

En skoleeiers føringer for tilpasset opplæring: forståelser, hensikter og praktisering

Sammendrag

Artikkelen utforsker føringer for prinsippet om tilpasset opplæring i en kommunal skoleeiers plan. Føringene ble gitt til skolene i forkant av den nye læreplanen *Fagfornyelsen* (LK20). Funntyder på at skoleeieren primært legger sentrale styringstekster til grunn for sine føringer, som omhandler både forståelser, hensikter og praktisering av prinsippet. Videre viser funn at læreren gis en fremtredende posisjon i utvikling og utøvelse av god praksis på området, at skoleledelsen gis en mer tilbaketrukket tilretteleggerposisjon, og at skoleeierens rolle ikke gis oppmerksomhet. Basert på studiens funn diskuteres tre aspekter ved føringene som kan få innvirkning på skolens utviklingsarbeid og praktisering av tilpasset opplæring.

Nøkkelord: Tilpasset opplæring, LK20, skoleeiernivået, styringslogikk, standardisering

The article explores guidelines for adapted education in a municipal school owner's plan. The guidelines were given to the schools ahead of the new reform, the Renewal of the Knowledge Promotion Reform (LK20). Findings indicate that the school owner's guidelines primarily were based on policy documents issued by the Central Educational Authorities and cover both understandings, intentions and practising of adapted education. Furthermore, findings show that the teacher is given a prominent position in the development and implementation of good practice within the area, that the school leadership is given a more withdrawn facilitator role, and that the school owner's role is not given attention. Based on the study's findings, three aspects of the guidelines are discussed, which may impact the school's development work and the practice of adapted education.

Keywords: Adapted education, LK20, school owner, governing logic, standardising

Introduksjon

Det er få klare nasjonale føringer for hvordan tilpasset opplæring skal håndteres, og hvilke føringer skoleeiere legger til grunn for tilpasning i praksis, har i mindre grad blitt behandlet i tidligere norsk forskning (Buli-Holmberg et al., 2015), og i særdeleshet føringer for tilpasning i forkant av LK20. Tidligere forskning viser imidlertid at det varierer hvordan kommuner

følger opp nasjonale retningslinjer om tilpasset opplæring gjennom lokale styringsdokumenter (Engelsen, 2008; Nordahl et al., 2018). Med dette som utgangspunkt utforsker vi i denne artikkelen hvilke føringer skoleeiernivået gir skolene for tilpasset opplæring før de tar i bruk LK20. En skoleeiers plan for kvalitet og struktur i skolen, der tilpasset opplæring inngår som et nøkkelområde utgjør artikkelens datagrunnlag, og Goodlads (1979) læreplanteoretiske begrepsystem anvendes som analytisk rammeverk. Forskningsspørsmålet er: Hvilke føringer gir en skoleeier for tilpasset opplæring, og hva ligger til grunn for føringene? Føringer forstås vidt; det kan dreie seg om retningslinjer, forklaringer, råd, krav, anbefalinger, anvisninger og prosedyrer for skolens håndtering av tilpasset opplæring.

Først redegjør vi for diskurser om tilpasset opplæring og forskning med relevans for studien. Så presenterer vi bakgrunnen og konteksten og hvordan vi bruker Goodlads (1979) begrepsystem. Deretter redegjør vi for metodiske tilnærminger før vi presenterer funn. Til slutt diskuterer vi funnene opp mot problemstillingen og relevant litteratur og konkluderer.

Tilpasset opplæring som et lovfestet prinsipp og politisk begrep

Prinsippet om tilpasset opplæring slår fast at alle elever har rett til en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger (Opplæringsloven, 1998, § 1-3). Jenssen og Lillejord (2009) viser at tilpasset opplæring som politisk begrep gis ulikt innhold av forskjellige regjeringer når skolen skal reformeres og rustes til endrede betingelser, og i en undersøkelse av stortingsmeldinger fra 1976 til 2009 tydeliggjør forskerne hvordan tilpasset opplæring gjennom fire epoker har omhandlet integrering, inkludering, individualisering og fellesskap og undervisningskvalitet, og dermed begrepets mangetydighet.

Når vi studerer hva som kjennetegner meningsinnholdet til tilpasset opplæring i stortingsmeldinger i perioden 2010–2020, kan det synes som at tilpasset opplæring som fellesskap og undervisningskvalitet opprettholdes frem til regjeringsskiftet i 2013. Meldingerⁱ i perioden 2010–2013 uttrykker for eksempel at tilpasset opplæring er universelle tiltak for å sikre elevenes læringsutbytte, og skal foregå innenfor fellesskapet for å ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet. Fellesskapsaspektet ser også ut til å opprettholdes i meldingerⁱⁱ fra perioden 2013–2020, men meningsinnholdet til tilpasset opplæring synes å indikere en mer individualisert tilnærming. Det fremkommer blant annet at inkluderende læringsmiljø bidrar til å øke elevenes faglige prestasjoner, at tilpasset opplæring stimulerer hver enkelt elev til høyest mulig grad av måloppnåelse, at dybdelæring er differensiert undervisningen for elever med stort læringspotensial, at én-til-én-undervisning er en form for intensiv opplæring, og at korte kurs er individuelt tilpasset opplæring. Slik sett synes meldinger etter 2013, som LK20

bygger på, å gjenspeile en politisk dreining av tilpasset opplæring mot en tydeliggjøring av individuelle læreforutsetninger innenfor et inkluderende læringsfellesskap. Tilnærmingen gjenspeiles også i Overordnet del (Kunnskapsdepartementet, 2017), som slår fast at opplæringen skal ivareta både fellesskapet og den enkelte elev.

Dreiningen kan reflektere endringer i det utdanningspolitiske landskapet med et politisk styringssystem som har oppmerksomhet på resultatorientering, måling av prestasjoner, forventninger om kvalitetsutvikling og ansvarliggjøring av skoleeiere og skoler (Aasen et al., 2015; Ottesen et al., 2019). Bjørnsrud og Nilsen (2021) stiller spørsmål om den økte vektleggingen av mål- og resultatstyring, med tilhørende kontrollfunksjon i Kunnskapsløftet (K06), videreføres i LK20 som en instrumentelt orientert praksis for å oppnå forhåndsgitte mål. I LK20, med Meld. St. 21 (2016–2017), legges det føringer for samarbeid mellom skoleeieren og skolene. Meldingen tematiserer skolelederens handlingsrom når det gjelder å legge til rette for tilpasset opplæring, men ikke overfor skoleeiere, noe som ifølge Berg (2021) kan forstås som at mer makt legges til staten og skoleeieren. Dersom det er slik, vil sterkere styring kunne skje på bekostning av skoleledere og lærere og påvirke betingelsene for lokalt læreplanarbeid (Ballangrud, 2022) inkludert arbeidet med tilpasning av opplæringen. Hvilken autonomi og støtte skolene reelt får i det lokale arbeidet med tilpasning, er derfor ikke gitt. Det som likevel synes å være reelt, er at sentrale styringstekster som ligger til grunn for LK20, gir lærerne en mer fremskutt posisjon som endringsagenter sammenlignet med K06, der skolelederne ble ansett som sentrale endringsagenter (Prøitz et al., 2019).

Tilpasset opplæring på skoleeier- og skolenivå

En politisk målsetting med K06 var å satse på tilpasset opplæring for å redusere behovet for spesialundervisning (Nordahl & Hausstätter, 2009). Meld. St. 31 (2007–2008) stilte krav til skoleeiernivået om å ta ansvar for realiseringen av prinsippet (Dale et al., 2011). Engelsen (2008) fant imidlertid at skoleeiernivået i liten grad utnyttet handlingsrommet ved å kopiere terminologi og kommunikasjonsstruktur fra sentrale styringstekster. Det medførte at lokale styringstekster ble lojale oppfølgere av overordnede styringssignaler, uten at tilpasset opplæring ble konkretisert og realiseringen ble overlatt til skolene.

Uttrykket *Et rom for alle – blikk for den enkelte* (Bjørnsrud & Nilsen, 2008; Dale & Wærness, 2003) reflekterer tilpasningens mangetydighet og at forskningslitteraturen skiller mellom en *smal* og en *vid* forståelse. En *smal* forståelse vektlegger individualisert undervisning tilpasset enkeltelevens behov, mens en *vid* forståelse vektlegger i større grad fellesskapet og det kollektive (Bachmann & Haug, 2006). Forskere peker på at forståelsene

ikke utelukker hverandre, men indikerer hvor tyngdepunktet i forståelsen av begrepet ligger, og at den smale tilnærmingen synes å dominere i skolen (Nordahl & Hausstätter 2009; Nordahl & Overland, 2015). Forskning på skolenes håndtering av tilpasset opplæring identifiserer at arbeidet i hovedsak preges av individualistiske skolekulturer, og rektorer ser ut til å ta lite ansvar for å utvikle felles forståelse for prinsippet (Buli-Holmberg et al., 2015). Bjørnsrud og Nilsen (2021) hevder at det å realisere prinsippet om tilpasset opplæring for samtlige elever er en sentral utfordring i LK20, og ansvaret ligger på alle nivåer i opplæringssystemet. Paulsen (2019) omtaler nivåene som en pedagogisk verdikjede og peker på behovet for å styrke koblingene mellom de ulike nivåene for kvalitetsutvikling i skoler. Bjørnsrud og Nilsen (2021) argumenterer for at arbeidet med tilpasset opplæring bør skje i et samspill mellom individ- og systemfaktorer, at kommuner konkretiserer regelverket, veileder og tilrettelegger for skolenes arbeid, og at skolelederne søker å utvikle en skole- og læringskultur der lærere erfarer et reelt skjønns- og handlingsrom i overveielser og valg knyttet til hvilken tilpasning som passer eleven best.

Bakgrunn og kontekst

Empirisk er artikkelen forankret i et treårig forskningsprosjekt innenfor ordningen Offentlig sektor-ph.d. (Forskningsrådet, 2019). I prosjektet samarbeider artikkelens førsteforfatter (heretter kalt forsker) og skoleeieren i en middels stor bykommune om å bygge relevant og anvendbar kunnskap og kompetanse, som kan møte behov for kvalitetsutvikling innen området tilpasset opplæring. Prosjektet består av en studie som anvender et aksjonsforskningsdesign der et utvalg skoler arbeider med å videreutvikle kvalitet i praktiseringen av prinsippet gjennom å bruke skoleeierens plan for kvalitet og struktur som ressurs. Hensikten med denne artikkelen er å utvikle kunnskap som kan være til nytte for involverte aktører i det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet.

Bakgrunnen for planen er kommunens økende omfang av spesialundervisning etter innføringen av K06. Kommunale styringsdokumenter slår fast at kommunens avdeling for oppvekst og utdanning (her omtalt skoleeieren) skal utarbeide en plan for å kvalitetssikre barn og unges opplæringstilbud. I tillegg peker styringsdokumentene på tilpasset opplæring som et nøkkelområde i plan- og kvalitetsarbeidet for å imøtekomme økningen av spesialundervisning. Skoleeieren opprettet ei tverrfaglig arbeidsgruppe for å lage planen, som ble vedtatt av kommunestyret i 2019. Planen inngår i skoleeierens system for kvalitetsutvikling og har til hensikt å fungere retningsgivende og støttende, sentrert rundt å sikre felles forståelser for begrepene tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Goodlads begrepssystem

Goodlads (1979) læreplanteoretiske begrepssystem er et redskap for å undersøke læreplanarbeid. Vi finner at begrepssystemet også er egnet som en teoretisk basis for å belyse hvilke føringer skoleeieren gir når tilpasset opplæring skal realiseres. Når det gjelder læreplananalyser, opererer Goodlad (1979) med tre fenomener: det substansielle, det sosialpolitiske og det teknisk-profesjonelle. Inndelingen i fenomener, som kan forstås som sider ved læreplanen, må forstås teoretisk. Goodlad forklarer at «they may be conceptualized separately for purposes of study, but they are inseparable in practice» (1979, s. 17). Den substansielle siden ved læreplanen refererer til læreplanens innhold. Den sosialpolitiske siden omhandler læreplanens hvorfor. Den teknisk-profesjonelle siden handler om hvordan læreplanen omsettes til handlinger, og er dermed knyttet til praktiseringen av læreplanen.

I analysen av skoleeierens føringer for tilpasset opplæring legger vi til grunn at også begreper har en substansiell, en sosialpolitisk og en teknisk-profesjonell side (Olsen, 2010). Den substansielle siden ved tilpasset opplæring dreier seg om begrepets innhold, det vil si begrepets *hva*. Føringer om innhold vil da måtte dreie seg om hva tilpasset opplæring er, det vil si føringer for forståelse av begrepet. Dernest vil den sosialpolitiske siden ved tilpasset opplæring være knyttet til begrepets *hvorfor* og dermed handle om begrunnelser for tilpasset opplæring som et nøkkelområde i kvalitetsutviklingen av skolen. Den siste siden ved tilpasset opplæring, den teknisk-profesjonelle, vil dreie seg om skoleeierens føringer for *hvordan* tilpasset opplæring skal praktiseres.

Goodlads (1979) begrepssystem synliggjør også nivåer for beslutninger i læreplanprosesser. Nivåene kan ses ut fra et aktørperspektiv, der det dreier seg om aktører på samfunnsnivå, institusjonsnivå, undervisningsnivå og personlig nivå. Her forstår vi samfunnsnivået som nivået hvor det produseres sentrale styringstekster, der tilpasset opplæring inngår både politisk og juridisk. Institusjonsnivået forstår vi som skoleeieren, som legger føringer for tilpasset opplæring i sin kvalitetsutviklingsplan. Skolene forstår vi som undervisningsnivået og har ansvar for at planens intensjoner omsettes og praktiseres. Inndelingen i beslutningsnivåer hjelper oss å synliggjøre at studien avgrenses til institusjonsnivået, siden vi er opptatt av hva slags føringer skoleeiernivået gir skolene for tilpasset opplæring.

Metodisk tilnærming

Studien har et kvalitativt design og utforsker en skoleeiers føringer for tilpasset opplæring og hva som ligger til grunn for føringene. Sagt på en annen måte har vi forsøkt å utvikle utvidet

kunnskap om fenomenet *føringer for tilpasset opplæring* gjennom å gjøre en kvalitativ innholdsanalyse (Berg & Lune, 2012) av skoleeierens plan.

Skoleeierens plan er strategisk valgt med bakgrunn i at undersøkelsen, som vi har redegjort for, inngår i et prosjekt innenfor ordningen Offentlig sektor-ph.d., som anvender et aksjonsforskningsdesign. Formålet med forskningen er generering av relevant og anvendbar kunnskap og kompetanse for skoleeierens kvalitetsarbeid gjennom et samarbeid mellom skoleeieren og forskeren. Artikkelen vil derfor deles med skoleeieren med hensikt om at den kan brukes som kunnskapsgrunnlag i videre kvalitetsarbeid. Forskeren har permisjon fra sin rektorstilling i kommunen for å gjennomføre prosjektet i rollen som aksjonsforsker. I innholdsanalysen har bruk av teoretiske analysekategorier og en kollektiv analysestrategi, hvor vi har gjennomført analysearbeidet i fellesskap, bidratt til å skape den nødvendige distansen til dataene og validere forskningen (Tjora, 2017). Analysearbeidet er inspirert av Hsieh og Shannon (2005), og ble gjennomført i en trestegs teoridrevet prosess. I første steg skaffet vi oss en helhetlig oversikt over planen ved å kort beskrive dens innhold. Deretter brukte vi en summativ tilnærming og søkte på **tilpasse, tilrette(legge) og tilpasset opplæring** for å identifisere forekomsten av begrepet og tekstsegmenter der det inngikk, og som hadde relevans for forskningsspørsmålet. I neste steg sorterte og kategoriserte vi tekstsegmentene i henhold til Goodlads (1979) fenomener, noe som ga oss en oversikt over begrepets *hva, hvorfor* og *hvordan*. I det siste steget gjorde vi næranalyser av tekstsegmentene innenfor hver enkelt av disse kategoriene for å kunne forstå meningsinnholdet og identifisere hva som ligger til grunn for føringene, og typen føring. Denne identifiseringen gjorde vi med forhåndsdefinerte kategorier og en åpen kategori som gjorde det mulig for oss å avdekke det Postholm (2017) omtaler som situasjonelle faktorer, forstått som faktorer i konteksten der føringene er ment å virke.

Funn

Analysen viser at skoleeierens plan for kvalitetsutvikling gir føringer både for hva tilpasset opplæring er, hvorfor det skal settes søkelys på, og hvordan tilpasset opplæring skal kunne realiseres. Presentasjonen av funnene er organisert etter Goodlads (1979) tre fenomener og illustreres med utdrag fra planen som synliggjør typen føring og hva som ligger til grunn for føringene.

Substansielt – hva er tilpasset opplæring?

Analysen viser at føringene for *hva tilpasset opplæring er*, i hovedsak kommer i form av *forklaringer* som er hentet fra sentrale styringstekster. For eksempel forklarer skoleeieren ved å referere til Meld. St. 21 (2016–2017) at «tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp for alle elever», og at «all opplæring skal tilpasses elevenes evner og forutsetninger, inkludert elever med stort læringspotensial og elever med behov for spesialundervisning». Her peker skoleeieren på tilpasning som et prinsipp og plikten prinsippet utløser. Videre viser analysen at skoleeieren gir en utdypende forklaring av pliktens gyldighetsområde ved å referere til Utdanningsdirektoratets nettside: «[T]ilpasset opplæring gjelder både ordinær opplæring og spesialundervisning», og «eleven i den ordinære opplæringen har ikke rett til noen særskilt tilrettelegging». Skoleeieren gir også utdypende forklaringer ved å vise til *Veilederen for Spesialundervisning* (Udir, 2014). Først forklarer skoleeieren at skolens evne til å «gi elevene opplæring som ivaretar deres faglige og sosiale utvikling innenfor rammen av ordinær opplæring, er med på å avgjøre behovet for spesialundervisning». Deretter forklarer skoleeieren at «spesialundervisning også er tilpasset opplæring, men at ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning». Gjennom denne føringen opplyser skoleeieren om hvordan tilpasset opplæring skal forstås relativt til ordinær opplæring og spesialundervisning, og informerer om at kvaliteten på det ordinære skoletilbudet som består av tilpasning både faglig og sosialt, vil kunne fungere forebyggende mot mer omfattende enkeltvedtak og dermed bidra til å redusere spesialundervisningen.

Sosialpolitisk – hvorfor tilpasset opplæring

Analysen viser at skoleeieren gir få føringar med begrunnelser for hvorfor tilpasset opplæring er utpekt som et nøkkelområde i kvalitetsutviklingen, og at begrunnelser først og fremst gis som *anvisninger* ut fra et inkluderings- og likeverdsperspektiv. For eksempel sier den overordnede målsettingen for planen at den skal fungere retningsgivende og kvalitetssikrende for «at barn og unge i kommunen mottar et tilbud av høy og likeverdig kvalitet». Her er hensikten med tilpasset opplæring likeverdig opplæring av høy kvalitet for alle. Videre heter det i mandatet for arbeidsgruppen at «inkluderende fellesskap [...] bidrar til at flest mulig elever følger ordinær undervisning gjennom god tilpasset opplæring og at elever og barn får adekvat hjelp til riktig tid» skal være i fokus for arbeidet. Her synes det som at inkludering og tilhørighet i et fellesskap utgjør en betingelse for tilpasset opplæring, som igjen kan bidra til at en økt andel elever kan følge den ordinære undervisningen. Analysen viser også at skoleeierens føringar begrunnes ut fra likeverdsprinsippet i opplæringsloven. Både § 1-4

Tidlig innsats og § 5-1 Rett til spesialundervisning definerer at undervisning kan gis utenfor det ordinære tilbudet og fellesskapet som eneundervisning. I tillegg finner vi at begrunnelsen synes å være forankret i Meld. St. 21 (2016–2017). Slik sett viser analysen at begrunnelsene forankres i sentrale styringstekster som er gitt av aktører på et overordnet nivå, og i mindre grad av aktører i konteksten der tilpasset opplæring skal realiseres.

Teknisk-profesjonelt – hvordan realisere tilpasset opplæring

Den teknisk-profesjonelle siden ved tilpasset opplæring dreier seg om skoleeierens føringer for hvordan prinsippet skal praktiseres. Analysen viser at føringene fremskrives som *normerende anvisninger og pålegg*, nærmere bestemt i form av «standarder for undervisningskvalitet og profesjonsfellesskap». I innledningen til beskrivelsen av standardene spesifiserer skoleeieren at det med «skolen» menes skolens ledelse, lærere og andre ansatte. Analysen viser at skoleeieren definerer «tilpasset opplæring som en standard for undervisningskvalitet» som skal ivaretas gjennom verdiene «inkludering, variasjon, erfaringer, relevans, verdsetting, sammenheng og medvirkning». Videre defineres «tegn på god praksis» for hver verdi. Eksempelvis er tegn på god inkluderingspraksis at «læreren sørger for at alle elever lærer i et inkluderende fellesskap», og tegn på god medvirkningspraksis er at «læreren tar eleven med i planlegging, gjennomføring og vurdering av skolearbeidet». Standardene for profesjonsfellesskapet slår fast at «skolen både benytter kartleggingsresultater for å tilpasse undervisningen til alle elevene» og «diskuterer og deler erfaringer knyttet til tilpasset opplæring og gjør kollektive og individuelle refleksjoner over egen praksis innenfor tilpasset opplæring [...] for å forsterke arbeidet på individ-, enhets- og kommunenivå». Standardene for profesjonsfellesskapet følges, lik standarder for undervisningskvalitet, opp med tegn på god praksis, blant annet at «skolen jobber med sentrale verdier for tilpasset opplæring for å videreutvikle sin praksis», og at «skolen jobber strukturert med kartleggingsresultater med hensikt om best mulig tilpasset opplæring for den enkelte og klassen som helhet».

Vi finner at Udirs (2014) føringer om tilpasset opplæring, Overordnet del og opplæringsloven § 1-4 ligger til grunn for hvordan tilpasset opplæring skal praktiseres. Analysen indikerer at *læreren* er en sentral aktør og ansvarlig for arbeidet, at skoleledelsen i hovedsak gis en tilretteleggerrolle, og at skoleeierens rolle ikke gis oppmerksomhet. Skoleeieren viser videre til hvordan skolene på bakgrunn av analyser av skoledata kan forankre og drive kvalitetsutviklingsarbeidet med tilpasset opplæring som nøkkelområde med en anmodning om å bruke et skjema i arbeidet med implementeringen av planen og et pålegg

om å involvere elevene i arbeidet. For skolene innebærer det å formulere mål for henholdsvis elever, lærere, foreldre, skolen og ledelsen, der hvert mål skal følges opp med målbare størrelser i form av «tegn for god praksis» samt «tiltak, ansvar, frister og evaluering».

I sum viser analysen at skoleeieren gir føringer både for hvordan tilpasset opplæring kan forstås, hensikten med og praktiseringen av opplæringen. Føringer for forståelse dreier seg først og fremst om å forklare plikter på området og hvordan plikten kan forstås gjennom å dra opp skillet mellom ordinær opplæring, tilpasset opplæring og spesialundervisning. Inkludering og likeverd brukes som begrunnelser og føringer for hvordan tilpasset opplæring skal praktiseres, og gis hovedsakelig i form av standarder, tegn på god praksis og anmodning om at arbeidet skal mål- og resultatstyres der *læreren* synes å bli stilt til ansvar for det meste av arbeidet. I all hovedsak legges lover, stortingsmeldinger og veiledere fra overordnede utdanningsmyndigheter til grunn for skoleeierens føringer. Føringer som er forankret i konteksten der planen skal virke, er vanskelig å identifisere.

Diskusjon

Basert på oppsummeringen diskuterer vi tre aspekter ved føringene som kan få innvirkning på skolens utviklingsarbeid og praktisering av tilpasset opplæring.

Sentrale styringstekster som hovedkilder for føringer

I forbindelse med innføringen av K06 viste Engelsen (2008) at skoleeierne kopierte terminologi og kommunikasjonsstrukturer fra sentrale styringstekster, og at de i liten grad utnyttet handlingsrommet sitt for praktisering av tilpasset opplæring. Denne studien finner også at skoleeieren i forkant av LK20 kopierer, refererer til og i noen grad tilpasser sine føringer til føringer i sentrale styringstekster, gjennom å bruke lovtekster, stortingsmeldinger og veiledninger som kilder for å uttrykke hva som er gjeldende på området. En slik strategi, der skoleeieren primært synes å bruke nasjonale styringstekster som grunnlag for sine føringer, vil i liten grad bidra til å skape forståelse for tekstenes iboende dilemmaer (Engelsen, 2008). For eksempel kommer det ikke frem at tekstene reflekterer både en smal og en vid forståelse av tilpasset opplæring (Bachmann & Haug, 2006). Opplæringsloven synes i hovedsak å være informert av en smal forståelse, mens meldingene som ligger til grunn for LK20, synes å bygge på en kombinasjon av en smal og en vid forståelse som vektlegger individuell tilpasning innenfor et inkluderende læringsfellesskap. Disse forståelsene vil i praksis ha forskjellige utgangspunkt for tilpasning som ikke utelukker hverandre (Nordahl & Hausstätter, 2009; Nordahl & Overland, 2015), men som i realiseringen kan være vanskelig å

balansere: forutsetninger hos eleven for tilpasning i fellesskapet vis-a-vis kvaliteter ved fellesskapet som muliggjør tilpasning for alle elever. I så måte speiler planen fra skoleeieren tilpasningens mangetydighet, *et rom for alle – blikk for den enkelte* (Bjørnsrud & Nilsen, 2008; Dale & Wærness, 2003).

Skoleeierens føringer synes å legge til grunn at både lover, stortingsmeldinger og veiledninger er rettskilder som skolene skal og bør følge, uten at det tematiseres nærmere. Denne formen for styring vil, som Ballangrud (2022) poengterer, kunne skje på bekostning av og påvirke lokal praksisutvikling. Slik vi ser det, ville det vært nyttig og opplysende om skoleeieren både hadde belyst begrepets mangetydighet og presisert kildenes status og funksjon.

Tilpasset opplæring som standard med fotfeste i målstyringslogikken

Analysen indikerer at skoleeierens føring for praktisering av tilpasset opplæring etablerer opplæring som en standard for undervisningskvalitet. Føringen kan sies å være i tråd med opplæringslovens bestemmelse i § 1-3 om at tilpasset opplæring skal ytes til alle elever, og dermed er å betrakte som en rettslig nasjonal minstestandard som ingen skoleeiere har adgang til å nedprioritere. Videre viser analysen at føringen har et iboende krav om at skolene skal formulere og handle ut fra klare målbare størrelser som skal kunne evalueres og rapporteres. Samtidig viser analysen at føringen legger til grunn at skolene skal ivareta tilpasset opplæring gjennom gitte verdier som knyttes til definerte tegn på god praksis. Føringene for hvordan tilpasset opplæring skal praktiseres, er forankret i en målstyrt logikk og reflekterer slik sett dreiningen i LK20 som Ottesen et al. (2019) peker på at er virksom i styring av skolen. Å handle målrasjonelt, slik skoleeieren anmoder, rettet mot realisering av mål med en tilhørende kontrollfunksjon basert på sentrale kriterier for kvalitet, kan innebære fremdyrking av en instrumentell praksis (Bjørnsrud & Nilsen, 2021). En slik handlingsorientering anser verdier som «gitte, ikke-kontekstuelle størrelser» og at verdiene vil kunne foreskrive konkrete målbare handlingsvalg med nytte som vurderingsmålestokk – da ut fra individets *forutsetninger og behov*. Utdraget med føringer festet i målstyringslogikken vil dermed kunne medføre at skolenes arbeid domineres av en smal forståelse, og opprettholder en individrelatert oppfatning av tilpasset opplæring. Det kan i så fall innebære at en orientering mot å utvikle et fellesskap som er basert på individuell tilpasning innenfor fellesskapets rammer, der individuell tilpasning ikke er en motsetning til, men en forutsetning for at elever skal kunne oppleve inkludering og felleskap (Bjørnsrud & Nilsen, 2021), kommer i skyggen. Videre vil kontrollfunksjonen i målstyringslogikken, som i denne studien kommer til uttrykk

ved at skoleeieren synes å ville ha kontroll både over skolens resultater og de standardiserte prosessene som skal lede frem til resultatene (Skedsmo & Mausestagen, 2017), kunne avgrense skolens autonomi og dermed utøvelse av faglig-pedagogisk og ledelsesmessig skjønn. Skoleeierens føringer om skolen som et profesjonsfelleskap kan kanskje sies å binde kravene om autonomi og kontroll sammen, eller så vil det snarere være slik at den positive termen «profesjonsfelleskap» på et vis vil kunne tildekke det styringsregimet som synes å ligge til grunn for kvalitetsutviklingen.

Skoleledelsens posisjon i praktiseringen av tilpasset opplæring

Buli-Holmberg et al. (2015) viser til at skolers håndtering av tilpasset opplæring i hovedsak preges av individualistiske skolekulturer, og rektorer ser ut til å ta lite ansvar for å utvikle en felles forståelse for prinsippet. Funn i denne studien viser at skoleeierens føringer i liten grad tillegger skolens ledelse, med rektor i spissen, ansvar for tilpasset opplæring. Føringene reflekterer heller ikke skoleeierens ansvar. I hovedsak er det *læreren* som ansvarliggjøres. Slik sett synes det som at skoleeierens føringer støtter en individualistisk skolekultur med tro på at *læreren* alene vil kunne ta ansvar for både kvalitetsutvikling og praktisering av prinsippet gjennom standarder for profesjonsutøvelsen. Sentrale styringstekster som ligger til grunn for LK20, viser også at lærerne gis en mer fremskutt posisjon i reformeringen av skolen (Prøitz et al., 2019), og at skolelederens handlingsrom overfor skoleeieren ikke tematiseres (Berg, 2021). I tillegg til å kopiere terminologi fra sentrale styringstekster kan det også synes som om skoleeierens føringer er inspirert av tekstenes iboende og førende kommunikasjonsstrukturer. Dersom skoleeieren ønsker å utvikle systemisk kapasitet og kollektive skolekulturer, bør koblingene mellom og innenfor de ulike lagsnivåene i den pedagogiske verdikjeden styrkes (Paulsen, 2019). Det vil innebære at skoleeieren involverer, utdanner og ansvarliggjør hele verdikjeden, dog innen et verdibasert styringsregime, som er preget av tillit og psykologisk trygghet til å drive utforskning gjennom meningsskapende prosesser og som vektlegger betydningen av samhandlende ledelse (Aas et al., 2021).

Konklusjon og implikasjoner

I denne artikkelen har vi utforsket en skoleeiers plan med føringer for tilpasset opplæring i forkant av LK20 og hva som ligger til grunn for føringene. Analysen viser at føringene omhandler både forståelser, hensikter og praktisering av prinsippet, og at de først og fremst er forankret i *sentrale styringstekster* og *målstyringslogikken* med vekt på *læreren som endringsagent*. Føringer som er bygget på sentrale styringstekster, gir et nødvendig, men ikke

tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, og bør derfor suppleres med forskningsbasert og lokal kontekstuell kunnskap som kan fungere støttende for å utvikle reflekterte forståelser og det mangetydige som prinsippet representerer både i teori og praksis. Målstyringslogikken med en ensidig vektlegging av læreren som endringsagent vil kunne medføre at individualistiske skolekulturer opprettholdes og bør derfor vike for føringer med fotfeste i en mer kvalitetsbasert logikk som understøtter utvikling av lærende og kollektive skolekulturer. Det vil si føringer som kan virke modellerende for hvordan skolens utviklingsarbeid og praktisering av tilpasset opplæring med forankring i verdier kan skje i praksis, med både skoleeiere, skoleledere og lærere som ansvarlige aktører og partnere.

Studien har begrensninger siden den bare undersøker føringer i en skoleeiers plan. Likevel bidrar denne artikkelen med funn som indikerer at skoleeiers planer og føringer på en rekke måter kan få innvirkning på kvalitetsarbeid i praksis. Dette vet vi foreløpig svært lite om, derfor bør skoleeiers og skolers bruk av planer og føringer, som for eksempel innen området tilpasset opplæring, i større grad forskes på.

Litteratur

- Aas, M., Andersen, F. C., Foshaug Vennebo, K. & Dehlin, E. (2021). *Forskning på den nasjonale skolelederutdanningen*. Oslo Metropolitan University.
- Aasen, P., Prøitz, T. & Rye, E. (2015). Nasjonal læreplan som utdanningspolitisk dokument. *Norsk Pedagogisk tidsskrift*, 99(6), 417–433. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2015-06-03>
- Bachmann, K. & Haug, P. (2006). *Forskning på tilpasset opplæring*. Høgskolen i Volda.
- Ballangrud, B. (2022). Lokalt læreplanarbeid i LK20 sett i lys av læreplanarbeid i LK06 *Norsk Pedagogisk tidsskrift*. <https://doi.org/10.18261/npt.106.1.3>
- Berg, B. L. & Lune, H. (2012). *Qualitative research methods for the social sciences*. Person Education Inc.
- Berg, P. J. (2021). Rom for profesjonelt skjønn? En analyse av læreres handlingsrom og skjønn i Meld. St. 21 (2016–2017). I Myhre, H., Nygård, M. & Vestheim, O. P. (red.), *Læreres profesjonsutøvelse i en utdanningspolitisk brytningstid* (s.174-194). Gyldendal.
- Bjørnsrud, H. & Nilsen, S. (2008). Tilpasset opplæring under Kunnskapsløftet - intensjoner og skoleutvikling. I Bjørnsrud, H. & Nilsen, S. (red.), *Tilpasset opplæring under Kunnskapsløftet – intensjoner og skoleutvikling* (s. 9–24). Gyldendal akademisk.

- Bjørnsrud, H. & Nilsen, S. (2021). *De uferdige utdanningsreformer og Fagfornyelsen (LK20)*. Gyldendal.
- Buli-Holmberg, J., Nilsen, S. & Skogen, K. (2015). *Kultur for tilpasset opplæring*. Cappelen Damm Akademisk.
- Dale, E. L., Engelsen, B. U. & Karseth, B. (2011). *Kunnskapsløftets intensjoner, forutsetninger og operasjonaliseringer: En analyse av en læreplanreform*. Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Dale, E. L. & Wærness, J. I. (2003) *Differensiering og tilpasning i grunnopplæringen*. Cappelen Akademisk forlag.
- Engelsen, B. U. (2008). *Kunnskapsløftet: sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter*. Universitetet i Oslo.
- Forskningsrådet (2019). *Offentlig sektor-ph.d. – doktorgradsprosjekt i offentlig virksomhet*. <https://www.forskningsradet.no/utlysninger/2019/offentlig-sektor-ph.d.--doktorgradsprosjekt-i-offentlig-virksomhet/>
- Goodlad, J. I. (1979). *Curriculum inquiry: the study of curriculum practice*. McGraw-Hill.
- Hsieh, H.-F. & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288.
- Jenssen, E. & Lillejord, S. (2009). Tilpasset opplæring: politisk dragkamp om pedagogisk praksis. *Acta Didactica Norge*, 3(1), artikkel 15. <https://doi.org/10.5617/adno.1040>
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*. Kunnskapsdepartementet.
- Nordahl & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Fagbokforlaget.
- Nordahl, T. & Hausstatter, R. (2009). *Gjennomgang av spesialundervisning, evaluering av Kunnskapsløftet*. Høgskolen i Hedmark.
- Nordahl, T. & Overland, T. (2015). *Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner*. Gyldendal akademisk.
- Olsen, M. H. (2010). Inkludering: Hva, hvordan og hvorfor. *Bedre skole*.
- Opplæringsloven. (1998). *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa*. Kunnskapsdepartementet.
- Ottesen, E., Karseth, B. & Jensen, R. (2019). Styring og ledelse i grunnopplæringen – spenninger og dynamikker. I Jensen, R., Karseth, B. & Ottesen, E. (red.), *Styring og ledelse i grunnopplæringen* (s. 211–221). Cappelen Damm Akademisk.
- Paulsen, J. M. (2019). *Strategisk skoleledelse*. Fagbokforlaget.

- Postholm, M. B. (2017). *Kvalitativ metode*. Universitetsforlaget.
- Prøitz, T. S., Rye, E. & Aasen, P. (2019). Nasjonal styring og lokal praksis - skoleledere og lærere som endringsagenter. I Jensen, R., Karseth, B. & Ottesen, E. (red.), *Styring og ledelse i grunnopplæringen* (s. 21–37). Cappelen Damm Akademisk.
- Skedsmo, G. & Mausestagen, S. (2017). Nye styringsformer i utdanningssektoren – spenninger mellom resultatstyring og faglig-profesjonelt ansvar. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 101(2), 169–179. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2987-2017-02-06>
- Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal akademisk.
- Utdanningsdirektoratet (Udir). (2014). *Veilederen Spesialundervisning*.
<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

Noter

-
- ⁱ Se Meld. St. 22 (2010–2011), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-22-2010--2011/id641251/> og Meld. St. 20 (2012–2013), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-20-20122013/id717308/>
- ⁱⁱ Se Meld. St. 28 (2015–2016), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20152016/id2483955/> og Meld. St. 21 (2016–2017), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20162017/id2544344/>