

Dahle, C. & Tvedten, S. (2026). Ledelse for inkludering i spenningsfeltet mellom handlingsrom og samarbeid. I T. S. Prøitz, J. S. Borgen & S. Mausethagen (Red.), *Skoleledelse og autonomi i tid og rom: Relasjonell, flerdimensjonal og motsetningsfylt* (s. 167–185). Fagbokforlaget. <https://doi.org/10.55669/oa860608>

Kapittel 8

Ledelse for inkludering i spenningsfeltet mellom handlingsrom og samarbeid

Carolina Dahle & Sigrunn Tvedten

Sammendrag: Dette kapitlet undersøker hvordan skoleledere tolker inkluderingsarbeidet i skolen, og hvordan dette arbeidet påvirker deres opplevde handlingsrom. Inkludering forstås ikke bare som en overordnet verdi, men også som konkrete praksiser som involverer elever, ansatte og foresatte. Kapitlet viser hvordan lederne navigerer i spenningen mellom lovfestede krav, lokale prioriteringer og begrensede ressurser. Funnene tydeliggjør at samarbeid på tvers av faggrupper, team og organisatoriske nivåer er avgjørende for å realisere inkluderende praksiser, samtidig som det kan utfordre handlingsrommet og kreve en balansegang mellom strategiske og operative oppgaver. Analysen belyser fire dimensjoner av inkludering, nemlig fysisk, faglig, sosial og kulturell, som alle påvirker ledernes ansvar og beslutninger. Kapitlet gir dermed innsikt i hvordan inkluderingsarbeid både åpner for muligheter og skaper begrensninger, og understreker at handlingsrom ikke bare handler om grad av frihet, men om evnen til å bruke det i samspill og samarbeid med andre.

Nøkkelord: dimensjoner av inkludering, kollektiv kulturbygging, skjønnsutøvelse, balansegang i ledelse

Abstract: This chapter explores how school leaders interpret inclusion work in schools and how this work affects their perceived professional autonomy. Inclusion is understood not only as an overarching value but also as concrete practices involving students, staff, and parents. The chapter shows how leaders navigate the tensions between legal requirements, local priorities, and limited resources. The findings highlight that collaboration across professional groups, teams, and organizational levels is crucial for realizing inclusive practices, while also challenging leaders' autonomy and requiring a balance between strategic and operational tasks. The analysis illuminates four dimensions of inclusion, namely physical, academic, social, and cultural, which all influence leaders' responsibilities and decision-making. The chapter provides insights into how inclusion work both creates opportunities and imposes constraints, emphasizing that autonomy is not only about the degree of freedom but also about the ability to exercise it through interaction and collaboration with others.

Keywords: dimensions of inclusion, collective culture-building, professional judgment, balancing leadership

Introduksjon

I 2024 ble begrepet *inkludering* for første gang eksplisitt tatt inn i opplæringsloven, noe som markerer en styrket vektlegging av inkludering som prinsipp i utdanningssektoren (Haug, 2024). Denne utviklingen er særlig merkbar for skoleledere og har skjedd parallelt med en økt vektlegging av inkluderingsbegrepet på en rekke politikkområder, som utdanning og arbeidsliv (se Aasen, kap. 2; Prøitz et al., kap. 10). Samtidig har bruken av inkluderingsbegrepet på utdanningsfeltet, både i politikk og forskning, vært preget av flertydighet (Haug, 2024; Nilholm & Göransson, 2017). Med dette som utgangspunkt retter vi i kapittelet søkelyset mot hvordan skoleledere på skole- og kommunenivå tolker inkluderingsoppdraget, og hvilke implikasjoner dette har for ledes handlingsrom.

Litteraturen viser at skoleledelse regnes som avgjørende for å lykkes med å skape en inkluderende skole (Gunnulfsen & Skedsmo, 2023; Knudsmoen et al., 2022; Mitchell, 2015). I utdanningspolitikken medfører inkluderingsoppdraget forventninger om samhandling innad i og mellom faggrupper som en nøkkel til å tilrettelegge for inkluderende læringsfellesskap og tidlig innsats (Meld. St. 6 (2019–2020)). Som det fremgår av styringsdokumentene, må skoleledere både legge til rette for pedagogisk utvikling og samtidig fasilitere samarbeid mellom ulike aktører i arbeidet med å realisere inkluderingsoppdraget (se Aasen, kap. 2; Borgen & Prøitz, kap. 4). Oppdraget forutsetter ofte også samarbeid mellom skoler og kommunale myndigheter, der kompleksiteten er stor (Prøitz et al., 2025). Internasjonal forskning understreker hvor krevende denne balansen kan være. Wildy og Loudon (2000) beskriver skolelederes situasjon som et «dilemma of autonomy», der de står under press for å utøve tydelig ledelse, sikre effektivitet og samtidig være ansvarlige overfor eksterne aktører. Dilemmaet aktualiseres i inkluderingsarbeidet, der skoleledere må navigere mellom juridiske krav om inkludering og lokale prioriteringer og behov (Gunnulfsen & Skedsmo, 2023). Skolelederes handlingsrom i et desentralisert system stiller dermed store krav til lokal fortolkning. I dette kapittelet belyser vi følgende forskningsspørsmål: Hvordan fortolker og erfarer norske skoleledere inkluderingsoppdraget? Problemstillingen blir belyst gjennom analyser av kvalitative intervjuer. I kapittelet argumenterer vi for at realisering av inkluderende opplæring forutsetter samarbeid i ulike former, med implikasjoner for skolelederes handlingsrom. Inkluderingsbegrepet kan tolkes

breddet som en verdi, men også som praksiser knyttet til ulike dimensjoner som griper inn i hverandre og krever prioriteringer mellom begrensede ressurser. Skolelederen må dermed balansere skjønnsutøvelse og ledelse i spenningen mellom ulike dimensjoner i sitt handlingsrom.

Inkludering som utdanningspolitisk begrep i Norge

I utdanningspolitisk sammenheng kan inkluderingsbegrepet generelt vise til formålet om at alle barn skal være inkludert i utdanning. Selv om begrepet er relativt nytt, er ikke denne tankegangen ny for norsk utdanningssektor. Inkludering som fenomen viderefører samtidig en historie med det sosiale motivet i norsk skole, forbundet med den nordiske modellen, knyttet til prinsipper om integrering og en offentlig skole for alle, samt den demokratiske tradisjonen, som også er synlig innen nordisk skoleledelse (Gunnulfsen & Skedsmo, 2023; Telhaug & Mediås, 2003). Der det tidligere var et fokus på tilgang til utdanning uavhengig av sosioøkonomisk status, kjønn og geografi, ble det fra 1970-tallet lagt økt vekt på å integrere elever med særskilte behov i ordinært skoleløp. Da inkluderingsbegrepet ble tatt i bruk i norske utdanningspolitiske tekster fra midten av 1990-tallet, skjedde dette på bakgrunn av innflytelse fra internasjonale faglige og politiske kilder, der de engelske termene «inclusion» og «inclusive education» ble brukt (Vislie, 2003). Vislie knytter opphavet til inkluderingsbegrepet til to internasjonale bevegelser. Den ene har opphav i vestlige land og innebærer en kritikk av «integreringsbegrepet» samt segregerende og stigmatiserende utdanningstilbud for barn med funksjonsnedsettelse eller særskilte behov. Det andre opphavet knyttes til arbeidet med å styrke utdanningstilbudet for alle barn, med globalt nedslagsfelt, der inkluderingsbegrepet har en utvidet betydning og ikke kun er rettet mot barn med spesielle behov (Vislie, 2003). I Norge ble tilslutningen til Salamanca-erklæringen fra 1994 (UNESCO, 1994) betydningsfull for en slik mer utvidet forståelse av begrepet i politikktutforming, der inkluderingsstanken reflekterer visjonen om en skole for alle i norsk kontekst.

Haug (2024) viser til at inkludering som begrep og utdanningspolitisk ambisjon har vært under utvikling i sammenheng med de tre siste reformene

i grunnskolen: Reform 97, Kunnskapsløftet 2006 og fagfornyelsen LK20. Inkluderingsoppdraget i norsk utdanningssektor er, etter iverksetting av ny opplæringslov vedtatt i 2023, formelt innrammet av både Opplæringsloven og sentrale forskrifter, som Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK20) og i ny overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen. Et vesentlig uttrykk for inkluderingsstanken i norsk utdanningspolitisk sammenheng var mandatet og rapporten fra ekspertutvalget for barn og unge med spesielle behov, den såkalte Nordahl-rapporten (Nordahl et al., 2018), og den påfølgende stortingsmeldingen Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Et sentralt element i meldingen er vektleggingen av å jobbe helhetlig, forebyggende og tverrfaglig for å sikre et godt og inkluderende sosialt læringsfellesskap for alle barn (Nordahl et al., 2018). Dette er i tråd med internasjonal forskning som vektlegger samarbeid både innad i og mellom fagmiljøer, samt med foresatte, som sentralt for inkluderingsarbeid (Mitchell, 2015). Opplæringsloven omtaler skolens plikt til samarbeid, blant annet med foreldre (Opplæringslova, 2023, § 10-3) og med pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) (Opplæringslova, 2023, § 11-13, § 24-1), og kommunen gis det overordnede ansvaret for å sikre samarbeid (Opplæringslova, 2023, § 24-1). Den overordnede delen av læreplanen omtaler samarbeid mellom enkeltaktører, som skole og kommune, foresatte, barnehage eller PPT, og mer helhetlig innenfor skolens virksomhet. Her fremheves det at «alle skal lære å samarbeide, fungere sammen med andre og utvikle evne til medbestemmelse og medansvar» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 10). Nyere studier fra Norge viser imidlertid hvordan inkluderingsarbeidet og nye samarbeidsformer er utfordrende å organisere, og at dette krever strukturer og ressurser (Caspersen et al., 2023; Nordhagen et al., 2022).

Som et ledd i inkluderingsarbeidet blir skolelederrollen sentral for å skape felles mål, prioritere ressurser, koordinere arbeidet og utvikle ledelsesstrategier som bygger opp under praksiser for å realisere dette arbeidet (Knudsmoen et al., 2022; Mitchell, 2015). I Opplæringsloven fremheves det at skoleledelse og lærere har et felles ansvar for å etablere godt samarbeid (Kunnskapsdepartementet, 2017). I overordnet del av læreplanen rettes oppmerksomheten særlig mot skolelederens rolle:

Det profesjonelle samarbeidet ved skolene forutsetter god ledelse.
[...] God ledelse prioriterer utvikling av samarbeid og relasjoner

for å bygge tillit i organisasjonen. [...] Skoleledelsen skal lede det pedagogiske og faglige samarbeidet mellom lærerne og bidra til å utvikle et stabilt og positivt miljø der alle har lyst til å yte sitt beste. (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 20)

Oppsummert viser den formelle innrammingen av skoleledernes rolle at det finnes føringer og forventninger om at de skal sikre inkluderende praksiser. Et gjennomgående poeng er sammenhengen mellom inkluderende praksis og samarbeid som del av den formelle rammen for skolelederes ansvarsområde.

Analytisk tilnærming

I en norsk utdanningspolitisk kontekst ser vi at økt oppmerksomhet om inkludering også har ført med seg kritikk av hvordan begrepet forstås og anvendes (Caspersen et al., 2020; Haug, 2024). Denne flertydigheten gjenspeiles i forskningslitteraturen om inkluderingsbegrepet (Nilholm & Göransson, 2017). Som analytisk rammeverk legger vi i kapittelet til grunn en flerdimensjonal forståelse av inkludering. Forskningsfeltet har over tid vært preget av diskusjoner om hvordan inkludering i skolen kan og bør defineres. Internasjonalt har det særlig vært uenighet om i hvilken grad begrepet «inclusive education» skal forbeholdes arbeid med barn med funksjonsnedsettelse og spesielle behov, eller utvides til å gjelde alle barn. Sentrale forskere som Ainscow (2020) argumenterte tidlig for en utvidet forståelse av inkluderingsbegrepet, og både Salamanca-erklæringen og inkluderingsbegrepet slik det har blitt anvendt i norske utdanningspolitiske tekster, har vært preget av en slik utvidet forståelse. Samtidig har begrepet blitt kritisert for å være flertydig, både i forskning og politikk (Haug, 2024; Nilholm & Göransson, 2017).

Det har blitt vanlig å anvende en flerdimensjonal forståelse av inkludering, som på den ene siden er ment å fange opp ulike sider ved forskningsfeltet, men som også mer substansielt viser til ulike dimensjoner ved inkluderingsarbeidet (se for eksempel Mitchell, 2015). Blant annet kan man vurdere ulike grader og nivåer av inkludering, fra ren fysisk eller numerisk plassering av barn i samme skole, til forventninger om aktiv deltakelse i sosiale fellesskap (Qvortrup &

Qvortrup, 2017). En utvidet forståelse av inkluderingsbegrepet kan overordnet knyttes til demokratiske idealer om deltakelse og medvirkning, som blant annet kommer til syne i en analyse av norske læreplankter (Faldet et al., 2022). Som en syntese av ytterligere dimensjoner i forskningslitteraturen vil vi skille mellom fire underdimensjoner, som vi har valgt å kalle fysisk, faglig, sosial og kulturell inkludering. *Fysisk inkludering* viser til målsettingen om at alle barn skal undervises i ordinære skoler, og da fortrinnsvis nærskolen. Dimensjonen viser til det som i forskningslitteraturen kalles «plassering» eller numerisk inkludering, og involverer også arbeid med å tilrettelegge skoler, for eksempel gjennom universell utforming av skolebygg. *Faglig inkludering* viser til arbeidet med å tilrettelegge undervisningen slik at alle elever realiserer sitt potensiale, uavhengig av utgangspunkt. I tråd med Mitchell (2015) kan det her vises til tilrettelegging av både læringsmål, læringsstrategier og vurderingspraksiser. Faglig inkludering viser også til en vektlegging av at man i størst mulig grad inkluderer barn med ulike forutsetninger i felles faglige læringsmiljøer, for å unngå segregerende undervisningspraksiser, for eksempel i forbindelse med spesialundervisning. På denne måten overlapper faglig inkludering med det vi vil kalle *sosial inkludering*, der målsettingen er at alle elever skal ha tilhørighet i sosiale fellesskap, og der både jevnaldrendegrupper, skolen og lokalsamfunnet kan betraktes som relevante arenaer. Arbeidet med sosial inkludering viser da gjerne til det sosiale skolemiljøet og sosial trivsel, inkludert forebyggende arbeid mot mobbing og eksklusjon. For å sikre at inkludering ikke kun måles gjennom fysisk eller numerisk inkludering, pekes det også på et subjektivt eller psykologisk aspekt som vektlegger elevers opplevelse av tilhørighet til fellesskap (Qvortrup & Qvortrup, 2017). En fjerde dimensjon ved inkludering er knyttet til *kulturell inkludering*, gjerne relatert til uttrykket om mangfold, og det å jobbe for at alle skal oppleve tilhørighet, respekt og toleranse på tvers av sosiale og kulturelle forskjeller og sosiale identiteter.

Vi ser av forskningen at inkluderingsoppdraget også stiller krav til utdanningsledere, blant annet gjennom ledelse, helhetlig skoleutvikling og koordinering av nye former for samarbeid (Mitchell, 2015). På denne måten får inkluderingsarbeidet implikasjoner for handlingsrom og ledernes bruk av skjønnsutøvelse. Som vi viste til innledningsvis, omtaler Wildy og Loudon (2000) dette som et autonomi- og ansvarlighetsdilemma, der skoleledere på den ene siden forventes å handle autonomt, det vil si ta beslutninger som fagpersoner på lokalt nivå, men der dette ifølge lovverket skal skje i samarbeid

med andre, samtidig som det også foreligger krav om ansvarlighet og etterlevelse av eksterne føringer.

Metode og datamateriale

Datagrunnlaget i dette kapitlet består av intervjuer med 23 skoleledere på skole- og kommunenivå, rekruttert fra fem ulike kommuner (for mer informasjon om datainnsamling se kapittel 1 og 3). Materialet som dannet grunnlaget for analysene, ble valgt ut ved hjelp av to strategier. I tråd med intervjuguiden ble alle informantene stilt et sett av spørsmål om arbeidet med inkludering, og vi hentet dermed ut informantenes svar på dette spørsmålssettet. I tillegg gjorde vi søk på termen «inkludering» i hele intervjumaterialet for å fange opp om inkluderingsbegrepet også ble omtalt i forbindelse med andre spørsmål. De aktuelle utdragene fra intervjuene ble lest i flere omganger for å identifisere mønstre i svarene. Intervjuavsnittene ble deretter markert, kodet i NVivo og organisert tematisk, i tråd med fortolkende analysemetode (Kvale & Brinkmann, 2009). Et overordnet tema vi startet med, var skoleledernes forståelse av begrepet inkludering, sett i lys av de ulike dimensjonene. Øvrige undertemaer sprang mer induktivt ut av analysene. Et gjentakende mønster var at mange skoleledere viste til at inkluderingsarbeidet gjaldt både i møte med elever og ansatte/voksne, noe som ga grunnlag for å kode materialet med henblikk på når og hvordan man snakket om inkludering for de ulike gruppene. Et annet tema mange viste til, var at arbeidet med inkludering involverte samarbeid mellom aktører. Kapitlets søkelys på inkludering og handlingsrom gjorde at vi også markerte avsnitt om hvordan skolelederne erfarte føringer, handlingsrom og eventuelle barrierer i arbeidet med inkludering.

Resultater

I det følgende underkapittelet presenteres funnene fra intervjuanalysen.

Skolelederes tolkninger og erfaringer med inkluderingsoppdraget

Et gjennomgående svar fra lederne på spørsmål om hva de la i inkluderingsbegrepet, var at inkludering kunne forstås som en overordnet verdi eller en holdning knyttet til å skape en skole og et samfunn med plass for alle. Denne forståelsen av inkludering som verdi ble av lederne utdypet på ulike måter, men fellestrekk var tanken om at alle skal kunne oppleve tilhørighet til fellesskap, raushet for mangfold og forskjellighet, og at alle skal bli anerkjent og oppleve at deres stemme blir hørt.

Flere ledere beskriver at de opplever at inkludering som verdi har fått økt utbredelse og oppmerksomhet, både i samfunnet og i styringskjeden. En kommunal leder i en større kommune sier: «Jeg tror vi har en samfunnsutvikling der vi har våre ledere som er veldig på at dette lovverket skal ivaretas, for det handler om et menneskesyn og et verdisyn». Lederne, og særlig de som jobber på kommunenivå, beskriver hvordan deres lederoppdrag knyttet til inkludering blant annet handler om å skape en felles forståelse for og oppslutning rundt verdiene. Flere forteller om hvordan de jobber med dette i skoleledermøter og andre nettverk, samt gjennom utvikling av planverk. Ut fra uttalelsene kan vi forstå at et vesentlig aspekt ved inkluderingsarbeidet handler om å forene ansatte i et felles verdisett, og derigjennom arbeidet med inkludering. En kommunal leder snakker her om hvordan dette arbeidet har tatt tid:

Det strukturelle er på en måte der, vi har de arenaene å samarbeide på. Det er en skoleledergruppe, som vi har faste møter. De er en veldig sammensveiset gjeng, og vi jobber veldig godt sammen. (...) Så den strukturen er der, men det er kulturbyggingen.

Informanten nevner her kulturbygging i forbindelse med arbeidet med å skape felles retning i arbeidet.

Flere av skolelederne oppga at de tenkte på inkludering både blant ansatte og elever, selv om det for mange var elevperspektivet som dannet forgrunnen i forståelsen av inkluderingsbegrepet. En skoleleder utvider dette ytterligere og viser hvordan hen forstår inkluderingsoppdraget som å omfatte både elever, ansatte og også foresatte:

Først og fremst læringsmiljøet på skolen, at alle elevene er inkludert, det tenker jeg er min hovedjobb, at alle ungene skal ha det bra på skolen, at de føler seg inkludert. Men også de ansatte. Jeg ønsker jo at de skal være inkludert i de avgjørelser jeg tar, at det ikke skal komme uventet på dem at «vi har gjort en avgjørelse», men at det skal være snakket gjennom og at de skal være tatt med på lag. Jeg ønsker jo en skole der både elever og ansatte, og også foresatte, føler seg inkludert i skolesamfunnet.

Dette sitatet kan tolkes i lys av et annet fellestrekk i svarene fra skolelederne: at inkluderingsbegrepet også forstås i retning av involvering og medvirkning, ved at involverte parter trekkes inn i beslutningsprosesser og utviklingsprosesser som angår dem. De kommunale lederne assosierte særlig inkluderingsbegrepet med involvering av ansatte, og trakk frem arbeid med drøftingsmøter, skoleledernettsverk og involvering i utvikling av planverk og beslutningsprosesser. Skolelederne vektla også inkludering av ansatte i skolen. På den ene siden handlet arbeidet om å inkludere ansatte med ulike forutsetninger, i tråd med prinsipper om inkluderende arbeidsliv. Samtidig beskrev de at det også handlet om å skape inkluderende faglige fellesskap på tvers av ulike ansattgrupper i skolen, som personalet i skolefritidsordningen (SFO) eller sosiallærere.

Flere av lederne koblet disse ulike inkluderingsoppdragene i en mer overordnet forståelse, der elev- og ansattperspektivene eksplisitt ble satt i sammenheng, og der ansattinkludering også har betydning for elevene. En skoleleder uttrykker dette slik: «Vi må være inkluderende mot hverandre, vi må ha et robust fellesskap, og ha en god tilbakemeldingskultur. Og på den måten kan vi også gi det nedover til barna våre igjen». En avdelingsleder på en skole fremhever dette ytterligere:

Jeg tror det må begynne med de voksne. I det vi blir inkludert og forstår det å ta vare på hverandre og at alle har sin rolle og vi verdsetter hverandre, så vil vi lettere være gode på å gjøre det ut til elevene.

På denne måten kan man forstå at en del skoleledere ser inkluderingsarbeid blant voksne også som en form for modellering overfor elevene. Dette kan tolkes som en form for arbeid med kulturbygging på tvers av både ansatte og elever, dersom vi benytter termen som ble brukt av en skoleleder i sitatet ovenfor.

Handlingsrom og samarbeid i inkluderingsoppdraget

I tolkningen av svarene fra informantene kan vi se hvordan nye forventninger til og styring av arbeidet med inkludering berører handlingsrommet deres på ulike måter. Ett aspekt skolelederne ble spurt om, gjelder hvilke typer beslutninger de tar knyttet til inkludering. Flere av lederne svarer at de opplever det som vanskelig å sette fingeren på hva slags beslutninger de konkret tar relatert til arbeidet med inkludering. En kommunal leder i en mindre kommune uttrykker det slik: «Vi har et lovverk som sier at vi skal inkludere. Og jeg skal påse at det blir gjennomført. Det er ikke noe jeg vedtar eller har noe vedtak på, men det er mitt ansvar å sette det på agendaen.» Ut fra beskrivelser som dette kan vi tolke det slik at en del av beslutningene ledere står ansvarlige for relatert til inkludering, handler om mer overordnede planverk og utviklingsarbeid. Dette knyttes også til arbeidet med å skape felles holdninger og verdigrunnlag, som ble beskrevet i forrige avsnitt.

Vi kan videre tolke intervjuene slik at skolelederne beskriver både et bredt ansvar og et stort handlingsrom knyttet til inkluderingsoppdraget, samtidig som de opplever at handlingsrommet er begrenset. En kommunal leder sier følgende, som kan illustrere denne tolkningen:

Vi har en plan for inkluderende praksis, vi har en plan for tilpasset opplæring og spesialundervisning, for eksempel. Og det er det opp til meg å utforme. Og det er nesten litt skummelt stort handlingsrom jeg har. Jeg skal gjennom det vanlige med tillitsvalgte og det apparatet der, men jeg opplever at det blir lagt mye på skolelederrollen når det gjelder de store linjene. Samtidig som handlingsrommet da

blir innsnevret av de små detaljene som skoleleder til enhver tid skal løse (...). Så det er liksom to handlingsrom som kolliderer litt, her.

Ut fra sitatet kan vi tolke at skoleledere står i en balansegang når det gjelder å forholde seg til det de opplever som stor åpenhet i å utforme innholdet i det generelle inkluderingsoppdraget, og samtidig realisere oppdraget i møte med konkrete krav og barrierer.

Ett aspekt flere skoleledere snakket om i forbindelse med den konkrete realiseringen av inkludering, var organisering. Som en skoleleder uttaler: «Organiseringen blir jo det viktigste for å få til den inkluderingen. Ikke bare i enkeltklassen, men i alle klassene». Et eksempel er en kommune der teamorganisering og delegering av handlingsrom til teamene er sentralt for å kunne omsette overordnede prinsipper om inkludering til inkluderende praksiser ut i klasserommet. Samtidig kan vi, ut fra intervjuene, lese om dilemmaer knyttet til inkludering som oppstår i skjæringspunktet mellom overordnede prinsipper, lovfestede krav om inkludering og den konkrete organiseringen og praksisen som kreves for å ivareta ansvaret. Skoleledere beskriver inkludering som en verdi det er lett å være enig i. En leder fra en liten kommune beskriver: «Det perfekte målet må være å inkludere alle i samfunnet vårt, på overordnet nivå og helt ned. Og der tror jeg vi har en kjempelang vei å gå, fortsatt, dessverre.» Flere ledere erfarer at de etter flere år med fokus på inkludering har kommet lenger i å omsette planer til praksis, men at det fortsatt er krevende. Ut fra intervjuene kan vi identifisere noen utfordringer som oppstår når inkludering som verdi skal omsettes i praksis, og som kan tolkes som å begrense handlingsrommet.

En type utfordring flere pekte på i intervjuene, var ressurser. Som en skoleleder i en større kommune sier: «Veldig ofte koker det ned til at det er viktig å jobbe med holdninger, og da blir jeg skikkelig sint. [...] Det må bli lov å si at det også handler om ressurser». Flere av skolelederne uttrykker at de opplever et bredt ansvar for å sikre inkludering av alle barn, samtidig som de opplever begrensede ressurser til å realisere forventningene. Ett aspekt ved ressursituasjonen, der de erfarer begrensninger i handlingsrommet, er knyttet til bygg, bruk av rom og behov for ombygginger, særlig i tilknytning til arbeidet med å inkludere elever med særskilte behov.

Et annet tema som tas opp av flere skoleledere, og som berører handlingsrommet i inkluderingsarbeidet, er rekruttering av personell og sammensetning

av kompetanse. En leder på skolenivå sier: «Det er lærerkabalen. Hvem vi setter sammen, og igjen da: Hvem ansetter du? Der skulle jeg selvfølgelig ha et større handlingsrom for å få inn flere yrkesgrupper i skolen». Flere ledere på skolenivå understreker at de har stor tillit til lærere, men ser at forventningene til læreres kompetanse strekkes mye, og de opplever behov for at læreres kompetanse suppleres av andre faglige aktører.

Temaet om personell relateres også til at inkluderingsarbeidet av flere assosieres med organisering av samarbeid mellom aktører som representerer ulike fagfelter eller enheter, blant annet gjennom organisatoriske grep i tråd med nye formelle krav om koordinering og samordning av tjenestetilbud. Enkelte av informantene trekker frem ulike formelle rammer, som barnevernloven, oppvekstreform og krav om forebyggingsplan, som alle fordrer organisering av konkrete former for samarbeid på tvers av fagfelter og enheter. I en kommune forteller de om arbeidet med å tenke nytt om plassering av PPT, i tråd med ny organisering der også helsestasjon og barnevern er organisert under en ny oppvekstenhet. Flere ledere forteller også at de har etablerte enheter som har som formål å bistå med inkluderingsarbeid inn i skolene, som for eksempel egne ressursteam.

Ut fra intervjuene kan vi forstå at handlingsrommet knyttet til beslutninger relatert til inkludering også må tolkes i lys av samordning av arbeidet på tvers av ulike faggrupper. Som en leder på skolenivå uttaler, om ansvar for å sikre inkludering av en elev med særlige behov:

Jeg tenker at alt er egentlig mitt ansvar. [...] Det er jo ikke sånn at jeg sitter og finner på selv hva denne eleven trenger. Det er jo i samråd med spesialistlege, det er i samråd med barnehagen, det er i samråd med hjelpemiddelsentralen. Det er mange etater som er inne på denne eleven. Fysioterapeuter og fastlege har også vært med. Og så er det barnevern, så det er mange instanser inne som kan fortelle noen ting om hva som må være på plass for denne eleven. Så ut ifra alt det, er det jo min beslutning da.

Ut fra sitatet kan vi, på et overordnet nivå, tolke beslutningstaking relatert til inkluderingsarbeid som noe som skjer i situasjoner som samtidig involverer samarbeid med en rekke ulike aktører. Skoleleder sitter på den ene siden med beslutningsmyndighet og ansvar, men utøver dette innenfor et mulighetsrom

der flere aktører deltar i vurderinger. Samtidig tas beslutninger i situasjoner med begrensede ressurser, som beskrevet tidligere.

Dimensjoner av samarbeid i inkluderingsoppdraget

Gjennomgangen av litteraturen viste at inkluderingsbegrepet viser til ulike dimensjoner (Nilholm & Göransson, 2017). Når vi tolker skolelederes forståelse av inkludering, ser vi at de gir uttrykk for en utvidet forståelse av inkluderingsbegrepet, særlig knyttet til involvering og medvirkning, i tråd med eksempelvis Salamanca-erklæringen og Ainscow (2020). Vi kan argumentere for at denne forståelsen også uttrykker en videreføring av tradisjonen fra den nordiske utdanningsmodellen, hvor demokratisk danning av elever inngår som en del av det sosiale motivet (Telhaug & Mediås, 2003). Vi tolker også vektleggingen av verdier og kulturbygging som å gjenspeile den kulturelle dimensjonen ved inkludering, en dimensjon som viser til arbeidet med respekt for forskjellighet og mangfold. Vår gjennomgang av styringsdokumentenes innramming av inkluderingsoppdraget, sammenholdt med datamaterialet, tyder på at samarbeid fremstår som sentralt i forståelsen av arbeidet med inkluderingsoppdraget. Dette gjenspeiles også i våre analyser av intervjuene med skoleledere. I denne boken viser Aasen (kap.2) og Borgen og Prøitz (kap. 4) også at skoleledere er forventet å sikre inkludering gjennom samarbeid og koordinering. Våre funn viser at samarbeid ikke bare handler om koordinering, men også om ledelse for å skape oppslutning om felles verdier og kollektiv utvikling av et felles skjønnsgrunnlag. Skolelederne beskriver inkludering som både en verdi og en praksis, og legger vekt på deltakelse, medvirkning og involvering. Når skoleledere arbeider med inkludering blant ansatte, oppfatter de dette som et ledd i hva enkelte omtaler som kulturbygging, både i arbeidet med ansatte og ut mot elevene. På den ene siden handler en slik kulturbygging om å skape et inkluderende profesjonelt fagfellesskap, hvor ansatte involveres i beslutningstaking, og hvor ulike aktører behandles med respekt og anerkjennelse. På den andre siden viser våre funn hvordan kulturbygging blant ansatte også kan betraktes som modellering overfor elevene, der inkluderende verdier igjen skal prege elevenes læringsmiljø. Ut fra intervjuene kan vi lese at dette arbeidet betraktes som sentralt i skolelederoppdraget, men at det også krever tid og ressurser å realisere.

I våre funn kan vi se at samarbeid ikke bare kan tolkes som kollektiv kulturbygging på overordnet nivå, men også kommer til uttrykk som konkret praksis i arbeidet med en inkluderende skole. Funnene våre kan blant annet belyses av tidligere forskning på ledelsespraksiser for å sikre inkluderende undervisning (Knudsmoen et al., 2022). Vi ser for eksempel at skoleledere jobber med å organisere samarbeid i team, både blant lærere og på tvers av fagprofesjoner, for å skape inkluderende læringsmiljøer i tråd med forventningene i styringsdokumentene (Meld. St. 6 (2019–2020)). Videre tolker vi arbeidet med denne faglige dimensjonen som nært relatert til den sosiale dimensjonen, der skoleledere forteller om arbeid med å skape inkluderende fellesskap, hvor alle elever opplever trygghet, tilhørighet og anerkjennelse.

I tilknytning til de faglige og sosiale dimensjonene blir også noen av utfordringene ved å omsette verdier om inkludering i praksis synlige, slik vi tolker funnene. Arbeidet med inkludering av elever med ulike behov fordrer blant annet fysisk inkludering i konkrete skolebygg. Dette krever tilstrekkelig bygningsmasse og bygg i tråd med krav om universell utforming og særskilte behov, og det forutsetter ressurser som kan skape utfordringer for skolelederes handlingsrom. Det gjelder også ressurser som kreves for både faglig og sosial inkludering av en økende andel elever med særlige behov. Her kan vi lese av funnene at skoleledere opplever begrensninger når det gjelder ressurser til rekruttering og organisering av nye former for kompetanse. Særlig gjelder dette opplevde behov for kompetanse som kan komplettere lærerrollen, og der skoleledere må prioritere innenfor begrensede ressurser. Våre resultater kan dermed tolkes som å utdype noen av de samme utfordringene som andre studier av arbeid med inkluderende skoler, blant annet knyttet til ressurser, organisering og koordinering av samarbeid innad i skoler og mellom ulike fagenheter (Caspersen et al., 2023; Nordhagen et al., 2022).

Handlingsrom og samarbeid – en spenning i inkluderingsarbeidet?

I materialet finner vi igjen spenninger mellom formelle forpliktelser og kompleksiteten i praksis når inkludering skal skje. Dette kommer særlig til uttrykk

i ledelse av samarbeid og er knyttet til prioriteringer av ressurser og organisering. Det kan tolkes i lys av Mitchells (2015) diskusjoner av inkludering, hvor betydningen av skoleutviklingsarbeid og ledelse fremstår som sentral. Den formelle innrammingen av inkluderingsoppdraget i skolen fordrer nye former for samarbeid mellom ulike aktører, hvor skoleledere står ansvarlige for ulike prosesser og beslutninger. Vi leser resultatene som å vise en dobbelthet, hvor aktørene erfarer å ha både utvidet og begrenset handlingsrom på samme tid. Ut fra intervjuene finner vi at skolelederne opplever å ha et stort handlingsrom til å forme planer for inkluderende praksis, men at handlingsrommet innsnevres i møte med operative krav og forventninger om samarbeid, organisering og behov for nye former for kompetanse. Intervjuene viser en opplevelse av bredt ansvar og et utvidet handlingsrom i tilknytning til samarbeid for inkludering, som ikke alltid følges av tydelige rammer eller ressurser. Dersom vi tolker funnene i lys av Wildy og Loudon (2000), kan vi gjenkjenne det de omtaler som autonomi- og ansvarlighetsdilemmaet. Funnene våre kan illustrere hvordan handlingsrom og samarbeid ikke står i direkte motsetning til hverandre, men inngår i et spenningsforhold som krever balansegang fra ledernes side. Gjennom skjønnsutøvelse må skoleledere balansere mellom å ivareta lovpålagte krav og samarbeid, og å tilpasse til lokal kontekst. Skoleledernes erfaringer viser at handlingsrom ikke bare handler om grad av frihet, men om evnen til å bruke handlingsrommet i samspill og samarbeid med andre.

Avslutning og implikasjoner

I dette kapittelet har vi undersøkt hvordan skoleledere tolker inkluderingsarbeidet i skolen, og analysert hvordan arbeidet med inkludering har betydning for deres opplevde handlingsrom. Funnene våre, både gjennom lesning av styringsdokumenter og i tolkning av intervjuer med skoleledere, viser at skoleledernes handlingsrom i inkluderingsoppdraget formes i spennet mellom samarbeid, styring og profesjonelt skjønn. Samarbeid fremstår både som en forutsetning for dette handlingsrommet og som noe som skaper utfordringer og balanse ganger i beslutningstaking og organisering. Vi argumenterer,

med utgangspunkt i analysene våre, for at inkluderingsoppdraget, slik det er utformet i dagens politikk, også har betydning for opplevd handlingsrom. Ledere på skolenivå opplever et stort handlingsrom når det gjelder å utforme planer for inkluderende undervisning og fellesskap. Samtidig oppleves dette handlingsrommet begrenset av de mange konkrete detaljene som må håndteres i det daglige. Resultatet av utviklingstrekkene vi har beskrevet, er at ledere på skolenivå ofte må balansere mellom brede strategiske ansvar og løpende praktiske oppgaver. Dette kan skape en samtidig opplevelse av stort handlingsrom og begrensninger på skolenivå. Gjennom kollektive prosesser forsøker skoleledere å balansere ulike forutsetninger for å realisere en inkluderende praksis i tråd med verdier, lovverk og lokale behov. Opplevelsen av kompleksiteten i inkluderingsoppdraget forsterkes av at en rekke ulike aktører skal involveres, både horisontalt og vertikalt i organisasjonene, for å lykkes med inkludering i praksis. På bakgrunn av disse funnene vil vi peke på flere implikasjoner for politikk og skolelederes arbeid i kommuner og skoler, særlig knyttet til behovet for å styrke strukturer og støtte som kan bidra til å tydeliggjøre ansvar og utvikle kollektivt handlingsrom i inkluderingsarbeidet.

Referanser

- Ainscow, M. (2020). Inclusion and equity in education: Making sense of global challenges. *Prospects*, 49(2020), 123–134. <https://doi.org/10.1007/s11125-020-09506-w>
- Caspersen, J., Buland, T., Hermstad, I. H. & Røe, M. (2020). *På vei mot inkludering? Sluttrapport fra evalueringen av modellutprøvingen inkludering på alvor*. NTNU Samfunnsforskning, mangfold og inkludering. <https://samforsk.no/publikasjoner/pa-vei-mot-inkludering-sluttrapport-fra-evalueringen-av-modellutprøvingen-inkludering-pa-alvor>
- Caspersen, J., Hermstad, I. H., Johansen, W., Leiulfsrud, H., Lillebø, O. S., Nyhus, O. H. & Wendelborg, C. (2023). *Tett på – nye arbeidsmåter og samspill mellom skole, barnehage og PPT: Delrapport 1 fra et modellutprøvningsprosjekt i tre kommuner*. NTNU Samfunnsforskning AS. <https://hdl.handle.net/11250/3111811>
- Faldet, A.-C., Knudsmoen, H. & Nes, K. (2022). Inkluderingsbegrepet under utvikling? En analyse av de norske læreplanverkene L97, LK06 og LK20. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 8(2022), 171–188. <https://pedagogikkogkritikk.no/index.php/ntpk/article/view/3434/6736>
- Gunnulfsen, A. E. & Skedsmo, G. (2023). School leadership in Norway: Key characteristics and current challenges. I A. E. Gunnulfsen, H. Ärlestig, & M. Storgaard (Red.), *Education and democracy in the Nordic countries. Educational governance research* (s. 61–73). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-33195-4_5
- Haug, P. (2024). 30 år med inkluderende opplæring i norsk skole. *Paideia*, 28(2024), 15–24. <https://tidsskrift.dk/Paideia/article/view/152157>
- Knudsmoen, H., Mausethagen, S. & Dalland, C. (2022). Ledelsesstrategier for utvikling av inkluderende undervisning. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 8(2022), 189–203. <https://doi.org/10.23865/ntpk.v8.3435>
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/verdier-og-prinsipper-for-grunnopplaringen/id2570003/>
- Kvale, S. & Brinkman, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Gyldendal.
- Meld. St. 6 (2019–2020). (2019). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3dadcd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf>
- Mitchell, D. (2015). Inclusive education is a multi-faceted concept. *Center for educational policy studies journal*, 5(1), 9–30. <https://doi.org/10.26529/cepsj.151>
- Nilholm, C. & Göransson, K. (2017). What is meant by inclusion? An analysis of European and North American journal articles with high impact. *European journal of special needs education*, 32(3), 437–451. <https://doi.org/10.1080/08856257.2017.1295638>
- Nordahl, T., Persson, B., Dyssegaard, C., Wessel, B., Wang, M., Martinsen, J., Vold, E., Paulsrud, P. & Johnsen, T. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge: Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Fagbokforlaget.
- Nordhagen, I. C., Skutlaberg, L. S., Reinertsen, A. B. & Herrebrøden, M. (2022). *Hvordan jobbe mer inkluderende i barnehage, skole og SFO? Sluttrapport – Følgforskning av piloter for inkluderende praksis*. Ideas2evidence. https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Rapport_Inkluderende%20praksis_10.1.23.pdf

- Opplæringslova (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa* (LOV-2023-06-09-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30>
- Prøitz, T. S., Dieudè, A. & Stenersen, C. R. (2025). School leader experiences with local education authorities – extended policy frames of well-functioning relationships across contexts of time. *Scandinavian journal of educational research*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/00313831.2025.2550267>
- Qvortrup, A. & Qvortrup, L. (2017). Inclusion: Dimensions of inclusion in education. *International journal of inclusive education*, 22(7), 803–817. <https://doi.org/10.1080/13603116.2017.1412506>
- Telhaug, A. O. & Mediås, O. A. (2003). *Grunnskolen som nasjonsbygger: fra statspietisme til nyliberalisme*. Abstrakt forlag.
- UNESCO. (1994). *The Salamanca statement and framework for action on special needs education*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427>
- Vislie, L. (2003). From integration to inclusion: focusing global trends and changes in the Western European societies. *European journal of special needs education*, 18(1), 17–35. <https://doi.org/10.1080/0885625082000042294>
- Wildy, H. & Loudon, W. (2000). School restructuring and the dilemmas of principals' work. *Educational management & administration*, 28(2), 173–184. <https://doi.org/10.1177/0263211X000282006>

