

Maud Sønderaal

## "Vi må stå i det og finne det beste systemet"

En kvalitativ studie om det spesialpedagogiske systemets rolle, prioritering og funksjon i arbeidet med sosial inkludering.

Masteroppgave i sosiologi

Veileder: Håkon Leiulfsrud

Juni 2020



Maud Sønderaal

## **"Vi må stå i det og finne det beste systemet"**

En kvalitativ studie om det spesialpedagogiske systemets rolle, prioritering og funksjon i arbeidet med sosial inkludering.

Masteroppgave i sosiologi  
Veileder: Håkon Leiulfsrud  
Juni 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



**NTNU**

Kunnskap for en bedre verden



## Sammendrag

Målet med dette masterprosjektet er å studere hvordan det spesialpedagogiske systemet er organisert og hvordan forståelsen av systemet framkommer fra aktører lokalisert i utsatte og ressurssterke bydeler i en norsk kommune. Masteroppgaven er basert på 16 kvalitative intervjuer fra forskningsprosjektet *‘Barndom, oppvekst, skole og ulikhet i Norden’* og offisielle styringsdokumenter relatert til spesialundervisning for barn og unge. Ved å undersøke det spesialpedagogiske systemet i og utenfor skolen ser jeg nærmere på forholdet mellom offisielle mål og hverdagspraksis i skolen.

I denne studien benyttes extended case methods for å utforske den overordnede forståelsen av det spesialpedagogiske systemet mellom ulike aktører i systemet. Analysen er inspirert av teori og begreper fra nyinstitusjonell teori og Luhmann’s systemteori. Dette er også en teoriforståelse som brukes som utgangspunkt for å forstå hvordan skoler som organisasjoner oppfatter og arbeider i forhold til det spesialpedagogiske systemet. Analysen viser at flere av de formelle målene er motstridende. Visjoner om sterke barnefelleskap og inkludering møter eksempelvis tunge byråkratisk krav på å behandle og lukke saker, noe som bidrar til økt press på og motstridende forventninger til det spesialpedagogiske systemet.

Relativt løse koblinger mellom det spesialpedagogiske systemet og skolene resulterer ikke bare i utfordringer knyttet til kommunikasjon, men er også en gro grunn for mistillit og tjenester som primært fokuserer på enkelteleven og ikke på et inkluderende barnefelleskap. I fraværet av velfungerende eksterne hjelpesystemer lager skolene egne parallelle velferds- og hjelpesystemer. Resultatene peker også på utfordringer i å gi elever med behov for spesialpedagogiske innsats et likeverdig tilbud avhengig av skole og bydel. I forlengelsen av dette viser studien at det spesialpedagogiske systemet er i tettere dialog med skolen i en sosiodemografisk mer utsatt bydel sammenlignet med skolen fra en mer ressurssterk bydel.



## Summary

The aim of this master thesis is to study how the special education system is organized with an explicit focus on social inclusion, and how this translated and perceived at the school level in a vulnerable district and in a more resourceful district in a larger Norwegian city. This thesis is based on 16 qualitative interviews from an ongoing research project called ‘Unequal childhood’ and official local policy documents related to special education for children and adolescents. By investigating the special education system, I look closer into the relationship between formal official goals and everyday practice.

This thesis is built on an extended case method approach aimed to explore the role of special education system. This is both based on a reading of how the representatives of the special education system portray their goals and missions, and how the teachers and other groups at school level perceive the role and job of the special pedagogical system. The analysis is theoretically informed by New Institutional Organizational theory and Luhmann’s System Theory.

The analysis shows that the formal goals are contradictory as visions of strong children’s communities and social inclusion do not correspond with organizational and bureaucratic tasks. This contributes to pressure on and conflicting expectations for the special education system. The loose links between the system and schools do not only result in communication problems, but also contributes to distrust and systems that primarily focus on the individual and not on an inclusive children’s community. In absence of well-functioning assistance systems, schools create their own parallel welfare systems to cover the pupils in need for special education. The result therefore also shows how the special education system face a challenge in giving children an equal offer, depending on school and district. In addition, the study indicates that the special education system is in closer dialogue with the schools in a sociodemographic more vulnerable district compared to the school from a more resourceful district.





## Forord

Etter en lang og annerledes vår har jeg endelig fullført masteroppgaven min. Jeg er glad og stolt over det jeg har oppnådd og føler meg heldig som kan kalle meg selv sosiolog. Jeg vil gjerne takke alle som har hjulpet meg i arbeidet med denne masteroppgaven;

Som del av forskningsprosjektet *'Barndom, oppvekst, skole og ulikhet i Norden'* vil jeg først og fremst takke alle informantene som har deltatt i prosjektet. Videre vil jeg takke forskningsgruppen; Anna Rapp, Eli Smeplass, Emil Øversveen, Helene Moe Olsen, Markus Lynum, Sigrunn Tvedten, og Gaute Skrove, for et spennende samarbeid med datainnsamling, trivelige arbeidsmøter og gode tilbakemeldinger. En stor takk til min veileder Håkon Leiulfsrud som har støttet og utfordret meg gjennom hele arbeidsprosessen.

En spesiell takk til Helene Moe Olsen og Aurora Sørsveen som har kommet med gode og nyttig innspill.

Jeg vil også takke alle mine medstudenter på sosiologi, dere har gjort de siste 5 årene på NTNU uforglemmelig.

Helt til slutt vil jeg takke familie og venner som har gjort ting litt enklere når alt har virket helt kaos. Mathilde og Helle – jeg er veldig glad for at det ble karantene med akkurat dere.

Maud Sønderaal

Trondheim, Juni 2020



## **Anekdote**

Jeg husker at foreldrene mine fant ut at jeg ikke kunne lese.

Jeg husker hvordan skolen sa at det kom til å ordne seg.

Jeg husker at foreldrene mine ville at jeg skulle ta vanskelige tester som jeg ikke hadde øvd på.

Jeg husker en dame som sa jeg hadde dysleksi.

Jeg husker hvor flaut det var når jeg kom sent på skolen en gang i uken fordi jeg var på lesetrening.

Jeg husker hvordan jeg fikk ekstra hjelp når ingen andre trengte det.

Jeg husker ikke at skolen ikke forsto at jeg trengte hjelp.

Jeg husker ikke at foreldrene mine tok utfordringene mine i egne hender.

Jeg husker ikke alle papirer og skjemaer de fylte ut.

Jeg husker ikke hvor privilegert jeg var.

Jeg husker ikke de som ikke fikk ekstra hjelp når de egentlig trengte det.



## Innholdsfortegnelse

<b>1.0 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 En skole for alle?.....	2
1.2 Oppgavens struktur.....	4
<b>2.0 Teori</b> .....	<b>5</b>
2.1 Instrumentelt og kulturelt perspektiv .....	5
2.2 Nyinstitusjonelt perspektiv .....	7
2.3 Kommunikativt perspektiv .....	9
2.4 Oppsummering av teori .....	12
<b>3.0 Metode</b> .....	<b>15</b>
3.1 Metodologisk fremgangsmåte.....	15
3.2 Datagrunnlag.....	16
Datainnsamling og utvalg.....	17
Etske betraktninger.....	20
3.3 Analyse .....	20
3.4 Prosjektets kvalitet .....	22
Pålitelighet, gyldighet og generalisering .....	22
<b>4.0 Analyse</b> .....	<b>25</b>
4.1 Hjelpetjenesten.....	25
Visjoner .....	25
Spesialundervisning.....	26
Samarbeid med skolene .....	29
4.2 Skolene .....	30
4.2.1 Skole 1 .....	30
Visjoner .....	30
Spesialundervisning.....	31
Samarbeid med hjelpetjenesten.....	34
4.2.2 Skole 2 .....	35
Visjoner .....	35
Spesialundervisning.....	36
Samarbeid med hjelpetjenesten.....	38
4.3 Kommunens spesialpedagogiske system .....	40
4.4 Oppsummering av funn .....	43

<b>5.0 Diskusjon .....</b>	<b>45</b>
5.1 Del I: Balkanisering i det spesialpedagogiske systemet? .....	45
Motstridende fortellinger .....	45
Makten i systemet .....	48
Ulike tidsperspektiv.....	49
5.2 Del II: Skolens interne velferdssystem?.....	51
Funksjonen til det spesialpedagogiske systemet.....	51
Organisering og prioritering .....	53
Kommunikasjon og forståelse.....	56
<b>6.0 Avslutning.....</b>	<b>59</b>
6.1 Oppsummering av hovedresultater.....	59
6.2 Noen avsluttende refleksjoner.....	59
6.3 Forslag til videre forskning.....	61
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>63</b>
<b>Appendiks.....</b>	<b>67</b>
Vedlegg #1 – Informasjonsskriv og samtykkeskjema .....	67
Vedlegg #2 – Intervjuguider.....	70
Vedlegg #3 – NSD Vurdering .....	75

## 1.0 Innledning

Etter rapporten til Nordahls ekspertutvalg kom i 2018 har det norske spesialpedagogiske systemet vært svært omdiskutert innad i hele utdanningssektoren. Nordahl et al. (2018) hevder at organiseringen og innholdet i dagens spesialpedagogiske system er ekskluderende og fører til en manglende tilhørighet i barn og unges fellesskap. Dette står i sterk kontrast til den politiske satsningen mot sosial inklusjon og tilpasset opplæring (Bliksvær, Fylling, Hustad & Korneliussen, 2017). I dag skal norske skoler inkludere alle grupper barn uavhengig av bosted, sosioøkonomisk bakgrunn, kjønn, religion og mentale og psykiske ferdigheter. Idealet om sosial inklusjon i skolen har en lang og sterk tradisjon i utdanningssystemet gjennom en felles offentlig skole for alle barn innenfor samme geografiske område. Tidligere forskning (Bakken, 2004; Bakken & Elstad, 2012; Hansen, 2005; Rapp, 2018) påpeker likevel betydningen av skolers demografiske beliggenhet og hvilke muligheter og begrensninger som ligger i de ressursene, eller kapitalen, elever har med seg fra egne hjem, i skolens elevsammensetning og i lærerressurser.

De ressurser elever har med seg i ryggsekken kan spille en avgjørende rolle for deres skolekarriere og livssjanser. I forhold til spørsmål om reproduksjon av systematisk vedvarende sosial ulikhet så er det ikke gitt at de pedagogiske støttesystemene, som er ment for å ivareta sosial inklusjon, alltid leder til sosial utjevning slik de er tenkt (jfr. Nordahl et al., 2018). Her er det derfor både viktig å framskaffe empirisk forskning om det spesialpedagogiske systemets ulike funksjoner og offisielle mål, samt vekselvirkningen mellom det spesialpedagogiske systemet og skolene i forhold til organisering, prioritering og utfall. For å utforske dette er følgende problemstilling valgt:

*Hvordan organiseres det spesialpedagogiske systemet, og hvilken forståelse av systemet fremkommer av aktørene i skoler lokalisert i sosiodemografisk utsatte og ressurssterke bydeler?*

For å besvare dette vil jeg se nærmere på det spesialpedagogiske systemet i en større norsk bykommune. I dette masterprosjektet fokuserer jeg på det spesialpedagogiske systemets rolle og funksjon på to barneskoler lokalisert i en mer sosialt utsatt bydel og en bydel som skåret høyt på alle levekårsindikatorer. Her er det både hensiktsmessig å se på hjelpetjenestenes og skolenes

offisielle mål, samt hvordan dette kommer til uttrykk i praksis. I forlengelsen av problemstillingen har jeg to forskningsspørsmål:

1. *Hvordan forstås det spesialpedagogiske systemet av aktørene på kommunalnivå og hvilken betydning har organisering og prioritering av elevers ressursbehov?*
2. *Hvilken rolle og funksjon har det spesialpedagogiske systemet på skoler i utsatte og ressurssterke bydeler, og hvilke prioriteringer gjøres i implementeringen av systemet?*

Gitt at studien både har fokus på offisielle mål og praksis er det av sosiologisk interesse å se på spenningsforholdet mellom formelle mål og praksis. Her er det derfor nærliggende å gå ut fra det spesialpedagogiske systemets ulike funksjoner, kjerneoppgaver og koblinger til andre systemer slik vi kjenner det beskrevet i systemteori, og i nyinstitusjonell teori som vektlegger organisatoriske normer og kultur. Mens systemteorien, inspirert av Niklas Luhmann, gir en forståelse av spenningsforholdet innad i systemer, mellom systemer og dens omverden, så gir nyinstitusjonell teori analytiske verktøy til å tolke ulike typer av spenning mellom offisielle mål og praksis, herunder måter å løse disse spenningene på.

### 1.1 En skole for alle?

Etter at spesialskoler i Norge ble avviklet på slutten av 1900-tallet skulle enhetsskolen i prinsippet inkludere alle samfunnsborgere, uavhengig av forutsetninger og funksjonsevne (Nilsen, 2010, s. 489). Enhetsskolen handler i utgangspunktet om å skape et felles skolesystem som gir like muligheter for alle samfunnsborgere. Det fremgår gjennom reformer og læreplaner at intensjonen til skolesystemet er å gi et likeverdig og inkluderende opplæringstilbud. Dette tilrettelegges i opplæringsloven § 5-1 ved at *'elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning'*. Det vil si at norske kommuner og skoler er lovpålagt å tilrettelegge for elever som ikke nyttiggjøres av det ordinære læringsopplegg.

Kommuner og skoler har valgfrihet til å organisere egne spesialpedagogiske system som dekker de behov som ikke tilfredsstilles innenfor det ordinære opplæringstilbud. Likevel ligger det her flere formelle føringer fra regjeringen og staten gjennom blant annet læreplanverk og



stortingsmeldinger. Den norske enhetsskolen kan derfor sies å være mer rettet mot formelle mål og intensjoner i det som til enhver tid er offisiell politikk enn utdanningen i praksis (Nilsen, 2010, s. 479). Ettersom det spesialpedagogiske systemet springer ut ifra det som er nasjonale politiske retningslinjer, så kommer dette også til uttrykk i formelle mål og oppgaver i det spesialpedagogiske systemet.

Utfallet av spesialpedagogikken i skolen er imidlertid varierende blant annet gjennom ulik organisering, ressurser og beredskap. Tidligere forskninger viser også at formelle mål og visjoner ikke nødvendigvis tilsvare det som skjer i praksis og det som er skolenes og elevenes behov. Svein Sjøberg (2014) viser i artikkelen 'PISA-syndromet' til at det har foregått en sentraliserings- og standardiseringsprosess i det norske skole- og utdanningsfeltet der skoler i økende grad er under press fra statlige og internasjonale aktører. Formelle mål blir stadig mer påvirket av internasjonale aktører som OECD som blant annet rangerer land etter faglig prestasjon. Ifølge Sjøberg (2014) fører økt innflytelse og kontroll av internasjonale aktører til en denasjonalisering av det norske utdanningssystemet. Her finner vi også et økende fokus på måloppnåelse og resultat framfor de mer nærliggende og hverdagslige sosiale behov hos norske elever. Norske skoler organiserer seg derfor ofte ut ifra lokale behov og sine omgivelser, og ikke nødvendigvis etter nasjonale mål og formelle prioriteringer. Dette utgjør og påvirker sosial ulikhet i skolen, noe sosiologer har vist stor interesse for å avdekke i det norske utdanningssystemet. Anna Rapp (2018) finner blant annet i sin studie av nordiske utdanningssystemer at skolers arbeid med sosial inklusjon langt på veg henger sammen med organisering og omgivelsene, herunder deres sosiodemografiske profil og elevsammensetning. I forlengelsen av dette ser Rapp (2018) at skoler i mer ressursutsatte bydeler særlig vektlegger å bygge sterke barnefellesskap, mens skolene i ressurssterke bydeler legger sterkere vekt på fag- og akademiske ferdigheter.

Elever som får spesialundervisning kan ifølge Nordahl-utvalget ofte kjenne seg sosialt stigmatisert og ekskludert ettersom relativt mye av spesialundervisningen foregår utenfor klasserommet, i mindre grupper eller med en-til-en undervisning (Nordahl et. al., 2018, s. 117). Nordahls ekspertutvalg (2018) viser også til at spesialundervisningen kan benyttes av skoler som en måte å legitimere sitt samfunnsoppdrag heller enn å jobbe aktivt med å gi alle elever en likeverdig utdanning. Arbeidet med sosial inklusjon må, ifølge Nordahl et. al., (2018), hele tiden systematisk

implementeres i det spesialpedagogiske systemet og forankres i skolens kultur for å kunne bidra til å motvirke ekskludering av elever med behov for særskilt tilrettelegging.

I rapporten 'Digitalt koronaliv 2020: Norske husstanders digitale håndtering av koronapandemien' av Slette-meås og Storm-Mathisen (2020, s. 59) framkommer det at husstanden/familien fortsatt tas for gitt som sosialiseringssagent. Digital tilgang og kompetanse mellom husstander er ujevnt fordelt og et speilbilde av sosial ulikhet i oppvekstvilkår på andre områder. Covid-19 er en påminnelse på at skolen fyller en langt viktigere rolle i samfunnet enn bare å ha en oppdragerfunksjon. I dette ligger det et tungt samfunnsoppdrag å bidra til å fylle barn og unges hverdag med et meningsfylt innhold med vekt på velferd og sosial inklusjon. Datamaterialet i denne oppgaven er samlet inn før Covid-19 utbruddet i Norge, men kan likevel leses som en analyse av den beredskapen som møter barn med særstilte behov under krise tilstander i Norge.

## 1.2 Oppgavens struktur

Oppgaven består av seks kapitler. I kapittel to presenteres oppgavens teoriramme og nøkkelbegrep. Kapittel tre er et metodekapittel. Oppgaven bygger på et extended case method design med ulike typer av data som bidrar til å belyse forskningsspørsmålene. I kapittel fire presenteres og analyseres de funn som fremkommer i datamaterialet. Kapitlet er inndelt i tre deler hvor hjelpetjenesten, skolene og det spesialpedagogiske system i helhet vil presenteres. I kapittel fem diskuteres viktige funn i henhold til problemsstilling og forskningsspørsmål. I det avsluttende kapitlet gis både en oppsummering og refleksjon av oppgavens faglige og samfunnsmessige relevans.

## 2.0 Teori

I dette kapitlet vil jeg fokusere på ulike teoretiske organisasjonsperspektiver som vil benyttes som analyseringsverktøy for å kunne forstå det spesialpedagogiske systemet. I tråd med nyere forskning innen organisering av skole- og utdanningsfeltet (Hasse & Krücken, 2014; Haug, 2017; Rapp, 2018; Wendelborg, Kittelsaa & Caspersen, 2017), vil jeg se på spenningsforholdet mellom instrumentell og kulturell organisering i det spesialpedagogiske systemet. I denne oppgaven vil det instrumentelle perspektivet betegnes som en ytrestyrt formell organisasjonsform, mens det kulturelle perspektivet vil forstås som en uformell organisasjonsform. Innenfor det sist nevnte perspektivet fremheves både teorier som nyinstitusjonell teori og sosiologisk orientert systemteori, der produksjon og reproduksjon av instrumentell organisering ses på som et kjernetrekk ved det moderne samfunn (Hasse & Krücken, 2014). I denne oppgaven oppfattes dermed skolens kulturelle organisering som et sosialt konstruert motsvar til den instrumentelle organiseringen som benyttes i moderne samfunn som Norge.

### 2.1 Instrumentelt og kulturelt perspektiv

Innenfor moderne organisasjonsteori ses gjerne organisasjoner som *redskaper* eller *instrumenter* med mål å oppfylle utpekte formelle oppdrag gitt av dens ledere. I et *instrumentelt perspektiv* kan skoler for eksempel ses på som redskap som skal utføre ett sett av krav som forventes av dem, og oppnå de resultater og mål satt av de som organiserer skolesystemet. Blant de klassiske tenkerne innenfor sosiologi har særlig Max Weber (1990) hatt stor innvirkning på instrumentelle organisasjonsformer gjennom sine analyser av byråkratiet. I en byråkratisk styringsmodell handler mennesker ut ifra et ønske om å oppnå et mål – uten nødvendigvis å tenke på hvilke konsekvenser det vil innebære. Her betegner Weber byråkrati som rasjonalisering, mer eksplisitt *formal rasjonalisering*. Denne typen rasjonalisering kjennetegnes ved dens tekniske retningslinjer, formaliserte beslutningsprosesser og målbare mekanismer (Morrison, 2006, s. 380).

I Norge dominerer den instrumentelle forståelsen av skolen som ytrestyrt gjennom dens samfunnsoppdrag om å utdanne samfunnsborgerne (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness & Røvik, 2015, s. 33). Dette kommer blant annet til syne i offentlige utredninger og rapporter som viser sterk tiltro til at organiseringen av spesialpedagogiske tiltak vil føre til konkrete positive utfall for elever. Eksempel er her rammeplaner som *Stortingsmelding nr. 6 (2019-2020)*; *'Tett på- tidlig*

*innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*, hvor inkludering i fellesskap blir ledende for organisering av spesialpedagogikk. Med en instrumentell tilnærming oppstår potensielt en endring gjennom å endre felles offisielle mål eller visjoner, som skal ramme inn og forme en organisasjon (Christensen et al., 2015, s. 100). Skolens kvalitet antas derfor å forbedres gjennom formelle strukturer, og i mindre grad gjennom profesjonssatsning på lærerne, kulturendring eller andre mer normative tilnærminger. Et slikt perspektiv kan trekke linjer til 'New public management' (NPM) inspirerte styringsmodeller som fler norske kommuner i Norge benytter der resultatstyring i stor grad preger skolene (Rapp, 2018, s. 144).

Det instrumentelle perspektivet har imidlertid blitt utfordret av representanter fra organisasjonsteorier som hevder at endringsprosessen er et resultat av mer tilfeldige uformelle prosesser. Fra et *kulturelt perspektiv* gis ikke mål gjennom ytrestyrte virkemidler, men oppdages heller gradvis og utvikles gjennom uformelle normer, verdier og identiteter. Dette perspektivet skiller seg fra de moderne organisasjonsteorier ved å beskrive hvordan også de uformelle normer og verdier spiller en viktig rolle i virksomheten til en organisasjon (Christensen et al., 2015, s. 52).

Innenfor et kulturelt perspektiv kan blant annet *institusjonalisering* forstås ved at de uformelle normer og regler skaper vanedannende mønstre i en organisasjon. Ifølge Berger og Luckmann (1966, s. 70-75) kan institusjonalisering virke styrende for samhandlingen innad i en organisasjon ettersom dens normer og regler gradvis blir tatt for gitt som objektive sannheter, og blir sosialisert videre til nye ansatte i organisasjonen. Disse objektive 'sannhetene' antas å føre til at en organisasjon danner egne forståelser av virksomhetens virkelighet. Her vektlegges en forståelse av en gjensidig påvirkning mellom kollektivets ansatte og dens sosiale konstruksjon (Berger & Luckmann, 1966, s. 76). I en forlengelse av Webers rasjonalisering og Berger og Luckmanns institusjonalisering, beskriver Meyer og Rowan (1977) en nyinstitusjonell organisasjonsteori som fokuserer på hvordan organisasjoner ikke nødvendigvis er rasjonelt effektive og hvordan formelle strukturer og praksis ofte er løst koblet. Det nyinstitusjonelle perspektivet vil i denne oppgaven fungere som en utvidet sosialkonstruktivistisk tilnærming innenfor det kulturelle perspektivet.

## 2.2 Nyinstitusjonelt perspektiv

Det nyinstitusjonelle perspektivet er hovedgrunnlag for den utvidede sosialkonstruktivistiske tilnærmingen som vil benyttes som kontrast til det instrumentelle perspektivet. I det nyinstitusjonelle perspektivet problematiserer Meyer og Rowan (1977, s. 342, 343) ulike typer av elementer som gir opphav til det Weber kaller rasjonaliserte formale strukturer, og argumenterer for at rasjonaliserte normer ikke nødvendigvis er generelle verdier. Ifølge Meyer og Rowan (1977) bidrar disse rasjonaliserte strukturene til å forme organisasjoner i en ovenfra og ned prosess som oppfattes som objektiv og gir organisasjonen legitimitet. I dette perspektivet representerer utdanning både rasjonaliserte kulturelle beretninger og politiske krav på sosial likebehandling av elever uavhengig sosial bakgrunn og rettferdighet i det moderne samfunn (Hasse & Krücken, 2014, s. 198). Meyer (2001) vektlegger imidlertid også hvordan utdanning likevel tenderer å legitimere sosial ulikhet i samfunnet. Sosial ulikhet opprettholdes gjennom for eksempel *organisasjonsfelter*, der organisasjoner anerkjenner felles normer og regler uten å nødvendigvis ta hensyn til ulike elevers ressurser og ressursbehov (DiMaggio & Powell, 1991, s. 64).

Organisasjonsfelt fokuserer på homogenitet og stabilitet, noe som gjør at endring i organisasjoner både blir mindre tilgjengelig og synlig. Et slik feltet kan dermed føre til at organisasjoner gradvis vil ligne hverandre, såkalt *organisatorisk isomorfisme* (DiMaggio & Powell, 1991; Meyer & Rowan, 1977). Ifølge Smeplass (2018, s. 43) kan utdanningsorganisasjoner gjennom å bli isomorfe med andre organisasjoner legitimere sitt virke og sin organisering, samtidig som de opprettholder sin status i samfunnet. Isomorfisme kan også beskrives som trender, såkalt 'best practice'. Meyer (2010) beskriver hvordan den drastiske økning av instrumentell organisasjonsstyring over hele verden har oppstått på bakgrunn av trender som hylles verden over. Her hevder Meyer (2010, s. 10) at høyt utdannede innenfor ulike profesjoner starter og vedlikeholder trendene, og rasjonalisere trendene som universelle sannheter om hva som er best praksis. I organisasjonsteori er isomorfisme en alternativ endringsforklaring fremfor de effektivtetsbaserte forklaringer som finnes i det instrumentelle perspektivet.

DiMaggio og Powell (1991, s. 66-74) beskriver tre isomorfismer som setter press på organisasjoner og øker likhet; (1) *Tvungen press* oppstår oftest gjennom politisk påvirkning. De dominerende organisasjonene innenfor et felt krever at de andre organisasjonene skal tilpasse seg formelle og

uformelle betingelser som settes. (2) *Imiterende press* oppstår når mål, visjoner eller andre styringsverktøy er tvetydig. Usikkerhet oppstår og imitasjon av andre organisasjoner blir løsningen. (3) *Normativt press* oppstår gjennom profesjonalisering. Organisasjoner ansetter spesialister innenfor sitt felt for å opprettholde organisasjonenes legitimitet og autonomi. Ifølge Boxenbaum og Jonsson (2008, s. 80) kan disse tre former for press komme fra ulike aktører i organisasjonsfeltet. For eksempel vil tvungen press oftest komme fra en overordnet aktør (staten), mens imiterende og normativt press kan komme fra andre sammenlignbare organisasjoner eller internt fra et profesjonsnettverk.

Videre beskriver Meyer og Rowan (1977, s. 353) hvordan organisasjoner gjennom å bli isomorfe, gir legitimitet og de ressurser som trengs for å overleve. Isomorfisme fungerer derfor som høyt rasjonaliserte *myter* som blir bindende for bestemte organisasjoner innenfor et felt. Ifølge Boxenbaum og Jonsson (2008) vokser myter frem som løsninger på allment aksepterte organisatoriske utfordringer og blir derfor gradvis rasjonalisert og legitimert som aksepterte løsninger innad i en organisasjon. En myte kan for eksempel være en oppfatning eller idé om hva god spesialpedagogikk skal presentere. Etersom rasjonaliserte myter bidrar til å øke overlevelsesmulighetene til organisasjoner kan myter, ifølge Christensen et al. (2015, s. 76), bli tatt for gitt som objektive sannheter på hvordan organisering skal gjøres på best mulig måte. Rasjonaliserte myter er på denne måten sosiale konstruksjoner. Samtidig er myter en del av den institusjonelle organisering som former organisasjoner. Dette oppstår på tross av at myter ikke nødvendigvis samsvarer med rasjonell effektivitet slik mange byråkratiske styringsmodeller intenderer for vellykkede organisasjoner (Meyer & Rowan, 1977, s. 355). Dette fører til en uoverensstemmelse mellom idealer for vellykkede organisasjoner og praksis, og bidrar til såkalte *løse koblinger* i organisasjoner.

Meyer og Rowan (1977) ser på løse koblinger som en organisatorisk strategi der organisasjoner bygger inn elementer fra de formelle krav inn i organisasjon, men frikobler seg fra kravene i praksis. Organisasjoner vil dermed opprettholde legitimitet og løse avviket som oppstår mellom ideal og praksis. Organisasjoner blir som følge av dette løst koblet fra formelle strukturer og myter, noe som medfører at endring i formelle strukturer ikke nødvendigvis fører til endring i organisasjoners praksis (Boxenbaum & Jonsson, 2008, s. 81). Til tross for dette blir de

internaliserte strukturer opprettholdt på bakgrunn av legitimitet som gis gjennom tillit og god tro. Ifølge Meyer og Rowan (1977, s. 358, 359) har organisasjoner både tillit og tiltro innad i egne organisasjoner og til andre organisasjoner jobber inn mot de formelle strukturer, da organisasjoner ofte går ut ifra at formelle krav eller myter er idealer for organisering. Løse koblinger oppstår ofte på bakgrunn av motstridende føringer fra de rasjonaliserte myter organisasjoner skal forholde seg til. For eksempel oppstår dette gjennom tillit og tiltro innad i en organisasjon. Her krever organisasjonen at organisasjonsmedlemmer skal overholde samfunnsnormer og regulering, samtidig som organisasjonsledere skal ha tillit til sine medlemmer og unngå å se etter avvik og manglende overholdelse. På grunn av disse motstridende føringene skapes løse koblinger som både ledere og medlemmer av organisasjonen produserer og reproducerer (Hasse & Krücken, 2014, s. 201).

Ifølge Meyer og Rowan (1977) er en slik frikobling en alternativ løsning for organisasjoner for å håndtere det presset DiMaggio og Powell (1991) presenterer gjennom isomorfisme i et organisasjonsfelt. Likevel kan frikobling føre til legitimitetsproblemer ettersom aktørene ikke svarer på og/eller går imot den intenderte formelle organisasjonsformen (Smeplass, 2018, s. 45). Organisasjoner må derfor sette opp en fasade internt og eksternt for å kunne frikoble seg den instrumentelle organiseringen, og samtidig opprettholde legitimitet. Det er viktig å påpeke at Meyer og Rowan (1977, s. 356) diskuterer andre alternative svar på press om å bli isomorfe; de kan motstå å overholde institusjonelle forventinger; de kan avbryte kontakt med eksterne forbindelser og isolere seg; de kan kynisk anerkjenne frikoblingen i praksis og arbeidsoppgaver eller; de kan innrømme avvik og avlegge løfter om å forbedre situasjonen med reformer. Slike løsninger blir beskrevet som midlertidige alternativer som på lang sikt kan risikere organisasjonens legitimitet (Hasse & Krücken, 2014, s. 201; Smeplass, 2018, s. 45), noe som medfører at frikobling blir den mest levedyktige strategien.

### 2.3 Kommunikativt perspektiv

Kommunikasjonen og relasjonen mellom organisasjon og omgivelser er ikke utviklet tilstrekkelig i det nyinstitusjonelle perspektivet, derfor vil den utvidede sosialkonstruktivistiske tilnærmingen suppleres med det kommunikative perspektivet som tar utgangspunkt i Niklas Luhmanns systemteori. Integreringen mellom teoriene skjer til tross for de skarpe teoretiske skiller, der

nyinstitusjonell teori fokuserer på aktørskapte normer, verdier og kulturer, mens systemteori fokuserer på mer abstrakt strukturskapt kommunikasjon. Hasse og Krücken (2014, s. 198) fremhever likevel to overlappende argumenter som kan forene nyinstitusjonell teori og systemteori. (1) Teoriene betrakter samfunnet som en helhet, det vil si at de identifiserer og analysere fenomen (nasjonale, regionale etc.) på bakgrunn av *ett* altomfattende verdenssamfunn, og (2) teoriene vektlegger og problematiserer produksjon og reproduksjon av instrumentell organisering som et kjernetrekk i det moderne samfunnet.

I likhet med nyinstitusjonell teori fokuserer Luhmann (1978, 1995) i store deler av sitt forfatterskap på spenningsforholdet i kommunikasjonen mellom virksomheter, der virksomheters offisielle mål ikke samsvarer med uformelle normer og regler. Hans tidligere bakgrunn fra offentlig byråkratisk forvaltning, som avdelingssjef i Niedersachsen, fikk han til å befatte seg kontinuerlig i organisasjonsspørsmål om slike spenningsforhold (Reese-Schäfer, 2009, s. 8, 9). Dette har kommet tydelig frem når Luhmann (1978) beskriver implementeringsproblematikken i organisasjoner, der organisasjoner beskrives som *sosiale system*.

Innenfor systemteori betraktes alle former for sosial kontakt som et sosialt system. Et sosialt system består av autopoietisk – selvskapende – kommunikasjon, der kommunikasjonen er sosialt konstruert mellom individer (Luhmann, 1996). Her poengterer Luhmann (1978, s. 38) at et sosialt system består av relasjonen og kommunikasjonen mellom individer, og ikke selve samlingen individer. For eksempel vil en skole oppfattes som et sosialt system, der kommunikasjonen er styrt av hvilken funksjon skolen har som system. Her gir systemteori et særskilt blikk på organisering fremfor individers rasjonelle valg som er en økonomisk antagelse. Et sosialt system er derfor ikke en helhetlig sum av bevissthet eller en avspeiling av tenking (Moe, 2003, s. 148). Luhmann omtaler kun bevissthet og tanker som en del av det psykiske system, og mener det er viktig å skille fra det sosiale system.

Luhmann beskriver hvordan sosiale system er *strukturelt koblet* til psykisk system, som uttrykker gjensidig avhengighet mellom systemene. Begge systemer må tilpasse seg hverandre for å kunne fungere tilstrekkelig. Dette gjelder også kun for sosiale system. Ifølge Luhmann (1995) finnes det tre sosial system som kan oppleve kommunikasjon med omverden: samfunn, organisasjon og



interaksjon. *Samfunnet* kan, ifølge Luhmann, kun ha kommunikasjon med sin indre omverden, ettersom det kun forekommer kommunikasjon innenfor et samfunn (Moe, 2003, s. 291). Det vil si at ulike samfunn vil gå ut ifra de dominerende prinsipp for ordningen av sitt samfunn/ sosiale system.

Luhmann (1995) differensierer det moderne samfunnet ut ifra systemer som har hver sine sentrale funksjoner i samfunnet, og har særegne roller og tidsperspektiv. Disse funksjonssystemer åpner opp for potensielle integrasjon- og styringsutfordringer ettersom systemene har ulike funksjoner og krav (Moe, 2003, s. 293, 294). For eksempel kan det oppstå problemer mellom funksjonssystem som skole og familie dersom de ikke behersker hverandres kommunikasjonslogikk. Det kan da forekomme eksklusjonsmekanismer mellom funksjonssystemene ettersom systemenes forventninger ikke nødvendigvis møter hverandre. Organisasjoner som skoler må fokusere på sin funksjon og det som oppfattes som deres oppgave og ansvar. Det vil si at det som ikke oppfattes som organisasjoners funksjon, angår derfor ikke dem og blir bort prioritert (Moe, 2003, s. 332).

*Organisasjoner* oppstår ofte som en systemform i samfunnet og representerer en sosial ordning som prioriterer, sorterer og håndterer det ukjente og usikre. Det kan for eksempel gjøres gjennom rasjonell målstyring. Organisasjoner vil gjennom målstyring virke som et sosiale system gjennom beslutningstaking, ettersom de virker ut fra selvutviklede oppsatte mål (Moe, 2003, s. 230, 231). Beslutninger tas da ofte ut fra tidligere beslutninger samt observasjoner som utvikles i organisasjonen (Luhmann, 1978, s. 104). På tross av dette ser Luhmann (1978) på organisasjoner som løsningen for samfunnets bekymringer ved at deres konkrete funksjon og ansvar oppfylles å kommer til gode for samfunnet og bidrar til å opprettholde samfunnsorden. Likevel kan organisasjoner som ikke klarer å utføre eller oppfylle sin funksjon, velge å benytte egenskapte subsystemer. Subsystemene vil da skapes for å balansere gjøremål innad i organisasjonen.

Det siste kommunikasjonssystemet Luhmann (1995) nevner er *interaksjon*. Interaksjon er, ifølge Luhmann, en forutsetning for enhver form for sosiale system og oppstår kun på basis av nærvær som kan oppfattes som en tidkrevende prosess hvor ytringer leder til ny ytringer (Moe, 2003, s. 295). Interaksjon utvikles av mennesker derav blir interaksjon en viktig del av sosiale systemer

Interaksjon kan også føre til dysfunksjonalitet, ettersom interaksjon kan utvikle uformelle strukturer som er direkte forstyrrende for sosiale systemer.

Kommunikasjonen eller den strukturelle koblingen mellom funksjonssystemer blir derfor avgjørende. De strukturelle koblingene mellom for eksempel det spesialpedagogiske systemet og skolesystemer påvirker systemenes oppfatninger og handlinger, der effektene av koblingene er sterkt varierende. Systemer, ifølge Luhmann (1978, s. 33), er ikke i umiddelbar kontakt med hverandre ettersom hvert funksjonssystem både kan ses på som autonome og lukkede. Likevel er funksjonssystem gjensidig avhengig av hverandre, noe som gjør at systemene er nødt til å komme i kontakt med hverandre. Luhmann (1978, 1995) benytter begrepene 'interpenetrasjon' og 'irritasjon' for å beskrive kontakten mellom systemer. Systemer kan komme i kontakt gjennom å 'irritere' hverandre, i den forstand at avsendersystemets informasjon ikke passer inn eller forstås av mottakersystemet. Mottakersystemet kan behandle denne informasjonen på både positive og negative måter som i sin tur vil påvirker systemenes videre relasjon. Systemene kan også være åpne og bestrebe gjensidig forståelse av hverandre gjennom å vise sin kompleksitet med interpenetrasjon (Luhmann, 1995, s. 213). Dette vil igjen knytte det psykisk og sosiale system sammen ved at systemene skal forstå hverandre før kommunikasjon kan etableres.

## 2.4 Oppsummering av teori

I det instrumentelle perspektivet er man framfor alt opptatt av målorienterte krav og rasjonaliserte forventninger. Her ligger en eksplisitt forventning om at endring oppstår gjennom å forandre felles formelle mål. I det kulturelle perspektivet er man mindre opptatt av den formelle målrasjonaliteten og mer av betydningen kultur, normer og mer uformelle sider av organiseringen.

I det nyinstitusjonelle perspektivet er man særlig opptatt av spenningsforholdet mellom formell organisering og organisering i praksis, inklusive motsigelsesfulle krav og normer som må finne sin løsning i praksis. For å håndtere motsigelsesfulle krav så ligger det her en antagelse om at organisering tenderer å gi et bilde av seg selv utad som er adaptive i forhold til krav fra omgivelsene. Dette kommer både til uttrykk i måtene virksomhetene organiserer seg formelt og i form av ulike typer av program og trender de henger seg på for å vise at de er oppdatert på 'best

practice'. Samtidig så viser flere forskere innenfor nyinstitusjonell organisasjonsteori at organisasjoner tenderer å ha løse koblinger til det som på papiret er offisielle styringsdokumenter i praksis. For å utforske dette videre vil begreper som isomorfisme og løse koblinger kunne være av hjelp i den empiriske analysen og tolkning av data. Nyinstitusjonell teori kan også hjelpe til å forstå hvordan systemet arbeider for å få det til å se ut som de tilpasser seg ulike typer formelle mål og krav. Tilpasninger i forhold til krav og forventninger i omgivelsene er ikke kun begrenset til det spesialpedagogiske systemet men også skolesystemet, familiesystemet, etc. Særlig relevans i denne studien er at omgivelsene i et skolesystem ikke er en gitt størrelse men høyeste variabel i forhold til barn og voksnes ressurser og foreldrenes forventninger til skolesystemet. Dette er også hovedbegrunnelsen for å differensiere mellom skoler som befinner seg i utsatte og ressurssterke bydeler.

Ved hjelp av Luhmanns syn på system, organisasjon og organisering så kan det spesialpedagogiske systemet både forstås som paraplybegrep i forhold til de hovedoppgavene og funksjonene de er satt til å ivareta, og som et aggregat av subsystemer som ikke alltid spiller på lag med hverandre fordi de har ulike oppgaver og kriterier for hvordan de håndterer saker. Det spesialpedagogiske system påvirker og påvirkes av mange ulike aktører i ulike nivåer, og det er derfor interessant å studere hvilke forståelser og praksiser som er utbredt på kommunalt og lokalt nivå.



## 3.0 Metode

Underveis i denne studien inngår en lang rekke av metodisk og teoretisk valg som i forskningsprosessen legger føringer for forskningsdesignet, analysen og konklusjoner. I dette kapitlet vil dermed valg av metode og forskningsdesignet presenteres og begrunnes.

### 3.1 Metodologisk fremgangsmåte

Denne masteroppgaven inngår i et større forskningsprosjekt '*Barndom, oppvekst, skole og ulikhet i Norden*' som hadde oppstart i 2019. Forskningsprosjektet er en oppfølgingsstudie av '*Barndom i Norden*' som begynte i 2002, og fortsatte videre i 2009/2010<sup>1</sup>. Forskningsprosjektet har både et kvalitativt og kvantitativt utgangspunkt med intervjudata, surveydata, registerdata og dokumentanalyse. Her har jeg i forhold til tema og problemstilling valgt å lene meg på en kvalitativ tilnærming der jeg benytter intervju i tillegg til komplementære data. Denne studien bygger på et forskningsdesign som er inspirert av extended case method (ECM) (Burawoy, 1998), hvor jeg benytter både etnografisk data og offisielle styringsdokumenter fra sentrale aktører knyttet til spesialundervisning av barn og unge.

Ifølge Michael Burawoy (1998) kan etnografi utøves på to måter enten (1) å begrense deltakelse i den verden vi studerer ved å observere den utenfra og etterforske den med mest mulig *distanse* for å unngå å påvirke situasjonen (f.eks. ved bruk av spørreundersøkelser), eller (2) og strategisk tematisere vår deltakelse i den verden vi studerer ved å forankre oss i teori som *guider* dialog og innhenting av data. Den sist nevnte kaller Burawoy *en refleksiv vitenskapsmodell* som omfavner engasjement og interesse for et fenomen som veien til kunnskap fremfor å løsrivelse fra fenomenet som studeres.

The extended case method applies reflexive science to ethnography in order to extract the general from the unique, to move from the “micro” to the “macro,” and to connect the present to the past in anticipation of the future, all by building on preexisting theory (Burawoy, 1998, s. 5)

---

<sup>1</sup> '*Barndom og skole i velferdsstaten*'

Dette er sådan en hybrid metode som gjenkjenner både verden på mikronivå og ytre strukturer som former menneskers hverdagslige liv (Samuels, 2009, s. 1606). Metoden gir dermed rom for å utforske både strukturelle og formelle mål men også normer og praksis, noe som er nærliggende når skole- og velferdsspørsmål skal besvares.

Fra et epistemologisk ståsted er metoden tilknyttet både sosialkonstruktivismen og kritisk teori (Samuels, 2009, s. 1607). Ifølge Creswell og Creswell (2018) er det i linjer med det sosialkonstruktivistiske avgjørende å få frem informantenes erfaringer og opplevelser i forhold til studieobjektet. Her er fokuset på at 'virkeligheten' ikke kun kan forklare fra *ett* ståsted ettersom ulike mennesker kan ha *ulike* oppfatninger av samme fenomen. Dette er viktig forståelse å ha med seg når et system skal utforskes. Ulike forståelser påvirker handlinger og skaper nye eller gjensker allerede eksisterende handlinger, noe som kan ses i analysen av det spesialpedagogiske systemet. Samuels (2009) påpeker videre at metoden også har en kobling til kritisk teori og etnografi. I kritiske etnografi bygges forskning på eksisterende teori som blir forskers antagelser innenfor et fenomen snarere enn retningslinjer til velutprøvde sannheter (Creswell & Creswell, 2018, s. 134). Dette kan ses i linjer med egen teoretisk forforståelse til tema og problemsstilling.

Ifølge Burawoy (1998) beskrivelse av ECM som en refleksiv vitenskapsmodell, kan mitt engasjement for utdannings sosiologi og organisasjonsteori ses på som inngangen og motivasjonen til å delta i et større forskningsprosjekt. Som prosjektdeltaker satte jeg meg tidlig inn i forskningen som ble utført i 2002 og 2009/2010, og ble allerede der introdusert til mulige sosiologiske tema og problemstillinger. Dette teoretiske bakteppet er et sentralt utgangspunkt for avgjørelser og utarbeiding som følge av masteroppgaven. Forkunnskap og tidligere forskning ga meg derfor et overordnet blikk av tematikken som bidro i formingen av spørsmål, datainnsamling og analysing av datamaterialet (Creswell & Creswell, 2018, s. 62).

### 3.2 Datagrunnlag

Denne masteroppgaven har som sagt sitt utspring fra forskningsprosjektet '*Barndom, oppvekst, skole og ulikhet i Norden*' som er ledet av Håkon Leiulfsrud, Anna Rapp og Eli Smepllass. Forskningsprosjektet har en omfattende databank med innsamlet data fra tre ulike barneskoler fra en norsk kommune gjennom tre tidsperioder, samt data fra ansatte tilknyttet oppvekst- og

utdanningsenheten i kommunen fra 2019/2020. Prosjektets målsetting er å se nærmere på barn og unges velferd og integrering i et skole- og velferdsperspektiv. Mitt dypdykk i det spesialpedagogiske system har dette som bakteppe.

### Datainnsamling og utvalg

Datainnsamling ble gjennomført av forskningsgruppen fra juni 2019 til februar 2020<sup>2</sup>. På skolene gjennomførte forskningsgruppen spørreundersøkelser av elever fra 4. trinn til 7. trinn. Det ble gjennomført 7-9 dybdeintervjuer med rektor, avdelingsleder, spesialpedagog, kontaktlærere og SFO-ansatte, samt barneintervjuer ved hver av de tre norske skolene som inngikk i studien. I kommunen ble det i alt gjennomført 24 dybdeintervjuer av ansatte innenfor ulike deler av virksomhetsområdet for oppvekst og utdanning. Intervjuguidene<sup>3</sup> var utformet som et delvis strukturert dybdeintervju som ifølge Rapley (2004, s. 19) åpner for frie og uformelle samtaler uten en forhåndsbestemt agenda. Informantene for derav muligheten til å dele sitt bilde av organisering og hvordan det arbeides med sosial inklusjon i praksis. Ved å benytte en delvis strukturert intervjuguide blir det lettere å få fram informantenes narrative, noe som kan åpne opp for at nye interessante temaer dukker opp (Thagaard, 2009, s. 89). I datainnsamlingen var flere forskere involvert, hvorav også jeg var med og gjennomførte intervjuer i tillegg til å transkribere et stort antall av intervjuene.

Ettersom dette er et omfangsrikt datamateriale var jeg nødt til å ta noen strategiske valg i henhold til å besvare problemstillingen. Av den grunn vil kun to av de tre barneskolene være en del av caset i dette masterprosjektet. Skolene i masteroppgaven er valgt på grunnlag av deres sosiodemografiske beliggenhet der 'skole 1' betegnes som ressurssterk skole og 'skole 2' betegnes som en utsatt skole. 'Skole 1' og 'skole 2' kan sees på som ytterpunkter målt ut ifra leveårsdata fra kommunen der dataen er innsamlet. Dette kommer også fram i aktuelle inntekts- og utdanningsstatistikk der skolekretsen til 'skole 1' ligger i den høyeste leveårsssonen, mens skolekretsen til 'skole 2' ligger i den laveste leveårsssonen i kommunen.

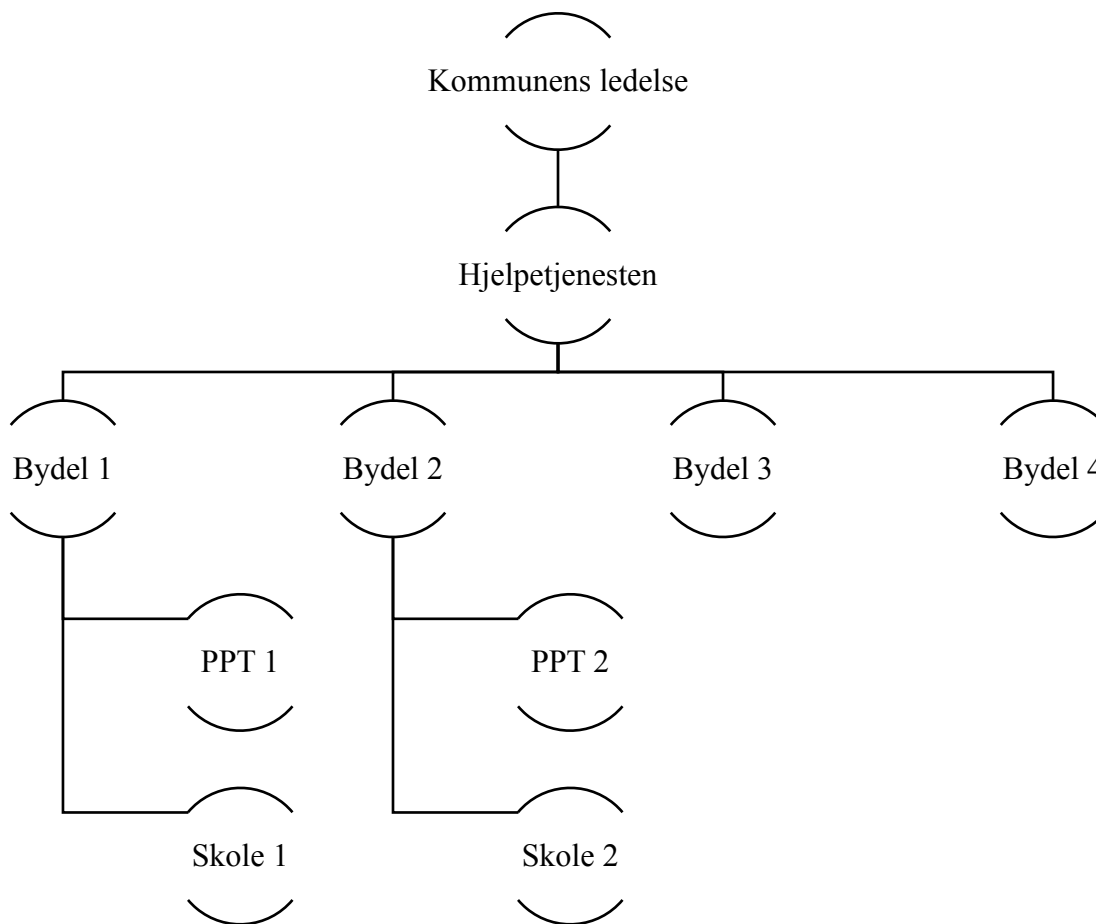
---

<sup>2</sup> Se vedlegg 3 for NSD godkjenning.

<sup>3</sup> Se vedlegg 2 for intervjuguiden.

**Kommunen** er en mellomstor kommune i Norge. Kommunen har et ti-talls barne-og ungdomsskoler hvor alle elevene skal ha samme tilbud fra kommunens hjelpetjeneste. Kommunen deler hjelpetjenesten inn i fire bydeler der alle bydelene er organisert likt med blant annet skolehelsetjeneste, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), familietjeneste, barnevern, habilitering og skolelag.

Med bakgrunn i denne kommuneinndelingen var det mest nærliggende å benytte de intervjuer som representerer de bydelene skolene befinner seg i (bydel 1 og 2). I tillegg var det avgjørende at intervjuene inkluderte svar fra pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og kommuneledelsen for hjelpetjenesten. Dette for å sikre relevant informasjon. I hovedsak består intervjuene av saksbehandlere og spesialpedagoger fra PPT og nøkkelinformanter med lederoppgaver i kommunen. Til sammen utgjør dette fire intervjuer.



*Modell 1. Organisasjonskart over kommunen*



**Skole 1** er en liten barneskole med mellom 300 og 400 elever. Skolen er en såkalt lukket skole med tradisjonell klasseromsundervisning. Elevgruppen kommer fra ressurssterke hjem<sup>4</sup> og oppfattes som en klassemessig homogen gruppe. **Skole 2** er en ny etablert barneskole med mellom 500 og 600 elever. Skolen er en såkalt åpen skole med et større fokus på undervisning i fellesskap med flere elever. Elevgruppen kommer fra mindre ressurssterke hjem og oppfattes som en mangfoldig gruppe. På skolene har jeg strategisk valgt ut seks intervjuer på hver skole. Disse intervjuene består av tre fra ledelsen (rektor, avdelingsleder, spesialpedagog<sup>5</sup>) og tre kontaktlærere fra 4. trinn - 7.trinn. Jeg har derfor laget et kodesystem for å sikre anonymitet og skille informantene fra hverandre, likevel må det presiseres at mesteparten av sitatene er omskrevet til tekst. I kodesystemet vil for eksempel S1K1 være Skole 1 Kontaktlærer 1, KL1 er Kommune Ledelse 1, mens KP1 vil være Kommune PPT bydel 1.

Tabell 2. Kodesystem over informanter

Skole 1 (6stk)	Skole 2 (6stk)	Kommune (4stk)
Ledelsen: S1L1, S1L2, S1L3	Ledelsen: S2L1, S2L2, S2L3	Ledelse: KL1, KL2
Kontaktlærere S1K1, S1K2, S1K3	Kontaktlærere: S2K1, S2K2, S2K3	PPT: KP1 (bydel 1), KP2 (bydel 2)

Tanken bak de utvalgte intervjuene er å trekke frem ulike representanter som forholder seg til og jobber aktivt med det spesialpedagogiske systemet i kommunen. Informantene gir sitt bilde av systemet fra ulike roller og maktposisjoner noe som har stor betydning for forståelsen av systemet.

I tråd med ECM ble intervjuene supplert med offisielle styringsdokumenter fra kommunen. Dette bidro til å belyse ulike interessegrupper og syn på det spesialpedagogiske systemet. Her har jeg valgt handlingsstrategien for alle tjenester innenfor oppvekst og utdanning i kommunen; *‘Barnefellesskap i kommunen’* og kommunens pilotprosjekt *‘Veileder til inkludering i barnehage, skole og SFO’*. Disse styringsdokumentene har fått fiktive navn og er brukt som

<sup>4</sup> Ressurssterke/ ressursvake hjem baseres i denne oppgaven på familiers sosioøkonomiske bakgrunn og den makt som følger med familiers sosiale, økonomiske og kulturelle ressurser (Rapp, 2018).

<sup>5</sup> Spesialpedagogene inngår i denne oppgaven som en del av ledelsen ettersom jeg anser deres rolle som en sentral del av samarbeidet med ulike typer av eksterne hjelpetjenester og internt i skolens administrasjon.

tilleggsinformasjon å få fram et mer helhetlig bilde av det som framkommer av intervjuene (Samuels, 2009, s. 1607).

### Etiske betraktninger

Forskningsetikk er svært relevant i forkant, under og etter datainnsamling. I forkant av datainnsamlingen er det viktig å legge til rette for en gjennomførbar innsamling med etiske hensyn tatt i betraktning (Ryen, 2004). Forskningsprosjektet omhandler barndom, oppvekst, ulikhet og skole, noe som potensielt inkluderer barn og unge i sårbare livssituasjoner. Her er det med andre ord avgjørende at ingen involverte parter kan påføres skade eller ulempe i forhold til datainnsamlingen og behandlingen av den informasjon som innhentes. Her var det også avgjørende å stille spørsmål som åpnet opp for at de selv kunne avgjøre hvor mye og hva de ville dele med forskningsgruppen. Likevel er det aldri en garanti for at intervjuer går plettfritt. Tillit mellom forsker og informant er derfor avgjørende under intervju og i etterkant av intervjuet (Ryen, 2004, s. 223). I min analyse er det av samme grunn nødvendig å vedlikeholde tilliten informantene har til forskningsgruppen, og opprettholde løfte om anonymitet. For å sikre informantens anonymitet benyttes fiktive navn på skolene, kommunen og styringsdokumenter. I analysen vises det også til kodesystemet som ble beskrevet over<sup>6</sup>. Dette kodesystemet bidrar til et oversiktlig skille mellom ansatte og ledelsen både på skolene og i kommunen.

En siste etisk betraktning har vært rollen som masterstudent i et større forskningsprosjekt der flertallet av intervjuene ikke har vært gjennomført av meg selv. Jeg har dermed ikke nødvendigvis samme blikk som de som har gjennomført intervjuet, men har gjennom transkribering av intervjuene likevel fått en viss nærhet til informantene og ulike typer intervjukontekster.

### 3.3 Analyse

Analysen av datamaterialet foregikk i tre faser. I *første* fase gjennomførte jeg en enkelt innholdsanalyse for å få oversikt over alt datamateriale. Dette ble gjort i en tidlig fase i arbeidsprosessen og fortløpende i perioden vi samlet inn datamaterialet. I *andre* fase av dataanalysen begynte kategorisering og tematisering. Ifølge Burawoy (2009) er det en nødvendig

---

<sup>6</sup> Se tabell 2.

betingelse å forholde seg refleksivt og aktivt til den verden man studere for å kunne forstå og forklare den. Han beskriver fire elementer som definerer refleksive dataanalyser; (1) observasjon; (2) teoretisk forkunnskap; (3) intern prosess; (4) ekstern kraft.

I foreliggende studie inngår ikke systematisk bruk av *observasjoner*. Datamaterialet begrenser seg til nøkkelaktørens og styringsdokumenters beskrivelser av organiseringen av det spesialpedagogiske system i kommunen. Datamaterialet er svært omfangsrikt og gir innblikk i systemet i ulike tidsperioder, noe som bidrar til en grundigere forståelse av systemet. Burawoy (2009, s. 85) viser til at observasjon kan ha ulike utfall og ikke nødvendigvis vil føre til et bedre datagrunnlag<sup>7</sup>. Én kan dermed argumentere for at informantenes blikk gir et godt nok grunnlag for å forstå systemet. I tillegg suppleres masterprosjektet med tekstanalyser av offentlige styringsdokumenter for å kompensere for manglende informasjon om systemet. *Teoretisk forkunnskap* forklarer også Burawoy (2009) som essensielt i analyseprosessen. Dette for å kunne stille seg selv de riktige spørsmål underveis i prosessen samtidig som å kunne distansere seg fra teori som perfekte beskrivelser av virkeligheten.

I analyseprosessen med koding og tematisering gjenspeiles til en viss grad mitt teoretiske bakteppe. I analysearbeid var blikket rettet mot formelle mål og uformelle praksiser i det spesialpedagogiske systemet. Det ble et bevisst valgt med tanke på teoretisk forforståelse fra tidligere forskning (Hasse & Krücken, 2014; Rapp, 2018). Saldaña (2016, s. 149) forklarer at tema kan bli funnet i datamaterialet ved å se etter faktorer som: repeterende ideer, spesifikke rutiner, metaforer og analogier, endring av diskusjonstema, informanters uttrykksform, teoretiske innvending (eks: relasjoner, sosiale konflikter eller sosial kontroll innad på skolene) og ikke minst det som ikke blir sagt under intervjuet. Dette bidro i søken etter temaer i analysen av skolenes og kommunens interne prosesser.

Burawoy (2009, s. 107) forklarer *interne prosesser*, såkalt empirisme, som beskrivelser av et fenomen eller system. I denne delen av analyseprosessen ble det viktig å studere informantenes interne påvirkning på skolene og i kommunen. Det ble her tydelig at informantene på hver skole

---

<sup>7</sup> Tjora (2017, s. 71) forklarer blant annet hvordan observasjon kan føre til en *forskningseffekt* der de som observeres handler annerledes enn de ville gjort uten observatørens tilstedeværelse.

hadde ulike arbeidspraksiser, samt ulike praksiser innad i hjelpetjenesten. Likevel beskrives interne prosesser som begrensende i søken etter informasjon, da det ikke forklarer endring over tid. Derfor anviser Burawoy (2009, s. 122) til eksterne krefter som forklarende rammer. Med *eksterne krefter* henvender Burawoy (2009) til strukturelle krefter som styrer eksisterende praksis. I analyseprosessen ble det derfor avgjørende å ta et dypdykk i formelle styringsdokumenter for å se hvilke strukturell kraft disse kunne ha overfor skolene. Skolene benyttet styringsdokumentene i ulike grad og kommunen hadde derfor ulik styring og kontroll over skolene. Det er derfor interessant hvordan de interne prosesser kan ha overstyrt det Burawoy (2009) beskriver som forklarende rammer; ekstern kraft. Dette vil jeg se nærmere på i mitt analyse- og diskusjonskapittel.

I den *tredje* fasen av dataanalysen ferdigstilte jeg tre overordnede temaer som ble gjennomgående i analysen av det spesialpedagogiske systemet; (1) visjoner; (2) spesialundervisning; og (3) samarbeid. Når temaene ble valgt var det viktig å gjennomgå dem i relasjon til det originale datamateriale som helhet. Deretter ble det avgjørende å se om temaene i de tre gruppene samsvarte på et overordnet nivå, slik at temaene kunne fange all relevant data for systemet. Analyseprosessen ble lang og omfattende men ble avsluttet med klare og gjennomgående temaer fra datamaterialet.

### 3.4 Prosjektets kvalitet

Det som fremgår i dette kapittelet er et datagrunnlag som er relativt omfattende, men samtidig begrenset gjennom strategiske utvelgelse av to skoler og kommunen. En fallgrube ved et slikt omfattende datagrunnlag er at man ikke skal rekke å gå i dybden på hvert enkelt intervju og case. Gjennom analyseprosessen har jeg aktivt benyttet Extended case method som forskningsdesign, noe som jeg argumenterer for at gir et godt innblikk i datamaterialet. Jeg har allerede reflektert rundt store deler av masterprosjektets metodiske prosess, og vil fortsette refleksjonen med fokus på prosjektets kvalitet.

#### Pålitelighet, gyldighet og generalisering

Pålitelighet, eller reliabilitet, referer i utgangspunktet til spørsmålet om en annen forsker ville kommet frem til samme resultat ved hjelp av samme metoder (Thagaard, 2009, s. 198). Her må forsker argumentere for prosjektets pålitelighet ved å redegjøre for forskningsprosessen. I mitt

tilfelle som del av et forskningsprosjekt har jeg ikke vært tilstede under alle intervjuer som benytter i analysen. Ved å ikke være tilstede mistet jeg innsikt i kroppsspråk og i interaksjonen mellom intervjuer og informant, noe som kan være med å svekke masterprosjektets pålitelighet. I likhet med kvantitativ forskning vil deler av den interaktive forståelsen i intervjusituasjonen forsvinne. Likevel har to medstudenter<sup>8</sup> og jeg transkribert alt datamateriale, noe som ga et godt innblikk i intervjusituasjonen samt et overblikk av overordnede forståelser innad på skolene og utad i kommunen. Med kontinuerlig dialog og veiledning fra forskningsgruppen, som har lest min analyse av datamaterialet, var det også mulig å få fram omforente tolkninger der tolkningene spriket. Dette har imidlertid ikke nødvendigvis så mye å gjøre med tolkningen av det som ble sagt i intervjuene, men at data ofte åpner opp for flere tolkninger avhengig av hva som til enhver tid er forskningsspørsmål og teoriforståelse.

Gjennom deltakelse i forskningsprosjektet har jeg med meg kunnskap om mer enn kun tematikken i denne studien, men også kommunens helhetlige visjoner for oppvekst og utdanningssektoren. Dette er en positiv påvirkning på gyldigheten, eller validiteten, til masterprosjektet. Ifølge Tjora (2017, s. 232) er gyldighet knyttet til hvorvidt de svarene vi finner faktisk svarer på de spørsmål vi forsøker å stille. Det ble dermed viktig i masterprosjektet å se på om tolkninger var gyldige i forhold til den 'virkeligheten' som ble studerte. I henhold til ECM har refleksivitet vært gjennomgående i hele analyseprosessen. Tolkninger som er gjort er derfor vurdert og avgjort med forbehold i teoretisk, empirisk og metodisk forankring. Gjennom beskrivelser og refleksjoner av vurderinger og valg som har oppstått i forskningsprosessen er det åpent opp for at leser selv kan gjøre egne vurderinger av prosjektet. Dette er gjort i håp om å skape transparens i presentasjonen av masterprosjektet, noe som stryker prosjektets pålitelighet og gyldighet (Thagaard, 2009; Tjora, 2017).

Til slutt er det hensiktsmessig å trekke frem generalisering. Ettersom denne studien benytter et forskningsdesign inspirert av extended case method har jeg fått muligheten til å se nærmere på avvik mellom kommunens formelle føringer og informantenes hverdagspraksis. Av den grunn blir det meningsløst å se på generaliserbarhet i tradisjonell forstand. Likevel beskriver Flyvbjerg (2006, s. 228) at case-studier kan generaliseres i den forstand at hvis en observasjon motsier en påstand

---

<sup>8</sup> Helene Moe Olsen og Markus Lynum.

ansees ikke påstanden som holdbar. Her eksemplifiserer Flyvbjerg (2006) med en antagelse om at alle *svaner er hvite*. Ved en oppdagelse av en svart svane vil den antatte sannheten om at alle svaner er hvite oppheves og en ny sannhet vil påvirke alle tidligere utsagn om svaners farge. Med dette kan enhver case-studie bidra til å skape helt nye generaliserbare funn om det sammenlignes med andre lignende tilfeller. Med en solid tilknytning til empiri, teori og metode har jeg forsøkt å sikre kvaliteten slik at studien er sammenlignbar og overførbar.

## 4.0 Analyse

I dette kapittelet vil jeg se nærmere på mine funn fra intervjumaterialet fra kommunen, skolene og offisielle styringsdokumenter. Jeg har her valgt å dele inn kapitlet i tre deler: (1) ‘hjelpetjenesten’, (2) ‘skolene’ og (3) ‘det spesialpedagogiske system’. I hver av delene vil systemforståelsen til informantene fra kommunen presenteres, med supplerende av offisielle styringsdokumenter. Avslutningsvis blir de viktigste funnene gjengitt i en oppsummering.

### 4.1 Hjelpetjenesten

#### Visjoner

Kommunen har en overordnet visjon om en enhetlig og flerfaglig tilnærming til oppvekst- og utdanningsenhet for barn og unge. Her ligger et ønske om at hjelpetjenesten både skal ha et sterkere barnefelleskap og voksenfelleskap. Grunnideen er at fellesskap skal bidra til en organisering som skaper en mer samlet og lik praksis i hvordan man arbeider i hjelpetjenesten. I kommunens handlingsstrategi<sup>9</sup> *‘Barnefelleskap i kommunen’* beskrives flere av kommunens utfordringer i hjelpetjenesten samt mål for å kunne løse disse utfordringene. Strategien er at hjelpetjenesten skal flytte de operative enhetenes blikk fra individ til fellesskap. Her er fokuset å ‘forstå, forklare og løse’ barn og unges utfordringer og vansker i fellesskap og i samarbeid med tjenestene. I tillegg til de utfordringer som allerede inngår i den offisielle handlingsstrategien påpeker samtlige av våre informanter at deler av utfordringene langt på vei ligger i måten man er organisert på og ‘en-faglige siloer’ som ikke kommuniserer på tvers av områdeansvar og profesjonsgrenser. Silo-tenkingen er både med å forme enhetenes praksis og noe som vanskeliggjør samarbeid på tvers av enhetene. For å bidra til å bygge fellesskap på tvers av silotenking og virksomhetsområder vektlegger kommunen relasjonell velferd og samskaping som et overordnet mål og ledende prinsipper for organiseringen av sine tjenester. I barnefelleskap-strategien forklares relasjonell velferd som et paradigmeskifte for hvordan tjenestene i kommunen skal arbeid og forstå hverandre. Et sentralt fokus er å møte barn, unge og familier med flerfaglig blikk og samhold.

---

<sup>9</sup> Handlingsstrategi gjeldene fra 2019-2022.

Ambisjonen fra kommunens side er å bygge en samarbeidsmodell og en strategi hvor velferd produseres og skapes under relasjonelle betingelser<sup>10</sup>. Samarbeid og fellesskap er også nøkkelord i kommunes visjon for oppvekst og utdanning. Dette kommer tydelig frem når representanter fra ledelsen i kommunen gir sin visjon av *'Felleskolen'*<sup>11</sup>. *'Felleskolen'* skal være med å skape en felles identitet for skolene i kommunen, hvor *"vi skal være et felles lag og ha et felles ansvar for barna"* (KL1). Her har alle rektorer bidratt i å forme felles mål med blant annet ting som *ikke* skal gjøres, for eksempel skal skolene ikke være privatpraktiserende eller en voksen skal ikke være alene på et rom med ett barn. I tillegg har rektorene et felles internt styringsverktøy kalt 'enhetskort' og egne selvstendige mål for hver enkelt skole. Hver skole blir derfor styrt og organisert i forhold til visjoner og mål fra både kommunen, hjelpetjenestene og den enkelte skole. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er derfor hvordan disse visjoner og mål blir praktisert av skolens ansatte og implementert i elevens skolehverdag.

## Spesialundervisning

Spesialundervisning, i kjølevann av Nordahl-rapporten, er en av årsakene til den store satsningen kommunen i dag har på fellesskap. Ifølge kommunens egne styringsdokumenter som omhandler 'barnefellesskap' så har kommunen i dag et for stort individfokus rettet mot spesialundervisning, noe som sin tur antas å påvirke visjonen om et nytt felles blikk mot fellesskap. I dette ligger det at kommunen, i likhet med mange andre kommuner i Norge, vil inkludere, så langt det lar seg gjøre, alle elever inn i den ordinære undervisning. Dette er en viktig del av strategien for et sterkt barnefellesskap i kommunen. I barnefellesskap- strategien påpekes det også at individualiserte tiltak heller styrker ideen om at det er eleven det er noe galt med, noe som antas å skape et feilaktig bilde for eleven og elevene i klasserommet.

Et av tiltakene kommunen gjør for å endre den individfokuserende praksis er et pågående pilotprosjekt der man etterstreber å få til veiledere til inkludering i barnehage, skole og SFO. Dette er også forslag som samsvarer med forslag til tettere organisering av PPT knyttet til skolene, i tråd med både Nordahl – rapporten og St.meld. nr. 6<sup>12</sup>. Ambisjonen fra kommunens side er her å legge

---

<sup>10</sup> Inspirert av Hilary Cottam (2011) begrep om 'rasjonell velferd'.

<sup>11</sup> Pseudonyme

<sup>12</sup> 'Tett på – Tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO'.



til rette for et støttesystem som skal kartlegge relasjonell kapasitet med aktuelle aktører i støttesystemet. Dette representerer også en ny type organisering hvor (1) PPT er tettere integrert med barnehage, skole og SFO; (2) jobber mot større tverrfaglig samarbeid mellom tjenestene; (3) spesialundervisning gis innenfor barnegrupper og/eller klasser; og (4) høy kompetanse nært barnet – uten behov for å fatte vedtak etter sakkyndig vurdering. Ambisjonen fra kommunens side er at kommunen gradvis skal implementere det nye støttesystemet i en utplukket bydel i perioden 2020-2022.

Informanter fra hjelpetjenesten beskriver fortsatt at det er en lang vei å gå fra tidligere og eksisterende praksis til å bytte om arbeidsmåte og organisasjonsmodell. Hovedoppgaven til PPT er å svare på henvisninger og skrive sakkyndige vurderinger. I dag utløser ikke sakkyndige vurderinger ekstra midler til skolene i kommunen med unntak av spesifikke situasjoner. På tross av dette har bunken med henvisninger fra skolene økt betydelig gjennom de siste 15 årene med mange avvik og uavsluttede saker, noe som hjelpetjenesten, etter påtrykk fra Riksrevisjonen, har valgt å prioritere under senere år.

I det eksisterende spesialpedagogiske system fungerer den formelle henvisningsprosessen til PPT slik:

1. Foreldre kontakter lærer, eller motsatt, ved bekymring for elevens utvikling.
2. Skolen forsøker å tilrettelegge for elev på skolenivå.
3. Fagteam – samarbeid mellom skole og hjelpetjenesten: inntil tre konsultasjoner.
4. Skole dokumenterer kartlegging og utprøvde tiltak og skriver en pedagogisk rapport som sendes til PPT for sakkyndig vurdering.
5. PPT innhenter informasjon fra skole, foreldre og elev.
6. Saksbehandlingsperiode. Ventetid på inntil 3 måneder for svar.
7. PPT konkluderer med retten til spesialundervisning i en sakkyndig vurdering.

Den eksisterende henvisningsprosessen beskrives av samtlige informanter som altfor tidskrevende med rapportering til flere aktører. Dette bidrar ifølge informantene til lange henvisningsprosesser, der ventetidene ofte er lengre enn tre måneder som er grensen for at en sak representerer et avvik som PP-tjenesten plikter å lukke.

Etter jeg har hentet inn informasjon og snakket med de aktuelle parter. Da begynner jeg å skrive og da følges et skjema med retningslinjer til hvordan utforme en sakkyndig vurdering. Vi har også et internt team hvor vi drøfter sakene i – et ‘sakkyndighetsnettverk’ som vi kaller det. (..) Vi leser hverandres dokumenter før det går til ledelsen med den endelige godkjenning og signatur (KP1)

I bydel 1, som er tilknyttet skole 1, jobber PPT etter retningslinjene til kommunen, og viser stort engasjement for jobben som gjøres. PPT-rådgiveren beskriver hvordan de forholder seg regelrett til den formelle henvisningsprosedyre. I bydel 2, som er tilknyttet skole 2, oppgir PPT-rådgiver en sterk misnøye med eksisterende system. På tross av nye planer rundt nedtrapping av antall sakkyndige vurderinger blir ledelsen oppfattet som inngripende i de PPT ansattes arbeidshverdag. Her framstår kommunens visjon om barnefelleskap som en løs koblet og svevende; dvs en visjon som ikke uten videre lar seg omsette i det daglige arbeidet og i forhold til de utfordringene de står innenfor som ansatte. Manglende bemanning angis som en viktig faktor til den høye henvisningsbunken.

Vi har kompetansen til å omsette de sakkyndige vurderingene, til å hjelpe lærerne å jobbe i forhold til hvordan de bør jobbe med en elev. Vi får ikke være der og hjelpe dem med å omsette. Og jeg blir så.. jeg jobber med, jeg har litt ekstra kompetanse i forhold til matematikk og matematikkvansker, og jeg blir så frustrert, fordi jeg kommer aldri i posisjon til at jeg får hjulpet dem [lærerne] med hvordan de kan gjøre det (KP2)

Her viser informantene til en frustrasjon rundt å ikke få benytte egen kompetanse når arbeidskapasiteten blir for stor og saksbehandling blir prioritert. I bydel 2 blir det massive arbeidet med henvisninger og sakkyndige vurderinger sett på som svært tidskrevende for flere av informantene. I pilotprosjektet skisseres et nytt fokus hvorav PPT skal jobbe nærmere barnet og skolen uten behovet for sakkyndige vurderinger. Informantene fra PPT opplever det som positivt å gi mer tid til å være nærmere elever og skoler fremfor å være ‘innelåst på et kontor’ og skrive sakkyndige vurderinger. Likevel er det uenighet i PPT rundt Nordahl-rapporten og brudd på opplæringsloven knyttet til utarbeiding av sakkyndig vurdering. En informant beskriver det slik:

Men så har vi den loven om sakkyndig vurdering og de som er veldig på den formelle biten, og ikke er mer utadretta som jeg er. De er veldig på at det blir feil i forhold til den sakkyndige vurderingsbiten, slik Nordahl skisserer ting. Men jeg tror ikke at det går å komme seg unna. Jeg tror vi må ha begge deler, og at vi burde være en stor nok enhet med kapasitet til å håndtere begge deler (KP2)

Her kommer det også fram at det er sprikende meninger for hva som ansees som riktig organisering av hjelpetjenestene kommunen skal tilby. Splittelsen innad i kommunen går framfor alt mellom de som ønsker å samle kompetansen i fagmiljøet og frykter en utarming av kompetanse om tjenestene

blir desentralisert og de som i Nordahl-rapportens ånd ønsker å integrere hjelpetjenestene tettere mot skolene og brukerne. Et hovedpoeng i det foreslåtte pilotprosjektet er at tverrfaglige tjenester åpner opp for et bredere overblikk hvor flere elever med ekstra behov kan bli fanget opp, noe som ifølge kommunerepresentantene skaper frykt for at fagmiljøer skal miste sin posisjon innad i kommunen.

Pilotprosjektet skisserer en annen tilnærming enn den eksisterende organisering informantene beskriver. Dette er to forskjellige modeller som krever ulike tilnærminger. Her kommer splittelsen i hjelpetjenesten tydeligere frem i informantenes skepsis. De ulike holdningene til pilotprosjektet viser tydelig sprik i oppfatninger av hva som er hensiktsmessig organisering, bruk av personalressurser og barns beste i spesialist- og hjelpetjeneste, mens skolene lettere kjenner seg igjen i og stiller seg bak visjonene og målene bak prosjektet. Det er likevel en felles enighet innad i kommunen og eksternt fra skolene at samarbeidet, slik det var ved intervjuetidspunktet ikke var tilstrekkelig.

### Samarbeid med skolene

Selv om mye av tiden til PPT-ansatte går til vurderinger og utredningsarbeid, så er de også jevnlig til stede på skolene hver måned i den eksisterende organiseringsmodell. Her møtes et tverrfaglig 'fagteam' bestående av skole og ansatte fra hjelpetjenesten for å diskutere elever med ekstra behov for hjelp og støttetiltak. Dette er et samarbeid med mål om å skape en felles enighet og forståelse av enkeltelevers behov for ekstra tiltak eller eventuell henvisning videre til PPT. Her er det skolens 'fagteam' som skal samlet beslutte hva som er best for eleven. PPT-ansatte oppgir 'fagteam' som lite produktiv ettersom skolen allerede har bestemt seg for hva som skal henvises gjennom et eget internt 'fagteam'. Dette forklarer PPT som problematisk, og bidrar til at PPT er lite delaktig som hjelpetjeneste. En informant beskriver det slik.

I fagteam har jeg jo ofte hatt en følelse av at jeg [PPT rådgiver] har sittet der som en bremsekloss (...) Det er så mange ting som man må se på, og det har jeg opplevd at ikke har vært av så stor interesse å se på (latter). Skolen har på en måte gjort seg opp en mening, så i det drøftingsforumet så har jeg vært litt fastlåst (KP1)

Flere av våre informanter i PPT opplever det vanskelig å få innpass på skolene, da skolene har skapt egne lokale system og praksiser for å ivareta elevenes hjelpebehov. Her vises det til skolens systemer som 'indre hjelpetjenester', 'skolens interne fagteam' og 'den uformelle arena' med svak

kobling til de offisielle PPT og øvrige hjelpesystem som skal bidra til sosial inklusjon av barn og unge.

PPT skal ifølge kommunen fungere som en aktiv og ekstern hjelpetjeneste som kommer med et 'utenfra perspektiv' som skal komme skolen til gode. Derimot beskriver ansatte i PPT skolens interne system som ugunstig ettersom deres rolle som rådgivere ikke blir utnyttet optimalt. Ifølge PPT-ansatte bidrar dette til svekket kommunikasjon og samarbeid. Her fremstår kommunen og skolene som løst koblede systemer med ulike oppdrag, språk og organisasjonslogikk. En avgjørende faktor er derfor hvordan skolene praktiserer og implementerer kommunens visjoner og mål. Hvordan oppfatter skolene samarbeidet med hjelpetjenestene? Og hvilken organisering er gjennomførbar i praksis? Dette er spørsmål som blir tatt med videre i neste del av kapitlet.

## 4.2 Skolene

### 4.2.1 Skole 1

#### Visjoner

Skole 1 er en liten barneskole med en relativt homogen elevgruppe fra middelklassefamilier i en skolekrets som skårer høyt på alle levekårsindikatorer. Skolen legger særlig vekt på integrasjonsstrategier som skaper en åpen skolekultur, hvor elever føler seg trygge og ivaretatt. I dette ligger det en visjon fra skolens side om at elever skal være 'lærende', 'rause' og 'modige'. Skolen skal bidra til et felles mål og et felles språk som alle på skolen kan kjenne seg igjen i og ha et eierskap til. Skolen og ledelsen arbeider også aktivt med å få skolen til å være en felles samlingsarena for barn og familier i nærområdet. I denne visjonen utgjør også skolen en fritidsarena hvor barn og familier både kan delta og være med å styre aktiviteter. Her trekker skoleledelsen linjer til kommunens barnefellesskaps visjon og ambisjonen om et sterkere barnefellesskap i skolen. Dette blir forklart som et delvis nytt fokus ettersom dette er en etablert skolekrets hvor majoriteten av elevene allerede i utgangspunktet er aktive i idrett og andre fritidsaktiviteter. I stedet for å overlate inkluderingsoppdraget utenfor skolen til foreninger og andre tilbydere av fritidsaktiviteter, er ambisjonen fra skolens side å i høyere grad ta tilbake skolen som fellesskap- og samlingsarena. Dette er likevel fortsatt en skole som både lærere og foreldre oppfatter som en arena for kunnskap og læring, og derfor blir det lite fokus på skolen som en samlingsplass. Foreldre blir også sett på av skoleledelsen som sentrale aktører i arbeidet med å

bygge sterkere barnefellesskap. Foreldregruppen på skole 1 er engasjerte og delaktige i skolens arrangementer og aktiviteter, og representerer potensielt en viktig ressurs for at skolen skal nå sine visjoner. Samtidig er det langt i fra åpenbart at skolen arbeidsmåter og forventninger er i samsvar med en ressurssterk foreldregruppe.

De liker for eksempel at det ikke er så mye utvikling i matematikken. At matematikken er sånn som den var den gangen de gikk her. For mange oppå her har jo gått her selv. Ja, fordi husene går i arv. Og en del av de har også hatt fagene på skolen, så det blir litt sånn forventning at jeg skal gjøre det likedan som gamle Andersen gjorde (latter) (S1K3)

I intervjuene framkommer et bilde der mange av foreldrene og deler av lærerstaben er tradisjonelle i sitt syn på skolen som en kunnskapsskole. I skoleintervjuene framkommer det også skiller mellom hvordan lærere og ledelse forklarer og forstår skolens visjoner. Skoleledelsen har en klar og tydelig visjon i linje med kommunens ledelse, mens lærerne i varierende grad stiller seg bak offisielle mål knyttet til barnefellesskap og 'fellesskolen' som overordnet mål for skolens profilering og arbeid eller til offisielle mål fra kommunen tilknyttet fagfornyelsen. I dette ligger det ikke nødvendigvis en kritikk av visjonene i seg selv fra lærerne. Med endringer i kjølvannet av et skifte i kurs følger også endringer i praksis som kan oppleves krevende og slitsomme, særlig om de oppfattes som styrte av andre uten sterk lokal forankring. Her må det påpekes at skole 1 har vært i gjennom flere ledelseskifter, noe som kan ha påvirket flere av ansattes toleranse og åpenhet for de nye endringer. Da det kan være langt lettere å forholde seg til hvordan man arbeider og begrunne sin egen pedagogikk og undervisning i klasserommet ut ifra konkrete situasjoner og praktisk arbeid fremfor visjoner fra ledere med ulike signaler på hvordan man skal og bør arbeide som lærer.

### Spesialundervisning

I dag gis det mindre ekstra øremerkede ressurser til spesialundervisning på skolen enn tidligere. Få elever har spesialundervisning, da flesteparten av elevene får undervisningen innenfor ordinær undervisning. En fellesnevner i lærernes uttalelser er at elevene 'er lite utfordrende', 'har ingen problemer' og 'er snille og greie'. Likevel framkommer det i runde tall at 10 prosent har dysleksi, 5-10 prosent har ADHD eller konsentrasjonsproblematikk og at ca. 1 prosent har autismespekterforstyrrelser. Samtidig som oppfatningen av at skolen har elever som klarer seg godt er dominerende, så har også skolen i likhet med andre skoler også elever med behov for ekstra

tilrettelegging eller tilpasset opplegg. Ifølge våre informanter på skolen er det i hovedsak lærere som fanger opp slike utfordringer blant elevene, enten det er av faglig eller omhandler personlige eller familiemessige utfordringer. Dette blir drøftet i første omgang på 'lærerteamet', før det eventuelt går videre til spesialpedagog og ledelsen. I 'lærerteamet' kan de utarbeide et opplegg til elever som har behov for det, som går parallelt med det resten av klassen gjør. Dette blir som regel gjort i regi av spesialpedagog.

Skoleledelsen forklarer at når enkelt elever ikke nyttiggjør seg av den ordinære undervisningen må det testes, dokumenteres og prøves ut tiltak. På skole 1 fokuseres det på prosjekter som 'tidlig innsats' hvor lærere og spesialpedagog kartlegger hvilke elever som har utbytte av ulike faglige kurs. Her behandles alle elever med ekstra behov på lik linje uansett om de har vedtak med rett på spesialundervisning eller ikke. *"Vi er ikke så nøye på om 'Jøran' med vedtak på sitt problem skal løses før 'Stian' uten vedtak på sitt problem. Har vi et problem så løser vi det. Vi prøver å løse det så fort vi kan"* (S1L3). Alle elevene har dermed tilgang på blant annet intensive lese, - og regnekurs, som er i regi av spesialpedagog med hjelp fra assistenter, samt individuelle læringsopplegg og undervisning. Disse tiltakene bidrar til at flere av lærerne opplever lite utfordring hos elevene:

Utfordringen min nå, er at jeg har et trinn som ikke har noen utfordringer (latter). Og det er faktisk litt vanskelig for meg (..) Det er helt flatt.. (S1K2)

Eh, ja, vettu, det er ikke så veldig mye utfordringer å jobbe som lærer her (..) Jeg har jo hatt elever som har hatt atferdsvansker og sånt tidligere, men de siste to årene har vært veldig rolige. Det har vært veldig greit (S1K3)

En utfordring i den rådende forestillingen av elevgruppen som ressurssterke uten særlig hjelpebehov er å fange opp elever som behøver ekstra hjelp og støtte men ønsker ikke skille seg ut. Det er ifølge lærerne gjerne elever som velger å sitte rolig og stille fremfor å spørre om hjelp eller stille spørsmål. Her påpekes det at skolen har lite konflikter og utagering blant elevene, men har mer 'stille utfordringer' hvor lærerne ikke slipper inn. En lærer beskriver det som *"et såpestykke som bare glipper"* (S1K2), hvor læreren prøver å ta tak i det som skjer men blir stoppet opp på veien. Elevene er ikke vant til å få hjelp av voksne eller lærerne, og blir derfor svært opptatt av hvorfor noen elever skal snakke eller være alene med en voksen eller lærer. *"De er ikke vant til det [snakke med læreren alene], fordi de har vært så snille og greie og ordentlige hele tiden"*

(S1K2). For elevene er det viktig å være en del av gruppen og ikke skille seg ut siden dette skaper stor oppmerksomhet.

Elever kan tas ut av klasserommet sammen med spesialpedagog eller assistent, men får vanligvis hjelp innenfor ordinær undervisning. Det råder en samstemmighet i intervjuene at ressurser i form av ekstra bemanning i klasserommet er den beste løsningen når elever har ekstra behov. Det er imidlertid ulike oppfatninger i staben om det beste løses innenfor den ordinære undervisningen. Skoleledelsen viser til at skolen ikke har nok personalressurser til å møte elever som er utagerende eller blant de som er stille og trekker seg tilbake. Skolen har et felles kartleggingssystem hvor de prøver å fange opp de som har ekstra behov. En type kartlegging skolen benytter er relasjonskartlegging som lærerne er ansvarlig for. Denne kartleggingen skal fange opp alle som har ekstra behov, men på grunn av manglende ressurser så påpekes det at 'noen går under radaren'. Dette forklarer lærerne gjennom mangel på tid og kapasitet til å følge opp elevene slik de selv ønsker.

Likevel kommer tydelig frem i lærerintervjuene at elevene kommer fra ressurssterke hjem der mye blir tilrettelagt av foreldrene. Elevene får angivelig god hjelp til hjemmelekser og følger læreplanen hver uke. Foreldrene beskrives som svært delaktige i elevenes skolehverdag, der de setter krav til både skolen og elevene. Med press fra både kommunen, foreldre og skoleledelsen forklarer lærerne hvordan deres ansvarsoppgaver har økt gjennom de siste 10-15 årene. Dette har angivelig bidratt til mer rapportering, spesielt når det gjelder elever som har behov for ekstra hjelp og i arbeid med henvisninger og sakkyndige vurderinger.

I dag har lærerne hovedansvaret for alle elevene sine, noe som innebærer tett arbeid opp mot alle elevene og foreldrene. Lærerne har i dag en lovpålagt meldeplikt om å sende inn en henvisning om lærer mener elever har behov for ekstra hjelp utenfor den ordinære undervisningen. På skole 1 jobber lærerne tett sammen med spesialpedagog og ledelsen før slike beslutninger tas. Her har de tydelige rammer for hva som skal henvises og ikke til PPT, der angivelig foreldre støtter opp skolens beslutninger. Skolen følger hovedsakelig de formelle retningslinjene PPT har før, i og etter henvisning og sitt 'fagteam' der også ansatte i hjelpetjenesten inngår før de eventuelt inkluderer øvrige byråkratiske ledelse i kommunen. Om skolens tilrettelegging ikke er tilstrekkelig sendes en

henvisning med en pedagogisk rapport til PPT. Her møtes kontaktlærer og spesialpedagog og skriver den pedagogiske rapporten sammen ettersom den skal inneholde gode beskrivelser på hvilke kartlegginger og tiltak skolen har benyttet for å hjelpe eleven. Deretter sendes henvisningen til PPT og ventetiden er på inntil 3 måneder. Blant de ansatte på skolen oppleves at ventetiden er på opp til 12 måneder som uforholdsmessig lang; i praksis innebærer dette en tre ganger lenger ventetid en kommunens norm. *"Det er ikke rett at når skolene klarer å bli enig med seg selv og dokumenterer alt som trengs, må vente så lenge"* (S1L3). Dette skaper frustrasjon og misnøye blant skolens ansatte, noe som svekker samarbeidet med PPT og hjelpetjenesten.

### Samarbeid med hjelpetjenesten

Skole 1 har månedlige møter med hjelpetjenesten gjennom 'fagteam'. Her diskuterer kontaktlærer, spesialpedagog, helsesøster og ansatte fra hjelpetjenesten elever med ulike behov og legge frem mulige bekymringer. Skolens ansatte oppgir at samarbeidet har blitt dårligere enn tidligere ettersom kommunen har manglende ressurser og ikke har tid eller kapasitet til å støtte de når det trengs. Skolens ansatte oppfatter også informasjonsflyten med hjelpetjenesten som er begrenset, da hjelpetjenesten sitter med informasjon som er taushetsbelagt gjennom lovverk. Dette skaper stor frustrasjon på skolen når hjelpetjenesten kommer på oppdrag og observere for så angivelig å oppgi svært lite informasjon om hva som vil skje videre i prosessen med barnet. *"Det er vi som sitter igjen med barnet hele dagen"* (S1L2). Det oppleves også nedtrykkede for lærerne når henvisninger utarbeides og sendes videre til PPT, som kommer og observerer et par timer, før en avgjørelse om elevens videre rett til spesialundervisning tas. Skolen har allerede tatt en avgjørelse der skoleledelsen og lærerne gjerne vil anerkjennes for sin kompetanse og vurdering.

I 2019 var skole 1 en av skolene som hadde flest henvisninger i kommunen. Dette viser at skolen har lav terskel for å henvide når elever med ekstra behov dukker opp. Ifølge lærerne blir henvisningene sjeldent 'avvist', og elevene får ofte påvist en diagnose eller en individuell opplæringsplan (IOP) etter en henvisning. Om skolen har elever med ekstra behov ble det derfor nærliggende å henvide til kommunen. Her ligger angivelig en forventning blant lærerne og foreldre at ekstra ressurser skal komme ved henvisninger. Likevel benyttes kun den sakkyndige vurderingen som utgangspunkt til å utforme IOP til elever som har rett på spesialundervisning. Den sakkyndige vurdering skal derfor fungere som en veileder når skolen legger til rette for



elevene. Ettersom det kan ta opptil 12 måneder å få en sakkyndig vurdering oppleves hjelpen å komme for sent, noe som fører til at skolen ofte prøver å sende ut henvisninger raskt. Det viser til et samarbeid der skolen selv tar tak i problemer som oppstår uten å rådføre seg med hjelpetjenesten. Skolen ønsker å få mer ressurser og kompetanse inn i skolen for kunne ha flere å spille på.

På skole 1 fremstår kommunikasjonen mellom skolen og hjelpetjenesten som svekket og løst koblet fra hverandre. Ledelsen har til en viss grad tatt til seg kommunens visjoner om barnefellesskap, men likevel er ikke hele skolen koblet på. Her ligger utfordringene i at ansatte beskytter seg, i trygg visshet om at de gjør en god jobb. Lærerne oppfatter at de gjør en god jobb med elevene og inntar en autonom lærerrolle der de selv vet best og får angivelig støtte av foreldrene for dette.

#### 4.2.2 Skole 2

##### Visjoner

Skole 2 er en stor barneskole med langt høyere personaltetthet og ett større mangfold i elevgruppen enn skole 1. Dette gjelder uansett sosial klasse, andelene med innvandrerbakgrunn eller kommunens levekårsindikator. Skolen er i en tidlig sammenslåingsfase av flere skoler og enheter og arbeider aktivt med å bygge en felles skolekultur. Her har man allerede før visjonen om barnefellesskap ble lansert som en felles visjon for kommunens skoler arbeidet med mål om sterke barnefellesskap og inkludering. I dette ligger et overordnet mål fra skolens side om å samarbeide godt rundt elevene og skape et trygt læringsmiljø for alle. Samtlige informanter på skolen oppgir at skole 2 er en svært viktig integrasjonsarena for elevene, deres foresatte og i utvikling av nærmiljøet. Ledelsen opplever å ha et bredere samfunnsmandat enn andre skoler i kommunen med tanke på skolens store mangfold. Her har blant annet skolen opprettet et lokalt *ekspertutvalg* som fungerer som et ekstra hjelpemiddel fra ulike arenaer i bydelen.

Vi på skolen her har funnet ut at vi er nødt til å bruke alle ressurser rundt barnet for at barnet skal ha det bra. Ikke bare jeg som kontaktlærer har ansvaret, men faktisk nabokjerringa, idrettslaget, og biblioteket har det. Og det er sånn hele skolen jobber nå (S2K3)

Skolen oppgis av lærerne å ha stor påvirkningskraft i bydelen. I nærmiljøet vises det også stor interesse for skolen og elevene. I bydelen er det et vidt spekter av kulturer, verdsett og oppvekstvilkår. Likevel har bydelen og skolen et sterkt felleskap som åpner opp for et bredere

spekter av forskjeller gjennom overlapping av ulike kulturer. Dette gir skolen et bredere normalitets perspektiv og inngår i en skolekultur hvor elever kan være den de er uten å skille seg ut. Skoleledelsen fokuserer på et barnefelleskap hvor alle inkluderes uansett faglig og sosiale utfordringer. Dette er både ledelsen, lærerne og elevene pådrivere til ved å vise og akseptere forskjeller. En informant forklarer det slik:

Hvis elever kommer med en familiekonsultasjon som ikke er helt A4, så er det sannsynligvis noen som har noe tilsvarende hjemme. Er det noen som har en diagnose, så har vi et bredt diagnosebilde, så du er ikke alene. Har du enkeltvedtak med spesialundervisning, er du ikke akkurat alene der heller (S2L3)

På skolen blir elevene møtt med åpenhet rundt hverandres familiebakgrunn, utfordringer og mestring. Lærerne oppfordrer både elever og foreldre til dele alt som har av betydning for elevenes skolehverdag, inklusive kunnskap om ulike lands kultur, religion, mat og skikker. Det forklares at lærerne og foreldre må "*spille på samme lag*" for at lærerne skal gjøre en god nok jobb for barna deres. Her er det klar enighet mellom skoleledelsen og lærerne at foreldresamarbeid er en viktig faktor for å lykkes. Likevel står skolen ovenfor en språkbarriere med mange av de flerspråklige foreldrene hvor det kan oppstå misforståelser og dårlig informasjonsflyt. Skolen jobber derfor aktivt med å skape et trygt læringsmiljø med et åpent fellesskap for både elever og foreldre.

På skolen er personalet samkjørte og viser til verdier i samsvar med kommunens offisielle visjoner om et sterkt barnefelleskap. Dette er grunnleggende fellesverdier som kommer fram i samtlige av intervjuene ved skole 2, og noe som blir benyttet som på en systematisk måte av skolen inn mot elevene. Alt skjer og løses i fellesskap mellom ledelsen, foreldre, lærerne og elevene. Dette gjelder også all undervisning, som vil si at spesialundervisning også skal skje i fellesskap. Det er dermed ikke sagt at alle foreldre er aktivt med i denne samskapningen av barne- og voksenfelleskap.

### Spesialundervisning

Skole 2 er en skole som inngår som mottaksskole, døveskole og skårer lavt på kommunens 'skolebidragsindikator'. Skolen skårer lavt på sosioøkonomiske faktorer og har flere elever med rett på særskilt norsk undervisning. Dette kvalifiserer skolen til å få ytterligere økonomiske midler utover den ordinære budsjetttrammen alle skoler i kommunen får tildelt. Skole 2 velger derfor å benytte ressursene på økt bemanning, slik at elever med ekstra behov har større voksentetthet. Dette bidrar også til en økt satsning på spesialundervisning innenfor den ordinære undervisningen.

*"Ved å ha flere lærere, barne- og ungdomsarbeidere, pedagoger eller assistenter i undervisningen kan ansatte ha ulikt fokus på ulike elever, slik at spesialundervisningen dyrkes i fellesskapet"* (S2L1). Skoleledelsen legger derfor til rette for ansatte ved å bemanne ekstra for at de skal kunne gjøre en god jobb ovenfor elevene. Her avlastes lærerne ved at det organiseres og bemannes etter de behov de ulike trinn har.

I likhet med skole 1 er det lærerne som fanger opp elever med faglige eller sosiale utfordringer. Her blir det også saker som omhandler elevers hjelpebehov drøftet i 'lærerteamet' før ledelsen og spesialpedagog involveres. Gjennom det som på mange måter fungerer som det beskrives av PPT som det lokale velferdssystemet tar det likevel ikke lang tid før de fleste saker er belyst og diskutert. De fleste kartlegginger og tiltak blir påbegynt av spesialpedagog og/eller avdelingsleder. Skolen har flere kartleggingsundersøkelser i året som skal fange opp problemer eller utfordringer hos elevene. Her har de sosiometriske undersøkelser og relasjonskartlegging med læreren minst to ganger i året. Disse undersøkelsene sørger for at elevene minst to ganger i året 'havner på bordet' og blir diskutert av alle lærerne og assistentene på alle trinn. Om det foreligger en utbredt mistanke om vedvarende problemer og behov for å iverksette kartlegging eller tiltak blir ledelsen automatisk innkoblet. I skolen legges det vekt på betydningen 'samordnet tidlig innsats' som systematisk kartlegger hvilke fokus arbeidet med sosial inklusjon skal ha i de ulike klassetrinnene. Her inviteres også eksterne for å observere sammen med lærerne, og evalueringsverktøyet 'TI-PP'<sup>13</sup> benyttes for å finne komplekse primære vansker hos elever.

Skolen bruker også mye ressurser på språkundervisning fordi mange elever strever med norsk. Flere av elevene snakker bare norsk på skolen og primært eget morsmål i hjemmet og i nabolaget. Det oppgis derfor av lærerne at flere av elevene har en forsinket språkutvikling. En ikke ubetydelig andel av elevene har behov for språkundervisning kombinert med rett på særskilt norsk undervisning. Her inndeles de elever det gjelder etter språklige behov og jobbe med blant annet 'strukturert begrepstrening' i møte med nye ord brukt i ulike sammenhenger. Flere av lærerne jobber også innenfor 'sjanger pedagogikk' hvor man jobber med grammatikk inn mot en tekst over tid, i tillegg til modelltekster som brukes som hjelpemiddel når elevene selv skal skrive tekster. Lærerne er nødt til å snakke tydelig når beskjeder blir gitt i plenum, og må ofte beskrive

---

<sup>13</sup> 'Tidlig innsats i PPT' utviklet av Kristin Dypvik.

vanskeligere begreper. Elevene, oppgis likevel som lærevillige og flinke til å fange opp språket raskt av lærerne.

Ledelsen ved skole 2 beskriver hvor avhengige skolen er av de ekstra ressursene de får tildelt for å kunne gi god kvalitet på undervisningen. *"Det viktigste for elevene er å ha et godt 'team' rundt seg"* (S2L3). Lærerne viser til at de er avhengig av et godt samarbeid på eget trinn og på tvers av trinn. De oppgir å støtte hverandre i vanskelige situasjoner og avlaster hverandre når det trengs. I likhet med skole 1 forklarer samtlige av de intervjuede lærerne at de er nødt til å rapportere mye mer enn tidligere. Dette beskrives som tidskrevende og til tider frustrerende.

I intervjuene med skoleledelsen beskrives et sterkt fokus på lik organisering og praksis. Når lærerne skal kartlegge elever med ekstra behov organiseres det derfor likt på småtrinnet og stortrinnet. Her har rektor og avdelingsleder har vært sitt 'team' med en spesialpedagog og en helsesøster. Disse to lederteamene tar forløpende saker som kommer fra lærerne, og informerer hverandre underveis. Her møtes 'lederteamene' en gang i uka, og drøfter elevens utfordringer før hjelpetjenesten blir påkoblet.

### Samarbeid med hjelpetjenesten

Skolen oppgir å være mer tilfreds med hjelpetjenesten enn tidligere år og skoleledelsen beskriver at samarbeidet aldri har vært så godt som det er nå. Likevel beskriver flere av informantene både i skoleledelsen og av lærerne at det er en avstand mellom skolen og kommunen, der de kan oppleve seg forbigjort eller alene om problemer som oppstår.

Vi føler vi må løse det selv, og at det ikke jobber noen for å ordne det for oss. Vi må på en måte stå i det, og det er en opplevelse vi har selv om vi får hjelp og kan tenke høyt sammen med andre (S2L1)

Flere av lærerne og de som arbeider i ulike typer av støttefunksjoner for elevene er også misfornøyd med informasjonsflyten mellom dem og hjelpetjenesten i 'fagteam'. Lærerne skal rapportere og dokumentere både faglige og sosiale problemer som oppstår, mens hjelpetjenesten på bakgrunn av lovverk ikke har mulighet til å dele alt. Flere av informantene beskriver at denne enveis kommunikasjon skape frustrasjon i samarbeidet med hjelpetjenesten. *"Vi har jo taushetsplikt vi og, hvorfor skal det være så viktig fra dem til oss, når det ikke er så viktig fra oss"*

*til dem?"* (S2K1). Av den grunn forklarer både skoleledelsen og lærerne at de finner hjelp i hverandre ved å drøfte og dele bekymringer rundt elevene.

På skole 2 er det en sterk lojalitet og felles kultur blant skoleledelsen og ansatte. Det er svært viktig for skolen å stå sammen i vanskelige situasjoner. Skolen er som regel enig i beslutninger som tas rundt elevene, noe som gjør at hjelpetjenesten lett blir sett på som en passiv støttespiller. *"Vi skal jo ha lojalitet til kommunen, men noen ganger er det ungene som går foran hvis vi opplever at det ikke er sammenfallende"* (S2L2). Skolen er vant til å håndtere det meste selv, ettersom hjelpetjenesten ikke strekker til. Hjelpetjenesten har også hatt flere utskiftninger av kontaktpersoner skolen skal forholde seg til. Skoleledelsen beskriver hjelpen de får som personavhengig, og er per i dag fornøyd med kontaktpersonene fra kommunen. Her forklarer ledelsen at det er lav terskel for å ringe og drøfte usikre saker. Lærerne forklarer likevel at de hovedsakelig forholder seg til hjelpen de får av skoleledelsen.

Jeg føler jo at vi har god støtte på enheten, både fra spesialpedagog og ledelse, at når vi er bekymret for noen unger, så har vi alltid noen vi kan gå og prate med. Drøfte med. Og det er på team også, det er veldig kultur for at vi kan drøfte sammen om det. Og så opplever jeg nok at veien videre ut herifra, inn i barnevern, hjelpetjenesten, den er lengre (S2K2)

Skolen har egne systemer som ifølge lærerne fungerer, og bidrar til den hjelpen de trenger. Likevel må skolen forholde seg til den lovpålagte meldeplikten og føringene de får fra kommunen. PPT har blant annet klare føringer på at det skal være avvik i kompetansemålene for at elever skal få enkeltvedtak til spesialundervisning. Lærerne bruker enkeltvedtakene til å lage elevers individuelle opplæringsplaner (IOP), noe som påvirker store deler av lærerens undervisningsopplegg.

Jeg kan føle meg litt fornærma noen gang. Det er snakk om et barn som jeg har fulgt over år, hver eneste dag, også kommer det en person utenfra som ser det barnet i 1-2 timer, og som da skal fortelle meg hva som er lurt, hva jeg må gjøre.. så jeg velger å forholde meg mer til mine spesped-koordinatorer på skolen her, og minst mulig til saksbehandlerne (S2K1)

Læreren forklarer hvordan det oppleves fornærmende at en fra PPT med lite kjennskap til eleven har så stor påvirkning, og at lærernes kompetanse ikke anerkjennes. Her prøver lærerne og skoleledelsen å lage fleksible planer rundt elevene, slik at de kan implementere spesialundervisningen til elevene i det ordinære. Skoleledelsen påpeker at de prøver å jobbe innenfor det eksisterende systemet, men har behov for at hjelpetjenesten tar en mer aktiv rolle.

Ledelsen er derfor positiv til at pilotprosjektet der PPT skal jobbe nærmere skolen, og være mer til stede på skolen enn tidligere.

I likhet med skole 1 kan også skole 2 sees på som løst koblet fra hjelpetjenesten. Dette på bakgrunn av skolens praksis og organisering, der skole 2 velger bort hjelpetjenestens støttefunksjon. Her forklarer ledelsen at de er fornøyde med egen organisering på skolen, og om hjelpetjenesten ikke blander seg inn, vil de fortsette på samme spor som de gjør. Likevel finnes det et godt samsvar mellom '*Barnefellesskap i kommunen*' og skolens visjoner. Dette kan forklares med at dette er visjoner som allerede har eksistert i flere år i skolekretsen.

### 4.3 Kommunens spesialpedagogiske system

Kommunens spesialpedagogiske system er et komplekst og sammensatt system, der flere aktører fra kommunen spiller viktige nøkkelroller. Kommunen har bygd et system med stort tolkningsrom for både hjelpetjenesten og skolene. Visjonene, handlingsstrategiene og nasjonale føringer bidrar til motstridende føringer for det spesialpedagogiske systemet. Dette bidrar til at skolene selv avgjør hvilke føringer som blir styrende for deres skole. Skoleledelsen tar derfor strategiske valg som ifølge informantene godtgjør egen skole. Det spesialpedagogiske systemet kan av den grunn sees på som en styringsprosess, der valg og tolkninger i hvert ledd av nøkkelaktører i systemet kan utspilles svært forskjellig.

Kommunens ledelse → hjelpetjenesten → PPT → Skoleledelse → Lærerne → Elevene

Systemet spiller flere roller for ulike aktører, noe som påvirker hvilke spesialpedagogisk tilbud elever i kommunen ender opp med. *Kommunens ledelse* har ansvar for utarbeidet kommunens visjoner, strategier og samarbeide med flere aktører utenfor og innad i kommunen. Allerede her oppstår motstridende mål og styringsprinsipper. Kommunen er på den ene siden underlagt formelle byråkratiske krav som rapportering innad men også utad til riksrevisjonen, mens på den andre siden avspeiler kommunen et kulturuttrykk med visjoner som representerer en ideologi eller forsøk på å bygge en kultur. *Hjelpetjenesten* skal sjonglere disse ulike styringsprinsippene mellom forskjellige profesjoner, der det fremkommer uenighet i organisering og fokusområder. Dette er en av grunnene til at styringsprinsippene blir brukt i varierende grad av hjelpetjenesten.

Det mest utfordrende er jo det med sektorinndeling, og budsjettet som legger veldig sterke føringer og begrenser muligheten for å jobb på tvers da. Det mest positive er egentlig ikke styringsmodellen, for den er jo veldig sånn kontrollsystem. Og når vi får så mange lovbrudd som vi har fått den perioden jeg har vært på vakt, så virker det ikke som den styringsmodellen er bra nok for å oppnå det som var intensjonen (KL1)

Her beskriver en informant fra kommunen ledelsen utfordringen med både profesjonsinndeling, men også det økonomiske og juridiske aspektet. Det økonomiske rammer påvirker ressursbruken for hjelpetjenesten, men de juridisk rammer avgjør hvilke arbeidsoppgaver som er lovlig å foreta i henhold til barns liv. Hjelpetjenestens arbeidsoppgaver blir dratt i flere retninger, der ansatte angivelig har vanskeligheter med å gi slipp på egen profesjon og identitet.

Det gjelder alle [ansatte] egentlig – altså lærere er lærere: ‘ikke kom å fortell meg hvordan jeg skal undervise fordi jeg har gjort det i 20 år og har gode resultater med elevene, så ikke pirk på meg’, mens barneverns ansatte tenker: ‘jeg ser hele barnet, hele familien, også skal du komme og pirke på meg når jeg vet hva jeg gjør’. Jeg tror det handler om ‘selvet’ deres (latter) (KL2)

Ifølge informanter fra hjelpetjenesten er det utfordrende å forandre arbeidsmåter, når ansatte selv er lite villige til å endre seg. Likevel handler det ikke nødvendigvis om ansatte men heller systemet. *PPT* opplever nemlig endring i arbeidsmodellen som mer arbeid med mindre ressurser til ekstra bemanning. Ifølge informanter fra *PPT* er endring og samarbeid på tvers i hjelpetjenesten utfordrende på bakgrunn av skolens manglende innsikt i systemet.

Jeg har jo skoler som på en måte setter i gang prosjekter, også når det ikke går helt etter planen – fort nok – så henter de inn andre, også henter de inn andre, også henter de inn andre, så blir det helt rotete. Det blir ikke struktur og system, det er ikke godt nok (..) men jeg har ikke myndighet til å gripe inn’ (KP2)

På bakgrunn av dette må angivelig hjelpetjenesten rydde opp, noe som er tidskrevende arbeid for flere av tjenestene i hjelpetjenesten. Når flere tjenester blir involvert i samme sak forklarer informanter fra *PPT* at tjenestene mister kontroll over hverandres arbeid, noe som kan lede til at tjenestene jobber på samme sak uten å samarbeid. Dette er et eksempel på et spesialpedagogisk system som har forskjellige logikker og styringsprinsipper som fungerer parallelt med hverandre. Når tjenester innad i hjelpetjenesten jobber parallelt vil en treghet i systemet oppstå. Denne tregheten bekrefter både skole 1 og skole 2, og utgjør en stor forskjell for samarbeid mellom hjelpetjenesten og skolene.

PPT-rådgivernes rolle som veileder på skolene ser også ut til å påvirkes av den treghet som oppstår i hjelpetjenesten. Dette medfører at skolene må finne informasjon og kompetanse selv. Det er derfor ikke nødvendigvis overraskende at skoler søker hjelp fra flere tjenester når akutte behov kan antas å haste. En informant fra skoleledelsen på skole 2 forklarer at når problemer oppstår: "*Vi må stå i det og det finne det beste systemet – hva som er mulig å få til i det hele tatt. Så sann er det nå*" (S2L1). Skoleledelsen på skoler i kommunen kan derfor stå ovenfor vanskelig og krevende valg i akutte situasjoner. Skole 1 og skole 2 står ovenfor ulike utfordringer, noe som bidrar til de ulike skolenes valg og prioritering med henhold til elever med ekstra behov. Systemet legger også til en viss grad av føringer for skolenes prioriteringer. Det er flere formelle mål og strategier skoleledelsen blir presentert for gjennom det spesialpedagogiske systemet. En informant fra skoleledelsen på skole 1 forklarer hvordan forventninger til skolen fra byråkratisk ledelse og hjelpetjenesten er tvetydige.

Jeg må ærlig innrømme at jeg opplever forventninger som er til dels motsetningsfulle. På den ene siden skal man holde seg til strenge vedtatte budsjetter, mens på den andre siden så vil man at man skal være med på så mange satsninger. Det er umulig å holde tunga beint i munnen (..) Vi står nå ved en korsvei hvor vi antakelig blir nødt til å legge bort noe av det vi holder på med, for å holde fokus på fagfornyelsen og læringsmiljø (S1L1)

Skoleledelsen på skole 1 ser seg nødt til å prioritere fagorienterte fokusområder for å oppfylle deler av forventningene fra kommune ledelsen og hjelpetjenesten. *Lærerne* på skolene viser her ulike oppslutning i skoleledelsens prioriteringer og visjoner. Skole 1 viser en mer splittet lærergruppe enn lærerne på skole 2. Lærerne har et viktig arbeid med å håndtere elever med ekstra faglige og sosiale behov. Lærerne skal fange opp de elever som ikke tilfredsstilles av det ordinære læringsopplegget. Det er mye som står på spill i relasjonen lærerne og elevene har. *Elevene* på skole 1 og skole 2 får ulik skolegang ettersom kulturen skolene utspiller er enormt ulik. Dette innebærer at elever vil få forskjellige spesialpedagogiske tilbud av skolene. Om dette utgjør en stor forskjell for elevene eller ikke vil diskuteres nærmere i neste kapittel.



#### 4.4 Oppsummering av funn

Kommunens overordnede visjoner om sterkere barnefellesskap og relasjonell velferd er løst koblet til kommunens organisering og praksis. Hjelpetjenesten rapporterer inn 'en-faglige-siloer' som i liten grad kommuniserer utover ansvarsområder og organisering. Dette bidrar til etterstrebelser av visjoner som ikke kan gjennomføres i den organisasjonsformen som fremkommer. Med en organisasjonsform der byråkratiske gjøremål prioriteres svekkes samarbeid og samhold mellom hjelpetjenesten og skolene i kommunen. Her peker informanter i hjelpetjenesten og skolene på et samarbeid som ikke er tilstrekkelig i det spesialpedagogiske systemet. Skolene gir derfor spesialpedagogiske tilbud innenfor de organisatoriske rammer skolene har med tanke på elevsammensetning og prioritering.

På bakgrunn av elevsammensetning og prioritering skiller skolene seg fra hverandre, noe som kan ses i sammenheng med elevenes oppvekst- og livsvilkår. Skole 1 prioriterer visjonen om barnefellesskap som overordnet mål i utformingen av hvordan man skal styrke skolen, men forankringen i lærerstaben er for svak. Skole 2 er tuftet på en styringsfilosofi som samsvarer godt med visjonen om et inkluderende barnefellesskap, uten at det nødvendigvis skyldes nyere prioriteringer fra kommunens sin side. Her er det heller tale om en praksis som gradvis tilpasnings i forhold til lokale ressursbehov blant elevene, der skolen har rigget sine egne lokale hjelpesystemer.

En distinkt forskjell mellom skolene er arbeidsmåte når det gjelder undervisning, og spesielt spesialundervisning. Skole 1 har en elevgruppe som i utgangspunktet kommer fra ressurssterke hjem og er relativt homogen, noe som gjør det vanskelig å fange opp elever med ekstra behov ettersom det er svært viktig å ikke skille seg ut fra gruppen. I kontrast til dette har skole 2 en elevgruppe som er svært mangfoldig, og skolen har sterk åpenhet om ulikhet. Om elever har ekstra behov blir det akseptert blant klassekamerater. Skolens ansatte og elever har ulike perspektiv på normalitet, noe som påvirker elevens opplevelse av tilhørighet til en gruppe. Fokuset på skolene og bydelens sosioøkonomiske status har også en vesentlig rolle.

På skole 1 finnes det en hegemonisk forestilling der forståelsen av skolen og bydelen som privilegerte uten problemer overskygger all rådende vei. Likevel er det åpenbart at elever har ekstra

behov også på skole 1, noe skolen legitimerer ved å sende enormt mange henvisninger til PPT. Skole 1 overrapporter til kommunen, i kontrast til skole 2 som kan sies å underrapportere. Skole 2 har et så vidt spekter av elever med ekstra behov at skolen er vant til å løse alt selv, og ser på alle problemer innenfor et normalitetsperspektiv. Skolen kontakter dermed ikke kommunen med mindre det er ytterst alvorlig eller kommunen selv kontakter skolen. Her kommer det dermed til syne tre ulike systemer som implementerer og oversetter visjoner svært forskjellig i organisering og i praksis.

## 5.0 Diskusjon

I dette kapittelet vil jeg diskutere oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål ut ifra det som fremkommer i teori- og analysekapittelet. Jeg vil her først ta for meg kommunens rolle i det spesialpedagogiske systemet der prioriteringer og maktforhold vil være i fokus. For så å se nærmere på skolenes forståelse, prioriteringer og kommunikasjon i henhold til det spesialpedagogiske systemet.

### 5.1 Del I: Balkanisering i det spesialpedagogiske systemet?

Balkaniserte kulturer kan defineres som sterkt sammensveidede grupper, der ulik makt og status gjør det vanskelig for et kollegium å komme fram til felles standpunkter på områder som kan true karrieremuligheter, ressurstilgang eller arbeidsforhold (Hargreaves, 1996, s. 225)

I lys av nyinstitusjonell teori lar det seg gjøre å betrakte det spesialpedagogiske systemet som en såkalt organisatorisk isomorfisme innenfor utdanningsfeltet. Det spesialpedagogiske systemet er satt til å utføre en lang rekke oppgaver samtidig som virksomheten preges av tatt for gitt sannheter eller myter som legger føringer på hvordan de arbeider internt, opplever seg selv, presenterer seg selv i omverden, og blir oppfattet av omverden. Samtidig viser analysen at det spesialpedagogiske systemet langt i fra er en monolittisk organisasjon drevet av en overordnet rasjonalitet, men av flere motstridende mål og visjoner. Her er det mulig å spore flere løse koblinger innad og i kommunikasjonen med omgivelsene som hver for seg og sammen bidrar til motstridende visjoner, organisering og praksis (Meyer & Rowan, 1977).

#### Motstridende fortellinger

I analysen fremkom det flere motstridende narrativ om det spesialpedagogiske systemet på sentralt og lokalt kommunenivå. Det spesialpedagogiske systemets oppdrag oppfattes av aktørene som komplekst og motstridende. Systemet består av flere parallelle virksomheter der hjelpetjenesten, mer spesifikt PPT, har overordnet byråkratisk styring gjennom arbeidet med sakkyndig vurderinger og veiledning av skolers spesialpedagogiske tilbud. Hjelpetjenesten er organisert inn i ulike bydeler der formell organisering er lik på bydelsnivå. Hjelpetjenesten og PPT har i utgangspunktet samme mål og et felles oppdrag som skal lede til gode spesialpedagogiske tilbud. Arbeidsmåtene i PPT har som mål å hjelpe barn og unge ut i fra en behovsprøving i bydelenes skoler og barnehager. Henvisningsprosessen baseres på byråkratiske retningslinjer hvor målet er

at skolene og elever skal få et likeverdig tilbud i forhold til de elever som har krav på tilrettelegging og ekstra hjelp. På tross av formell likhet i organisering av PPT i de to bydelene så arbeider de i praksis forskjellig der bydel 1 fremstår mer tradisjonell byråkratisk med større avstand til skolene og det som foregår på skolenivå sammenlignet med bydel 2.

I skjæringspunktet mellom PPT som grunnleggende byråkratisk organiserte virksomheter og kommunens visjon om inkluderende barnefellesskap og relasjonell velferd, så ligger det allerede i utgangspunktet to motstridende og delvis uforenelige styringslogikker. Selv om begge styringslogikkene i utgangspunktet er formulert ut ifra et perspektiv om barnets beste, så er rammebetingelsene og oppdraget grunnleggende forskjellig om dette er styrt ut ifra byråkratiske kriterier med vekt på standardisering og likebehandling sammenlignet med en mer omsorgs basert logikk. I tråd med nyinstitusjonell teori fremstår PPT som en løs kobling som blir dratt i to retninger som ikke i utgangspunktet samsvarer. Disse løse koblingene bidrar til å skape enten et større eller mindre handlingsrom i forhold til prioritering av ulike saker og arbeid i praksis. Dette kommer til syne når PPT i bydel 1 anerkjenner den byråkratiske henvisningsprosessen som en egnet organisasjonsform, og viderefører eksisterende organisering. Her kan det tenkes at flere aktører i bydel spiller en avgjørende rolle. For eksempel viser analysen at foreldrene på skole 1 har stor innflytelse på skolen og i elevenes skolehverdag. Dette kan antyde at skolen, foreldrene og PPT 1 er pådrivere til å opprettholde organisasjonsformen. I bydel 2 står derimot mål og visjonene om relasjonell velferd langt sterkere, noe som avspeiler seg i en langt tettere dialog med skolene og elevene med ulike former av hjelpebehov.

Skole 2 har mer akutte utfordringer i forhold til ressursbehov enn skole 1, noe som gjenspeiler hvordan både skolen og PP-tjenesten arbeider tettere sammen i praksis. PPT i bydel 1 er mer opptatt av å oppfylle krav fra kommunen og riksrevisjonen på å lukke saker og korte ned behandlingstiden. Det gjelder til en viss grad i bydel 2 også ettersom de fortsatt må overholde arbeid med saksbehandling og nedskjæring i henvisningssaker. Likevel viser PPT i bydel 2 mer motstand mot et ensidig fokus krav om økt effektivitet og prioritering av saksbehandlingen til fordel for en praksis der de arbeider tettere opp mot skolene og barnehagene i bydelen.

Kommunen har flere mål og visjoner som skal bidra til å bedre organiseringen og kommunikasjonen med skolene. Likevel hjelper ikke mål og visjoner om det ikke implementeres i praksis (Luhmann, 1978). Pilotprosjektet er i utgangspunktet tenkte å være en veileder for PPT og bedre grunnen for en ny organisering hvor PPT skal være tettere integrert med mot skolene. Nærmest uavhengig av dette så må PPT fortsatt følge og oppfylle byråkratiske mål som for eksempel nedskjæring i henvisningskøer. PPT blir med andre ord dratt i flere retninger, noe som bidrar til at informantene i kommunen opplever at tjenesten ikke strekker til innad i eget systemet, eller utad mot skolene. Kommunikasjonen er med andre ord ikke optimal ettersom det ligger forskjellige forventninger til PPT fra både kommunens ledelse og skolene.

Kommunikasjonen innad i kommunen og med skolene er uklar ettersom det er ulike fortellinger om hva det spesialpedagogiske systemet er og bør være. I kjølvannet av dette så ser vi en visjon om barnefellesskap og relasjonell velferd som er ment å bidra til tettere organisering og bedre kommunikasjonen mellom de ulike virksomhetene fra kommunens ledelse. Selv om forsøk med å få til tettere organisering ligger i linje med å styrke relasjonell velferd og barnefellesskap så fremkommer det samtidig at kommunikasjon mellom ulike system ofte blir vanskeliggjort gjennom en systemlogikk som tenderer å gjøre systemene autonome og lukkede (jfr. Luhmann, 1978).

Likevel viser resultater fra analysen at PPT i bydel 2 langt på veg lykkes i å kommunisere med sin omverden gjennom å rigge seg til med flere parallelle subsystemer som åpner opp for et større handlingsrom og tettere kobling til skoler og barnehager (Luhmann, 1978). Skole 2 har på mange måter framstått som et utstillingsvindu for kommunen for å vise hva man kan klare å få til med et fokus på relasjonell velferd og barnefellesskap. Samtidig underkommuniseres det at skolens organisering bygger på spesielle forutsetninger og behov i bydelen som har vokst fram mer organisk og som ikke nødvendigvis lar seg overføre til andre skoler og bydeler med en annen befolkningssammensetning. På tross av åpenbare behov av å styrke PPT i skole 1 og i bydel 1 så tegner det seg et bilde der visjonen om relasjonell velferd og et sterkt inkluderende barnefellesskap primært blir et program med en løs kobling til hvordan man arbeider i praksis. I bydel 1 er det mulig å tenke seg at presset på skole 1 og PPT på å skaffe seg et økt handlingsrom har vært mindre

grunnet befolkningssammensetning og ressursbehov, samt innebygd treghet i eksisterende organisasjonskultur.

### Makten i systemet

Ut ifra nyinstitusjonelt teori antas den formelle styringsmakten å lede til ulike typer av krysspress, noe som også kommer frem i denne studien. Presset fra kommune ledelsen påvirker for eksempel PPT i bydel 1 til å prioritere saksbehandling slik at både kommunen og skolene blir fornøyd. I bydel 2 viser imidlertid analysen ulike typer press fra kommunen ledelsen og skolene. Skole 2 i bydel 2 søker nemlig veiledning fremfor saksbehandling, og henvisninger blir nedprioritert av skolen. Likevel opplever også bydel 2 press fra kommune ledelsen om nedskjæringer i henvisningskøer, noe som medfører motsigende ønsker hvor de byråkratiske ønsker blir prioritert. Ansatte i PPT i bydel 2 viser også mer misnøye rundt en organisering basert på til dels snevre og rigide byråkratiske styringskriterier ettersom presset også kommer fra skoler, foresatte og andre aktører mer opptatt av barn og unges hjelpebehov.

Det er nettopp her spenningsforholdet mellom en instrumentell og mer byråkratisk styringslogikk og en organisering grunnet i organisasjonskulturer og i organisasjonspraksis oppstår. De ansatte i PPT har innsikt i dette spenningsforholdet men har ikke mandat eller mulighet til å endre på eller bestemme egne arbeidsoppgaver. Når det oppstår misnøye og press fra flere nivåer, så svarer kommunens ledelse med nye strategier, som i eksempelet med relasjonell velferd og barnefelleskap, uten at dette nødvendigvis kommuniseres godt ut i alle deler av kommunen (Meyer & Rowan, 1977). I analysen kommer det også frem at det er en uenighet innad i hjelpetjenesten om visjonene eller allerede eksisterende organisering er best egnet som et overordnet organisasjonsprinsipp for det spesialpedagogiske systemet.

I dagens organisering viser analysen at det er 'en-silo tenking' blant fagmiljøene som påvirker samarbeidet innad i det spesialpedagogiske systemet. Fagmiljøer som fremmer eksisterende organisering påpeker at spesialisert kunnskap inn mot barnet viskes ut med et tverrfaglig fokus. Her vises det fra kommunens ledelse til at det nye fokuset på tverrfaglighet kan framprovosere frykt hos spesialister om at dette kan lede til en fragmentering og utvanning av kompetanse. Her kommer det også frem at det er en splittelse innad i PPT der bydelene jobber ulikt mot det

spesialpedagogiske systemet. Selv om PPT innad viser en uenighet i mål og visjoner fremkommer det klart at hjelpetjenestens eksisterende organisering ikke gir et tilstrekkelig tilbud til skoler og elever i kommunen.

Med dagens organisering vil ulike profesjoner lettere kunne opprettholde sin maktposisjon og arbeidsmåter. I det byråkratiske styringssettet ligger det allerede en form for definisjonsmakt gjennom saksbehandling og godkjenninger av sakkyndige vurderinger. Denne makten antas av ansatte i PPT å være i fare for å bli visket ut med et nytt tverrfaglig fokus med tettere oppfølging og samarbeid på skolene, ettersom det blir mindre henvisningsarbeid og godkjenninger av sakkyndige vurderinger. Makten ligger i kommunikasjonen mellom systemene (Luhmann, 1978), og kommunikasjonen opprettholdes gjennom ulike systemer og normer som lever parallelt med hverandre. Dette vil si at PPT opprettholder sin byråkratiske makt i det spesialpedagogiske systemet uten å nødvendigvis å ha et aktivt fokus inn mot barn og deres behov.

Likevel kan det tenkes, ut ifra et nyinstitusjonell teori, at den byråkratisk makt mister sin verdi når byråkratiske gjøremål ikke prioriteres av lærerne på skolene. I analysen fremkommer dette både i hjelpetjenesten, men også på skolenes ulike tillitsforhold mellom ledelse og ansatte. Ledelsen viser stor tillit til sine ansatte og legger dermed til rette for selvmotiverte organisasjonskulturer. Dette kan bidra til at organisasjoner i virkeligheten har en nedefra- og opp konstruksjon der lærerne sitter med beslutningsmakt ovenfor elevene.

### Ulike tidsperspektiv

I analysen fremkommer det ulike tidsperspektiver blant aktørene i det spesialpedagogiske systemet. Når det utvikles en treghet i systemet må de ulike aktørene handle forskjellige ut ifra hvilke behov som oppstår der og da. For eksempel klarer ikke PPT å oppfylle sin funksjon i henvisningsprosessen når det ikke ankommer hjelp eller svar på ett år. På bakgrunn av denne tregheten viser analysen at flere av aktørene har opprettet uformelle organisasjonskulturer som strategi.

Når arbeid som ikke direkte angår skolene eller elevene blir prioritert må skolene selv ta hånd om de utfordringer som oppstår. Skolene har ikke mulighet til å vente på at PPT når utfordringer ofte

må håndteres raskt eller der og da. I analysen kommer det frem at skole 2 ofte har flere utfordringer på samme tid som må håndteres relativt raskt, mens på skole 1 er ikke behovene like akutte og de har rikelig med tid til å håndtere behov som må tilrettelegges. Skolesystemene viser her tidsperspektiver som ikke samsvarer, noe PPT tar i betraktning når saker oppstår. Likevel mener PPT at skolene skal sette beslutninger angående elever med ekstra behov på vent ettersom PPT sitter med mye kunnskap som kan komme elever til gode. På både skole 1 og skole 2 kommer det imidlertid frem misnøye blant noen av lærerne som mener at hjelpetjenesten er belærende overfor elever lærerne har kjent over flere år. Når både skolene og hjelpetjenesten ikke opplever å bli anerkjent av hverandre kan det antas at det oppstår splittelser mellom systemene. Dette gjelder både innad i hjelpetjenesten og PPT, samt skole 1 og skole 2.

I analysen fremkommer det at PPT ikke har nok tid eller arbeidskapasitet til å oppfylle alle forventninger og krav fra kommunens ledelse, hjelpetjenesten og ikke minst skolene. Formelle mål og organisering skaper uoverkommelige forventninger, noe som bidrar til misnøye og mistillit mellom aktørene. Når formelle mål og praksis ikke samsvarer blir forståelsen av funksjonen til aktørene i det spesialpedagogiske systemet delt. Det leder til balkaniserte kulturer i det spesialpedagogiske systemet der uformelle normer og regler innenfor kulturer kan oppfattes som både motsvar til byråkratiske gjøremål, mangel på hjelp og/eller dårlig kommunikasjon og samarbeid.

Kommunen bruker tid og ressurser på en hjelpetjeneste som til syvende og sist ikke benyttes av skolene, da tid og ressurser hos PPT går til byråkratiske gjøremål. Skolene må av den grunn håndtere utfordringer på egen hånd. Likevel lever det spesialpedagogiske systemet videre frikoblet fra barns livsverden og skolens hverdagslige behov.



## 5.2 Del II: Skolens interne velferdssystem?

Et velferdssystem er en sosial og helsemessig beskyttelse som gis i form av universelle sosiale rettigheter med forholdsvis sjenerøse ytelser til samfunnsdeltakerne (Bungum, Forseth & Kvande, 2015, s. 17)

Det spesialpedagogiske systemet skal være et system som dekker de behov som ikke tilfredstilles innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Likevel vises det gjennom nyinstitusjonell teori at fokuset på formelle mål ligger langt foran utdanning i praksis. Dette fokuset bygger opp til et spenningsforhold mellom 'det som skal gjøres' og 'det som faktisk gjøres'. I analysen synliggjøres dette forholdet da aktørene har ulik oppfattelse og forventning til systemets funksjon. Den funksjon systemet utspiller blir også avgjørende for hvordan skolene organiseres rundt elever med ekstra behov for tilrettelegging. I denne delen av oppgaven vil funksjonen til det spesialpedagogiske system diskuteres i henhold til de omgivelser skoler befinner seg i.

### Funksjonen til det spesialpedagogiske systemet

Det spesialpedagogiske systemet har ikke nødvendigvis en klar funksjon slik det antas fra et samfunnsmessig og politisk ståsted. Dette kommer først til syne når systemet skal benyttes av ulike aktører. Tolkninger og handlingsrom blant aktører blir så vesentlig forskjellig at elever fra ulike skoler og bydeler får forskjellige spesialpedagogiske tilbud. I analysen fremkommer det at skoler med ulike elevsammensetning har ulike behov for tilrettelegging, noe som påvirker skolers håndtering og beredskap.

Informanter fra skoleledelsen på skole 1 viser her en forståelse av systembetingelsene til hjelpetjenesten som hensiktsmessige. Selv om det finnes en treghet i systemet betyr ikke det nødvendigvis at alle aktørene finner systemet uhensiktsmessig, noe skole 1 og PPT i bydel 1 gir uttrykk for. Dette kan også begrunnes i omgivelsene skolen står overfor, der høyt utdannede familier har en bedre forståelse av utdanningssystemet enn lavt utdannede familier (Meyer, 2001). Dette gir elever fra høyt utdannede familier et forsprang i skolen i motsetning til elever på skoler i utsatte områder der majoriteten kommer fra lavt utdannede familier. Skolen og det spesialpedagogiske systemet har som oppdrag å utjevne denne forskjellen. Likevel når det fremkommer en stor kontrast i elevsammensetningen på skoler vil skolene stå overfor ulike ressursbehov.

Med en ressurssterk familie vil elever kunne få ekstra faglig støtte gjennom den forståelse og kommunikasjonen familien og skolen har. Når familien blir delaktig i elevens skolehverdag og arbeid fremstår familiens funksjon som overlappende for skolens funksjon. Det kan midlertidig antas at familier fra utsatte bydeler har en annen forståelse av skolens funksjon, der skolen skal dekke elevers behov uavhengig av familieressurser. Skolen har av den grunn ulike funksjoner avhengig av omgivelsene skolen befinner seg i. Når skolen har ulike funksjoner vil også det spesialpedagogiske systemet ha ulike funksjoner.

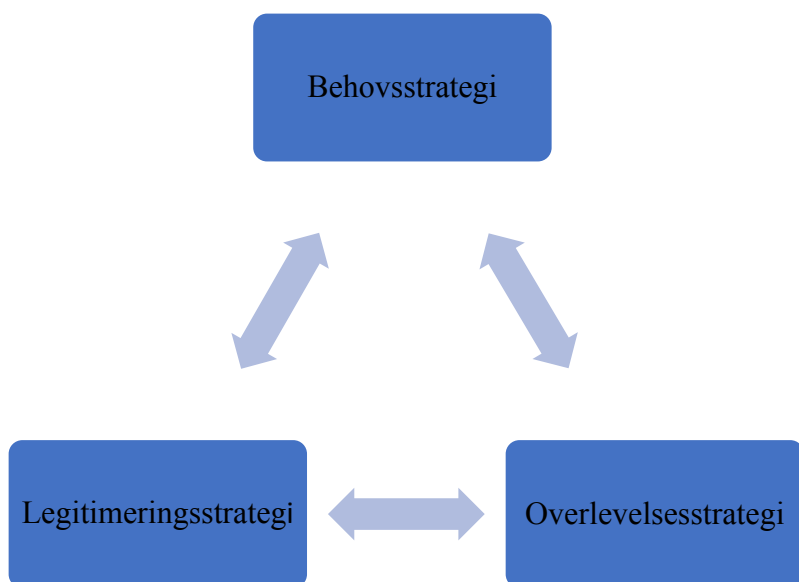
Som poengtert tidligere fremkommer det at ressursbehovet på skole 2 er høyere enn på skole 1. Dette antyder at skoler i ressurssterke bydeler opplever et annet trykk fra omgivelsene og innad av elevgruppen enn skoler i utsatte bydeler. Sosialt utsatte bydeler burde kunne be om mer støtte fra det spesialpedagogiske systemet enn skoler som ligger i mer ressurssterke bydeler. Likevel viser analysen at informanter fra skole 2 ikke får tilstrekkelig hjelp, noe som medfører et større press på ledelsen og lærerne på skolen.

I ressurssterke bydeler viser analysen at skolelærerne går til andre (støtte)systemer for hjelp der ikke hjelpetjenesten dekker elevenes hjelpebehov. I lys av nyinstitusjonell teori kan familiens kobling til skolen betraktes som en strategi som kompensere for den treghet og mangel på hjelp som hjelpetjenesten utviser. Likevel fremstilles det spesialpedagogiske systemet som en myte som løser barns problem (Meyer, 2010), der både skolen og familien ser det hensiktsmessig å oppfylle krav og legitimere systemet videre virke. Det spesialpedagogiske systemets funksjon for ressurssterke skoler kan derfor tenkes å forstås som en såkalt trend som legitimeres og rasjonaliseres av høyt utdannede familier. I utsatte bydeler der majoriteten av familier er lavt utdannede eller fremmedspråklige vil skoler i større grad være avhengig av egen kunnskap i håndteringen av elevers behov. Skoler vil av den grunn ikke kunne benytte samme strategi som skoler med elever fra mer ressurssterke familier. I analysen kommer det heller frem at fellesskap og inkludering blir en avgjørende strategi for å distribuere de ressurser som allerede befinner seg i omgivelsene. Informantene fra skole 2 påpeker hvordan skolen sammen med skolekretsen finner sitt oppdrag sammen. I fellesskap finner skolen og skolekretsen løsninger som håndterer elevers behovssituasjon.

Skolene i studien finner egne alternative løsninger der formelle aspekter ved det spesialpedagogiske systemet bygges inn i skolenes egne måte å organisere seg. I linje med Luhmanns (1978) systemteori viser dette til en dysfunksjonell kommunikasjon, der ulike systemer i liten grad kommuniserer rundt felles problem og løsning av problemer. Når sosiale systemer ikke utgår fra samme koder og språk så utløses ekskluderende mekanismer som skaper lukkede systemer ut ifra systemets funksjonslogikk. Ved å benytte Luhmanns argumentasjoner her så er det med andre ord både mulig og mindre overraskende at skolene og hjelpetjenesten i de to bydelene delvis lever med ulike forståelser om hva som er og bør være deres oppdrag.

### Organisering og prioritering

I analysen kommer det frem at skolene organiserer elevers spesialpedagogiske tilbud svært forskjellig. Skolene har elever med ulike ressursbehov, noe som bidrar til at skolene også har ulike prioriteringer når det gjelder sine spesialpedagogiske tilbud. Skolene velger av den grunn ulike strategier når behov oppstår og det spesialpedagogiske systemet implementeres i skolenes organisering.



*Modell 3. Strategisk prioritering. Modellen er inspirert av Meyer og Rowan (1977).*

For å håndtere denne type av utfordringer ser organisasjoner etter mulige løsninger. I analysen er det mulig å indentifisere knyttet til behov, legitimitet og overlevelse. *Behovsstrategien* oppstår som følge av de behovssituasjoner som elever på skoler har, noe som blir førende for hvilken skolekultur som etableres. *Overlevelsesstrategien* faller også innenfor skolekultur og omgivelser, der elevers spesialpedagogiske tilbud avgjøres av ressurser fra skolen og omgivelsene. *Legitimeringsstrategien* er framfor alt av relevans for å forstå hvordan skolene tilpasser seg krav fra omgivelsene.

Elevers behov og deres omgivelser er knyttet sammen gjennom etablerte kulturer. Skole 1 har ifølge lærerne små faglige og sosiale utfordringer på skolen, noe som gir lærerne stor frihet i undervisningen. Dette betyr at elever stort sett inngår under ordinær tilpasset opplæring, der lærerne underviser slik de har gjort i alle år. For å kunne opprettholde denne undervisningsformen velger ledelsen på skole 1 å vektlegge kommunens visjon om barnefellesskap, samtidig som de opprettholder de byråkratiske henvisningsprosesser når elever avviker fra ordinær undervisning. Dette kan sees på som en legitimeringsstrategi, der skolen kan fortsette egen tradisjonell praksis. På skole 1 er skolekulturen av den grunn mer fagorientert med fokus på læring og utvikling (Olsen, 2020).

Skole 2 har imidlertid flere elever med faglige og sosiale utfordringer, der omfanget problemer er store nok til å få tildelt ekstra midler. Her brukes alle betydelige ressurser til ekstra bemanning for å dekke de utfordringer som oppstår. Skole 2 har egne 'team' i ledelsen som håndterer alle elever med ekstra behov. Dette kan sees på som en overlevelsesstrategi, der skolen rigger en egen hjelpetjeneste innad på skolen for å kompensere for den manglende hjelp fra PP-tjenesten. Skole 2 klarer å rigge dette ettersom de har tilgang til ekstra midler fra kommunen. Skole 1 får derimot ikke ekstra midler, og har dermed ikke samme utgangspunkt for å klare å bygge et slikt hjelpesystem innad.

Skolene fremstiller ulike interesser der løsningen på manglende hjelp løses organisatorisk med legitimeringsstrategier eller gjennom kulturskaping med overlevelsesstrategier. Disse strategiene tillegger skolene nye roller og oppgaver, noe som skaper et mer autonomt og lukket system (jfr. Luhmann, 1978). Her oppstår en systemdifferensiering på bakgrunn av skolers behov.

Et system tilpasser seg de omgivelser og behov som fremkommer. Dette kommer til syne i analysen når lærerne på skole 1 beskriver at et fåtall elever som har spesialundervisning, og påpeker at elever gir uttrykk for å ikke ville skille seg ut fra resterende klassekamerater. Spesialundervisning i en-til-en eller i grupper skaper mye oppmerksomhet, noe som tyde på at elever med ekstra behov kan bli vanskelig å fange opp. Her kan oppmerksomheten komme til uttrykk gjennom både lærere og ledelsen ettersom de viser stor interesse i å motsi rådende forstilling om at ressurssterke barn også har behov for ekstra hjelp. Dette kommer blant annet fram gjennom ledelsens engasjement i å opprettholde lovpålagt meldeplikt men også gjennom kontroll av lærerens spesialpedagogiske arbeid. Lærerne fraskrives ansvaret av de spesialpedagogiske tilbud og ledelsen tar seg av elevers behov ved å følge byråkratiske retningslinjer.

På skole 1 kan denne strategien antas å ha fungert ettersom elevers behov ofte ikke har vært spontane og akutte. På skole 2 er det derimot fler spontane og akutte behov. Ledelsen på skole 2 har av den grunn mindre kontroll og lærere må være mer på banen. Lærerne beskriver viktigheten med ekstra bemanning for å kunne gjennomføre undervisning. Faglige og sosiale utfordringer er mer utbredt i utsatte bydeler og byråkratiske gjøremål bedrer ikke situasjoner som oppstår der og da. Dette medfører at henvisninger og legitimering blir nedprioriterte, da egen organisering og ressurser fungerer relativt godt. Denne nedprioriteringen kan problematiseres både i form av at de spesialpedagogiske tilbud hjelpetjenesten tilbyr ikke benyttes, men også at skolen reproduksjon av elevers omgivelser forsterkes. Dette kan også sies om skole 1. Skolene har over flere årrekker organisert seg på denne måten og skolene prioritere det som fungerer for sine elever. Skolene prioriteringer anerkjennes som felles normer og regler som bidrar til stabilitet og lite endring.

I analysen fremstår skolens fokus på strategier og prioriteringer ulikt noe som påvirker det spesialpedagogiske tilbud elever sitter igjen med. Overlevelsesstrategien på skole 2 kommer til syne gjennom fokus på å løse utfordringer i fellesskap. Spesialpedagogiske tiltak oppstår samlet i klasserommet. Det bidrar til en normalisering av elever med ekstra behov. Skole 1 kan av den grunn antas å ha et snevert normalitetsbegrep enn skole 2, noe som gjør at utfordringer som oppstår utenfor deres normal blir sendt videre til PPT. Her kan det antas at skolen viser manglende kompetanse, noe PPT later til å overse i kommunikasjonen med skolen. PPT viste tydelig misnøye

ved at en skole i et ressurssterkt område henviste i så høy grad. En antagelse er dermed at PPT sammenligner skoler, der skole 1 faller utenfor de akutte behov andre skoler eventuelt kan stå i. Skole 2 er et klart eksempel på en skole med mer akutte behov. Likevel fremstår kompetansen rundt sosiale problemer som høy ettersom skolens beredskap klarer å håndtere akutte behovssituasjoner. Når skolen utvikler og utvider egen funksjon, mister PPT sin funksjon i systemet. Det skyldes et spesialpedagogisk system som ikke evner å kommunisere innad eller med hverandre.

### Kommunikasjon og forståelse

Ut ifra Luhmanns systemteori kan det spesialpedagogiske systemet også forstås som et autopoietisk organisasjonssystem. Autopoietiske, eller selvskapende, organisasjoner som lar seg avgrense og bestemme aktiviteter som opprettholdes og videre utvikles gjennom egen kommunikasjon (Sjong, 2018). Dette viser til systemer som indre styrt med lite påvirkning fra ytre strukturer. De ulike virksomhetene i det spesialpedagogiske systemet har på papiret felles overordnede mål som tilsier at systemene skal jobbe sammen som en enhet. Likevel poengterer Luhmann (1978, s. 104) at organisasjoner ofte tar beslutninger ut ifra tidligere erfaring og observasjon, og ikke nødvendigvis ut ifra formelle mål. Organisasjoner blir, i lys av systemteori, sett på som aktivt handlende systemer som opprettholder samfunnsorden ved å løse de funksjoner samfunnet har tilegnet dem.

Når organisasjoner som skoler tar beslutninger ut ifra tidligere erfaring og observasjon kan gradvis beslutningstaking bli tatt for gitt som objektive sannheter. Det fremkommer tydelig i intervjuene med lærerne at samarbeidet mellom skolene og hjelpetjenesten ikke er optimalt og at det spesialpedagogiske systemet er preget av aktører med egne interne oppfattelser av hverandre og systemet. For eksempel viser skolene stor misnøye rundt taushetsbelagte saker om elever. Hjelpetjenesten er angivelig lovpålagt å overholde taushetsplikt i samarbeid med skolene i visse saker. Dette opplever flere av lærerne på skole 1 og skole 2 som vanskelig ettersom det blir en enveis kommunikasjon, der skolene sitter igjen med svært lite informasjon på elever de vil se hver eneste dag. På den andre siden forklarer hjelpetjenesten vanskeligheten med veiledning og rådgivning, der skolene ofte allerede har bestemt seg for tiltak eller lignende i deres egne interne hjelpesystemer.

Selv om systemene kan betraktes som institusjonaliserte og autopoietiske er de likevel gjensidig avhengig av hverandre gjennom det Luhmann (1995) betegner som strukturell kobling. Ettersom det psykiske påvirker det sosiale, kan det tenkes at endring av kommunikasjon oppstår om aktørene i systemet evner å stille spørsmål rundt det som tas for gitt av organisering og praksis. Om dette ikke gjøres er systemene nødt til å forholde seg til hverandre, slik formelle strukturer tilsier. Dette innebærer at de tre systemene må tillegge det spesialpedagogiske systemet en forståelse og en hensikt for å overleve.





## 6.0 Avslutning

### 6.1 Oppsummering av hovedresultater

På tross av forsøk på å utforme det spesialpedagogiske systemet etter felles mål og organisatoriske retningslinjer så viser resultatene fra denne studien på utfordringer med å få på plass et likeverdig tilbud på bydelsnivå og skolenivå. Det spesialpedagogiske er under stort press særlig i forhold til mer effektiv saksbehandling. Det spesialpedagogiske systemet er også organisert på en måte som gjør at de er underlagt strenge byråkratiske normer som ikke alltid er forenlig med et aktivt fokus på barn og unges ressurs- og hjelpebehov. Her spiller både formell organisering og krav fra institusjonelle omgivelser samt forskjeller i sosiodemografi og hjelpebehov inn på hvordan det arbeides i de to studerte bydelene. I materialet finner vi både eksempel på en tettere samarbeid og kommunikasjon mellom det spesialpedagogiske systemet og skole i bydelen med de største levekårsutfordringene. Omvendt finner vi en mer utpreget byråkratisering og distanse i organisering av det spesialpedagogiske systemet i bydelen med langt mindre levekårsutfordringer.

I måtene både det spesialpedagogiske systemet og skolene organiserer og tilpasser seg så finnes det en åpenbar risiko at det ikke resulterer i et likeverdig tilbud. Behovene for spesialpedagogiske tiltak er vanligvis større i bydeler med en høy andel elever som strever med språk og/eller sosial integrering enn i bydeler eller skoler preget av foreldre med høy utdanning og god økonomi. Samtidig så finnes det også en åpenbar risiko at barn fra tilsynelatende ressurssterke hjem faller mellom stoler eller ikke blir fanget opp av hverken skole eller det spesialpedagogiske systemet om distansen til barnet eller elevene er stor.

### 6.2 Noen avsluttende refleksjoner

Innledningsvis ble det antydnet at skolen har evnen til å produsere og reprodusere sosial ulikhet gjennom forståelsen og organiseringen av det spesialpedagogiske systemet. Begreper fra nyinstitusjonell teori åpner opp for å se nærmere på organisatorisk normer og kulturer samtidig som systemteori fremhever koblingen og kommunikasjonen mellom autonome systemer og organisasjoner. Dette bidrar til å se hvordan et komplekst system kobles sammen gjennom forskjellige tolkninger av aktører med forventninger til hverandre som ikke innfris. Dette spenningsforholdet innad og mellom systemene antydes i den studien å gi ulike muligheter til

elever avhengig av skole og omgivelser. Det spesialpedagogiske systemet når ikke ut til elevene da byråkratiske oppgaver overgår det behovet elever har.

Det er her viktig å trekke frem hvordan NPM styring har hatt stor gjennomslagskraft i Norge, noe som kommer til syne gjennom organisasjonsformen i offentlig sektor. Sentralisering og effektivisering har bidratt til byråkratiske styringslogikker der norske kommuner lar seg påvirke til å følge trender. Disse organisatoriske trendene kommer ikke nødvendigvis fra Norge, noe som burde problematiseres ettersom ulike samfunn har ulike behov. Til og med innad i norske kommuner er det ulike behov. Det er derfor avgjørende å ha visjoner og organisasjonsformer som samsvarer og er gjennomførbare i praksis. Det spesialpedagogiske systemet er et av mange eksempler på byråkratiske systemer som ikke lar seg gjennomføre i praksis. Skoler har ulike forutsetninger og behov, noe som burde vies mer fokus til i det norske samfunn.

Skolen som samfunnsinstitusjon har i oppdrag å utjevne sosial ulikhet, slik at videre livsvalg blir rettferdig for alle skoleelever i Norge. Det spesialpedagogiske systemet har ulik funksjon for ulike skoler, noe som bidrar til at ressurser i form av økonomi, familie og ansatte ved skolen blir avgjørende for elevers skolegang. Et tiltak for å utjevne ulikheter kan derfor bli å fremskaffe fler ressurser i skolen der elevene med ekstra behov befinner seg. Dette blir beskrevet som et planlagt tiltak, men ut ifra det som fremkommer i denne studien praktiseres ikke alltid visjoner og mål slik det tenkes. Derav blir arbeidet med å implementere visjoner inn i systemet og i skolekulturen viktig (jfr. Nordahl et.al., 2018). Dette betyr imidlertid ikke at flere ressurser inn i skolen er en fasit eller at det er hevet over kritikk. Men det som gjøres i praksis på skolen og av de ansatte blir likevel fremstilt som avgjørende for elever uansett skole.

I dag er elever med behov for ekstra tilrettelegging en ekstra sårbar gruppe ettersom systemet svikter og byråkratiet overgår dem. Den beredskap skolen har for elever med ekstra behov blir derfor underkommunisert, og sosioøkonomisk bakgrunn nedsnakket. Dette kom tydelig frem under utbruddet av Covid-19. Elever fra ulike skolekretser har varierende tilgang på digitale hjelpemidler, kompetanse og fysisk areal (Slette-meås & Storm-Mathisen, 2020), av den grunn kan sosial ulikhet tenkes å bli forsterket ettersom skoler og eksterne støttesystem i hele Norge ble

nedstengt. Dette sier noe om den beredskap skoler har til å hjelpe elever med ekstra behov for tilrettelegging og hvilke forskjellige god organisering av hjelpesystemer utgjør for elever.

### 6.3 Forslag til videre forskning

I denne studien er det mye som sikter til at skoler burde ha mer ressurser i skolen fremfor eksterne støttesystem. Av den grunn vil det være interessant å sett nærmere på alternative hjelpesystem som befant seg innenfor skolens vegger fremfor i eksterne lokaler. Her vil også barns stemme være betydningsfull. Elevene som er forbrukere av systemet kan antas å være et viktig ressursbidrag ettersom elever ofte har stor innsikt i eget liv og behov. Derfor vil også en viktig implikasjon fra denne studien være at elevenes stemme er utelatt.



## Litteraturliste

- Bakken, A. (2004). Økt sosial ulikhet i skolen? *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 4(1), 83-91.
- Bakken, A. & Elstad, J. I. (2012). Sosial ulikhet og eksamensresultater i Oslo-skolen ; trender i perioden 2002-2011. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 12(2), 67-87.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1966). *Den samfunnsskapte virkelighet* (F. Wiik, Overs.). Bergen: Fagbokforl.
- Bliksvær, T., Fylling, I., Hustad, B.-C. & Korneliussen, T. (2017). Læreres forståelser av årsaker til en høy forekomst av spesialundervisning. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(01), 27-44. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-01-02>
- Boxenbaum, E. & Jonsson, S. (2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling. I R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin (Red.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (s. 78-98). London: SAGE Publications Ltd.
- Bungum, B., Forseth, U. & Kvande, E. (2015). *Den norske modellen : internasjonalisering som utfordring og vitalisering*. Bergen: Fagbokforl.
- Burawoy, M. (1998). The Extended Case Method. *Sociological Theory*, 16(1), 4-33. <https://doi.org/10.1111/0735-2751.00040>
- Burawoy, M. (2009). *The extended case method : four countries, four decades, four great transformations, and one theoretical tradition*. Berkeley, Calif: University of California Press.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Cottam, H. (2011). Relational welfare, (48), 134-144.
- Creswell, J. W. & Creswell, J. D. (2018). *Research design : qualitative, quantitative & mixed methods approaches* (5th edition. utg.). Los Angeles, California: Sage.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. I P. J. DiMaggio & W. W. Powell (Red.), *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings about Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Hansen, M. N. (2005). Utdanning og ulikhet - valg, prestasjoner og sosiale settinger. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 46(2), 133-258.
- Hargreaves, A. (1996). *Lærerarbeid og skolekultur - læreryrkets forandring i en postmoderne tid*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Hasse, R. & Krücken, G. (2014). Decoupling and Coupling in Education. I B. Holzer, F. Kastner & T. Werron (Red.), *Globalization to World Society* (s. 197-214). New York: Routledge.
- Haug, P. (2017). *Spesialundervisning : innhald og funksjon*. Oslo: Samlaget.
- Luhmann, N. (1978). *Organization and decision* (R. Barrett, Overs.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Luhmann, N. (1996). On the scientific context of the concept of communication. *Social Science Information*, 35(2), 257-267. <https://doi.org/10.1177/053901896035002005>
- Meyer, J. (2001). Comment: Reflections: The Worldwide Commitment to Educational Equality. *Sociology of Education*, 74, 154-158. <https://doi.org/10.2307/2673259>

- Meyer, J. (2010). World Society, Institutional Theories, and the Actor. *Annu. Rev. Sociol.*, 36(1), 1-20. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102506>
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, 47(2), 340-365.
- Moe, S. (2003). *Tid for Luhmann: En studie av tidens betydning i Niklas Luhmanns systemteori og samfunnsanalyse*. Tromsø: Institutt for sosiologi, samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitet i Tromsø.
- Morrison, K. (2006). *Marx, Durkheim, Weber: formations of modern social thought*. London: SAGE Publications Ltd.
- Nilsen, S. (2010). Moving towards an educational policy for inclusion? Main reform stages in the development of the Norwegian unitary school system. *International Journal of Inclusive Education*, 14(5), 479-497. <https://doi.org/10.1080/13603110802632217>
- Nordahl, T. & M.fl. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Oslo: Fagbokforlag.
- Olsen, H. M. (2020). *To skoler i samme by men i ulike verdener. En kvalitativ casestudie av skolekulturer og arbeidet med sosial inklusjon i skoler med polarisert sosiodemografisk profil*. Norges teknisk-naturvitenskapelig universitet, Trondheim.
- Opplæringsloven. (1998). § 5-1 Rett til spesialundervisning. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=rett%20til%20spesialundervisning>
- Rapley, T. (2004). Interviews. I C. Seale, G. Giampietro, J. F. Gubrium & D. Silverman (Red.), *Qualitative Research Practice*. London: SAGE Publications Ltd.
- Rapp, A. (2018). *Organisering Av Social Ojämlikhet I Skolan : En Studie Av Barnskolors Institutionella Utformning Och Praktik I Två Nordiska Kommuner*. (Doktoravhandling). Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Reese-Schäfer, W. (2009). *Niklas Luhmann - en innføring*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Ryen, A. (2004). Ethical Issues. I C. Seale, G. Giampietro, J. F. Gubrium & D. Silverman (Red.), *Qualitative Research Practice*. London: SAGE Publications Ltd.
- Saldaña, J. (2016). *The coding manual for qualitative researchers* (3rd ed. utg.). London: Sage.
- Samuels, G. M. (2009). Using the extended case method to explore identity in a multiracial context. *Ethnic and Racial Studies*, 32(9), 1599-1618. <https://doi.org/10.1080/01419870902749117>
- Sjøberg, S. (2014). PISA-syndromet – Hvordan norsk skolepolitikk blir styrt av OECD. *Nytt Norsk Tidsskrift*, (01), 30-43.
- Sjong, I. H. (2018). *Å se det usynlige - Organisasjonslæring som strategi for å fremme bærekraftige institusjonelle forandringer i organisasjoner* (Masteravhandling). Norges-teknisk naturvitenskapelig universitet.
- Sletteå, D. & Storm-Mathisen, A. (2020). *Digitalt koronaliv 2020: Norske husstanders digitale håndtering av koronapandemien*. OsloMet - Storbyuniversitet: Forbruksforskningsinstituttet SIFO. Hentet fra <https://fagarkivet.oslomet.no/en/item/asset/dspace:18770/SIFO%20rapport%207-2020%20Digitalt%20koronaliv.pdf>
- Smepllass, E. (2018). Konstruksjonen av den problematiske lærerutdanningen : Lærerutdanningen i et institusjonelt og politisk landskap. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.25145.83044>
- St.meld. nr. 6. (2019-2020). *Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode* (3. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Weber, M. (1990). *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (2. utg. utg.). Oslo: Gyldendal.
- Wendelborg, C., Kittelsaa, A. & Caspersen, J. (2017). *Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse? Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.





## Appendiks

### Vedlegg #1 – Informasjonsskriv og samtykkeskjema

#### Vil du delta i forskningsprosjektet **‘Barndom og velferd i Norden’?**

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å forske på hvordan skoler og utdanningssystem møter ulike elevers ressursbehov. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Målsetningen med prosjektet er å framskaffe ny kunnskap og å styrke forskningen om hvordan skole- og utdanningssystemet møter ulike elevers ressursbehov. Vi retter fokus på skolers organisering og håndtering av elevens faglige og sosiale betingelser i skolen, med utgangspunkt i sosioøkonomisk bakgrunn. Forskning viser i høy grad at sosioøkonomisk ulikhet reproduseres gjennom utdanningssystemet. Dette prosjektet vil bidra til ny kunnskap om hvordan skolen kan motvirke eller forsterke sosial ulikhet grunnet i barns familiebakgrunn. Prosjektet er en videreføring av to tidligere studier, “Barndom og velferd i Norden” (BIN) som ble gjennomført i 2002 og i 2009-10 i henholdsvis tre kommuner i Norge, Sverige og Finland.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Førsteamanuensis Anna Rapp, ved NTNU, Institutt for lærerutdanning og professor Håkon Leiulfsrud ved NTNU, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Tre kommuner og skoler i Norge, i Finland og i Sverige vil være med i vår studie. Kommunene er valgt på grunn av at de ligner hverandre i størrelse og innhold. Skolene er valgt ut på grunnlag av sin sosiodemografiske beliggenhet. Studien er et ledd i oppfølgingen av et nordisk forskningsprosjekt i 2002 og 2009, Barndom i Norden, der din kommune inngikk. Vi snakker med rundt 20 personer i hver kommune og du er valgt ut på grunn av din rolle i kommunen. Vi ønsker svært gjerne å følge opp og sammenligne resultatene fra tidligere prosjekt. Gjennomføringen av datainnsamlingen ledes av forskere som har arbeidet med denne og lignende studier år.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer du få delta i et intervju. Intervjuet vil ta inntil 90 minutter og foregå et adskilt sted på din arbeidsplass. Intervjuet vil, ved ditt samtykke, tas opp på lydbånd. Intervjuet vil bli transkribert og anonymisert.

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er kun prosjektmedarbeidere som vil få adgang til data.

Vi registrerer ikke navn i denne undersøkelsen

Datamaterialet lagres på forskningsserver og er innelåst.

Lydfilene vil bli slettet ved prosjektets slutt.

Deltakerne vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjoner. Både individer og skoler vil anonymiseres.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.12.2024. Etter prosjektets slutt vil data oppbevares innlåst og anonymisert med formål å kunne brukes ved en oppfølgingsstudie, slik dette er en oppfølgingsstudie fra 2002 og 2009.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til: innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,

- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NTNU, Institutt for lærerutdanning har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Institutt for lærerutdanning ved førsteamanuensis Anna Rapp [anna.cecilia.rapp@ntnu.no](mailto:anna.cecilia.rapp@ntnu.no) telefon +47 41363994 eller Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved professor Håkon Leiulfsrud [hakon.leiulfsrud@ntnu.no](mailto:hakon.leiulfsrud@ntnu.no) telefon +47 95404299.
- Vårt personvernombud: Thomas Helgesen [thomas.helgesen@ntnu.no](mailto:thomas.helgesen@ntnu.no) telefon +47 93079038
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Anna Rapp  
(Førsteamanuensis)

Håkon Leiulfsrud  
(Professor)

---

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Barndom og velferd i Norden og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

Å delta i undersøkelsen gjennom intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca 2024

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## Intervjuguide for rektorintervju

### Oppvarming

- Utdannelse? Arbeidserfaring? Hvor lenge på denne skolen?
- Hvorfor ble du rektor? Hvorfor på denne skolen?

### Rektorrollen

- Hva kreves for å være en god rektor på denne skolen?
- og i kommunen?
  
- Hvis tidligere lærer: Hvordan er det å gå fra jobben som lærer til rektor? (Endringer i syn på skolen, prioriteringer, relasjon til lærerne, til elevene?)

### Hva er de viktigste arbeidsoppgavene en rektor har? – bør ha?

### Hva er de mest positive aspektene ved å jobbe som rektor på denne skolen?

- de mest utfordrende aspektene ved rektorrollen?

### Press, forventninger og lojalitet

- Som rektor, hva slags press opplever du fra andre aktører – hva innebærer dette? (Endring over tid?)
- Lærere, Foreldre, Kommunen?
  
- Hvilke grupper opplever du sterkest lojalitet med? (elever, foreldre, kommune, lærere... andre?)
  
- Blir man tatt på alvor av kommunen som rektor og skoleleder?

### Skolen som organisasjon – visjoner og målsetninger

- Hvordan vil du beskrive denne skolen som en organisasjon? (Visjoner, verdier, samarbeid, arbeidsmiljø, felles visjon)

### Hva er dine visjoner for skolen, som ny rektor?

- Som vi har forstått har det vært en noe ustabil ledelse på skolen – er dette tilfeldig?
- Hvilke endringer vil skje på skolen med deg i lederrollen?
- Hvilken rolle ønsker du å ha som rektor?
- Hva mener du er din viktigste rolle overfor lærerne?
- Hva er dine visjoner for foreldresamarbeidet?

### Skole – omgivelser - overlevelse

Nå har vi nedleggingssaken i bakhodet: Når du tenker på skolens beliggenhet/skoledistrikt og de spesielle utfordringer dette gir ifht barnas behov: Hvordan ser du for deg fremtiden til skolen, på kort sikt? - på litt lengre sikt? Hvordan vil skolen overleve?

## Skolens sosiale målsetninger

- Et sentralt tema i vårt prosjekt er barns levestandard og velvære, sett fra et perspektiv om sosial ulikhet. I hvilken grad vil du si at skolens og ansatte praktiserer læring og pedagogikk med et fokus på individuelle behov? Fokus på sosial kompetanse?
- Hvis ja: hvorfor? / Hvis nei: hvorfor ikke?
- Hvis man ser faglig og sosial kompetanse som en dimensjon – hvordan ser du relasjonen mellom disse temaene, sett på bakgrunn av de endringene som har vært de siste årene, mot testing og fokus på grunnleggende ferdigheter?
- Har det vært endringer i prioriteringer og forventinger nå ifht tidligere?
- Hvordan opplever du ressursene som er tilgjengelige for spesialpedagogikk/spesielle behov?
- Hvordan er situasjonen i dag, i forhold til tidligere? Hva er din spådom for de nærmeste årene?

## Styring

### Kommunen

- Hvordan fungerer kommunikasjonen mellom deg og kommunen?
- Hvor stor autonomi har du til å forme skolen etter dine visjoner?
- Hva opplever du er hovedfokus i kommunen for skolen?

### Hvordan fungerer lederavtalen?

- Hvor viktig er lederavtalen for deg? - for skolen?
- Hvordan blir den utviklet?
- Hvilke føringer får den for virksomheten på skolen?
- Stemmer målsetningene i lederavtalen overens med dine visjoner for skolen?

### Kjenner lærerne til lederavtalen og forholder de seg til den? Hvor viktig er det for deg at lærerne involveres i å oppnå målene i lederavtalen?

- Hva holdes du ansvarlig for, fra kommunen?
- Er du enig i kommunens krav/forventninger?

### Hvordan fungerer evalueringer i kommunen?

- Er resultater av evalueringer/tester nyttige for deg/for skolen? (elevundersøkelsen, nasjonale prøver).
- Hva forventer du fra lærerne av rapportering/skriftliggjøring?
- Har du noen påvirkning på hva som skal rapporteres?
- Har dette konsekvenser for lærernes arbeid?

## Avslutning

- Opplever du skolen som en del av velferdsstaten?
- Tryllestav: Hva mener du ville kunne gjøre denne skolen ennå bedre?

## Intervjuguide for lærere/ansatte

### Oppvarming

- kort presentasjon av prosjektets fokusfelt, rolleavklaring, konfidensialitet, intervjuets gang.
- evt. inntrykk relatert til prosjektets kvantitative del?
- **intervjupersonens stilling, arbeidsforholdets varighet, typiske arbeidsoppgaver**
- Ved alle relevante spørsmål, bring opp spørsmål om endring over tid. 'Har det skjedd endringer de siste årene/ etter innføringen av Kunnskapsløftet?'

### Kan du beskrive rollen din på denne skolen?

- Hva er **viktig** for deg som lærer/ansatt?
- Når synes du at du **lykkes** med en skoledag som lærer/ansatt?
- Hva er det mest **utfordrende** i arbeidshverdagen her?
- **Elevrelasjon** (relasjonell støttespiller, rollemodell, verdiformidler, klasseleder, kunnskapsformidler, veileder, inspirator, organisator, kontrollør, omsorgsperson og problemløser) (ikke relatert til enkeltelever).
- **Systemrelatert** (utvikle læringsmiljø og skoleorganisasjon, delaktighet i skoleutvikling, tydeliggjøre skolens verdier, synliggjøre visjoner og samarbeide for å nå dem)
- *Hovedutfordringer* i din rolle på denne skolen?

### Kunne du beskrevet denne skolen, som en organisasjon?

- Har dere noen spesielle **målsetninger/visjoner/verdier** dere jobber ut fra?
- **Læringsmiljø**, stabens og **ledelsens engasjement** i utviklingsarbeid
- Før og etter Kunnskapsløftet?
- Hva er **positivt med akkurat denne skolen**? Hva er utfordrende?
- Kan man si at noe er særegent ved skolen, staben, ledelsen, elevene eller de foresatte?
- Hvordan er det å jobbe her? Hva er de viktige samtaleemnene i staben? Noe som kjennetegner staben (utskifting)?

### Kunne du beskrevet skolekretsen her, og hva som er særlig positive eller utfordrende ved den?

- *eksempelvis i forhold til boligstandard, sosialt miljø, aldersspredning, botid og flytting, institusjoner, kriminalitet, rusmiljø, immigranter, arbeidssøkere, sosialhjelp, ungdomsmiljø, organiserte tilbud.*
- Hva er særlig positive og særlig utfordrende innslag i skolekretsen?

### Hvordan har skolekretsen innvirkning på hvordan skoler er organisert tror du?

### **Beskriv samarbeid med hjemmet (ikke relatert til enkeltelever) (PRIORITET)**

- Eks; oppfølging av hjemmearbeid/ utstyr/ oppmøte, behovsdekning, samarbeidsklime
- beskriv typisk bra og typisk utfordrende samarbeidsforhold. Noe **karakteristisk**?
- Hvordan oppleves samarbeidet med hjemmet i forhold til din og foresattes virkelighetsoppfattelse/problemforståelse? Hvilken innvirkning har det på din arbeidspraksis?
- Hvordan arbeider du i tilfeller der elevens hjemmeforhold er vanskelig? (med elev, foresatte, nettverk, eksterne instanser osv. Grad av og type intervensjon, be om eksemplifisering)
- *Forståelse av samarbeid; tema, formaliseringsgrad, mål, forpliktelser, beslutninger og autonomi*
- Representativt, direkte eller kontaktløst samarbeid? (informasjon, dialog og drøfting, medvirkning og medbestemmelse, ressursorientering, myndiggjøring)

### **Beskriv samarbeid med eksterne instanser og nærmiljøtiltak**

- Beskriv et typisk samarbeidsopplegg med PPT (faglig, sosialt, foreldreinvolvering?)
- Beskriv forebyggende og intervensjonerende tiltak (jf. "Forebyggende innsatser i skolen":s.141): *organisatoriske forutsetninger, endringsvillighet, behov, systematikk, lokale tilpasninger, planlagte forebyggende tiltak, kommunens hjelpesystemer.*

### **Hva forstår du med tilpasset opplæring på din skole? (PRIORITET)**

- Beskriv typisk tilpasset undervisning i klassen/ ved skolen, på individ-, gruppe- og skolenivå. (Tilpasning til individuell faglig-teoretisk læring, samt (sosial) tilpasning til fellesskapet.)
- Hva er den største utfordringen når det gjelder tilpasset opplæring ved skolen din? Hva lykkes dere med?
- Hvem inkluderes? Hvem ekskluderes? Hvilken type problematikk håndteres og ikke?
- Beskriv typisk bakgrunn for spesialundervisning etter vedtak i klassen/ ved skolen (*også på bakgrunn av sosiale problemer, maskeres som faglige behov?*)
- Hvordan oppfatter du forholdet mellom elevenes behov og de tilgjengelige ressursene? (Faglig og sosialt, hjemme og på skolen)
- Hvordan brukes skolehelsetjenesten i sosiale øyemed?
- Utviklingsbehov/- potensiale?
- Oppfatter du skolen som en del av velferdsstaten?

### **Hvis du hadde en tryllestav... (Løsningsorientering, organisatoriske tiltak)**

- *"Jeg skulle ønske at" ...*
- Hvilke utviklingsbehov mener du bydelen/ skolekretsen/ nærmiljøet har?
- Hva trenger skolen din for å i enda større grad oppnå sine faglige og sosiale mål for elevene? Og hva trenger grunnskolen generelt?

## Intervjuguide: kommunenivå

1. Beskriv din bakgrunn og utdanning.
2. Hva er dine ansvarsområder/arbeidsoppgaver?
3. Hva er ditt ansvar knyttet til skole X og skole Y?
4. Hva mener du er hovedutfordringer i forhold til skoleutvikling og organisasjon i dag sammenlignet med tidligere?
  - a. Er det andre ting som betyr noe, andre aspekter?
  - b. Er det noen områder du ser økonomiske utfordringer: hvilke prioriteringer gjøres?
5. Hva er utfordringene når det gjelder styring av skolesektor?
  - a. Kan du gi oss noen eksempler på konsekvenser?
6. Er det forskjeller mellom skoledistriktene?
  - a. Er det forskjeller i prioriteringer mellom skoledistriktene?
  - b. Hvilke forskjeller finnes i like muligheter for skoler/elever?
7. Hvordan ser styringsmodellen ut?
8. Har det vært noen endringer med tanke på organisering?
9. Hvilke bekymringer har du når det gjelder skolene? Tror du dine bekymringer er annerledes enn rektorenes når det gjelder skoleutvikling?
10. Diskuterer du direkte med skolene?
  - a. Hvilke møtarenaer finnes for samtaler mellom skolene og kommunen?
  - b. Hvilke andre aktører/interessenter er du/dere i dialog med?
11. Kan du beskrive hvordan dere planlegger, evaluerer og vurderer skolenes arbeide og kommunens arbeid med skolene?
  - a. Hvilke typer av tiltak iverksettes som følge av dette?
12. Hvilken innflytelse har rektorene på sine skoler?
  - a. Hva er regulert og hva er ikke regulert? (hvilket handlingsrom har en skoleleder?)
13. Hvilken innflytelse har politikerne på arbeidet som gjøres i skolene?
14. Hvem tenker du på som skoleeier?
  - a. Er det først og fremst politikere, kommunens administrasjon, rektorer, lærere eller foreldre som setter størst preg på skolens utforming og organisering?
15. Hvordan forstår du din rolle (som forvalter i skoleorganisasjonen)?
16. Hvordan går du frem om det er noe du vil prioritere? Opplever du at du selv kan gjøre prioriteringer, eller er det først og fremst direktiver som bestemmer ditt arbeid?
17. Hvordan ser du på kvalitet i skolene, og hvordan måles dette?
  - a. Hvilke måleinstrumenter brukes på skolene?
  - b. Er det noen kvalitetsindikatorer på barnas velferd?
18. Holdes skolene ansvarlige for sine resultater, og på hvilken måte?
19. Hvordan samarbeider de ulike instanser om barnas velferd? Hvordan er dette organisert?
20. Hvor viktige er de akademiske resultatene for deres vurderinger av skolene?
21. Hva er en god lærer i dagens skolesystem? Hva kjennetegner en bra lærer?
22. Mener du skolen er en del av velferdsstaten? Er organisering av skole rettferdig i et likeverdperspektiv?



# NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

NSD sin vurdering

**Prosjekttittel**

Barndom og velferd i Norden 2019

**Referansenummer**

540980

**Registrert**

22.08.2018 av Anna Cecilia Rapp - [anna.cecilia.rapp@ntnu.no](mailto:anna.cecilia.rapp@ntnu.no)

**Behandlingsansvarlig institusjon**

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet NTNU / Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap (SU)/ Institutt for lærerutdanning

**Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)**

Anna Rapp, [anna.cecilia.rapp@ntnu.no](mailto:anna.cecilia.rapp@ntnu.no), tlf: 41363994

**Type prosjekt**

Forskerprosjekt

**Prosjektperiode**

01.01.2019 - 31.12.2024

**Status**

03.09.2019 - Vurdert

Vurdering (4)  
**03.09.2019 - Vurdert**

---

Vi viser til endring registrert 02.09.2019.

Endring: Det er lagt til noen nye spørsmål i spørreskjemaet. Endringen påvirker ikke vår vurdering.

**OPPFØLGING AV PROSJEKTET**

NSD vil følge opp underveis (hvert annet år) og ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet/pågår i tråd med den behandlingen som er dokumentert.

Lykke til videre med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Kajsa Amundsen  
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

**29.07.2019 – Vurdert**

NSD har vurdert endringen registrert 22.07.2019.

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 29.07.2019. Behandlingen kan fortsette.

Endring: Det er lagt til ett nytt utvalg. Barn mellom 9-12 år skal intervjues om skolehverdagen. Det skal ikke diskuteres potensielt sensitive temaer under intervjuene. NSD minner om at i tillegg til foreldrenes skriftlige samtykke, må barna ønske å delta. Vi ber også om at forskerne i forkant av intervjuet ber barna unnlate navn på andre personer eller karakteristisk beskrivelser.

**OPPFØLGING AV PROSJEKTET**

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Kajsa Amundsen  
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

**01.02.2019 - Vurdert**

NSD har vurdert endringen registrert 30.01.2019.

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 12.12.2018. Behandlingen kan fortsette.

#### OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Kajsa Amundsen  
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

#### **03.12.2018 - Vurdert**

Det er vår vurdering at behandlingen vil være i samsvar med personvernlovgivningen, så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 03.12.2018 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

#### MELD ENDRINGER

Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringen gjennomføres.

#### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle særlige kategorier av personopplysninger om helseforhold og alminnelige personopplysninger frem til 31.12.2024.

#### VURDERING AV BEHOV FOR DPIA

Det behandles i prosjektet særlige kategorier av personopplysninger (sensitive opplysninger) om en potensielt sårbar gruppe. Vi vurderer likevel at det ikke er snakk om høy risiko for de registrertes friheter og rettigheter, og at det dermed ikke er nødvendig å gjøre en personvernkonsekvensvurdering (DPIA) jf. personvernforordningen art. 35. Dette er begrunnet blant annet i følgende momenter: Fokuset i prosjektet er ikke på enkeltelevne, men på skolen; koblingen på individnivå lagres i en kort periode; tilgangen begrenses til prosjektleder og få interne ansatte; foreldrene vil få informasjon om at de kan se gjennom spørsmålene i forkant. Informasjonssikkerheten vurderes videre som tilfredsstillende.

#### LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 nr. 11 og art. 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 a), jf. art. 9 nr. 2 bokstav a, jf. personopplysningsloven § 10, jf. § 9 (2).

#### PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen:

om lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen  
formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål  
dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet  
lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

#### DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

#### FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må prosjektansvarlig følge interne retningslinjer/rådføre seg med behandlingsansvarlig institusjon.

#### OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp underveis (hvert annet år) og ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet/pågår i tråd med den behandlingen som er dokumentert.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Kajsa Amundsen  
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

