjonalt perspektiv*. (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Overordnet del - verdier og prinsipper for grunnopplæringen*. Fastsatt som forskrift ved kongelig resolusjon. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/verdier-og-prinsipper-for-grunnopplaringen/id2570003/>
- Kunnskapsdepartementet. (2006). *Generell del av læreplanen*. Fastsatt som forskrift ved kongelig resolusjon. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2006. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/utgatt/generell-del-av-lareplanen-utgatt/>
- Likestillings- og diskrimineringsloven. (2017). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering* (LOV-2017-06-16-51). Kultur- og likestillingsdepartementet. <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51>
- Maxwell, J. A. (2013). *Qualitative Research Design. An Interactive Approach* (3. utg.). SAGE Publications, Inc.
- Møller, J. & Karseth, B. (2016). Profesjonell skjønnsutøvelse og kravet til tilpasset opplæring. I J. Møller (Red.), *Retten i skolen. Mellom pedagogikk, juss og politikk*. (s. 201–217). Universitetsforlaget.

- Møller, J. & Sivesind, K. (2016). Rektors blikk på opplæringslovens rettslige regulering. I J. Møller (Red.), *Retten i skolen. Mellom pedagogikk, juss og politikk*. Universitetsforlaget.
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). Kunnskapsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 40 (2007–2008). (2008). *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-40-2007-2008-/id503515/>
- Ottesen, E., Jeppesen, S. & Kelder, K. (2016). Rektor i et spenningsfelt: Mellom skolens rammer og forventninger til tilpasset opplæring. I J. Møller (Red.), *Retten i skolen. Mellom pedagogikk, juss og politikk*. (s. 218–230). Universitetsforlaget.
- Prop. 57 L (2022-2023). (u.å.). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/>
- Säljö, R. (2016). *Læring - en introduksjon til perspektiver og metaforer*. (I. C. Goveia, Overs.). Cappelen Damm.
- Telhaug, A. O. (2006). *Skolen mellom stat og marked. Norsk skoletenkning fra år til år 1990-2005*. (2. utg.). Didakta Norsk Forlag.
- Thuen, H. (2017). *Den norske skolen. Utdanningssystemets historie*. Abstrakt Forlag.
- Veum, A. (2011a). Historisk blikk på meiningsskaping i avisførstesider. I A. Veum (Red.), *Diskursanalyse i praksis. Metode og analyse*. Høyskoleforlaget.
- Veum, A. (2011b). Kva er diakron diskursanalyse? I A. Veum (Red.), *Diskursanalyse i praksis - Metode og analyse* (s. 86). Høyskoleforlaget.
- Welstad, T. (2012). Skoleledere som rettsanvendere. I T. Welstad (Red.), *Utdanningrettslige emner* (s. 700–721). Cappelen Damm.

Welstad, T. (2016). Tilpasset opplæring som rettslig begrep og prinsipp. I J. Møller (Red.),
Retten i skolen. Mellom pedagogikk, juss og politikk (s. 77–98). Universitetsforlaget.

9 Vedlegg

§1-3. Tilpassa opplæring

Opplæringa skal **tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte** eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidat (Opplæringslova, 1998, § 1-3).

§10-1. Universell opplæring

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for universell opplæring, det vil seie at opplæringa skal **vere tilfredsstillande for flest mogleg utan individuell tilrettelegging** (NOU 2019: 23, s. 31).

§ 10-2. Plikt til å sikre tilfredsstillande utbytte av opplæringa (aktivitetsplikt)

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærarane følgjer med på utviklinga til elevane og vurderer om dei har tilfredsstillande utbytte av opplæringa.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærarane melder frå til rektor dersom det er tvil om at ein elev får eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa. I slike tilfelle skal skolen vurdere og setje i verk tiltak innanfor den universelle opplæringa med sikte på å gi eleven eit tilfredsstillande utbytte av den.

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elevar som er i ferd med å **bli hengande etter i opplæringa, blir gitt forsterka innsats**. Om det er til det beste for eleven, kan den forsterka innsatsen i ein kort periode givast som eineundervisning.

Skolen skal vurdere om tiltaka gir eleven eit betre utbytte av opplæringa, og om eleven kan trenge individuelt tilrettelagd opplæring. (NOU 2019: 23, s. 31).

§11-1. Tilpassa opplæring

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at opplæringa er tilpassa, det vil seie at **elevane får eit tilfredsstillande utbytte** av opplæringa uavhengig av **føresetnader, og at alle skal få utnytta og utvikla evnene sine**. Lærebedrifta skal sørge for tilpassa opplæring for dei som har læretid i bedrift (Prop. 57 L (2022-2023), s. 680).

§ 11-2 Tilfredsstillande utbytte av opplæringa

Kommunen og fylkeskommunen skal **sørge for at lærarane følgjer med på utviklinga til elevane og melder frå til rektor dersom det er tvil om at ein elev har tilfredsstillande utbytte av opplæringa**. Om det må til, skal skolen setje i verk eigna tiltak, jf. §§ 11-1 og 11-3.

Skolen skal vurdere om tiltaka er nok til å gi eleven eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa, eller om eleven kan trenge individuell tilrettelegging etter reglane i §§ 11-4, 11-5 og 11-6 (Prop. 57 L (2022-2023), s. 680–681).

§ 11-3 Intensiv opplæring på 1. til 4. trinn

På 1. til 4. trinn skal kommunen sørge for at elevar som står i fare for ikkje å ha forventa progresjon i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring. Dersom det er best for eleven, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning (Prop. 57 L (2022-2023), s. 681).

<p>Sosialdemokratisk diskurs <i>Utfordringer m/dagens lovverk, handlingsrom for kommunen, prinsipper for regelstyring/øvrige deler av NOU-en</i></p>	<p>Nyliberalistisk diskurs <i>Utfordringer m/dagens lovverk, handlingsrom for kommunen, prinsipper for regelstyring/øvrige deler av NOU-en</i></p>
--	--



(...) kommunenes ressursbruk (...) minimumskrav til bruk av ressurser (NOU 2019: 23, s. 117).

Sentrale mål med reglene i opplæringsloven er å gi alle barn, unge og voksne et likeverdig opplæringstilbud og dermed legge til rette for at den enkelte skal kunne få arbeid og fungere godt i samfunnet (NOU 2019:23, s. 115).

Utvalget vil understreke at målet er at barn, unge og voksne over hele landet, uavhengig av bakgrunn mv., får et *likeverdig* opplæringstilbud, ikke nødvendigvis et *likt* tilbud (NOU 2019:23, s. 166).

(...) det tas hensyn til at elevene er ulike og at tilbudet må tilpasses og tilrettelegges etter deres ulike behov (NOU 2019:23, s. 166).

Dessuten skal opplæringsloven ivareta internasjonale forpliktelser og andre rettigheter etter Grunnloven (NOU 2019:23, s. 115).

Kommunens handlingsrom for kvalitetsutvikling forstås dermed som den myndigheten kommunen har til å styre opplæringen slik at den kan opprettholde eller forbedre kvaliteten på opplæringen. Uttrykket *kvalitet* forstås her som i hvilken grad målene for grunnopplæringen nås (NOU 2019:23, s. 142). (Lokalt handlingsrom)

En måte å unngå ulikhet på, vil være å fastsette presise krav (...) (NOU 2019: 23, s. 117).

Flere i referansegruppen har derimot vist til områder i dagens lov hvor det *ikke* bør gis større handlingsrom, eller hvor det tvert imot bør være strengere, tydeligere eller mer detaljerte regler. Dette gjelder særlig tilpasset opplæring, (...) (NOU 2019:23, s. 141).

<p>Sosialdemokratisk diskurs <i>Utfordringer m/dagens lovverk, handlingsrom for kommunen, prinsipper for regelstyring</i></p>	<p>Nyliberalistisk diskurs <i>Utfordringer m/dagens lovverk, handlingsrom for kommunen, prinsipper for regelstyring</i></p>
--	--



En måte å unngå ulikhet på, vil være å fastsette presise krav, men dette vil frata kommunen muligheten til å prioritere, og dermed svekke lokaldemokratiet (NOU 2019: 23, s. 116).

(...) det er derfor et særlig behov for at staten gjennom regler og andre virkemidler ivaretar deres interesser (NOU 2019: 23, s. 116).

Individuelle rettigheter kan for eksempel være nødvendige dersom generelle regler ikke vil ivareta enkeltelevers mulighet til å gjøre seg nytte av retten til opplæring, til et forsvarlig utbytte av opplæringen eller til sosial tilhørighet. Individuelle rettigheter kan også være nødvendig for å oppnå likeverdighet uavhengig av funksjonsnivå, bakgrunn med videre (NOU 2019:23, s. 168).

Når det gjelder hvilke regler som oppleves å begrense handlingsrommet, er det ofte individuelle rettigheter som trekkes fram. Årsaken er at individuelle rettigheter gir borgerne krav på å få en bestemt tjeneste, og at dette fratar kommunen muligheten til å prioritere helhetlig ut fra lokale behov og forutsetninger (NOU 2019:23, s. 142).

I opplæringsloven med forskrifter bør det i størst mulig grad være generelle regler som dekker alle uavhengig av individuelle forutsetninger (NOU 2019:23, s. 168)

Fordelene med individuelle rettigheter må alltid veies opp mot potensielle ulemper, som at det kan gå ut over innsatsen mot fellesskapet (NOU 2019:23, s. 168)

Sosialdemokratisk diskurs
Kap. 10 Universell opplæring

Nyliberalistisk diskurs
Kap. 10 Universell opplæring

Samhørighet

Solidaritet

Fellesskap

Styring

Individet

Økonomi

Økonomi

Frihet

Effektivitet

Styring

Individet

Konkurransen

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 (NOU 2019:23, s. 340).

I FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 23 er det understreket at barn med funksjonsnedsettelse har samme rett til skole og utdanning som alle andre barn (NOU 2019:23, s. 340).

Universell utforming

Likestillings- og diskrimineringsloven § 17 første avsnitt gir personer med nedsatt funksjonsevne vern mot diskriminering ved at offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten, har plikt til «universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner» (NOU 2019:23, s. 342).

Den individuelle støtten skal bidra til en effektiv utdanning og størst mulig faglig og sosial utvikling (NOU 2019: 23, s. 340).

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 (NOU 2019:23, s. 344).

Plikten til universell utforming vil langt på vei avhjelpe behovet for individuell tilrettelegging, eller særtilpasninger (NOU 2019:23, s. 342). (...) Plikten til universell utforming gjelder ifølge § 17 tredje avsnitt ikke utforming eller tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde for virksomheten.

Sosialdemokratisk diskurs
Kap. 10 Universell opplæring

Nyliberalistisk diskurs
Kap. 10 Universell opplæring

Samhørighet

Solidaritet

Felleskap

Styring

Individet

Økonomi

Økonomi

Frihet

Effektivitet

Styring

Individet

Konkurransen

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 (NOU 2019:23, s. 343). (...) Tilretteleggingen skal sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter, både når det gjelder kvalitet og omfang (NOU 2019:23, s. 343).

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 læretoff, arbeidsmåtar og læremiddel og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringa (NOU 2019:23, s. 343).

(...) elevene lik sjanse til å realisere sine muligheter for faglig og sosial læring, ut fra den enkelte elevs evner og forutsetninger (NOU 2019:23, s. 344).

Ny overordnet del – erstatter generell del.
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 (NOU 2019:23, s. 344).

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 sær løsninger (spesialundervisning) om mulig kan unngås (NOU 2019:23, s. 350).

Sosialdemokratisk diskurs
Kap. 10 Universell opplæring

Nyliberalistisk diskurs
Kap. 10 Universell opplæring

Samhørighet

Solidaritet

Fellesskap

Økonomi

Frihet

Effektivitet

Styring

Individet

Økonomi

Styring

Individet

Konkurransen

Staten skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til inkluderende, god og gratis grunntidning og videregående opplæring i sitt lokalsamfunn, på lik linje med andre (NOU 2019: 23, s. 340).

I FN's konvensjon om barnets rettigheter (...) barn med funksjonsnedsettelse har samme rett til skole og utdanning som alle andre barn (NOU 2019: 23, s. 340).

Prinsippet om tilpasset opplæring innebærer at alle elever i størst mulig grad skal inkluderes i den ordinære opplæringen (NOU 2019: 23, s. 367).

Den grunnleggende ideen bak universell utforming er å utforme samfunnet slik at så mange som mulig kan delta aktivt uavhengig av funksjonsevne (NOU 2019: 23, s. 368).

FN's konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne, FN's konvensjon om barnets rettigheter.

(Universell opplæring=metodisk, faglig, sosial tilpasning) 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 (NOU 2019: 23, s. 369).

(...) det er først når elevene trenger spesialundervisning (...) 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 (NOU 2019:23, ss. 350-351).

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 (NOU 2019: 23, s. 367).

(...) (ikke har et) tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har eleven rett til individuell tilrettelegging av opplæringen, kalt «spesialundervisning» i dagens opplæringslov (NOU 2019: 23, s. 367).

Den tilpassede opplæringen skal være best mulig, slik at behovet for individuell tilrettelegging blir minst mulig (NOU 2019: 23, s. 367).

Sosialdemokratisk diskurs
Kap. 10 Universell opplæring

Nyliberalistisk diskurs
Kap. 10 Universell opplæring

Samhørighet

Solidaritet

Fellesskap

Styring

Individet

Økonomi

Økonomi

Frihet

Effektivitet

Styring

Individet

Konkurransen

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 (NOU 2019: 23, s. 369).

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 (NOU 2019: 23, s. 367).

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 (NOU 2019: 23, s. 369).

Plikten til universell utforming (...) 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 (NOU 2019: 23, s. 369).

Sosialdemokratisk diskurs Kap. 10 Universell opplæring	Nyliberalistisk diskurs Kap. 10 Universell opplæring
--	--



Utvalget mener at elever som ikke oppnår forventede læringsresultater, må få forsterket opplæring, og at slik opplæring skal gis innenfor den universelle opplæringen (NOU 2019: 23, s. 369).

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 (NOU 2019: 23, s. 369).

Dersom en elev til tross for forsterket innsats, ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vil eleven ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring (NOU 2019: 23, s. 370).

Fra § 10-2.: *Plikt til å sikre tilfredsstillende utbytte av opplæringa*
 (...) lærarane følgjer med på utviklinga til elevane og vurderer om dei har tilfredsstillende utbytte av opplæringa

Fra § 10-1.: (...) skal vere tilfredsstillende for flest mogleg utan individuell tilrettelegging

Fra § 10-2.: (...) og setje i verk tiltak innanfor den universelle opplæringa med sikte på å gi eleven eit tilfredsstillende utbytte av den (...) Om det er til det beste for eleven, kan den forsterka innsatsen i ein kort periode givast som eineundervisning.

Sosialdemokratisk diskurs
LK06

Nyliberalistisk diskurs
LK06

Samhørighet

Solidaritet

Fellesskap

Økonomi

Økonomi

Frihet

Effektivitet

Konkurranseløst/ belønning

Styring

Individet

Styring

Individet

Skolen skal ha rom for alle, (...)
(Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 12).

(...) lærarane må ha blikk for den einskilde
(Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 12).

Læraren må bruke både mangfaldet i elevgivnadene, variasjonen i klassen og breidda i skolen som ressurs for alle si utvikling og allsidig utvikling
(Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 12).

Ein god skole og ein god klasse skal gi rom nok for alle til å brynast og rørast, og han må vise særleg omtanke og omsut når nokon kjører seg fast eller strevar stridt og kan misse motet. (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 12).

Undervisninga må tilpassast ikkje berre til fag og stoff, men også til alderstrinn og utviklingsnivå
(Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 12).

Det pedagogiske opplegget må vere breitt nok til at læraren ledig og lagleg kan møte elevforskjellane i evner og utviklingsrytme
(Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 12).

Solidariteten må komme til uttrykk både overfor dei som har særlege vanskar og ved overgangar mellom trinn og skoleslag
(Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 12).

Sosialdemokratisk diskurs
LK20

Nyliberalistisk diskurs
LK20

Samhørighet

Solidaritet

Fellesskap

Økonomi

Økonomi

Frihet

Effektivitet

**Konkurransel/
belønning**

Styring

Individet

Styring

Individet

Skolen må gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, uavhengig av deres forutsetninger (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16).

(...) skolen møter alle elever med ambisiøse, men realistiske forventninger, og at lærere utviser et profesjonelt skjønn når de vurderer elevenes læring (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16).

Tilpasset opplæring er tilrettelegging som skolen gjør for å sikre at alle elever får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16)

Elever som opplever mestring, motiveres til å bli mer utholdende og selvstendige (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16).

(...) arbeidsformer og pedagogiske metoder, bruk av læremidler, organisering, og i arbeidet med læringsmiljøet, læreplaner og vurdering (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16).

(...) elevene skal oppfordres til å prøve seg også når det er usikkert om de vil lykkes. Det er skolens oppgave å gi elevene trygghet til å krysse grenser og prøve noe vanskelig (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16).

(...) kunnskap om hvordan elever lærer, hva de kan fra før, og forutsetter tett oppfølging av den enkelte (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16).

Kartlegging og observasjon av elevene er virkemidler for å følge opp den enkelte og for utvikling av skolens praksis (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16).

Sosialdemokratisk diskurs
LK20

Nyliberalistisk diskurs
LK20

Samhørighet

Solidaritet

Fellesskap

Økonomi

Økonomi

Frihet

Effektivitet

**Konkurransel/
belønning**

Styring

Individet

Styring

Individet

(...) skal mangfold anerkjennes som en ressurs (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 15).

Elevene skal lære å respektere forskjellighet og forstå at alle har en plass i fellesskapet (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 15).

Hver elev har en historie med seg, og de har håp og ambisjoner for framtiden. Når barn og unge møter respekt og anerkjennelse i opplæringen, bidrar dette til en opplevelse av tilhørighet (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 15).

God vurdering, der forventningene er tydelige og eleven deltar og blir hørt underveis i læringsarbeidet, er en nøkkel til å tilpasse undervisningen (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16).

Lærerne skal i sin undervisning støtte og veilede elevene til å kunne sette seg mål, velge egnede framgangsmåter og vurdere sin egen utvikling (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16).

De ansatte på skolen, foreldre og foresatte og elevene har sammen ansvar for å fremme helse, trivsel og læring (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 15)

Tilpasset opplæring gjelder alle elever, og skal i størst mulig grad skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 17).