

KAPITTEL 10

Kommunal styring og ledelse av en forskningsstøttet innovasjon for utvikling av inkluderende praksis

Marit Mjøs

Førsteamanuensis, NLA Høgskolen

Vegard Moen

Førsteamanuensis, Universitetet i Stavanger

Kristian Øen

Ph.d.-stipendiat, NLA Høgskolen

Abstract: As the owner of kindergarten, school, and educational and psychological counselling service (PPT), the municipality is responsible for the quality of all these units, which, among other things, means that these units have the right expertise and that they are able to utilize this in a developing collaboration to strengthen an inclusive practice. This follows from persistent education policy expectations about a general educational practice that can accommodate more children and pupils, and that EPS contributes to and supports such a development. In the SUKIP-project, the innovations have been about establishing an infrastructure for collaboration between EPS and kindergarten/school with this in mind. The project can be seen as an example of local competence development in line with the latest national grant scheme: The competence boost for special pedagogy and inclusive practice. Based on data from SUKIP, in this chapter we discuss the municipalities' governance and management of the innovations within two different municipal contexts. The discussion is related to current political guidelines for competence and quality development in the education sector, where network management appears to be the preferred strategy. The analysis suggests that, despite certain problematic aspects, the network model has proven functional at unit level. At the same time, it seems necessary to acknowledge that some problems cannot be solved at unit level but

Sitering: Mjøs, M., Moen, V. & Øen, K. (2023). Kommunal styring og ledelse av en forskningsstøttet innovasjon for utvikling av inkluderende praksis. I M. Mjøs, S. Hillesøy, V. Moen og S. E. Ohna (red.), *Kompetanse for inkluderende praksis. Et innovasjonsprosjekt om samarbeid mellom barnehage/skole og PP-tjeneste* (Kap. 10, s. 223–246). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.186.ch10>
Lisens: CC-BY-NC 4.0

must be addressed to the municipal level. Finding answers to such problems may require basic organizational development with learning loops both vertically and horizontally in the municipality.

Keywords: SUKIP, network management, inclusive practice, organizational learning

Introduksjon

SUKIP¹ er et innovasjonsprosjekt som er gjennomført i to ulike kommuner over en treårsperiode. Da prosjektet startet, var det spesielt stor oppmerksomhet på to rapporter som begge inneholdt sterk kritikk av praktiseringen og omfanget av spesialpedagogisk hjelp (barnehage) og spesialundervisning (skole). Den ene var en rapport fra Barneombudet om spesialundervisningen i grunnskolen kalt *Uten mål og mening* (Barneombudet, 2017), og den andre, *Inkluderende fellesskap for barn og unge*, kom fra en ekspertgruppe for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl et al., 2018). Rapportene beskrev en situasjon som samsvarte dårlig med langvarige utdanningspolitiske forventninger om inkludering, primært forstått som styrking av ordinær praksis slik at flere barn og elever kan delta i og ha utbytte av det pedagogiske tilbudet i barnehage og skole (Meld. St. 18 (2010–2011); Meld. St. 6 (2019–2020)). En sentral utfordring ble ytterligere spissformulert i en tredje forskningsrapport, *Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse?* (Wendelborg et al., 2017).

Uavhengig av størrelse og organisering er kommunen, som eier av både barnehage,² skole og PP-tjeneste, ansvarlig for kvaliteten i alle disse enhetene. Det innebærer rett kompetanse og evne til å utnytte denne i et profesjonsfaglig samarbeid, slik at PP-tjenesten kan støtte kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehage og skole (Barnehageloven, 2005, § 33; Opplæringslova, 1998, § 5–6). Kommunen er også ansvarlig for at endring og utvikling i disse enhetene samordnes. For å kunne lykkes

1 SUKIP er akronymet for *Samarbeid om utvikling av kompetanse for inkluderende praksis*, et NFR-støttet prosjekt i perioden 2019–2022. Se ellers antologiens introduksjonskapittel.

2 I de fleste kommuner er det riktignok mange private barnehager, men kommunen har ansvar for godkjenning og for veiledning og tilsyn av disse. (ansvar for økonomisk tilsyn av private barnehager ble overført til Utdanningsdirektoratet fra 01.01.2022). I praksis er imidlertid disse barnehagene som regel inkludert i kommunens faglige oppfølging og utvikling på barnehagesektoren.

framstår forståelse og innsats på ledernivå som viktig, blant annet «for at PP-rådgivere skal klare å komme i posisjon vis-a-vis de ansatte i enhetene» (Andrews et al., 2018, s. 135). Eier- og ledernivået er også avgjørende for om PP-tjenesten blir involvert i barnehagens og skolens utviklingsarbeid, noe som vurderes som tjenlig for å etablere nye samarbeidsformer. Når utviklingsarbeidet skjer i samarbeid med forskningsmiljøer, kan dessuten universitet og høyskoler (UH) bidra med støtte og fungere som pådriver (Andrews et al., 2018; Moen et al., 2018). På denne bakgrunn, og med ønske om å utforske nye former for samarbeid mellom barnehage/skole og PP-tjeneste, kom SUKIP-prosjektet i gang.

Med mål om å etablere en ny infrastruktur for samarbeid mellom barnehage/skole og PP-tjeneste for utvikling av kompetanse for inkluderende praksis, har innovasjonen i alle de fire delprosjektene i SUKIP vært å utvikle konkrete samarbeidsmøter der ledelse/ansatte i barnehage/skole og PP-tjeneste har vært hovedaktørene. I tillegg til egne prosjektgrupper for hvert av delprosjektene, har det vært en styringsgruppe i hver kommune, bestående av sektorleder(e) på kommunalt nivå og ledere for deltakende enheter.³ Prosjektplanen sa følgende om gruppens funksjon:

Styringsgruppen beslutter hvilke tiltak som skal prioriteres, sørger for de nødvendige rammebetingelsene for gjennomføring og avgjør hvordan eventuelle utfordringer i prosjektet skal håndteres. Kommunal prosjektleder og leder for forskergruppen deltar i møter med styringsgruppen. Forskergruppen presenterer resultater og analyser for styringsgruppen etter hvert semester. Ved behov ber styringsgruppen om møte med leder for forskergruppen og omvendt.

De to styringsgruppene har av ulike grunner fungert ulikt, samtidig som funksjonen har variert over tid. I begge kommunene er flere ledere og nøkkelpersoner både på kommune- og enhetsnivå skiftet ut i løpet av prosjektperioden. Det innebærer at flere ledere har «arvet» ansvaret for et påbegynt innovasjonsarbeid. Ellers er de to kommunene forskjellige både når det gjelder størrelse, organisering, kompetanse, tradisjoner og personalstabilitet. Den ene kommunen har en svært oversiktlig og

3 For mer konkret informasjon om organisering av prosjektet vises det til antologiens introduksjonskapittel.

helhetlig styringsstruktur, der både rektor, styrer og PP-leder er direkte underlagt samme oppvekstsjef. I den andre kommunen, som er vesentlig større, er styringslinjen lenger og ansvaret for spesialpedagogiske tjenester, inkludert PP-tjenesten, er organisert i en egen etat, atskilt fra etatene for henholdsvis barnehage og skole. I SUKIP har dette vist seg å gi betydningsfulle ulikheter i rammebetingelser for å styre innovasjoner med inkluderende praksis som mål. Aktuelle spørsmål vil derfor være hvilke forutsetninger de to kommunene har hatt for å styre og lede prosjektet, og hvordan det ble gjort. Hva var rammefaktorene, og hvordan ble de utnyttet? Kapitlet tar sikte på å belyse følgende todelte problemstilling:

Hva har preget kommunenes styring og ledelse av innovasjonene i SUKIP, og hvilke faktorer påvirker kommunenes videreutvikling av samarbeid om inkluderende praksis i barnehage og skole?

Nedenfor vil vi belyse denne problemstillingen med bakgrunn i data fra SUKIP-prosjektet og teoretiske perspektiv hentet fra nettverksstyring. Avslutningsvis presenterer vi noen refleksjoner om hvordan erfaringene fra SUKIP kan utnyttes etter prosjektslutt i forbindelse med *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis* (heretter kalt Kompetanseløftet) (Utdanningsdirektoratet, 2021).

Teoretisk og forskningsfaglig basis

En rekke kilder dokumenterer at offentlig styring har endret karakter de siste tjue årene (Mausethagen & Hermansen, 2022; Røiseland & Vabo, 2016). I Norge ser vi slike utviklingslinjer helt tilbake til den såkalte *Maktutredningen* (St.meld. nr. 44 (1982–1983)). Typisk for utviklingen har vært at styring av offentlig sektor i stadig større utstrekning skjer gjennom ulike former for tilrettelegging av endrings- og innovasjonsprosesser i nettverk (Linblad & Popkewitz, 2000). Det engelske begrepet *governance* har vært brukt for å beskrive slik nettverksstyring (Bjørkquist, 2001), mens man i norsk sammenheng gjerne har benyttet begrepet *samstyring*. Styringsformen er en konsekvens av at komplekse prosesser innen offentlig sektor må koordineres, men kan også forstås som «et forsøk på å tette gapet mellom på den ene siden knappe offentlige ressurser, og på

den andre siden økte forventninger til å håndtere stadig mer kompliserte problemer» (Røiseland & Vabo, 2016, s. 20–21).

I tillegg får begrepet samstyring fram den gjensidige avhengigheten mellom aktørene i profesjonelle nettverk, der styring «finner sted gjennom strukturer hvor ulike, men (mer eller mindre) likeverdige aktører samhandler i forbindelse med en eller annen oppgave» (Røiseland & Vabo, 2016, s. 22). Særlig tre aspekter framstår som sentrale ved slik samhandling. Det første handler om *gjensidig avhengighet*; man kan bare lykkes i fellesskap, og man oppnår mer sammen enn hver for seg. Det andre aspektet er at beslutninger må basere seg på *forhandling*, slik at «styring av samstyring» vil skje mer indirekte gjennom insentiver og ledelse som støtter koordineringsprosessene. Det tredje og siste aspektet handler om at det profesjonelle nettverket er basert på en *planlagt og målorientert* aktivitet. Alt dette er kjennetegn ved de samarbeidsmøtene som er å forstå som de profesjonelle nettverkene som er etablert i delprosjektene i SUKIP, der representanter for barnehage/skole og PP-tjenesten utgjør de sentrale aktørene. I dette kapitlet brukes imidlertid begrepet *nettverksstyring* for å understreke at det tross alt ikke er snakk om helt likeverdige aktører når det kommer til roller, lederskap og makt innenfor nettverkene. Der samstyring som begrep kommuniserer likeverd og felles ansvar for styringsprosesser, kommuniserer nettverksstyring en mer aktiv tilrettelegging av samhandling i nettverk fra de som styrer, uten at det er snakk om en ren instrumentell styring (Christensen et al., 2021).

Det å etablere nettverk og samhandlingsrutiner innenfor nettverk vil i seg selv representere styring. Slik styring kan imidlertid oppfattes som ansvarsfraskrivelse, dersom det desentraliserte ansvaret ikke følges opp med tilstrekkelig involvering og delegering av myndighet. Enhetsledere kan da av ulike grunner komme i en krevende situasjon, noe vi har sett eksempler på i delprosjektene i SUKIP.

Begrepene ledelse og styring brukes i dagligtale gjerne om hverandre, en uklarhet som gjenspeiles i faglitteraturen. Det går likevel an å skille begrepene ut fra hvilke funksjoner man refererer til. Der styring handler om påvirkning gjennom formaliserte strukturer og økonomiske og administrative rammebetingelser, refererer ledelse til mer personorienterte aktiviteter som en form for dialogbasert påvirkning mellom leder

og ansatte. Det synes imidlertid klart at samarbeid i nettverk krever både styring og ledelse, slik at strukturelle så vel som relasjonelle oppgaver blir ivaretatt i nettverket. I tillegg vil behovet for styring og ledelse og forholdet mellom disse funksjonene gjerne variere i løpet av en innovasjonsprosess (Røiseland & Vabo, 2016).

I et profesjonelt nettverk framstår tillitsbygging som viktigere enn i en ordinær organisasjon. Lederen må være en form for «interessentmegler» som kan «pleie relasjonene mellom de aktørene som inngår i samarbeidet» (Røiseland & Vabo, s. 100), og slik skape felles mening og mål samt «definere og løse konflikter mellom de involverte, i den grad det er mulig» (s. 100). Tilrettelegging for indirekte styring gjennom nettverk kan i realiteten innebære at man overlater til nettverkene selv å håndtere aktuelle utfordringer og konflikter som burde vært håndtert på kommunalt nivå. En desentralisering av beslutningsansvar til ulike typer nettverk kan derfor åpne opp for ny maktutøvelse gjennom nye konstellasjoner og allianser, som gjerne kan framstå utydelig og gå under radaren for det kommunale styringsnivået. Siden innovasjonene i SUKIP er organisert som samarbeidsmøter i nettverk utenfor etablerte formelle beslutningsorganer i kommunene, kan det åpne opp for lokale interessekonflikter og direkte eller indirekte maktkamp mellom aktørene. Det er derfor nødvendig å etablere et klima preget av god kommunikasjon, gjensidig respekt og tillit, samt en felles forståelse av spilleregler og samhandlingsmønstre. Ledelse innad i nettverket blir med andre ord kritisk, dersom både strukturelle og relasjonelle oppgaver skal ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Når ansvar delegeres til enhetsnivå, kan makt bindes opp og nøytraliseres gjennom demokratiske og kommunikative prosesser, men det kan også føre til at uløste samarbeidsutfordringer vekkes til live og skaper konflikter. Spenninger og gamle samarbeidsutfordringer kan «tine opp» (Liedman, 1997) når nye konstellasjoner oppstår. En slik opptining rommer samtidig potensial for nye perspektiver på gamle diskusjoner og for utvikling gjennom kompromisser. Nærhet til beslutningsprosessene kan i seg selv fremme nyorientering og nye forståelser (Elster, 1991; Säljö, 1999). Tilrettelegging for samarbeid om vanskelige eller kontroversielle tema i nettverk kan da representere en «vekker» og gjennom det skape ny

utvikling (Schütz, 2005). Samarbeid i profesjonelle nettverk kan på denne måten både representere utfordringer og gi nye muligheter.

Et sentralt argument for nettverksstyring er samtidig at avgjørelser tas nær de som skal følge opp og som vil føle dem på kroppen. Styring som på denne måten involverer lokal kunnskap kan sikre bedre utnyttelse av både menneskelige og økonomiske ressurser. Involvering av lokale aktører i planlegging og realisering av utdanningspolitiske føringer er dessuten ansett som en grunnpilar i profesjonsfaglig utvikling. Erfaringene fra SUKIP-prosjektet aktualiserer likevel spørsmål om hvorvidt nettverksstyring som strategi har sine begrensninger når det gjelder gjennomføring og måloppnåelse i innovasjoner, der etablering av samarbeid for utvikling av inkluderende praksis er et sentralt mål.

Nasjonal strategi for utvikling av inkluderende praksis

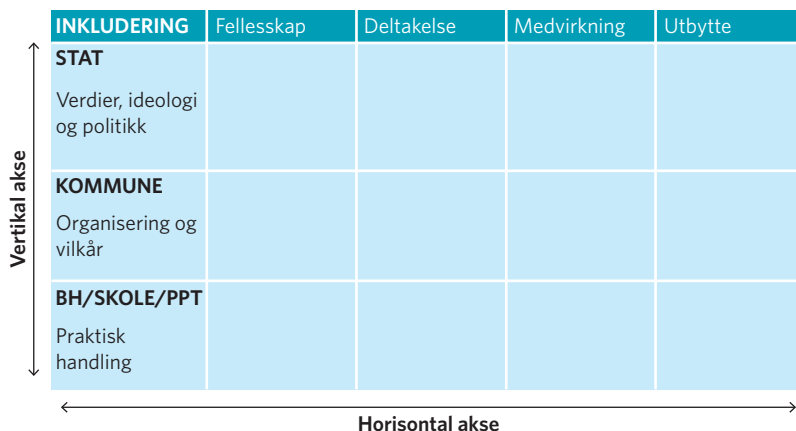
En av Utdanningsdirektoratets (Udir) viktigste oppgaver, er å bidra til implementering av nasjonale reformer i barnehage og skole. Røvik et al. (2014) hevder at en kan finne spor av tre ulike implementeringstilnæringer i Udir sitt arbeid med å realisere reformideer. En tilnærming er den såkalte *hierarkidoktrinen* som karakteriseres av en toppstyrt implementeringsprosess, der detaljstyring og innskrenket frihet nedover i systemet skal bidra til ønsket måloppnåelse. En motsats er *profesjonsdoktrinen*, som forstås mer som en *bottom up*-strategi, der en anerkjenner at «den vet best hvor skoen trykker, som har den på». Den tredje tilnærmingen er *nettverksdoktrinen*, der ulike aktører fra kompetansemiljø, fra eiernivå, samt ledere og ansatte i barnehage og skole bidrar med komplementær kompetanse. Røvik et al. (2014) understreker at det ofte er snakk om en kombinasjon av tilnærminger, men hevder likevel at det er den hierarkiske doktrinen som lenge har vært dominerende i utdanningssektoren, eksempelvis i forbindelse med implementeringen av Kunnskapsløftet.

Når det gjelder de nyeste tilskuddsordningene for lokal kompetanseutvikling i sektoren, ser en imidlertid at Utdanningsdirektoratet primært støtter seg til profesjons- og nettverksdoktrinen, en doktrine som

langt på vei sammenfaller med modellen for nettverksstyring. I Meld. St. 21 (2016–2017) erkjennes det at den viktigste kvalitetsutviklingen skjer lokalt, og at tidligere nasjonale kompetansesatsinger ikke har gitt tilstrekkelig rom for lokale tilpasninger. Meldingen representerer på mange måter opptakten til de nye tilskuddsordningene, der Kompetanseløftet (Utdanningsdirektoratet, 2021) inngår. Når målet for SUKIP er å bidra til utvikling av inkluderende praksis gjennom nye samarbeidsformer, samsvarer det med prinsippene bak Kompetanseløftet der det forutsettes at (1) det allmenne og det spesialpedagogiske tilbudet sees i sammenheng, (2) de valgte innovasjonene utformes innenfor lokal kontekst (3) på bakgrunn av kommunale prioriteringer og (4) i samarbeid med et forskningsmiljø (Utdanningsdirektoratet, 2021).

At utviklingen av inkluderende praksis best gjøres lokalt, støttes av Florian (2014) som hevder at inkludering må forstås kontekstuel, og at en inkluderende praksis derfor kan ta ulike former. Barnehager og skoler er ulike på svært mange måter, og utvikling av en inkluderende praksis må ha det som utgangspunkt. Dette underbygger ideen om en profesjonsdoktrine, nettopp fordi kontekstkunnskap blir viktig. En sentral ambisjon med Kompetanseløftet er å bidra til at det allmenne og det spesialpedagogiske tilbudet sees i sammenheng, og dette må selvsagt også gjelde på enhetsnivå. Men, dersom læreren i barnehage og skole i for stor grad blir premissleverandør for utviklingsarbeidet ved ensidig å støtte seg til sin lokale forståelse, kan dette skape utfordringer for samarbeid på nettverksnivå. Ettersom barnehage, skole og PP-tjeneste påvirker hverandre gjensidig som del av en kommunal oppvekstsektor, vil det være en forutsetning at utviklingen i disse enhetene samordnes. Ut fra dette vil kanskje nettverksstyring være selve nøkkelen til en bærekraftig realisering av Kompetanseløftet. Her er det nettopp forutsatt at ulike aktører skal bringe inn forskjellige perspektiver i et profesjonelt samarbeid innenfor et likeverdig partnerskap.

Samtidig vil praksis på enhetsnivå påvirkes av styring og strukturer på kommunalt nivå, som i sin tur påvirkes av et overordnet statlig nivå. Haug (2014) snakker derfor om en vertikal akse når det gjelder inkludering og inkluderende praksis (jf. figur 1). Mens den horisontaleaksen i skissen peker på kjerneelementer i arbeidet med en inkluderende



Figur 1. Inkluderings horisontale og vertikale akse (fritt etter Haug, 2014)

praksis, peker den vertikale aksene på viktigheten av sammenheng mellom ulike nivå i systemet. For å lykkes med inkludering kreves det en sammenheng fra politisk nivå nasjonalt, via kommunalt nivå og ned til barnehage, skole og PP-tjeneste. På kommunalt nivå må det derfor legges til rette for at praksisnivået gis nødvendige rammebetingelser for utvikling og realisering, samtidig som en må ha en beredskap for at utviklingsarbeid på praksisnivå kan aktualisere dilemma og utfordringer som må løftes og finne sin eventuelle løsning på kommunalt nivå. Den vertikale pila i figuren ovenfor går med andre ord begge veier.

Vi har nå presentert teori og forskning for styring og ledelse, konkret knyttet til såkalt nettverksstyring (Christensen et al., 2021), og vist at dette framstår som den foretrukne strategien fra nasjonalt nivå for lokal kvalitetsutvikling. I den forbindelse har vi holdt fram sentrale utfordringer og muligheter som ligger i slik styring av innovasjoner i praksisfeltet. Videre har vi vist hvordan dette sammenfaller med profilen i SUKIP når det gjelder etablering av samarbeid mellom barnehage/skole og PP-tjeneste som kan støtte utviklingen av kompetanse for inkluderende praksis. Dette danner bakteppet for analyse av datamaterialet, drøfting av resultatene og for å kunne svare på kapitlets todelte problemstilling.

Datamateriale og analyse

Det primære datamaterialet i SUKIP er observasjoner og transkriberte lydopptak fra samarbeidsmøtene knyttet til de ulike delprosjektene, samt transkriberte lydopptak fra ulike (gruppe)intervjuer. Dersom en kobler dette til Haugs (2014) vertikale akse, kan prosjektets primærdata knyttes til det nederste nivået i modellen der de deltakende enhetene befinner seg. Forskergruppen har kontinuerlig foretatt induktive analyser av dette datamaterialet, der ulike problemstillinger har utkrystallisert seg gjennom hele prosjektperioden. Disse problemstillingene er deretter fulgt opp i refleksjonsøkter, intervjuamtaler og/eller i styringsgruppemøter, slik at problemstillingene er løftet opp til neste nivå på den vertikale aksene. Datamaterialet i dette kapitlet knytter seg til dette nivået. Det omfatter prosjektdokumenter (planer, referater, notater), med vekt på sakspapirer og referater fra styringsgruppemøter, samt transkripsjoner etter intervjuamtaler med kommunale ledere på ulike nivå på forskjellige tidspunkt. Det har vært henholdsvis syv og seks møter i de kommunale styringsgruppene i løpet av prosjektperioden 2019–2022. Notatene til styringsgruppemøtene viser hvilke spørsmål forskerne har spilt inn til refleksjon og vurdering, referatene viser i hvilken grad og på hvilken måte disse er blitt vurdert, mens lederintervjuene på ulike måter har gitt utfyllende perspektiver både på arbeidet i styringsgruppen og de vurderingene som er gjort eller ikke gjort av de ulike lederne.

Vi har gjennomført en åpen tematisk analyse med inspirasjon fra Braun og Clarke (2006). Braun et al. (2018) hevder at tematisk analyse bør forstås som et paraplybegrep som rommer ulike tilnærminger der en søker å identifisere mønstre eller tema i kvalitative datasett. Gjennom en induktiv tilnærming til datamaterialet identifiserte vi først noen mønstre og tema som alle kan knyttes til styring og ledelse av innovasjonsarbeidet. Disse temaene har vi kalt *eierskap og motstand*, *felles forståelse*, *autoritet og legitimitet* og *helhetlig vertikal ledelse*. Deretter benyttet vi oss av en mer deduktiv tilnærming til datamaterialet (Tjora, 2018), og med basis i tidligere forskning og teori fant vi da at disse temaene kunne sorteres og presenteres under fire overskrifter. Den første overskriften er *lokal forankring og prioritering*, som primært syntes å være knyttet til skifte av ledere og til partnerskapet forskere–praksisfelt. Ulike former

for motstand oppsto når nye ledere manglet nødvendig eierskap til innovasjonsarbeidet, og når deltakerne i skole/barnehage/PP-tjeneste og forskere hadde ulik forståelse av formålet med innovasjonen. Utfordringer knyttet til manglende felles forståelse av samarbeidet kom også til syne i *forholdet barnehage/skole-PP-tjeneste*, som er den andre overskriften vi har valgt. Den tredje overskriften er *forholdet mellom PP-tjenesten og andre kommunale støttetjenester*. Her kom blant annet spenninger knyttet til autoritet og legitimitet til syne. Den siste overskriften vi har valgt å bruke for resultatpresentasjonen er *forholdet mellom allmennpedagogiske og spesialpedagogiske tiltak og tjenester*. Her framsto behovet for felles forståelse og konsistent styring og ledelse fra topp til bunn i kommunens styringslinje som sentralt.

Resultater

Resultatene blir her både presentert og drøftet under de nevnte overskriftene, ved hjelp av eksempler på dilemma og problemstillinger som har oppstått i løpet av prosjektet. Vi viser samtidig hvordan disse er håndtert innenfor de etablerte nettverksmøtene eller i styringsgruppen, samt hvilken sammenheng som synes å ha vært mellom drøftinger og vedtak i styringsgruppen og prosesser i nettverksmøtene på enhetsnivå. Fokus vil være på styring og ledelse.

Lokal forankring og prioritering

SUKIP hadde helt fra starten god forankring i PP-tjenesten, ettersom deltakelse var basert på PP-tjenestens interesse for å gå inn i et slikt innovasjonsprosjekt. Hvordan og ut fra hvilke kriterier barnehage og skole ble valgt ut, var opp til kommunene. Avtale om prosjektdeltakelse ble signert på kommunalt nivå, og eierne brukte sin styringsrett til å peke ut deltakende enheter. I løpet av prosjektet har det kommet fram at deltakelse fra disse enhetene i ulik grad har vært basert på genuin interesse, og at forankring på enhetsnivå følgelig har vært ulik. Det syntes også å variere hvorvidt og hvordan prioritering av tid og kopling til øvrig utviklingsarbeid ble kommunisert. Dersom det ikke var gjort klart fra overordnet

nivå at SUKIP-prosjektet skulle prioriteres, og det heller ikke ble kommunisert hvordan det kunne sees i sammenheng med andre pågående endringsprosesser, var det nærliggende for en enhetsleder å nedprioritere denne oppgaven. Ved en anledning kom spørsmål om «Hvorfor delta i SUKIP?» mer eller mindre åpent opp i styringsgruppen i en av prosjektkommunene. Da valgte oppvekstansvarlig å gjennomføre et møte med enhetslederne i etterkant. Det kan forstås som en form for «dialogbasert påvirkning» for å gi enhetsleder støtte til å lede endringsarbeidet (Røiseland & Vabo, 2016), noe som syntes å ha ønsket effekt. I alle fall ble arbeidet fulgt opp som planlagt etter dette, og aktuell enhetsleder ga senere uttrykk for å se prosjektet både positivt og i samsvar med øvrige endringsprosesser i egen enhet.

I en av kommunene ble en tilsvarende problematikk løst ved å velge ny prosjektskole etter at prosessene i innovasjonsarbeidet hadde stoppet opp. I denne saken tok forskerne kontakt med oppvekstansvarlig for å finne en løsning. At resultatet ble skifte av prosjektskole, kan kanskje henge sammen både med kriterier for opprinnelig valg av skole og mangelfull oppfølging fra overordnet nivå på et tidligere tidspunkt. Begge situasjonene kan illustrere at nettverkssamarbeid krever både styring og ledelse fra overordnet nivå for å sikre lokal forankring på enhetsnivå.

Ulik involvering og oppfølging når det gjelder prioritering av oppgaver, kan også være en forklaring på at skifte av enhetsledere fikk ulike konsekvenser i de ulike delprosjektene. Vi erfarte at en nytilsatt enhetsleder gikk rett inn i det igangsatte innovasjonsprosjektet, for deretter å videreutvikle det etter hvert som innsikten i prosjektet og kjennskap til egen enhet økte. En annen nytilsatt enhetsleder valgte å delegere ledelse av innovasjonsprosjektet til sin nestleder, samtidig som framdriften i prosjektet av ulike grunner ble vanskelig. I lys av behovet for både styring og ledelse av nettverk, kan forskjellene forstås med utgangspunkt i at førstnevnte enhetsleder fikk klare forventninger og til dels konkret oppfølging av sin leder, mens sistnevnte manglet dette.

Til tross for at begrepene partnerskap og samarbeidsforskning er kontinuerlig presisert i løpet av prosjektet, og det gjentatte ganger er understreket at valg og avgjørelser er kommunenes ansvar, har praksisfeltet i mange sammenhenger etterspurt hva som konkret forventes fra

forskerhold. «Vi forstår ikke helt prosjektet, hva er det dere ønsker at vi skal gjøre, og hvordan?» er spørsmål som flere ganger har dukket opp. Det kan derfor se ut som man tror at det finnes en «oppskrift» for samarbeid om utvikling av inkluderende praksis. Dette kan forstås i lys av andre erfaringer med forskningssamarbeid i utviklingsprosjekt, der særlig ledere og eiere synes å «lytte mest til de fagmiljøene som hevder at det fins predefinerte oppskrifter som kan implementeres» (Hartberg & Havn, 2022, s. 142). I et innovasjonsprosjekt hvor man gjennom samarbeid i et profesjonelt nettverk forventes å utvikle kunnskap og praksis selv, vil en slik innstilling naturligvis være problematisk.

Selv om et likeverdig partnerskap mellom forskere og praktikere er ambisjonen både i SUKIP og i de nasjonale strategiene for kompetanse- og kvalitetsutvikling på utdanningssektoren, vil det gjerne eksistere en ubalanse i forholdet med hensyn til makt og innflytelse. Praksisfeltet tillegger gjerne forskningskompetansen større legitimitet enn egen kompetanse og kontekstkunnskap. Dette har vært en vedvarende utfordring i SUKIP-prosjektet. En PP-leder formulerte det i et intervju ganske presist: «Det har på en måte vært den utfordringen med likeverdighet, det må vi hele tiden komme tilbake til ... at vi har ulike roller, og kommer inn med forskjellige ting.» Samtidig er det klart at de spørsmålene forskerne har valgt å presentere som grunnlag for refleksjon i styringsgruppen eller overfor deltakerne i de profesjonelle nettverkene på enhetsnivå, har hatt betydning for de valgene som er gjort. Det er derfor mulig at forskernes innspill har fått en ikke-intendert styrende funksjon ved at gjennomføringen av prosjektet i kommunene i stor grad er påvirket av forskergruppens kompetanse og vurderinger. Dette er en problematikk som nevnes i forbindelse med Kompetanseløftet (Wendelborg et al., 2022). I SUKIP-prosjektet er slike spørsmål søkt håndtert ved fortløpende kritisk vurdering i forskergruppen, der de kommunale prosjektlederne har bidratt med sin kontekstkunnskap.

Forholdet mellom barnehage/skole og PP-tjeneste

Et kompetanseutviklende samarbeid mellom barnehage/skole og PP-tjenesten med tanke på inkluderende praksis, som er det sentrale i

SUKIP, forutsetter et likeverdig samarbeid mellom disse aktørene. Vi har sett ulike utfordringer i de forskjellige delprosjektene knyttet til dette. Den største utfordringen synes å ha med kapasitet i PP-tjenesten å gjøre. Siden utvikling av inkluderende praksis primært handler om tilrettelegging for alle barn og elever innenfor fellesskapet, kan man si at arbeidet i de profesjonelle nettverkene i SUKIP er knyttet til PP-tjenestens mandat om å bidra til kompetanse- og organisasjonsutvikling. Det er imidlertid en vedvarende utfordring for PP-tjenesten i de fleste kommuner å finne rom for slikt arbeid (Andrews & Hustad, 2022; Fasting & Breilid, 2020), når det kun er sakkyndighetsarbeidet som er gjenstand for rapportering og kvalitetsvurdering. Dette kom klart fram i den ene av SUKIP-kommunene, der rektor sa følgende i et intervju:

Hvis det da er sånn at resultatene på PPT blir målt i antall sakkyndige, når det står svart på hvitt at en del av arbeidet skal være kompetanseheving og organisasjonsutvikling og at lover og forskrifter snakker om inkludering og system arbeid og ... så er det noe krasj der ...

PP-rådgiver selv uttrykte frustrasjon over at denne delen av arbeidet, som gjerne kalles systemarbeid, ikke ble vektlagt fra kommunalt nivå og dermed ofte ble en salderingspost: «Kommunen har jo veldig lite system på henvisning av systemsaker. Dermed har man heller ikke så gode strukturer for hvordan man håndterer det». Dette kan forstås som konfliktfylte krav og forventninger fra ulike nivå og aktører, eller det som Moen og Szulevicz (2022) omtaler som problematisk «utenfrastyring», slik PP-rådgivere selv opplever det. Det framstår som ganske innlysende at en slik utfordring ikke kan løses innenfor de enhetsbaserte nettverkene, men må adresseres til eiernivået i kommunen. SUKIP-prosjektet har imidlertid vist at kommunens organisering på utdanningssektoren i stor grad synes å avgjøre hvorvidt og hvordan dette håndteres. Eksempelvis er det enklere for den kommunen som har felles ledelse for både barnehage/skole og PP-tjeneste å gi samordnede og helhetlige føringer for prioritering av oppgaver og arbeidsmåter.

En annen utfordring knyttet til relasjonen mellom barnehage/skole og PP-tjeneste handler om likeverdighet i hele samarbeidsprosessen. Siden innovasjonsarbeidet i SUKIP handlet om utvikling av praksisen

i barnehage/skole, framsto det som naturlig at henholdsvis barnehage og skole måtte sitte i førersetet for utformingen av innovasjonen knyttet til egen enhet. Samtidig har dette gjort at PP-tjenesten i varierende grad har deltatt i denne fasen. I flere av delprosjektene har partene i fellesskap utviklet designet for nettverkssamarbeidet, og alle fikk dermed et eierforhold til det fra starten av. Men i ett av delprosjektene skapte det utfordringer at skolen utformet prosjektplanen uten å involvere PP-tjenesten. Det innebar også at skolen i realiteten la føringer for både ressursbruk og arbeidsmåte for PP-tjenesten inn mot prosjektet. I forlengelsen av etableringen av samarbeidet ble det da jobbet både med relasjoner og tillitsbygging, og med felles justering av møteformat og -struktur. I denne prosessen bidro ledelsen i kommunen, kommunal prosjektleder og representant for forskergruppen. Denne samordningsprosessen kan forstås som en form for «forhandling» (Røiseland & Vabo, 2016). Begrunnelsen fra kommuneledelsens side for å involvere seg syntes klar, da det i et intervju ble uttrykt at «Dette prosjektet er faktisk kjempeviktig for oss i å utvikle samarbeidet og dynamikken PPT-skole/barnehage videre».

Forholdet mellom PP-tjenesten og andre kommunale støttetjenester

I tillegg til PP-tjenesten har begge kommunene egne kommunale støttetjenester for både barnehage og skole. I begge kommunene har støttetjenesten for barnehagene deltatt i nettverkssamarbeidet, og ressursen herfra har da fungert som et supplement til PP-tjenesten. Lederne har i begge kommunene lagt til rette for slik deltakelse, noe som åpner for at den spesialpedagogiske hjelpen som tjenesten har ansvar for i større grad kan integreres i barnehagens ordinære tilbud, slik rammeplanen forutsetter (Kunnskapsdepartementet, 2017). Dette har likevel vist seg å være utfordrende, til tross for at det slik er lagt til rette for samarbeid, og at det er et relativt avklart forhold mellom mandatet til denne tjenesten og mandatet til PP-tjenesten.

Når det gjelder den kommunale støttetjenesten knyttet til skole, er situasjonen imidlertid mer utfordrende. Denne støttetjenesten yter langt på vei tjenester som sammenfaller med de PP-tjenesten er forpliktet på

gjennom lovverket. Dessuten har den andre rammebetingelser for sitt arbeid enn PP-tjenesten, ettersom den ikke er bundet av et bestemt mandat for sine oppgaver og arbeidsmåter fra kommunens side. PP-tjenesten er imidlertid bundet av klare og tidkrevende saksbehandlingsregler. En slik ulikhet i forutsetninger kan skape spenninger mellom tjenestene, noe vi har sett eksempler på i den ene av prosjektkommunene. Støttetjenesten i denne kommunen understreker at de yter tjenester i et «mellomrom» som ikke dekkes av lovverket, og slik sett ikke «tar noe fra PPT», men signaliserer samtidig klart den frie rollen ved å si at de kan «jobbe 24/7 365 dager i året, med syv minutters utrykningstid også på julaften og nyttårsaften», noe PP-tjenesten ikke kan. Slik kan den forstås som et supplement til PP-tjenesten, og til tross for de nevnte spenningene i forholdet mellom tjenestene peker PP-tjenesten selv på verdien av å ha en slik «tilleggstjeneste». Det må samtidig nevnes at PP-tjenesten i den aktuelle kommunen under prosjektperioden hadde utfordringer med vakanser og sykemeldinger både på leder- og rådgivernivå. Slike utfordringer kan forklare hvorfor det var krevende å komme i posisjon overfor lærerne. Den kommunale støttetjenesten tok i denne situasjonen et større ansvar for rådgivning av lærerne, slik at delprosjektet i SUKIP ble holdt i gang tross en vanskelig periode for PP-tjenesten. Samtidig ser vi at en slik forskyvning av tyngde og kraft i samarbeidet kan ha bidratt til å forsterke den eksisterende asymmetrien i forholdet tjenestene. Behovet for både oppgaveavklaring og ytterligere tilrettelegging for samarbeid mellom tjenestene synes å være til stede.

De nevnte dilemmaene knyttet til forholdet mellom disse tjenestene var krevende å håndtere innenfor de enhetsbaserte nettverksmøtene, og ble derfor presentert for styringsgruppen i den aktuelle kommunen ved flere anledninger. At dilemmaene ikke var nye for kommunen kommer fram i et intervju med kommuneledelsen i følgende uttalelse:

Jeg diskuterte dette faktisk med en skoleforsker, som mente at enhver kommune burde ha en sånn, kall det gjerne uavhengig enhet, som utfordrer både skoleledelse, PPT og andre. Så har jeg jo selv også filosofert over dette, og vi har hatt noen runder på det i 11 år faktisk. Det har vært oppe til diskusjon om [tjenesten] og PPT burde være samme organisasjon, og jeg har kommet til «nei». Men jeg ser jo at det er noen utfordringer med det [...] absolutt.

Utfordringene som her beskrives er ikke unike, men samsvarer med erfaringene fra andre kommuner (Nergaard & Jahnsen, 2022). I samarbeid mellom PP-tjenesten og barnehage/skole for utvikling av en inkluderende praksis, representerer det imidlertid et stort tankekors når eksistensen av slike kommunale støttetjenester kan hemme PP-tjenesten i å innfri den ene delen av sitt lovpålagte mandat (Fasting & Breilid, 2020).

Forholdet mellom allmennpedagogiske og spesialpedagogiske tiltak og tjenester

At det allmennpedagogiske tilbudet har stått sentralt i SUKIP-prosjektet kan ha resultert i at problemstillinger knyttet til elever med spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning i flere av delprosjektene er holdt utenfor samarbeidet innenfor de etablerte nettverkene. I et av delprosjektene kom det fram at aktørene trodde at dette var ønsket fra forskernes side, selv om det aldri var uttalt. Det kan tolkes som et utslag av en forståelse av at allmennpedagogiske og spesialpedagogiske tiltak og problemstillinger tilhører ulike verdener, i samsvar med noe av systemkritikken i Nordahl-rapporten (Nordahl et al., 2018). I så fall vil det representere en forståelse som ikke harmonerer verken med grunnlagstenkningen i SUKIP eller i Kompetanseløftet. Det innebærer samtidig en risiko for at spesialpedagogisk kompetanse og innsikt ekskluderes fra allmennpedagogisk praksis. Spørsmål rundt dette er på ulike tidspunkt tatt opp til refleksjon både med enhetsledere og med nettverkene, siden slike problemstillinger kan håndteres av profesjonelle nettverk på enhetsnivå.

Samtidig henger dette sammen med hvordan man på kommunalt nivå håndterer spesialpedagogiske tiltak og tjenester som del av det samlede pedagogiske tilbudet innen barnehage og skole, jamfør Haugs (2014) vertikale akse knyttet til inkludering. Når ansvaret for det ordinære og det spesialpedagogiske er splittet i ulike etater, som i den ene SUKIP-kommunen, får dette store konsekvenser for handlingsrommet til profesjonelle nettverk på enhetsnivå som skal samarbeide om å fremme en inkluderende praksis. Enhetsledere kan for eksempel oppleve konflikt mellom prioritering av utviklingsprosjekter initiert fra enhet for barnehage/skole og et prosjekt som SUKIP, og kanskje senere tiltak innenfor Kompetanseløftet.

De ulike etatslederne kan selv finne det vanskelig å se sammenhengen mellom utviklingsoppgaver knyttet til barnehage/skole rent generelt og utvikling av en inkluderende praksis, til tross for at inkludering fra nasjonalt nivå er framholdt som et grunnleggende prinsipp for virksomheten i barnehage og skole. En PP-rådgiver formulerte utfordringen slik i et intervju:

Vi har jo en kommune som liksom har laget en skoleetat i en svær silo og så en spesialpedagogisk etat i en annen svær silo, og så må du ganske høyt opp for å finne overbygningen der, ikke sant. [...] jeg tror jo at måten å jobbe på og den dype forståelsen er minst like aktuell i skolesiloen som i den spesialpedagogiske siloen ...

Et manglende blikk for denne sammenhengen på kommunalt nivå, vil naturligvis påvirke styring og ledelse av nettverksarbeidet på enhetsnivå og gi enhetslederne vanskelige prioriteringsutfordringer. Dette gjør seg ekstra sterkt gjeldende når det gjelder styring og ledelse av PP-tjenesten. Det hjelper lite om leder for PP-tjenesten formidler at forebyggende arbeid knyttet til utvikling av det allmennpedagogiske tilbudet med sikte på inkludering skal være en prioritert oppgave, dersom dette ikke harmoneres med de tjenestene som barnehage og skole etterspør. Det forutsetter at enhetslederne får signaler fra sine ledere om å redusere etterspørselen etter sakkyndige vurderinger til fordel for samarbeid med PP-tjenesten om kompetanse- og organisasjonsutvikling. I store kommuner der ledelsen er splittet på kommunalt nivå, stiller dette spesielle krav til samarbeid også på overordnet nivå. Helt konkret kan utfordringen illustreres med sammensetningen av styringsgruppen. I den aktuelle kommunen var det nødvendig å få gjennomslag for at det var utilstrekkelig at kun leder for spesialpedagogiske tjenester deltok, selv om det var tenkt i utgangspunktet. Også ledere på mer overordnet nivå for barnehage og skole måtte delta i styringsgruppen, hvis det skulle være mulig å realisere et samarbeid mellom PP-tjenesten og barnehage/skole som reelt sett kunne bidra til mer inkluderende praksis.

Oppsummerende diskusjon og refleksjoner

Vi har nå presentert og drøftet erfaringer knyttet til ledelse og styring av SUKIP-prosjektet ut fra fire tema som har utkrystallisert seg gjennom

analysen av datamaterialet. Drøftingen er relatert til såkalt nettverksstyring, fordi den i dag framstår som en foretrukket strategi for utviklingsarbeid på utdanningssektoren (Wendelborg et al., 2022). Vi har videre vist at prosjektets mål om å etablere et samarbeid mellom barnehage/skole og PP-tjeneste som kan støtte utviklingen av kompetanse for inkluderende praksis samsvarer med målet for Kompetanseløftet, og at det ser ut som Udir også her støtter seg både på profesjonsdoktrinen og nettverksdoktrinen (Røvik et al., 2014). Vi vil derfor oppsummere erfaringene fra SUKIP i lys av slike styringsstrategier, og presentere noen refleksjoner knyttet til nettverksstyring som styringsmodell når det gjelder utvikling av samarbeid for inkluderende praksis.

Gjennom analyse av et datamateriale fra to kommuner har vi sett at styring gjennom nettverk har bidratt til forankring og til ansvarliggjøring av aktører på enhetsnivå. Vi mener også å ha sett at enhetene i de to kommunene i stor grad har maktet å forankre og gjøre prosjektet til sitt eget ved å operasjonalisere målene og *oversette* dem til lokal kontekst. Siden verken ambisjonene om kompetanseutvikling gjennom samarbeid eller inkluderende praksis er tilstrekkelig operasjonalisert og konkretisert, betinger realisering et lokalt *translasjonsarbeid*. Det framstår altså som nødvendig at slike profesjonelle nettverk besitter en form for *oversetterkompetanse* (Røvik et al., 2014). Dette har vi sett gode eksempler på i våre to kommuner. I et av delprosjektene har kommunal prosjektleder representert en avgjørende støtte både for utvikling av innovasjonsprosjektet og for reetablering etter at både koronarestriksjoner og utskifting av personale krevde justering og omstart av delprosjektet. Å ha tilgang til en slik kombinasjon av kunnskap om kontekst og utviklingsarbeid har derfor vist seg å være verdifull. Vi har også sett at flere av problemstillingene som har dukket opp undervegs kunne håndteres innenfor profesjonelle nettverk på enhetsnivå, noen ganger med støtte fra forskerhold. Samtidig har framdriften i prosjektet forutsatt at arbeidet er prioritert av enhetslederne. Og vi har sett at det har vært avhengig av både styring og ledelse fra overordnet nivå, ikke minst for å sikre at man på enhetsnivå ser sammenhengen med annet pågående utviklingsarbeid. Enhetslederne trenger en slik «ryggdekning» og oppfølging også for å kunne motivere sine medarbeidere.

Nettverksstyring som styringsmodell på kommunalt nivå har imidlertid også satt lys på noen dilemma i det lokale samarbeidet som ledere på enhetsnivå verken har myndighet eller legitimitet til å ta hånd om. Blant annet kan nettverksstyring være dysfunksjonelt i møte med krevende samarbeidsutfordringer. Flere kommunale aktører kan både ha kompetanse på og ambisjoner om å gjøre seg gjeldende innenfor de etablerte nettverkene knyttet til barnehage og skole. Datamaterialet i SUKIP kan forstås slik at nettverksstyring som modell har bidratt til å tydeliggjøre og til dels virvle opp slike utfordringer som må løses på kommunalt nivå. Eksempel på dette er eksistensen av kommunale støttetjenester for skolene som er ment som et supplement til PP-tjenesten og andre kommunale tjenester. På tross av gode intensjoner ser vi at disse tjenestene, delvis på grunn av sin frie og uavklarte stilling, kan skape utfordringer for PP-tjenestens oppfølging av sitt lovhjemlede mandat om å bistå med kompetanse- og utviklingsutvikling. Etter vår vurdering er det behov for å ta tak i denne utfordringen.

Selv om nettverksmodellen, til tross for visse problematiske sider, har vist seg funksjonell på enhetsnivå, synes det altså nødvendig å erkjenne at en del problemstillinger må løses på det kommunale styringsnivået. Det framstår som avgjørende at man på kommunalt nivå er forberedt på at endringsprosesser innenfor profesjonelle nettverk på enhetsnivå alltid vil føre med seg problemstillinger som må håndteres på et overordnet nivå. Kommunen bør derfor etter vår vurdering ha en form for «beredskap» for å håndtere slike utfordringer, uavhengig av kommunal organisering. Det følger blant annet av prinsippet om dobbeltkretslæring (Argyris & Schön, 1974) som forutsetter parallelle, kontinuerlige og dynamiske prosesser på alle nivå der læringssløyferne går både vertikalt og horisontalt. Læringssløyfer mellom nivåene handler ikke bare om å håndtere og legge til rette for organisatoriske rammebetingelser. Dersom utviklingen av en inkluderende praksis i for stor grad delegeres til praksisnivået i den vertikale aksene (Haug, 2014) vil dette kunne «hindre en dypere og mer kritisk refleksjon over premisene for alle barn og unges muligheter for likeverdige opplæring» (Fasting & Breilid, 2020, s. 5).

Hvorvidt «løsningen» innebærer styring gjennom nettverk også på det kommunale nivået, er imidlertid usikkert. I mindre kommuner, med en oversiktlig struktur og et lite antall enheter innen skole og barnehage,

kan det hende at det vil være tjenlig. Da vil kanskje flere av dilemmaene og utfordringene vi har beskrevet i SUKIP finne sin løsning i et profesjonsfaglig fellesskap mellom enhetsledere og kommunal ledelse. De fleste kommuner opererer med ledernetverk mellom rektorer og barnehagestyrere, og det kan kanskje ligge et uutnyttet potensial i å gi slike ledernetverk en rolle som kollektivt konsensus- og beslutningsorgan. En slik ansvarliggjøring kunne avlaste kommunal oppvekstledelse, samtidig som ledernetverket med sitt kjennskap til de konkrete utfordringene på enhetsnivå vil kunne fatte beslutninger med forankring og legitimitet i enhetene. Da vil en kunne ivareta den vertikale dimensjonen i en inkluderende kommunal praksis (Haug, 2014).

I en større organisasjon, slik som den ene av SUKIP-kommunene, er det imidlertid mindre sannsynlig at en slik modell vil fungere. Nettverkene vil bli for store og dermed dysfunksjonelle når det gjelder å komme fram til konsensus som grunnlag for beslutninger. Da framstår det som en utfordring både å bringe konkrete erfaringer og vurderinger fra enhetsnivå fram til det kommunale beslutningsnivået og få til et reelt samarbeid på dette nivået. Men som vi har vist til, vil dette uansett være nødvendig dersom man ønsker å redusere omfanget av spesialpedagogiske tiltak og spesialundervisning. Det krever samordnet innsats fra overordnet nivå dersom PP-tjenestens kompetanse og kapasitet skal kunne utnyttes og utvikles. Etablering av profesjonelle nettverk på enhetsnivå vil i realiteten ikke være tilstrekkelig, med mindre det støttes og følges opp av leder- og eiernivået. Etter vår mening er det viktig å ta med seg disse erfaringene fra SUKIP inn i arbeidet med Kompetanseløftet. Det framstår som avgjørende at man makter å se det samlede utviklingsarbeidet i barnehage, skole og PP-tjeneste under ett, og slik sikre at et sentralt prinsipp som inkludering kan være førende for endringsarbeid både innenfor det allmennpedagogiske og det mer tradisjonelle spesialpedagogiske.

Referanser

Andrews, T., Lødding, B., Fylling, I. & Hustad, B.-C. (2018). *Kompetanseutvikling i et mangfoldig landskap. Om virkninger av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten* (NF-rapport nr. 7/2018). Nordlandsforskning, Nord universitet & NIFU.

- Andrews, T. M. & Hustad, B.-C. (2022). *Bemanning i PP-tjenesten: Tilstrekkelig til å oppfylle tjenestens mandat?* Nordlandsforskning. <https://nforsk.brage.unit.no/nforsk-xmlui/handle/11250/3030768>
- Argyris, C. & Schön, D. A. (1974). *Theory in practice: Increasing professional effectiveness*. Jossey-Bass.
- Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager* (LOV-2005-06-17-64). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64>
- Barneombudet. (2017). *Uten mål og mening. Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. <http://barneombudet.no/for-voksne/vare-publikasjoner/uten-mal-og-mening/>
- Bjørkquist, C. (2001). *Nye organisasjonsformer. Governance-perspektivet – en fruktbar tilnærming i en norsk kontekst?* (Arbeidsrapport nr. 2). Høgskolen i Østfold.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qpo630a>
- Braun, V., Clarke, V., Terry, G. & Hayfield, N. (2018). Thematic analysis. I P. Liamputtong (Red.), *Handbook of research methods in health and social sciences* (s. 843–860). Springer.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Universitetsforlaget.
- Elster, J. (1991). *Argumenter og forhandlinger. Om strategisk bruk av kommunikatív atferd*. LOS-senteret.
- Fasting, R. & Breilid, N. (2020). PP-tjenesten som inkluderingsagent: Retorikk eller handling? *Psykologi i kommunen*, (3). <https://psykisk-kommune.no/fagartikkel/pp-tjenesten-som-inkluderingsagent-retorikk-eller-handling/19.157>
- Florian, L. (2014). What counts as evidence of inclusive education? *European Journal of Special Needs Education*, 29(3), 286–294.
- Hartberg, E. W. & Havn, H. (2022). Roller og samskaping i skoleutvikling. I K. Helstad & S. Mausethagen (Red.), *Skoleutvikling i forskning, politikk og praksis* (s. 134–151). Cappelen Damm Akademisk.
- Haug, P. (2014). *Dette vet vi om inkludering*. Gyldendal Akademisk.
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Rammeplan for banehagen. Forskrift om rammeplan for banehagens innhold og oppgaver*. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan-for-banehagen/>
- Liedman, S. E. (1997). *I skuggen av framtiden: Modernitetens idéhistoria*. Bonnier Alba.
- Linblad, S. & Popkewitz, T. S. (2000). *Public discourses on education governance and social integration and exclusion: Analyses of policy texts in European contexts*. Uppsala Reports on Education.
- Mausethagen, S. & Hermansen, H. (2022). Desentralisert skoleutvikling i et historisk perspektiv – back to the 80s? I K. Helstad & S. Mausethagen (Red.), *Skoleutvikling i forskning, politikk og praksis* (s. 35–54). Cappelen Damm Akademisk.

- Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-18-20102011/id639487/>
- Meld. St. 21 (2016–2017). *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20162017/id2544344/>
- Meld. St. 6 (2019–2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/>
- Moen, T., Rismark, M., Samuelsen, A. S. & Sølvberg, A. M. (2018). The Norwegian Educational Psychological Service: A systematic review of research from the period 2000–2015. *Nordic Studies in Education*, 38(2), 101–117. <https://doi.org/10.18261/issn.1891-5949-2018-02-02>
- Moen, T. & Szulewicz, T. (2022). Norske og danske PP-rådgiveres opplevelse av «utenfrastyring»: En kvalitativ studie. *Psykologi i kommunen*, (4). <https://psykisk-kommune.no/fagartikkel/norske-og-danske-pp-radgiveres-opplevelse-av-utenfrastyring-en-kvalitativ-studie/19.251>
- Nergaard, S. E. & Jahnsen, H. (2022). Samarbeid for inkluderende klassemiljø. En drøfting av et kommunalt initiert tiltak for økt inkludering i skolen. I G. Skeie, H. Fandrem & S. E. Ohna (Red.), *Hvordan arbeide med elevmangfold?* (s. 96–128). Fagbokforlaget. <https://doi.org/10.55669/0a100305>
- Nordahl, T., mfl. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Fagbokforlaget.
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). Lovdata. <https://lovdata.no/1998-07-17-61>
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A., Eilertsen, T. V. & Lund, T. (2014). «Hvor har de det fra, og hva gjør de med det?» Utdanningsdirektoratet som innhenter, oversetter og iverksetter av reformideer. I K. A. Røvik, T. V. Eilertsen & E. M. Furu (Red.), *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 87–120). Cappelen Damm Akademisk.
- Schütz, A. (2005). *Hverdagslivets sosiologi*. Hans Reitzels forlag.
- St.meld. nr. 44 (1982–1983). *Om Maktutredningen*. Statsministerens kontor.
- Säljö, R. (1999). Learning as the use of tools: A sociocultural perspective on the human technology link. I K. Littleton & P. Light (Red.), *Learning with computers. Analysing productive interaction* (s. 144–161). Routledge.
- Tjora, A. (2018). *Viten skapt. Kvalitativ analyse og teoriutvikling*. Cappelen Damm Akademisk.
- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanselofet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/>

- Wendelborg, C., Kittelsaa, A. & Caspersen, J. (2017). *Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse? Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen*. NTNU Samfunnsforskning. <https://samforsk.no/Publikasjoner/2017/Rapport%20Rett%20til%20spesialundervisning%20eller%20rett%20til%20deltakelse%2019%20juni%20WEB.pdf>
- Wendelborg, C., Gjerustad, C., Andrews, T., Caspersen, J. & Smedsrud, J. (2022). *Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Delrapport 1*. NIFU, Nordlandsforskning & NTNU Samfunnsforskning. <https://samforsk.no/publikasjoner/evaluering-av-kompetanseløftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis-delrapport-1>