



Uio • Universitetet i Oslo

Organisasjonsendring i Pedagogisk- Psykologisk Tjeneste

*En casestudie av dreining i institusjonelle logikker med
fokus på konsekvenser for samarbeid med skolen*

Ingrid Holmedahl Hermstad

Masterprogrammet Organisasjon, ledelse og arbeid

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Det samfunnsvitenskapelige fakultet

Universitetet i Oslo

Våren 2020

Sammendrag

Denne oppgaven ser på organisasjonsendringer i Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) i en norsk kommune. Hensikten med oppgaven er å belyse hvordan organisasjonsendringer kan bidra til en dreining i institusjonelle logikker, som videre påvirker samarbeidet mellom aktører på et organisasjonsfelt. Problemstillingen spør: *Hvordan kan dreining i institusjonelle logikker om spesialundervisning påvirke samarbeidet mellom skole og PPT?* Studien baserer seg på 6 kvalitative dybdeintervju og 4 fokusgruppeintervju av aktører på oppvekstfeltet i Indre Fosen kommune, supplert med dokumentanalyse. For å besvare problemstillingen stilles to forskningsspørsmål. 1) *Hvilke institusjonelle logikker kommer til uttrykk hos aktører i skole og PPT i Indre Fosen kommune i forbindelse med endringer i spesialundervisning?* og 2) *Hva er mulige konsekvenser av en forsterket systemlogikk for videre samarbeid mellom skole og PPT?*

Institusjonelle logikker benyttes som analyseverktøy, for å vise grunnlaget for «tatt-for-gitt-regler» som legger føringer for atferden til aktører på et organisasjonsfelt (Reay & Hinings, 2009, s. 629). To institusjonelle logikker for spesialundervisning på oppvekstfeltet defineres: en individlogikk og en systemlogikk. Thornton & Ocasios (2008) definisjon av institusjonelle logikker brukes for å identifisere de to logikkenes materielle praksiser, antakelser, verdier, syn og regler for spesialundervisning. Individlogikken preges av fokus på utredning og testing, tildeling av ressurser, ivaretagelse av rettigheter og sakkyndig vurdering for enkeltvedtak som et sentralt verktøy. Systemlogikken preges av fokus på undervisningspraksis, forebyggende arbeid, veiledning av læreren og inkludering i det ordinære læringsmiljøet.

Oppgaven viser hvordan Indre Fosen kommune med sine organisasjonsendringer av PPT, har dreid mot en forsterket systemlogikk. Dette standardiserer praksisen rundt spesialundervisning på oppvekstfeltet, og endrer rollene til aktører i skole og PPT i forhold til hverandre. Analysen viser at enkelte opplever dekobling mellom systemlogikkens *midler* og *resultat*, som kan gjøre at aktørene løskobler sin *praksis* fra *retningslinjene*. Analysen viser også hvordan skolenes ressursavhengighet til PPT fungerer både som en hemmer og fremmer av systemlogikken. Dersom en forsterket systemlogikk ikke skal føre til konflikt mellom aktørene, blir det viktig at en opplever at systemlogikkens *midler* (i form av systemtiltak)

strekker til – også for å ivareta ressursbehovet. Teori om samspill mellom logikker (Besharov og Smith 2014) viser ulike muligheter for det videre spillet mellom en individlogikk og systemlogikk i Indre Fosen, og ser på mulige konsekvenser av dette for aktørenes samarbeid. De to logikkene har nå motstridende beskrivelser for handling, særlig i synet på inkludering. Analysen viser hvordan dette kan føre til konflikt mellom aktørene (Besharov og Smith, 2014), men som nå dempes av et klart hierarki mellom logikkene i retningslinjene til PPT.

Oppgavens konklusjon er at dreining i institusjonelle logikker både kan styrke og svekke samarbeidet mellom skole og PPT. Dreining i logikk kan skape konflikt når to logikker, som begge ansees som sentrale, gir motstridende beskrivelser for handling. Slik kan en dreining i institusjonelle logikker svekke samarbeidet. Dersom logikkene gir mer konsistente beskrivelser for handling, vil en i større grad kunne sikre at aktører med ulike logikker likevel kan trekke i samme retning. Dette kan skje ved at en logikk *dominerer*, eller at flere oppleves som å være *på linje*. Slik kan dreining i logikker styrke samarbeidet. De videre konsekvensene av spillet mellom logikker vil avhenge av dialog mellom aktørene, for hvordan logikkene oppfattes og praktiseres i samspill. Ved å oppnå en felles forståelse både om *midler* og *resultat*, kan en unngå at konfliktnivået mellom logikkene eskalerer og unngå at aktørene på feltet dekobler *praksis* fra *retningslinjene*. Den videre dialogen mellom aktørene vil dermed bli essensiell for å avgjøre konsekvensene av en forsterket systemlogikk for samarbeid mellom skole og PPT i Indre Fosen.

Oppgaven viser hvordan innsikt i institusjonelle logikker og forholdet mellom dem er viktig for å fremme en felles forståelse av utfordringer. Dette kan være et viktig element i merkevarebygging av tjenesten som en utviklings- og endringsaktør ved skoler (Fasting, 2015, s. 54). Indre Fosen kommune kan i så måte tjene både som et eksempel til etterfølgelse og med nyttige læringspunkter for andre kommuner i lignende situasjon.

Forord

Våren 2020 har vært en annerledes tid. Jeg er dermed ekstra glad for å kunne levere masteroppgaven i Organisasjon, ledelse og arbeid (OLA), i en tid som har vært preget av mye usikkerhet. Takk til ansatte ved OLA-programmet, og til gode medelever – dere har virkelig lagt til rette for at dette har blitt et fint halvår!

Jeg vil takke veileder Haldor Byrkjeflot for å ha holdt meg på stø organisasjonsfaglig-kurs i arbeidet. Jeg vil også rette en stor takk til NTNU Samfunnsforskning, avdeling Mangfold og inkludering, for arbeidsplass og samarbeid i perioden. Å ha fått ta del i forskningsmiljøet deres har vært utrolig inspirerende! En spesiell takk til Joakim Caspersen og Trond Buland, for lærerike diskusjoner og gode innspill i forbindelse med oppgaven.

Tusen takk til alle som har sagt seg villig til å bli intervjuet i Indre Fosen kommune. Uten dere hadde det virkelig ikke blitt noen oppgave! En stor takk til Finn-Yngvar Benestad i kommunen og Tove-Karin Lein i PPT, for å ha svart på en rekke henvendelser underveis i prosessen – og for den positive innstillingen dere har hatt til at kommunen har blitt studert med et “utenfra-blikk”.

Jeg vil også gi en stor takk til Synne og Anna som har lest korrektur og gitt innspill på oppgaven. Dette har vært enormt nyttig i prosessen! Til sist vil jeg rette en spesiell takk til Eivind – for gode diskusjoner tidlig og seint, for korrekturlesing, og ikke minst for motivasjon. Du har vært en glimrende HMS-ansvarlig på hjemmekontoret.

Trondheim, 23. mai 2020

Ingrid Holmedahl Hermstad

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	1
1.1 Oppgavens relevans	1
1.2 Problemstilling	4
1.3 Oppgavens oppbygning	5
2. BESKRIVELSE AV CASE OG CASETS KONTEKST	6
2.1 PP-tjenestens mandat og kontekst	6
2.2 Skolens ansvar for spesialundervisningen	8
2.3 Historiske linjer	9
2.4 Om caset Indre Fosen	11
3. TEORETISK GRUNNLAG	19
3.1 Institusjonell teori	20
3.2 Nyinstitusjonell teori	20
3.3 Arbeidsplassjurisdiksjon	29
3.4 Ressursavhengighet	29
3.5 Kritiske bemerkninger	30
3.6 Eksisterende forskning	31
3.7 Oppsummering	34
4. DATA OG METODE	34
4.1 Kvalitativ metode – casestudie	35
4.2 Informanter og utvalg	36
4.3 Analytisk tilnærming	39
4.4 Etikk	40
4.5 Begrensninger ved studien	41
5. ANALYSE	43
5.1 <i>Forskningsspørsmål 1: Hvilke institusjonelle logikker kommer til uttrykk hos aktører i skole og PPT i Indre Fosen kommune i forbindelse med endringer i spesialundervisning?</i>	45
5.2 <i>Forskningsspørsmål 2: Hva er mulige konsekvenser av en forsterket systemlogikk for videre samarbeid mellom skole og PPT?</i>	51
6. KONKLUSJON	66
7. KILDELISTE	71
FIGURLISTE	77

TABELLISTE.....	77
VEDLEGG.....	78
VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE ENKELTINTERVJU	78
VEDLEGG 2: GRUPPEINTERVJUGUIDE.....	81
VEDLEGG 3: INFORMASJONSSKRIV OG SAMTYKKEERKLÆRING	83
VEDLEGG 4: NSD-GODKJENNING.....	87

1. Innledning

1.1 Oppgavens relevans

Denne oppgaven ser på organisasjonsendringer i Pedagogisk-Psykologisk Tjeneste (heretter omtalt PP-tjenesten eller PPT). Hensikten er å belyse hvordan disse organisasjonsendringene bidrar til en dreining i institusjonelle logikker, og hvordan dette påvirker PPTs samarbeid med skolen lokalt. PPT skal hjelpe barn, elever, lærekandidater, lærlinger, praksisbrevkandidater og voksne med behov for særskilt tilrettelegging. Hensikten er at de får et inkluderende, likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud (Utdanningsdirektoratet, 2017). Hver kommune og fylkeskommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste, men det er opp til kommunene selv hvordan de organiserer PP-tjenesten. PPT varierer dermed mye i størrelse og organisering, noe som bidrar til ulik oppfølging av barn og unge (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 60). I siste stortingsmelding om temaet presiseres et ønske om at PP-tjenesten skal være mer til stede i barnehager og skoler, og arbeide forebyggende og med tidlig innsats (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 57). Fra et organisasjonsfaglig perspektiv er det interessant hvordan tjenesten manøvrerer for å få til dette, og hva slags mottakelse en slik endring får på det lokale feltet PPT arbeider i.

Indre Fosen kommune (videre også omtalt som Indre Fosen eller kommunen) er et godt caseeksempel for å belyse endringsdynamikker i PPT, og ringvirkningene dette har for samarbeidsaktører. Kommunen har nylig omorganisert sin PP-tjeneste, i en retning hvor PPT er mer til stede i barnehager og skoler. Omorganiseringen er et resultat av flere prosesser: kommunen har nylig gjennomgått kommunesammenslåing, og hadde dermed behov for å etablere en ny PP-tjeneste. Kommunen har også deltatt som modellkommune for prosjektet «Inkludering på alvor», initiert av Kunnskapsdepartementet, og har over lengre tid arbeidet med inkludering som tema. Dette trekkes frem som årsaker til endringene som er gjort i PPTs arbeidsmåter og organisering. Linjene som legges i Meld. St. 6 (Kunnskapsdepartementet, 2019) legger til rette for at lignende organisasjonsendringer vil kunne finne sted i flere kommuners PPT i nær fremtid. I stortingsmeldingen nevnes også Indre Fosen som et eksempel på hvordan deres nye organisering etablerer gode relasjoner, og bedrer PP-tjenestens forutsetninger for å styrke det spesialpedagogiske og det allmennpedagogiske arbeidet i barnehager og skoler (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 60). Kunnskap om de

institusjonelle logikkene rundt spesialundervisning i Indre Fosens tilfelle, kan forhåpentligvis være nyttig lærdom for fremtidige endringer av PPT i andre kommuner.

Gjennom bruk av institusjonelle logikker gir denne oppgaven kunnskap om ulike aktørers oppfatning spesialundervisning. Institusjonelle logikker er nyttige verktøy, fordi de bidrar til å forklare hva som skaper samhold innenfor et organisasjonsfelt (Reay & Hinings, 2009, s. 629). De er grunnlaget for «tatt-for-gitt-regler» som legger føringer for atferden til aktørene på feltet (Reay & Hinings, 2009, s. 629). Oppgaven identifiserer slike logikker på oppvekstfeltet innenfor spesialundervisning, og drøfter deretter mulige konsekvenser av den nye organiseringen. Vil en mer systemrettet institusjonell logikk hos PPT skape utfordringer for organisasjonenes videre praksis og samspill? Oppgaven avgrensar analysen til å se på aktører i skole og PPT som, direkte eller indirekte, er involvert i arbeidet rundt spesialundervisning: oppvekstsjef, PPT-ansatte, lærere, spesialpedagoger og miljøarbeidere i skolen. Gjennom kvalitative intervju og fokusgrupper er PPT, oppvekstsjefen i kommunen og aktører i de 7 skolene i Indre Fosen intervjuet om endringsprosessen.

Indre Fosens case er interessant fordi omorganiseringen ikke bare har ført til en praktisk endring (nytt kontor og nye ansatte) for tjenesten, men også en endring i arbeidsoppgaver, som får ringvirkninger på organisasjonsfeltet. PPT har nå et større fokus enn tidligere, på tiltak som forebygger behov for spesialundervisning. De er dermed mer ute i skoler og barnehager, sammenlignet med tidligere. Det ser ut til å være delte oppfatninger om disse endringene: mens enkelte uttrykker seg positivt til endringene, er andre tilsynelatende mer skeptiske. Gjennom uformelle samtaler med aktører i Indre Fosen høsten 2019, ble jeg oppmerksom på at prosessen med omorganisering av PPT hadde bydd på «motstand» underveis. Dette gjorde meg nysgjerrig. Denne oppgaven søker å forstå bakgrunnen for aktørenes oppfatninger, gjennom fokus på deres institusjonelle logikker. Med dette ønsker jeg å være med på å nyansere oppfatningen av motstand i endringsprosessen. Motstand mot endring i organisasjoner er et godt belyst tema, med ulike innfallsvinkler. Et skille i forskningslitteraturen er blant annet gjort mellom teorier som «demoniserer» og «feirer» endring (Thomas & Hardy, 2011). Den «demoniserende» tilnærmingen har fokusert på motstand mot endring som noe som forhindrer organisasjonsendring (Dent & Goldberg, 1999). Dent & Goldberg argumenterer for at å kategorisere vanskelige problemer som «motstand mot endring» på denne måten bare hindrer endringsinnsatsen – en må heller se på resultater endringen fører med seg, og utvikle strategier for å håndtere dette (1999, s. 40). På den andre siden kan motstand mot endring også «feires». Motstand sees da som å representere

ideer for endring, og kan spille en viktig rolle i organisasjonsendringer (Ford, Ford, & D'Amelio, 2008). I dette caset ønsker jeg å belyse hva som ligger til grunn for aktørenes oppfatninger – ikke for å konkludere rundt hvorvidt dette er om motstand som bør «demoniseres» eller «feires», men slik at Indre Fosen videre kan benytte denne innsikten til å gjøre de tilpasningene de oppfatter som hensiktsmessige.

Fra et organisasjonsfaglig perspektiv er caset et godt eksempel på hvordan PP-tjenesten i prosessen ikke bare endrer praktiske forhold – men også sin identitet gjennom en merkevarebygging av tjenesten. Merkevarebygging trekkes frem som et grep for å bygge organisasjon av blant annet Bromley og Meyer (2013). En slik merkevarebygging er også trukket frem som viktig i en utvikling av PPT, av Fasting (2015). Fasting har bred erfaring fra grunnskolen, PP-tjenesten og Universitets- og Høgskolesektoren. Han mener at å være sakkyndig instans har gjennom flere tiår har vært en viktig identitetsmarkør for PPT, og at dette har gitt et individfokus for tjenesten (Fasting, 2015). Fasting har videre stilt spørsmål ved om en slik posisjon gir tilstrekkelig innflytelse til å kunne ivareta likeverdige opplæringsvilkår for barn og unge med særlige behov. Derfor har han argumentert for en merkevarebygging av PPT som fremmer deres posisjon som en medvirkende aktør ved utviklings- og endringsarbeid ved skoler. En slik posisjon vil gi legitimitet, som åpner for medvirkning utover kun å være en sakkyndig tredjepart (Fasting, 2015, s. 54). Tillit til tjenesten er viktig, blant annet slik at barnehager og skoler ser det som formålstjenlig å knytte til seg tjenestens kompetanse (Grimen 2008, referert i Fasting 2015, s. 54). Tilgjengelighet, faglighet og felles forståelser trekkes frem som viktige i denne sammenhengen (Fasting, 2015, s. 54). PPTs endringsprosess i Indre Fosen kan sees som en slik prosess for merkevarebygging og endring av PPTs identitet. Byrkjeflot (2012) har imidlertid argumentert for at argumentasjonen som blir brukt for organisasjonsoppskrifter om omdømme- og merkevarebygging gjerne kan snus på hodet – istedenfor å skape tillit, kan en omdømmeoppskrift skape mistillit (Byrkjeflot, 2012, s. 4-5). Dette har gjort meg nysgjerrig på hvordan aktørene i skolen har opplevd PPTs tilgjengelighet, faglighet og felles forståelser i Indre Fosen. Gjennom intervjuer, dokumenter og uformelle samtaler med ulike aktører i kommunen, fremkommer det imidlertid klart at tjenesten både er godt tilgjengelig og faglig kompetent. Denne oppgaven har derfor hovedsakelig undersøkt betydningen av felles forståelser, og argumenterer for at dette vil være et viktig fokus i den videre endringsprosessen.

1.2 Problemstilling

Hensikten med denne oppgaven er å belyse hvordan organisasjonsendringer kan bidra til en dreining i institusjonelle logikker, som videre påvirker samarbeidet mellom aktører på et organisasjonsfelt. Oppgaven fokuserer på PPTs samarbeid med grunnskolen (1-10). Fasting (2018) har påpekt at PPT blant annet skal bistå skolen med å skape en inkluderende opplæring og en inkluderende skole. Han har derfor argumentert for en utvikling av endringsorienterte læringsfellesskap der aktørene i og rundt skolen trekker i samme retning (Fasting, 2018). Dette er noe av bakgrunnen for å se på endringsprosessen PPT nå har vært igjennom, som en del av skolens eksterne støttesystem (Caspersen & Wendelborg, 2019, s. 204). Det er delte meninger i den offentlige debatten om hvordan spesialundervisning bør organiseres for å gi et best mulig tilbud (Egge & Alisubh, 2019; Finnøy, 2019). Det er derfor naturlig å se for seg at det også finnes ulike holdninger til Indre Fosens omorganisering av PPT lokalt. Institusjonelle logikker kan benyttes for å beskrive disse holdningene. Ved å ta i bruk teori om institusjonelle logikker ønsker jeg å belyse hvordan aktørene i endringsprosessen kan ha ulike antakelser, verdier og syn, som gir ulike oppfatninger av regler og praksis. Hvordan påvirker dette samarbeidet mellom aktørene? Trekker de i samme retning?

Problemstillingen er dermed: *Hvordan kan dreining i institusjonelle logikker om spesialundervisning påvirke samarbeidet mellom skole og PPT?*

Oppgaven presiserer «dreining» i institusjonelle logikker. På bakgrunn av nyinstitusjonell teori er det rimelig å anta at organisasjonsendringene i PPT kan påvirke eksisterende antakelser, verdier og syn på feltet. Det er dermed interessant å utforske hvorvidt endringene bringer med seg en ny institusjonell logikk, endrer eksisterende logikker, eller balanseforholdet mellom dem. For å belyse problemstillingen ønsker jeg derfor å stille to forskningsspørsmål:

Forskningsspørsmål 1: *Hvilke institusjonelle logikker kommer til uttrykk hos aktører i skole og PPT i Indre Fosen kommune i forbindelse med endringer i spesialundervisning?*

For å svare på dette er det naturlig å se nærmere på beskrivelser i dokumenter fra kommunen, samt hvordan de ulike aktørene beskriver endringene gjennom intervju. Hvilken praksis, antakelser, verdier, syn og regler for spesialundervisning beskrives av aktørene? Har holdningene til dette endret seg? På bakgrunn av hvordan aktørene redegjør for praksis, vil

det være mulig å si noe om hvilke institusjonelle logikker som ligger til grunn for oppfatningene. Det er også mulig å si noe om hva slags dreining i logikker dette medfører – en innføring av nye, endring av eksisterende eller en dreining i styrkeforholdet mellom eksisterende logikker. I oppgaven redegjør jeg for hvordan aktørene på oppvekstfeltet vil kunne påvirkes av ulike institusjonelle logikker i sin posisjon og rolle, men har hovedfokus på å beskrive de spesifikke logikkene knyttet til spesialundervisning.

Forskningsspørsmål 2: Hva er mulige konsekvenser av en forsterket systemlogikk for videre samarbeid mellom skole og PPT?

Med bakgrunn i forskningsspørsmål 1, er det mulig å drøfte mulige konsekvenser av en forsterket systemlogikk for samarbeid med skole og PPT. Står en forsterket systemlogikk i motsetning til individlogikken på oppvekstfeltet? Hva er i så fall eventuelle mulige konsekvenser av dette for samarbeidet mellom aktørene i skole og PPT? Jeg drøfter mulige konsekvenser på bakgrunn teori om samspill mellom logikker, og betydningen av dette for samarbeid mellom skole og PPT. Jeg kun har observert caset over kort tid. Det blir derfor presisert det er for tidlig å kunne konkludere med hensyn til endelige konsekvenser, men at det er snakk om *mulige* konsekvenser, på bakgrunn av teori og nåværende situasjon. Her vil jeg benytte teori om dekobling, institusjonelle logikkers samspill, ressursavhengighet og arbeidsplassjurisdiksjon for å belyse drøftingen.

Med bakgrunn i de to forskningsspørsmålene er det mulig å trekke konklusjoner om hvordan dreining i logikker om spesialundervisning kan påvirke samarbeidet mellom skole og PPT.

1.3 Oppgavens oppbygning

Oppgaven består av 6 deler: Del 1 består av innledning og problemstilling. Del 2 består av beskrivelse av caset, PP-tjenestens mandat, historiske linjer og dagens kontekst nasjonalt. Del 3 består av teorigrunnet for analysen. Her redegjør jeg for institusjonell og ny-institusjonell teori, institusjonelle logikker og teori om arbeidsplassjurisdiksjon og ressursavhengighet. I tillegg redegjør jeg for eksisterende forskning på feltet. I del 4 redegjør jeg for utvalg av data og metodisk og analytisk tilnærming. Etske vurderinger og begrensninger ved oppgaven blir også tematisert. I del 5 følger analysen. Her presenterer jeg data, og drøfter og analyserer disse i lys av den presenterte teorien. I del 6 oppsummerer jeg funn, søker å konkludere og retter blikket fremover for ønsker om videre forskning.

2. Beskrivelse av case og casets kontekst

I dette kapittelet beskriver jeg caset og konteksten det befinner seg i. Jeg vil først ta for meg PP-tjenestens mandat og nåværende kontekst, og redegjøre kort for de historiske linjene i PPTs historie. Videre redegjør jeg for Indre Fosen som case, og PPTs organisasjonsendringer i lys av de faglige debattene på området i dag.

2.1 PP-tjenestens mandat og kontekst

Hver kommune og fylkeskommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. PP-tjenesten har to mål med utgangspunkt i opplæringsloven og barnehageloven. Den skal bistå barnehager og skoler i arbeidet med å tilrettelegge tilbudet for barn med særlige behov, og utarbeide sakkyndige vurderinger der loven krever det (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 55). PP-tjenesten har dermed flere og relativt ulike oppgaver: både å bistå på individnivå gjennom sakkyndig vurdering av enkeltindividets behov, men også i tilrettelegging av tilbudet til det enkelte barn på systemnivå.

Boks 4.1 PP-tjenestens oppgaver	
<p><i>Barnehageloven § 19 c. Pedagogisk-psykologisk tjeneste</i></p> <p>Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste er sakkyndig instans i saker om spesialpedagogisk hjelp. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet lov-pålagte sakkyndige vurderinger.</p> <p>Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov.</p> <p>Departementet kan gi forskrift om andre oppgaver for den pedagogisk-psykologiske tjenesten.</p>	<p><i>Opplæringsloven § 5-6. Pedagogisk-psykologisk teneste</i></p> <p>Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.</p> <p>Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørgje for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta.</p>

Figur 1: PP-tjenestens oppgaver. Fra Meld. St. 6, s. 55 av Kunnskapsdepartementet, 2019.

Systemarbeid i PPT kan dreie seg om ulike ting. Caspersen & Wendelborg (2019) påpeker at en kan skille mellom tre ulike fortolkninger av systemrettet arbeid i PPT. En kan snakke om systemrettet arbeid *i barnets sosiale miljø*: at PPT skal bidra inn i barnehage og skole med formål om å styrke klassemiljøet og pedagogenes klasseledelse. For det andre kan en snakke

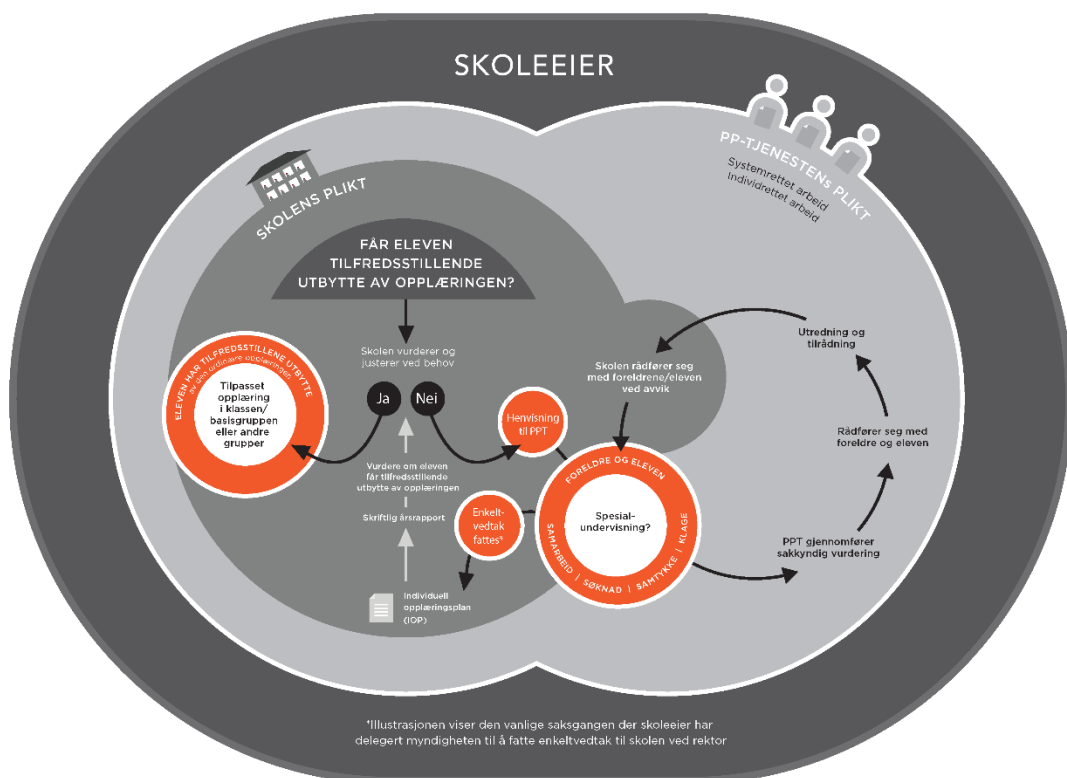
om systemrettet arbeid *med organisasjonssystemet*: at PPT er med på å lage gode forutsetninger for barnas læringsmiljø gjennom å utvikle skolene og barnehagene som organisasjoner. For det tredje kan systemrettet arbeid forstås som *en koordinerende rolle* mellom ulike kommunale tjenestetilbud og statlige spesialisttjenester. Disse forståelsene er ikke gjensidig utelukkende, og vekt på systemrettet arbeid gjør heller ikke at individrettet arbeid kan legges bort (Caspersen & Wendelborg, 2019, s. 210). PPT har flere og varierte oppgaver inn mot skolen. De kan være hjelpeinstans for lærerne, nettverksbygger og formidler i samarbeid med andre hjelpeinstanser, samt sakkyndig og rådgivende organ (Caspersen & Wendelborg, 2019, s. 205-206).

Det er et kommunalt ansvar å organisere PPT, og organiseringen vil dermed kunne variere mellom kommuner. Kunnskapsdepartementet påpeker i Meld St. 6 (2019) at det er mangler ved barnehage- og opplæringstilbudet til de som trenger særskilt tilrettelegging, og at det er forskjeller mellom de enkelte barnehager og skoler og mellom de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Regjeringen vil vurdere å foreslå regelverksendringer som tydeliggjør og strammer inn kravene til kommuner og fylkeskommuner for tilbud om særskilt tilrettelegging (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 117). I tillegg påpeker Meld St. 6 at Statlig spesialpedagogisk tjeneste (Statped) som en støttetjeneste for kommunene og fylkeskommunene, har fått konkretisert sitt mandat. Midlene som med dette frigjøres fra deres oppgaver vil til kompetansehevingstiltak rettet mot kommuner og fylkeskommuner, med særlig vekt på PP-tjenesten (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 118).

Bruken av ressurser har også vært et tema i debatten om spesialundervisning. I media har flere frustrerte foreldre uttalt seg om hvordan endringene i spesialundervisningen er en konsekvens av innsparinger i kommunen (Finnøy, 2019), eller at den politiske agendaen vil gå på bekostning av barnets behov (Egge & Alisubh, 2019). Problemstillingen er ikke bare et spørsmål om ulike syn på hva som er god spesialundervisning, men også et spørsmål om hvordan en løser spesialundervisningen på best mulig måte, ut fra ressursene tilgjengelig. Regjeringen har i sin siste stortingsmelding om temaet påpekt viktigheten av at tjenesten finner en riktig balanse mellom de to oppgavene sakkyndig vurdering og forebyggende arbeid, og at disse sees i sammenheng (Kunnskapsdepartementet, 2019).

2.2 Skolens ansvar for spesialundervisningen

Elever som har behov for tilrettelegging ut over det ordinære tilbudet, har krav på spesialundervisning. Hvis foreldrene eller skolen er bekymret for om et barn ikke har godt nok utbytte av opplæringen, skal skolen forsøke å tilpasse bedre for barnet. Hvis tilpasningen ikke er tilstrekkelig må skolen og PP-tjenesten vurdere og gi råd om hva barnet trenger, og skolen må fatte et vedtak (Utdanningsdirektoratet, 2018). Utdanningsdirektoratet (2014) beskriver fasene i saksgangen for spesialundervisning gjennom følgende figur:



Figur 2: oversikt over fasene i saksgangen for spesialundervisning. Hentet fra kapittel 3: oversikt over fasene i saksgangen for spesialundervisning, i *Veilederen for spesialundervisning*, av Utdanningsdirektoratet, 2014. Gjengitt med tillatelse.

Det er skolens ansvar for å vurdere om en elev får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, for deretter å involvere PPT. Dersom eleven skal få spesialundervisning og fritak fra ordinære kompetansemål, må PPT gjøre en sakkyndig vurdering av hvorvidt eleven har behov for dette. Deretter fattes et enkeltvedtak fra rektor på bakgrunn av PPTs anbefaling. Eleven får i så fall

en individuell opplæringsplan (IOP). Skolen og PPT har dermed et tett samarbeid om å tilpasse undervisningen. Hvordan en har forholdt seg til spesialundervisning har imidlertid forandret seg gjennom historien. Det er naturlig å ha denne konteksten som bakteppe for å forstå debattene i den aktuelle kommunen.

2.3 Historiske linjer

Caspersen, Buland, Valenta, & Tøssebro (2019) har påpekt hvordan debatten om spesialundervisning i dag er slående lik debatten om spesialundervisning på 1950-tallet. I løpet av 1950-årene var det betydelig utbygging av spesialskoler i Norge. Dette var det delte meninger om. Mens enkelte mente standarden på de eksisterende spesialskolene måtte forbedres først, mente andre at det ikke nyttet å fortsette å bygge ut særordninger. En alternativ strategi kunne være å utvikle den vanlige skolen slik at denne kunne gi et godt tilbud til flere. Denne logikken kom på dagsorden for spesialskolene etter 1960, og har også feste i dag - vi må utvikle den vanlige skolen for å unngå at særordninger vokser «ut av sitt gode skinn» (Caspersen et al., 2019, s. 11). I perioden 1975-90 bar debatten preg av at nedleggelse av spesialskolene var veien videre, og flest mulig skulle bo hjemme og gå i normalskolen (Eriksen, 2017, s. 20). En konsekvens av dette var at skolens praksis måtte tilpasses nye elevgrupper og elever som tidligere hadde fått opplæring i egne institusjoner. Dermed ble tilpasset opplæring hentet inn som politisk virkemiddel (Eriksen, 2017, s. 20)

På 2000-tallet tok PISA-målinger og nasjonale prøver mer plass i skoledebatten. Mål- og resultatstyring kom på agendaen med Kunnskapsløftet (LK06). Med dette ble også PPTs rolle endret. Den individuelle retten til spesialundervisning ble knyttet direkte opp mot faglige kunnskapsmål, og et vedtak om spesialundervisning innebar et avvik fra de ordinære kompetansemålene. Dermed fikk PP-tjenesten en mer omfattende oppgave med å vurdere enkeltelevers muligheter for å følge kompetansemål. Der hvor elever måtte ha alternative kompetansemål måtte det gjøres enkeltvedtak om avvik fra de felles kompetansemålene. PP-tjenesten ble med dette tildelt en rolle i en prosess som handlet vel så mye om segregerende tiltak som inkludering i «en skole for alle» (Eriksen, 2017, s. 21).

Forståelsen av inkluderingsbegrepet henger tett sammen med forståelsen av spesialundervisningen. Caspersen et al. (2019) påpeker at inkluderingsbegrepet inngår i en familie av beslektede begrep, som integrering og normalisering). Det brukes i ulike sektorer, og med henvisning til ulike grupper som funksjonshemmede og innvandrere. Fordi begrepet

ikke har noen entydig definisjon og brukes på ulike måter, gir det dermed rom for ulike syn på implikasjoner for praksis (Festøy og Haug, 2017, referert i Caspersen et al. 2019, s. 4). Dette er også tilfelle i skolens praksis. Begrepet ble for alvor tatt i bruk etter et internasjonalt møte om spesialundervisning i 1994. Her vedtok møtet Salamanca-erklæringen, hvor inkludering var en uttalt ambisjon (Caspersen et al., 2019, s. 4). Norge tilsluttet seg erklæringen, og inkludering ble blant annet introdusert som begrep og prinsipp i norsk skole i forbindelse med læreplanen 1997 (L97). Begrepet erstattet da i stor grad begrepet integrering (Bahmann & Haug, 2006, s. 87).

Utdanningsdirektoratet legger vekt på at inkludering innebærer at alle elever skal ha tilhørighet til en klasse og ta del i fellesskapet i skolen (Overland, 2015). I dag er en sentral debatt på feltet hvorvidt fokuset på spesialundervisning går på bekostning av inkludering i klasserommet. Flere har ment at dersom en elev tas ut til spesialundervisning kan dette føre til ytterligere stigmatisering ved å føle seg ekskludert fra fellesskapet. Dette har vært et argument for å avvike spesialundervisningen (Nordahl, 2018; NOU, 2003:16). Nordahl et al. (2018) er blant de som argumenterer for at undervisningen fungerer ekskluderende, og med for lavt utbytte. Nordahl-utvalget har derfor argumentert for å fjerne retten til spesialundervisning, slik at praksis rundt spesialundervisning blir mer inkluderende (Nordahl, 2018). Å avvike retten til spesialundervisning med formål om å styrke tilpasset opplæring, kan gjerne sees som en radikal forståelse av inkludering (Caspersen et al., 2019, s. 12). Nordahl-utvalget påpekte at opp mot 80 prosent av arbeidstiden til de ansatte i PP-tjenesten kan gå med til å utarbeide sakkyndige vurderinger (Nordahl, 2018). Utvalget mener sakkyndighetsarbeidet går på bekostning av tid de ansatte kunne ha brukt til å arbeide forebyggende i barnehager og skoler. Andre mener imidlertid at de forståelsene ikke er gjensidig utelukkende, og at en vekt på systemrettet arbeid ikke gjør at individrettet arbeid kan legges bort (Caspersen & Wendelborg, 2019, s. 210).

Den offentlige utredningen *Ny opplæringslov* argumenterte i 2019 for at begrepene tilpasset opplæring og spesialundervisning skulle erstattes med begrepene «universell opplæring», «forsterket innsats» og «individuell tilrettelagt opplæring» (NOU, 2019: 23). Forsterket innsats ble foreslått å erstatte dagens krav om intensiv opplæring, men utvides til å gjelde all opplæring og alle trinn. Rett til individuelt tilrettelagt opplæring viderefører dagens rett til spesialundervisning, men deles opp i tre rettigheter. I tillegg foreslår utvalget å utvide mandatet til PPT slik at tjenesten «ikke bare skal rette seg mot den enkelte med «særlege

behov», men i større grad også mot å hjelpe kommunene og fylkeskommunene i den universelle opplæringen» (NOU, 2019: 23, s.20). Det er altså en klar anbefaling at framtidens PP-tjeneste skal innrettes i større grad mot den ordinære undervisningen. Utredningen er nå sendt på høring med høringsfrist 1. juli 2020.

2.4 Om caset Indre Fosen

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for omorganiseringen av PPT i Indre Fosen kommune, basert på tilgjengeliggjorte dokumenter fra kommunen, samt Kunnskapsdepartementets omtale av kommunen som modellkommune for inkludering (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 60). To årsaker fremmes i dokumentene som bakgrunn for endringen: et praktisk behov for å omorganisere tjenesten i forbindelse med kommunesammenslåing, og et ønske om å arbeide mer systematisk med inkludering.

2.4.1 Tilpasning til ny kommunestruktur

Endringene i Indre Fosens PPT må sees som en del av en større omorganisering i forbindelse med kommunesammenslåing og koordinering av tjenester. Ved overgang til Indre Fosen kommune 1.1.2018 var det behov for å finne en felles løsning for PP-tjenesten. De to kommunene organiserte PP-tjenesten ulikt. Leksvik hadde et interkommunalt samarbeid med Inderøy om PP-tjenesten, og var organisert som et selskap med eget styre. Rissa kommune hadde egen PP-tjeneste, organisert som en del av oppvekstsektoren, men lokalisert i Rissa helsetun sammen med barneverntjenesten, helsestasjonen, psykisk helse og fysio- og ergoterapitjenesten. Rissa kommune samarbeidet med de fem andre Fosen-kommunene i Sør-Trøndelag om to regionale PPT-stillinger. Disse to stillingene bisto de lokale PP-tjenestene på systemnivå innenfor lese-, skrive- og matematikkvansker og sosio-emosjonelle vansker (Indre Fosen kommune, 2017a). Ulike former for organisering av PP-tjeneste for den nye kommunen ble utredet av oppvekstsjefene i de to tidligere kommunene og behandlet politisk før en landet på dagens ordning: en felles PP-tjeneste med fem ansatte, lokalisert i Rissa som kommunesentrum (Indre Fosen kommune, 2017a).

2.4.2 Som en del av arbeidet for inkludering

Endringene i PPTs arbeidsmåter beskrives også som et resultat av et mer systematisk arbeid for inkludering. Allerede i 2016 fattet kommunestyret (i Rissa) følgende vedtak om skolens arbeid med inkludering:

Rissa-skolene skal – i nært samarbeid med PPT – jobbe fram mot en målsetting om at alle elever skal inkluderes i klassemiljøet, og lykkes i klassefelleskapet.

- De ressursene som i dag brukes til spesialundervisning i mindre grupper, skal i størst mulig grad brukes i klassen.
- Minoritetspråklige elever skal inkluderes i klassen sin så snart det er forsvarlig.
- Alle elevene i Rissa-skolene skal få faglige utfordringer tilpasset sitt nivå.

(Indre Fosen kommune, 2019a)

Vedtaket får tydelige konsekvenser for praksis av spesialundervisning, og med dette både PPTs og skolens arbeid. I dokumentet som beskriver kommunens arbeid med inkludering, redegjøres det for at disse målsettingene var noe Fellesnemda i kommunen sluttet seg til, og at det var full politisk enighet om å jobbe med inkludering gjennom hele oppvekstløpet. På et felles rektormøte i 2017 var det enighet blant deltakerne om at «for å nå målsettingen om et inkluderende barnehage- og skolemiljø i Indre Fosen kommune, setter vi i gang Prosjekt inkludering.» Spesped-nettverk innenfor enhetene grunnskole og barnehage ble opprettet for å fungere som referansegrupper for prosjektgruppa (Indre Fosen kommune, 2019a).

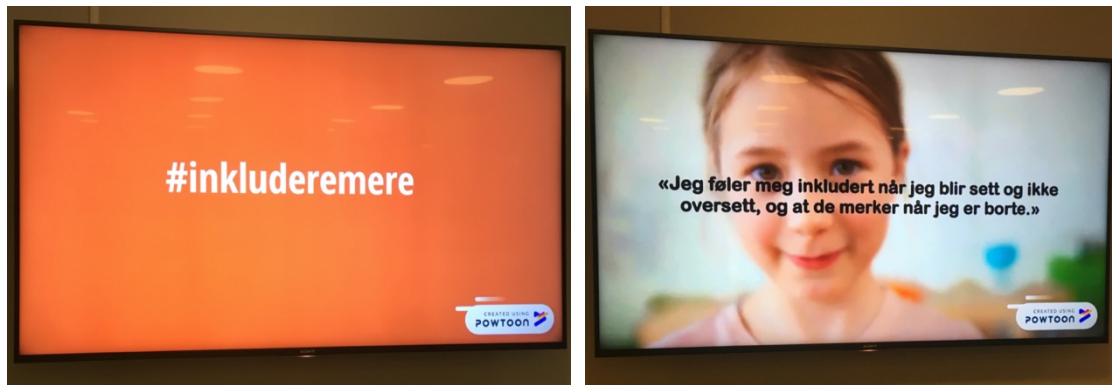
I 2017 fikk Utdanningsdirektoratet ansvar for å planlegge og gjennomføre modellutprøving i utvalgte regioner for å styrke innsatsen med inkludering i barnehage og skole fra Kunnskapsdepartementet. Prosjektet ble kalt «Inkludering på alvor». Indre Fosen involverte seg i prosjektet som en av fem modellkommuner (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 59). Prosjektleder for Inkludering på alvor er ansatt i PP-tjenesten i Indre Fosen, og har ansvar for å koordinere arbeidet med prosjektet (Caspersen, Buland, Valenta & Tøssebro, 2019, s. 25). NTNU Samfunnsforskning evaluerer prosjektet. De foreløpige funnene fra deres evaluering viser at kommunene har ulik inngang til inkluderingsbegrepet, og at prosjektene derfor har ulike målgrupper og tiltak (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 59). Den uttalte verdien og målsettingen med modellutprøvingen i Indre Fosen er at prosjektet skal bidra til at alle barn i barnehage og elever i skolen skal inkluderes i læringsmiljøet. På den måten skal barna/kommunen oppnå større utbytte av opplæringen. I sitt arbeid med å få til et felles verdigrunnlag har prosjektdeltakerne i Indre Fosen laget sin egen definisjon av inkludering:

Inkludering handler om at alle mennesker i alle sammenhenger skal regnes som en del av et fellesskap. Inkludering bygger på prinsippet om likeverd. Det betyr ikke at hver enkelt skal behandles likt, men respekteres uavhengig av etnisk, sosial og økonomisk bakgrunn, funksjonsnivå, kjønn, seksuell orientering og religion (Indre Fosen kommune, referert i Caspersen et al., 2019, s. 24).

Når prosjektet «Inkludering på alvor» ble initiert av Fylkesmannen, ble linjene fra kommunens prosess i 2016 videreført inn i prosjektet. Følgende begrunnelse ble gitt for å innføre endringene:

Det er vanskelig å finne forskning som viser at en elev som mottar spesialundervisning i en liten gruppe har større framgang enn vedkommende ville hatt om han eller hun deltok i undervisningen i klassen. Det er mer å strekke seg etter og et større pedagogisk trykk i en normalt god klassesituasjon enn man finner i en liten gruppe elever der alle i utgangspunktet ligger på et lavt nivå. I stedet for å bruke ressurser på noe som gir liten gevinst, ønsker vi å utarbeide modeller som gir stor avkastning i form av læring og livsmestring. Vi iverksetter ikke prosjekt inkludering for å spare, men for å få økt utbytte av de ressursene vi setter inn i barnehager og skoler (Indre Fosen kommune, 2019a, s. 20).

I tillegg til omorganiseringen av PPT har Indre Fosen koblet Ungdomsrådet i kommunen som en sentral endringsaktør. Ungdomsrådet har utviklet en kampanje kalt «inkludere mere», med videoer, promoteringsmateriale og forslag til undervisningsmateriell som omhandler inkludering (Caspersen J. , Buland, Hermstad, & Røe, 2020). Ungdomsrådets satsning er med på å understreke viktigheten av sosial inkludering, som utfyller det mer faglige fokuset som gjenspeiles i skolens effektmål for prosjektet.



Figur 3: kampanjen til Ungdomsrådet vises på en informasjonsskjerm, på en av skolene i kommunen. Kampanjen er et resultat av ungdomsrådets involvering i satsningen Inkludering på alvor. Indre Fosen, 21.1.2020

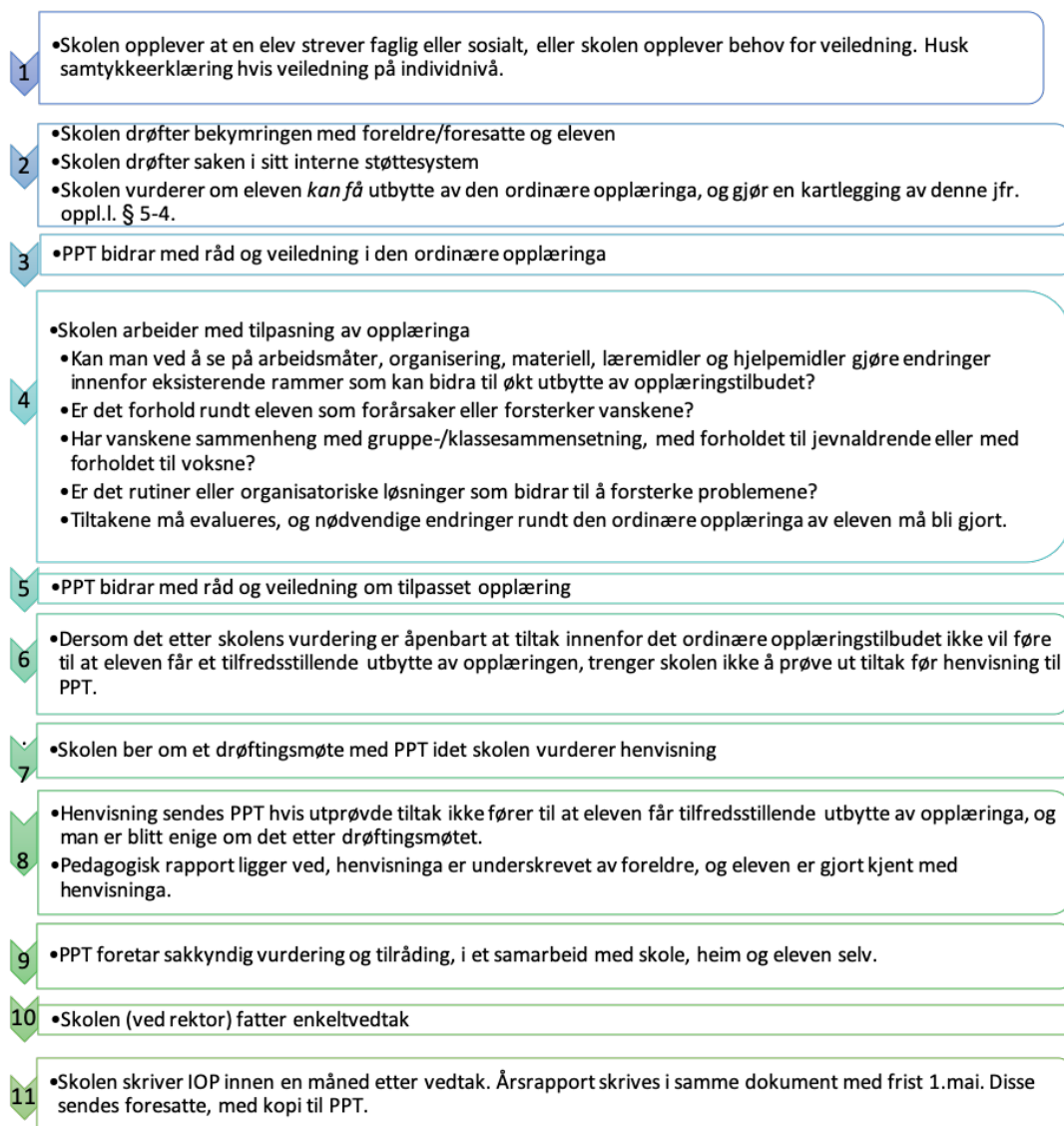
I sin midtveisevaluering av prosjektet fremhever Caspersen et al. (2019) at samarbeidet mellom forskjellige aktører i kommunen sees som godt, og kan forklares som et resultat av den formelle organiseringen og sterke forankringen prosjektet har i kommunen.

Prosjektgruppemøter, virtuelle arenaer og eksterne relasjoner trekkes frem som tre tiltak som har bidratt til dette.

Minst én gang i semesteret har prosjektleder fra PPT møte med hver av prosjektgruppene. At prosjektet har en prosjektleder i PPT med koordinator- og pådriver-ansvar betraktes som et sentralt ledd i prosjektet. Kommunen har også etablert et digitalt samhandlingsrom og en læringsplattform hvor det ligger relevant informasjon om forskjellige satsinger i «Inkludering på alvor». Her legges viktig informasjon, kalendere og dokumenter lett tilgjengelig for alle ansatte på skolene. I løpet av prosjektet har Indre Fosen også videreutviklet relasjonene med aktører som Statped og Fylkesmannen. Både Statped, Indre Fosen og Fylkesmannen opplever at samarbeidet dem imellom fungerer godt. Mens fylkesmannen ansees som en tilrettelegger av det praktiske blir Statped i stadig større grad ansett som en samarbeidspartner som kan bidra med kompetanseheving, veiledning og kursing. Fylkesmannens oppfatning av kommunens modellutprøving er også positiv. Indre Fosens arbeid oppfattes som strukturert, godt koordinert og solid forankret (Caspersen et al., 2019, s. 26). PPTs omorganisering kan altså sees som ett av flere tiltak i kommunens plan for Inkludering på alvor.

2.4.3 PPTs nye praksis i Indre Fosen

Konkret hvordan kommunen ønsker at dagens PPT skal jobbe opp mot skolen er visualisert gjennom følgende figur:



Figur 4: modell for samhandling mellom skole og PPT i Indre Fosen kommune. Modellen er hentet fra Indre Fosens dokument *Modell for samhandling mellom skolene og PPT, versjon 3.0, (2019b)*. Gjengitt med tillatelse.

Figuren er del av en modell for samhandling mellom skole og PPT i Indre Fosen. PPT har også laget en lignende modell for samarbeidet med barnehager. En konsekvens av modellen og tiltakene som beskriver PPTs praksis er at tjenesten i større grad enn tidligere er tilgjengelig ute i barnehager og skoler. Ordet «veileder» er nevnt gjentatte ganger i modellen,

og understreker PPTs mandat til dette. Det er tydelig at modellen ivaretar PPTs oppgave om sakkyndig vurdering i punkt 9 (gitt barnehageloven §19c), og kravet om å legge den ordinære opplæringen bedre til rette i punkt 2-5 (opplæringsloven §5-6). Modellen beskriver videre at det ikke skal være nødvendig å ha en sakkyndig vurdering og enkeltvedtak for å motta hjelp fra dette pedagogiske støttesystemet. Med støttesystem menes en gruppe bestående av rektor og/eller avdelingsleder/inspektør, spesialpedagogisk ansvarlig på skolen, sosiallærer, helsesøster (Indre Fosen, 2019b, s.5). Skrivet med modellen inneholder også tydelige forventninger til hva som er skolens og hva som er PPTs ansvar i prosessen. Her tydeliggjøres også viktigheten av en felles forståelse om ressursfordeling, blant annet en forventning om at det:

- er foretatt en mest mulig rettferdig ressursfordeling mellom skolene i kommunen,
- at skolene forvalter sine ressurser på best mulig måte, med et helhetlig og objektivt perspektiv
- PPT ikke bidrar til noen form for økonomisk gevinst for skolen gjennom skriving av sakkyndige vurderinger. Unntak fra dette er sakkyndige vurderinger som gjelder ekstra ressurskrevende elever, elever/fosterhjemsplasserte elever med en annen hjemkommune enn Indre Fosen, og elever ved Skaugdalen Montessoriskole. (Indre Fosen, 2019b, s. 5)

Indre Fosen definerer ekstra ressurskrevende elever som:

1. elever som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, og der det er stor sannsynlighet for at eleven i sitt voksenliv kommer til å være i en form for tilrettelagt arbeid, eller
2. elever som har store atferdsmessige og psykiske vansker – ut over et romslig normalitetsbegrep

(Indre Fosen kommune, 2019b, s. 5)

I tillegg til modellen er har PPT opprettet flere nettverk for å sikre erfaringsdeling og kompetanseheving: nettverk for elever med nedsatt hørsel, spesialpedagogisk nettverk og førsteklasse nettverk. PP-tjenesten er organisert i oppvekstsektoren i kommunen, har et tett samarbeid med enhetsledere for barnehager og skoler og er fast deltaker i styrer- og skoleledernetverk. Fra høsten 2019 har kommunen interne støttesystemer på plass i alle

skolene. Kommunen skal etter hvert ha en sammenhengende modell for arbeidet med inkludering, med PP-tjenesten som en sentral aktør (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 60). Det kreves ingen spesifikk profesjonsutdanning for å jobbe i PPT, til tross for at det finnes utdanninger rettet mot spesialisering som PP-rådgiver. Psykologi, spesialpedagogikk, pedagogikk, sosialt arbeid, barnevern og vernepleie nevnes som relevante utdanninger for å arbeide i PPT (Utdanning.no, 2019). De ansatte i PP-tjenesten i Indre Fosen har høy spesialpedagogisk kompetanse på fagområder som logopedi, lesing og skriving, hørselstap, atferd, tidlig innsats og familierapi. Alle de ansatte har mastergrad, og har ulik utdanning i bunn: vernepleier, logopedi, førskolelærer, spesialpedagogikk, og barnevern. Erfaringen til de ansatte gir også utredningskompetanse, erfaring innen ledelse, klasseledelse og tverrfaglig samarbeid fra arbeid i barnehager og skoler, habiliteringstjenesten og barne- og ungdomspsykiatrien (Indre Fosen kommune, 2019a). Med bakgrunn i ulike studier og institusjoner på oppvekstfeltet, kan det være naturlig at de ansatte i PPT har tatt med seg tenkning fra ulike institusjonelle logikker i andre settinger inn i sitt arbeid i tjenesten. Dette gjør PPT i Indre Fosen godt rustet til å møte samarbeidsaktørene sine; med utgangspunkt i erfaring med undervisningssituasjon, som inspektør, som spesialpedagog, barnehageansatt og barnevern, har de gode forutsetninger for å sette seg inn i samarbeidsaktørenes arbeidssituasjon.

2.4.4 Caset i lys av den faglige debatten på feltet

Indre Fosens omorganisering er i tråd med føringene som legges i Meld. St. 6 om temaet. Her beskrives det hvordan Regjeringen ønsker en PP-tjeneste som er «mer til stede i barnehager og skoler, slik at den i større grad kan bidra til å forebygge vansker og tilpasse tilbudene til mangfoldet i barne- og elevgruppen» (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 55). Regjeringen vil også styrke kompetansen til de ansatte i PP-tjenesten, slik at tjenesten blir bedre til å støtte barnehager og skoler samtidig som de vil videreutvikle kvaliteten på det sakkyndige arbeidet (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 55). Indre Fosen er også omtalt i Meld. St. 6 som et eksempel på hvordan PP-tjenesten er tilstede i barnehager og skoler. I en faktaboks beskrives Indre Fosens praksis. Faste dager med tilstedeværelse og «åpen dør» ute i de ulike virksomhetene trekkes frem som et tiltak som synliggjør PPT. Tiltaket etablerer gode relasjoner, og bedrer PP-tjenestens forutsetninger for å styrke det spesialpedagogiske og det allmennpedagogiske arbeidet i barnehager og skoler (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 60).

Utdanningsdirektoratet påpeker også på sine nettsider at den tilpassede opplæringen skal ivareta prinsippet om inkludering. I dette legger de at alle elever, også de som ikke har et tilfredsstillende læringsutbytte, skal ha tilhørighet til en klasse og ta del i fellesskapet i skolen (Overland, 2015). Tilpasset opplæring presenteres som å kunne sees fra to perspektiver: individperspektiv og et systemperspektiv. Et individperspektiv vektlegger en individualisert undervisning basert på elevenes ulike behov og forutsetninger. Læringsmessige eller sosiale problemer forstås i lys av definerte egenskaper hos enkeltelever. En slik tilnærming til tilpasset opplæring vil lett innebære en ensidig vektlegging av individrelatert forståelse av ulike problemer i skolen. Systemperspektivet, slik Utdanningsdirektoratet beskriver det, tar utgangspunkt i det sosiale fellesskapet og det kollektive i skolen. Innenfor fellesskapet utvikler elevene sin læringsatferd. I undervisningssituasjonen er det en rekke forhold som påvirker elevenes læringsatferd og læring i positiv eller negativ retning. For å tilpasse opplæringen best mulig, må læreren ha kjennskap til forholdene i egen undervisning, slik at læreren kan justere uheldige faktorer. Sentrale forhold som trekkes frem i denne sammenhengen er relasjonen mellom lærer og elev, relasjonen mellom elever, klassens læringsmiljø, klasseledelse, elevforutsetninger, regler og konsekvenser, og samarbeid mellom skole og hjem (Overland, 2015). Når lærere tenker tilpasset opplæring og inkludering i et vidt systemperspektiv, har de mange muligheter til å justere og tilrettelegge undervisningssituasjoner slik at de blir gode for alle elever, påpeker Utdanningsdirektoratet (Overland, 2015).

Indre Fosen har også lagt anbefalinger fra Nordahl-utvalget til grunn for sin omorganisering. Rapporten ekspertutvalget publiserte, *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging* (Nordahl, 2018) skapte mye diskusjon i det offentlige ordskiftet. Særlig ble det store protester mot forslaget om å fjerne retten til spesialundervisning (Kvistum, 2018). Indre Fosen har ikke gått inn for dette forslaget, men oppvekstsjefen i kommunen understreker at de har brukt Nordahl-rapporten (Nordahl, 2019) og Meld St. 6, *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* (Kunnskapsdepartementet 2019) som en «bekreftelse» på at deres omorganisering er et skritt i riktig retning. At Nordahl-utvalgets anbefalinger har vært omdiskutert i media, og at PPTs anbefalinger kan oppfattes som å være i tråd med enkelte av disse, er nyttig informasjon for å forstå konteksten.

Fasting (2015) har påpekt at dersom PPT skal være navet i utformingen av gode oppvekst og læringsvilkår, er det en forutsetning at det etableres felles forståelser rundt de utfordringene ansatte i virksomhetene møter i hverdagen. Gjennom dette kan en bygge opp en faglig og relasjonell tillit som grunnlag for å kunne drøfte virksomhetenes behov for kompetanse- og organisasjonsutvikling (Fasting, 2015, s. 56). Med kunnskap om institusjonelle logikker og bevissthet om i hvilken grad disse fremmer eller hemmer hverandres praksis, vil en i større grad legge til rette for å utvikle felles forståelser som fremmer organisasjonsutvikling i skolen og i PPT.

3. Teoretisk grunnlag

Informantene i denne studien er tilknyttet ulike organisasjoner (skole og PPT), og kan deles i tre grupper: ansatte i kommune (skoleeier), i PPT, og i skolen. Sammen med en rekke andre aktører og organisasjoner kan de sies å utgjøre et organisasjonsfelt - oppvekstfeltet. Med «felt» menes organisasjoner som samlet utgjør et anerkjent område av «institusjonelt liv»: leverandører, ressurs- og produktforbrukere, reguleringsaktører og andre organisasjoner som produserer lignende tjenester eller produkter (DiMaggio & Powell, 1983, s. 148).

Oppvekstfeltet innehar altså en rekke aktører som tilrettelegger for barns oppvekst og utdanning, og dermed også spesialundervisning. Skole og PPT kan trekkes frem som to sentrale aktører i arbeidet med spesialundervisning spesifikt. Sammen med en rekke andre aktører utgjør sammen det institusjonelle livet rundt oppvekstsektoren.

For å undersøke hvilke konsekvenser organisasjonsendringene har på dette feltet, vil jeg benytte nyinstitusjonell teori. En sentral antakelse i denne teorien er at organisasjoner påvirkes av forandringer i strukturen i sitt organisatoriske felt (DiMaggio & Powell, 1983). Jeg vil særlig benytte meg av teoriene som ser hvilken rolle institusjonelle logikker spiller. I den videre teoretiske gjennomgangen vil jeg derfor redegjøre kort for institusjonalisme som forløper til nyinstitusjonelle perspektiver, og deretter for nyinstitusjonalisme og teori om institusjonelle logikker. Jeg vil også redegjøre for teori om arbeidsplassjurisdiksjon (Abbott, 1988) og ressursavhengighet (Aldrich & Pfeffer, 1976), som supplerende teori for å belyse oppfattelsen av logikker i caset. Videre vil jeg komme med kritiske betraktninger til nyinstitusjonell teori, og redegjøre for eksisterende forskning relevant for caset. Jeg avslutter kapitlet med en kort oppsummering og betraktninger av hvordan teorien vil brukes videre.

3.1 Institusjonell teori

Institusjonell teori stiller på ulike måter spørsmål ved antakelser om at mennesker er økonomisk rasjonelle og handler for å maksimere egen nytte (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014, s. 249). March og Simon (1958) introduserer teorien om begrenset rasjonalitet, som argumenterer for at organisasjoner var begrenset rasjonelle i beslutningstaking. Selznick (1996) argumenterer for at mennesker lever med (og ønsker velkommen) begrenset rasjonalitet. Vi takler usikkerhet ved å stole på rutiner, som blir ritualer. Innsikt i dette kan hjelpe oss å forstå organisatoriske prosesser, og hvordan organisasjoner former oppfattelsene våre (Selznick, 1996, s. 274).

Det kan være nyttig med en begrepsavklaring rundt skillet mellom institusjon og organisasjon. Selznick utviklet distinksjoner mellom disse allerede på 50-tallet. Han definerer institusjonalisering som "the emergence of orderly, stable, socially integrating patterns out of unstable, loosely organized, or narrowly technical activities" (Broom and Selznick, 1955, s. 238, sitert i Selznick 1996, s. 271). Det handler altså om å utvikle «ordnede, stabile og sosialt integrerende mønstre» ut fra ustabile og «løst koblete» eller «snevre tekniske aktiviteter». Selznick argumenterer for at en av de mest signifikante aspektene ved institusjonaliseringen er «infusion with value beyond the technical requirements of the task at hand» (1996, s. 271). Altså er det i stor grad verdiene som organisasjonen tilføres som bidrar til at den institusjonaliseres.

3.2 Nyinstitusjonell teori

Nyinstitusjonell teori ser både på hvordan samfunnet og organisasjonsfeltet påvirker den enkelte organisasjon, og hvordan organisasjonen påvirker sine omgivelser. Meyer og Rowan la vekt på moderniseringens rolle i å etablere «tatt-for-gitt-sannheter». De mente dette ledet til «isomorfisme» i de formelle strukturene i organisasjoner (Meyer & Rowan 1977, s. 1). Med andre ord, organisasjoner begynner å ligne hverandre. Organisatoriske strukturer vokser frem i høyt institusjonaliserte kontekster, og organisasjoner blir likere hverandre fordi de tilpasser seg krav i omgivelsene til formell organisering. Profesjoner, retningslinjer og programmer blir utviklet, i tillegg til produkter og tjenester som organisasjonen skal produsere. For å opprettholde legitimitet vil organisasjoner tilpasse praksis og prosedyrer, til de rådende allerede rasjonaliserte konseptene om organisasjonsarbeid som er institusjonalisert i samfunnet. Meyer og Rowan (1977) mener dermed at institusjonelle regler fungerer som «myter» som innarbeides i organisasjoner, og gir legitimitet, ressurser og stabilitet. Imidlertid

er de institusjonaliserte reglene ofte i konflikt med effektivitetskriteriet til organisasjonen. Ideer og idealer som reflekterer institusjonelle regler kan dermed være til stede i organisasjonens formelle strukturer, men være løst koblet til organisasjonens aktivitet (Meyer & Rowan, 1977, s. 340-341). DiMaggio og Powell utvidet Meyer og Rowans fokus på isomorfisme fra samfunnsnivå, til organisatoriske felt som nivå (referert i Thornton & Ocasio, 2008, s. 100). Organisatoriske strukturer skapes gjennom de institusjonaliserte mytene, og i høyinstitusjonaliserte kontekster må organisatoriske handlinger støtte disse mytene. I tillegg må organisasjonen håndtere sin praktiske aktivitet, og for å håndtere de begge kan organisasjonen ha en løst koblet tilstand (Meyer, 1977, s. 359-360).

3.2.1 Teori om løse koblinger et sentralt element

Teorier om løst koblede og dekkoblede systemer er omtalt av en rekke teoretikere (Meyer & Rowan, 1977; March & Olsen, 1976; Weick, 1976; Bromley & Powell, 2012), og relevant i dette caset. Weick (1976) trekker frem skolen som et eksempel på en løst koblet organisasjon. Han sammenligner skolehverdagen med en ukonvensjonell fotballkamp. Spillet foregår på en rund bane med flere mål, hvor dommer, trener, spiller eller tilskuere kan bli med i og forlate spillet når de vil, kaste baller når de vil, og si «det er mitt mål» når de vil (Weick, 1976, s. 1). Bildet er treffende for ulike virkeligheter blant aktørene som finnes i utdanningsorganisasjoner, argumenterer Weick. Rektor, lærere, elever og foreldre har ulike oppfatninger av skolen som organisasjon, og er et eksempel på hvordan organisasjoner kan inneha ulike funksjoner. Løse koblinger kan dermed finnes mellom organisasjonens intensjoner, og handling hos organisasjonsmedlemmene. Midler og resultat kan også være løst koblet: ofte er det flere *midler* som kan lede til samme *resultat* (Weick, 1976, s. 4).

Meyer og Rowan (1991) betegner «dekobling» som en måte organisasjoner kan opprettholde formelle strukturer, mens aktivitetene varierer ut fra de praktiske forholdene. Slik dekobling har blitt omtalt av Brunsson (2003) som «organisatorisk hykleri» - en naturlig følge av at organisasjonen søker å tilfredsstille flere krav som stilles til den. Dette resulterer i at en presenterer organisasjonen på en måte som er inkonsistent med måten organisasjonen fungerer (Brunsson, 2003). Bromley & Powell (2012) har påpekt at dekobling gjerne belyses i gapet mellom «policy and practice» - *retningslinjer* og *praksis*, men at dette kan overskygge en annen viktig dekobling - mellom *midler* og *resultat*. En slik dekobling oppstår i settinger hvor formelle strukturer har reelle organisatoriske konsekvenser (at aktivitetene i arbeidet blir endret, retningslinjer blir implementert og evaluert), men hvor det finnes lite bevis for at disse

aktivitetene kan knyttes til organisatorisk effektivitet eller utfall (Bromley & Powell, 2012, s. 496).

På bakgrunn av denne teorien er det rimelig å anta at det i caset kan finnes flere dekoblinger. Dekobling kan finnes mellom systemarbeidet PPT foreskriver og lærernes praksis i klasserommet (retningslinjer og praksis), men også at en opplever dekobling mellom systemarbeidet foreskrevet av PPT (midler) og ønsket *resultat* – at alle elever skal inkluderes i klassemiljøet, og lykkes i klasseféllesskapet (Indre Fosen kommune, 2019a).

3.2.2 Et særlig fokus på det kulturell-kognitive

Scott (1983) påpekte tidlig at deltakerne i de institusjonelle miljøet både er bærere av, og deltakere i miljøet (referert i Eriksson-Zetterquist 2009, s. 22). Scott har gitt en rekke bidrag til institusjonell teori, og har uttalt at «the beginning of wisdom in approaching institutional theory is to recognize at the outset that there is not one but several variants» (1987, s. 1). Scott (2013) søkte etter hvert å integrere de ulike skoler i institusjonell teori gjennom å definere tre «pilarer» som utgjør, eller støtter opp rundt institusjoner. De tre utgjør regulative, normative og kulturell-kognitive elementer. Den regulative pilaren legger vekt på hvordan formelle og uformelle regler i institusjoner regulerer, monitorerer og sanksjonerer atferd, og er instrumentell. Individet lager regler i tro på at det vil fremme deres eget beste, eller følger dem for å unngå sanksjoner (Scott, 2013, s. 62). Den normative pilaren legger vekt på hvordan verdier og normer gir føringer for hvordan ting bør gjøres i organisasjonen. Mens enkelte verdier og normer er tilgjengelig for alle i organisasjonen, er andre bare tilgjengelig for enkelte – dette gjør at *roller* vokser frem (Scott, 2013, s. 64). Dette gir føringer for hvordan aktørene skal oppføre seg, og presset kan komme både eksternt og fra aktøren selv (2013, s. 64). Den tredje pilaren tar for seg den kulturell-kognitive dimensjonen av institusjoner. Denne pilaren omfatter de delte oppfatningene som konstituerer den sosiale virkeligheten, og lager rammer for meningsskaping (Scott, 2013, s. 67). Dette er det som skiller nyinstitusjonalismen fra annen sosiologi og organisasjonsteori, ifølge Scott (2013, s. 67). Kulturelle systemer opererer ifølge Scott på flere nivå, og henger sammen:

Cultural systems operate at multiple levels, from the shared definition of local situations, to the common frames and patterns of belief that comprise an organization's culture, to the organizing logic that structure organization fields, to the shared

assumptions and ideologies that define preferred political and economic systems at national and transnational levels. (Scott, 2013, s. 68)

Scott påpeker altså at kulturelle rammeverk opererer både som delte definisjoner av lokale situasjoner, til rammer og syn som utgjør en organisasjons kultur, og logikker som strukturerer organisasjonens felt og systemer på nasjonalt og transnasjonalt nivå (Scott, 2013, s. 68). En kulturell-kognitiv oppfatning av institusjoner legger altså vekt på rollen til *sosial mediert konstruksjon* av et felles meningsrammeverk (Scott, 2013, s. 70). Roller tematiseres også av kulturell-kognitive teoretikere. Blant annet fokuserer en her på at roller kan utvikle seg i lokale kontekster gjennom repetitive handlingsmønstre, men anerkjenner også at institusjonelle rammeverk gir føringer gjennom prefabrikerte organisatoriske modeller og skript (Scott, 2013, s. 69).

3.2.3 Institusjonelle logikker som verktøy for forklaring

Alford & Friedland (1985) brukte begrepet institusjonelle logikker for å beskrive motstridende praksis og syn i institusjoner (referert i Thornton & Ocasio, 2008, s. 101). Kapitalisme, byråkrati og politisk demokrati ble betegnet som tre motstridende institusjonelle «ordener». Videre utviklet Friedland og Alford (1991) konseptet til å utforske forholdene mellom individer, organisasjoner og samfunn. De argumenterte for at hver institusjonelle orden har en sentral logikk som legger føringer for organisatoriske prinsipper, som gir sosiale aktører motiv og identitet (Friedland & Alford, 1991, referert i Thornton & Ocasio, 2008, s. 101). Praksisene og symbolene kan videreutvikles, eller manipuleres av individer og organisasjoner til egen fordel, påpekte Friedland & Alford (1991, s. 232, 248, 251–252, referert i Thornton & Ocasio, 2008, s. 101).

Thornton og Ocasio (2008) påpeker at flere forskere på 90-tallet bidro til å se på institusjonelle logikker som definerende for mening og innhold i organisasjoner (Thornton & Ocasio, 2008, s. 100). Selv om tilnærmingen til institusjonelle logikker deler fokuset på hvordan kulturelle regler og kognitive strukturer former organisasjonsstrukturer, er det også forskjeller. Fokuset er ikke lenger på isomorfisme, men på effekter av differensierte institusjonelle logikker, på individer og organisasjoner i en rekke kontekster (Thornton & Ocasio, 2008, s. 100). Perspektivet om institusjonelle logikker lager dermed en bro mellom perspektiver på makronivå, strukturelle perspektiver, og perspektiver på mikroprosesser (Thornton & Ocasio, 2008, s. 100).

Thornton og Ocasio påpeker at for å forstå individuell og organisatorisk atferd, må den lokaliseres i den sosiale og institusjonelle konteksten den befinner seg, da denne konteksten regulerer atferd og gir mulighet for handling (Thornton & Ocasio, 2008, s. 102). De definerer institusjonell logikk som “the socially constructed, historical patterns of material practices, assumptions, values, beliefs, and rules by which individuals produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, and provide meaning to their social reality” (Thornton & Ocasio, 2008, s. 101). Denne definisjonen vil ligge til grunn for drøfting videre i oppgaven, hvor jeg identifiserer logikker ut fra materielle praksiser, antakelser, verdier, syn og regler. Jeg velger å benytte denne definisjonen da jeg opplever at den gir konkrete kategorier å identifisere hva som utgjør grunnlag for logikkene. I tillegg anerkjenner definisjonen at logikkene også er sosialt konstruerte og historiske mønstre. En kan imidlertid kritisere definisjonen for å være relativt omfattende. Jeg benytter meg derfor også av Reay og Hinings (2009) sin forklaring av institusjonelle logikker. Logikker er grunnlag for om «tatt-for-gitt-regler» som legger føringer for atferden til aktørene på feltet, og er viktige fordi de hjelper oss å forklare koblinger som skaper felles mening og enhet på et organisasjonsfelt (Reay & Hinings, 2009, s. 629).

For å kunne analysere mulige konsekvenser av en endret logikk for spesialundervisningen i Indre Fosen, er det nyttig med kunnskap om hvordan logikker fungerer i samspill. Forskere har hatt ulike meninger om dette. En mulig løsning for å håndtere konflikter i organisasjoner er som påpekt at organisasjoner gjør dekoblinger (Meyer, 1977; Weick, 1976; Bromley & Powell 2012). Enkelte forskere mener imidlertid at organisasjoner løser motstridende institusjonelle logikker ved å kombinere praksis fra begge logikker i en balanse på organisasjonsnivå, istedenfor å ty til strategier som dekobling (Pache & Santos, 2010). En rekke studier har tatt for seg hvordan organisasjoner opptrer i møte med flere institusjonelle logikker, og har endt med ulike konklusjoner. Besharov og Smith (2014) henviser til en rekke av disse som en bakgrunn for hvorfor de har ønsket å utvikle et mer helhetlig rammeverk for å forstå samspillet mellom logikker. Mens enkelte studier legger vekt hvordan flere logikker assosieres med diskusjon og konflikt (Battilana & Dorado, 2010; Zilber, 2002), beskriver andre hvordan de kan eksistere samtidig (McPherson & Sauder, 2013), at logikker «blender» sammen (Binder, 2007), eller skaper nye hybride organisasjonsformer (Tracey, Phillips, & Jarvis, 2011). Andre har også påpekt at flere logikker gjør organisasjonen mer bærekraftig og innovativ (Jay, 2013; Kraatz & Block, 2008). I dette caset er endringsprosessen observert over kort tid, og det er dermed vanskelig å si noe om hvorvidt logikkene vil kunne utvikle seg i

forhold til hverandre på sikt, og skape eventuelle nye former for logikker. Imidlertid er det mulig å si noe om kompatibiliteten mellom logikkene, og eventuelle konsekvenser av samspill mellom dem slik de ser ut i dag. Jeg skisserer logikkene som idealtyper i Weberiansk forstand, altså som en konstruksjon der typiske egenskaper ved et sosialt fenomen trekkes frem. En kan ikke forvente å finne dem i ren form i den sosiale virkeligheten (Skirbekk, 2014).

3.2.3 Et rammeverk for å forstå samspill mellom institusjonelle logikker

Besharov og Smith (2014) har utviklet et rammeverk for å forstå graden av logikk mangfold i organisasjoner. Rammeverket bygger på tidligere litteratur om institusjonelle logikker, og søker å ta forskningen om samspill mellom logikker inn i et konseptuelt rammeverk. Fokuset reorienteres med dette fra hvorvidt organisasjoner har flere logikker, til å heller snakke om *i hvilken grad* organisasjoner har flere logikker (Besharov & Smith, 2014, s. 365).

Rammeverket er omfattende. Jeg vil derfor ikke benytte alle nivåene for analyse i denne oppgaven, men primært av typologien for samspill mellom logikker. Det er verdt å påpeke at rammeverket også gir mulighet for å analysere driverne som gir kompatibilitet og sentralitet mellom logikkene - fra både individnivå, organisasjonsnivå og på det institusjonelle feltet. Besharov og Smith (2014) identifiserer 9 slike drivere. Blant annet nevnes antallet profesjonelle institusjoner på feltet og forholdet mellom dem, som avgjørende for kompatibilitet mellom logikker. Organisasjonenes ressursavhengighet til hverandre nevnes som avgjørende for logikkens sentralitet (Besharov & Smith, 2014, s. 367). Av hensyn til oppgavens omfang har jeg valgt å ikke drøfte alle de 9 driverne, men heller belyse de to nevnte, da disse faktorene har vært fremtredende i datamaterialet. Disse vil tematiseres ytterligere i kapitlene om ressursavhengighet og arbeidsplassjurisdiksjon.

Rammeverket for samspill mellom logikker (illustrert i figur 5) avbilder fire idealtyper logikk mangfold. De kan oppleves som *omstridt* («contested»), *fremmedgjorte* («estranged»), *på linje* («aligned») eller *dominerende* («dominant») i samspill med hverandre (Besharov & Smith, 2014, s. 371). To dimensjoner benyttes for å forstå dynamikken mellom flere logikker: graden av kompatibilitet og graden av sentralitet. Jeg vil kort redegjøre for hva som menes med de fire idealtypene, og kompatibilitet og sentralitet. De fire idealtypene kan illustreres gjennom følgende figur:

Figur 5: mangfoldighet av logikker og grad av kompatibilitet og sentralitet

<p><i>HØY SENTRALITET</i> <i>Flere logikker er kjernen til organisatorisk funksjon</i></p>	<p><i>Omstridt</i> <i>– stor konflikt</i></p>	<p><i>På linje</i> <i>– minimal konflikt</i></p>
<p><i>LAV SENTRALITET</i> <i>En logikk er i kjernen til organisatorisk funksjon; andre logikker er perifere</i></p>	<p><i>Fremmedgjorte</i> <i>– moderat konflikt</i></p>	<p><i>Dominerende</i> <i>– ingen konflikt</i></p>
	<p><i>LAV KOMPATIBILITET</i> <i>Logikker gir motstridende beskrivelser for handling</i></p>	<p><i>HØY KOMPATIBILITET</i> <i>Logikker gir samsvarende beskrivelser for handling</i></p>

Figur 5: Figuren viser fremstilling av kompatibilitet mellom logikker, fritt oversatt til norsk fra Besharov & Smiths (2014) fremstilling. Fra “Multiple institutional logics in organizations: Explaining their varied nature and implications” av Besharov, M., & Smith, W. (2014). Academy of Management Review, s. 371

Kompatibilitet defineres som “the extent to which the instantiations of logics imply consistent and reinforcing organizational actions” (Besharov & Smith, 2014, s. 367). Altså avhenger kompatibiliteten mellom logikker av i hvilken grad logikkene innebærer konsistente og forsterkende organisatoriske handlinger. Her påpeker Besharov og Smith at konsistens i henhold til *mål* for organisatorisk handling er viktigere enn konsistens i henhold til *midler* målene oppnås med. Kompatibiliteten mellom logikker vil være lavere når det er inkonsistens rundt *målet* for organisatorisk handling (Besharov og Smith, 2014, s. 367). En sentral innflytelse på feltnivå for hvorvidt logikkene sees som kompatible, er antallet grupper på feltet, og forholdet mellom dem. Ulike profesjonelle institusjoner kan gjøre at medlemmer fra hvert yrke legge vekt på legitimiteten til deres kunnskapsbase ovenfor andre fagpersoner for å opprettholde sin juridiksjonelle kontroll (Abbott, 1988; Dunn & Jones, 2010 referert i Besharov & Smith 2014 s. 367). Dette kan gjøre at en ser sin logikk som unik, og ikke kan sammenlignes med andre profesjonelle grupper.

Sentralitet defineres som “the degree to which multiple logics are each treated as equally valid and relevant to organizational functioning” (Besharov & Smith, 2014, s. 369). Altså dreier dette seg om hvorvidt flere logikker i organisasjonen har innflytelse på organisasjonens funksjon. Sentraliteten er høyere når flere logikker oppfattes som å være viktige for organisasjonens kjernefunksjoner - og lavere når en logikk opererer i kjernefunksjonene, mens andre opererer mer i periferien (Besharov & Smith, 2014, s. 369). En av faktorene Besharov og Smith trekker frem som kan påvirke sentralitet ytterligere, er ressursavhengighet. Når organisasjoner avhenger av en spesifikk aktør grunnet deres spesifikke ressurser, kan de svare på kravene fra denne gruppen, selv om de er imot den underliggende logikken til kravene (DiMaggio & Powell, 1983; Oliver, 1991; Pfeffer & Salanick, 1978 i Besharov & Smith 369-370).

Graden av sentralitet og kompatibilitet er avgjørende for hvorvidt organisasjonens logikker oppleves som *omstridt* (contested), *fremmedgjorte* (estranged), *på linje* (aligned) eller *dominerende* (dominant) (Besharov og Smith, 2014, s. 371). Organisasjoner med flere logikker av lav kompatibilitet, og høy sentralitet kan gi høy grad av konflikt. Med andre ord blir logikkene *omstridt*. Besharov og Smith illustrerer dette med Dorados (2010) beskrivelse av mikrofinansfirmaet BancoSol (referert i Besharov og Smith, 2014, s. 372). BancoSol kombinerte en banklogikk og en utviklingslogikk i organisasjonen, da målet var å gi fattige tilgang til økonomiske virkemidler. De ansatte aktører enten fra bank-sektoren eller fra sosialt arbeid, og økte dermed inkompatibiliteten mellom de to logikkene. Banklogikken la vekt på å maksimere fortjenesten ved å generere inntekter, mens utviklingslogikken la vekt på å lindre fattigdom ved å betjene mottakere som har mest behov for støtte. Kombinasjonen av lav kompatibilitet og høy sentralitet førte til konkurranse mellom ansattgruppene, som gikk inn for ulike mål og praksis, i samsvar med logikken de benyttet. Mangel på tydelig hierarki mellom logikkene, og uforenlige tilnærminger til kjernefunksjonelle spørsmål ga sterke konflikter mellom ansattgruppene. Til slutt nådde konflikten "kriseproporsjoner", noe som førte til at mange av de ansatte sluttet, mens administrerende direktør ble tvunget til å gå av (Battilana & Dorado, 2010, i Besharov og Smith 2014, s. 372). Besharov og Smith mener at en situasjon hvor logikkene er *omstridt* ikke bare kan føre til intern konflikt, men også kan gjøre det utfordrende for organisasjonen å etablere legitimitet og støtte fra kritiske eksterne interessenter. Dette kan skape organisatorisk ustabilitet og true overlevelse (Besharov & Smith, 2014, s. 371).

I den andre kombinasjonen gir logikkene inkonsekvente implikasjoner for organisatorisk handling, og logikkene blir *fremmedgjorte*. Aktørene har dermed gjerne ulike mål, og forskjellige måter å nå disse målene på. I motsetning til *omstridte* organisasjoner, gjør den lave sentraliteten her at en logikk har hovedinnflytelse over organisatorisk handling. Som et resultat opplever disse organisasjonene mindre usikkerhet om hvilke logikker som leder organisatorisk handling, men de må fortsatt kjempe mot en eller flere logikker som er på kant med den dominerende (Besharov & Smith, 2014, s. 372). I den tredje kombinasjonen kan logikkene betegnes som *på linje*. Høy kompatibilitet gjør at aktørene trekker på logikker som gir konsistente implikasjoner for organisasjonens handling. Som et resultat er kjernen av organisasjonen samlet, og reflekterer mål, verdier, identiteter og praksis fra flere logikker (Besharov & Smith, 2014, s. 373). Den fjerde typen er preget av at flere logikker har høy kompatibilitet og lav sentralitet, og dermed vil en av dem kunne dominere. Som i organisasjoner *på linje*, gjør høy kompatibilitet at aktører kan trekke på logikker som gir konsistente mål for organisasjonens handling. Som i *fremmedgjorte* organisasjoner, gjør lav sentralitet at det er kjernefunksjonene i organisasjonen gjenspeiler én enkelt logikk. Til sammen gjør dette at det er én rådende logikk som dominerer (Besharov & Smith, 2014, s. 374).

Logikker kan også overlappe slik at en aktør trekker på flere logikker innenfor, ikke bare på tvers av, sosiale domener (Besharov & Smith, 2014, s. 366; Friedland & Alford 1991). Logikkene som finnes innenfor et felt, i en organisasjon eller hos en enkeltperson kan være preget i ulik grad av logikker på samfunnsnivå (Besharov & Smith, 2014, s. 366). Dunn & Jones (2010) påpeker for eksempel hvordan to sentrale logikker i helsevesenet som har bestått over tid, er en omsorgslogikk og en vitenskapslogikk. På oppvekstfeltet vil det også være naturlig at aktørene trekker på en rekke logikker. I denne oppgavens tilfelle er det altså flere mulige logikker som kan ha påvirkning på caset og aktørene, til tross for at oppgaven primært er konsentrert rundt samspill mellom logikkene for spesialundervisning. Rammeverket adresserer i utgangspunktet samspill mellom logikker *innad* i organisasjoner. Fordi samarbeidet mellom PPT og skole er så tett sammenkoblet i samhandlingen om spesialundervisning, mener jeg imidlertid at teorien er overførbar til å drøfte konsekvenser av logikksamspillet også på tvers av PPT og skole.

3.3 Arbeidsplassjurisdiksjon

Besharov og Smith (2014) trekker blant annet på Abbotts teori om arbeidsplassjurisdiksjon (1988) når de redegjør for hvordan grupper på feltet er avgjørende for logikkens kompatibilitet. Fordi PPT og skole kan sees som to grupper av en rekke aktører på oppvekstfeltet, er det naturlig å utdype dette. I sin studie «The system of professions» beskriver Abbott (1988) hvordan ulike profesjoner har kontroll over bestemte arbeidsoppgaver, noe han betegner som *jurisdiksjon*. Når en krever jurisdiksjon over et område, forsøker profesjonen å få anerkjennelse som kognitiv struktur, ved å få eksklusive rettigheter. Disse rettighetene kan innebære å ha monopol på sin praksis, for eksempel i opplæring, rekruttering og lisensiering (Abbott, 1988, s. 59). Jurisdiksjonen kan ifølge Abbott fremmes via *det legale systemet*, som kan gi formell kontroll av arbeidet – men også gjennom å påvirke *den offentlige meningen*, hvor profesjoner bygger et image som presser det legale systemet. En tredje viktig arena Abbott fremhever er *selve arbeidsplassen*. Påstander som fremmes her kan gjøre de offisielle legale og offentlige oppfattede jurisdiksjonene uklare og forvirrende. En viktig utfordring for ethvert yrke er å oppnå overensstemmelse av den offentlige posisjonen og den lokale posisjonen på arbeidsplassen, påpeker Abbott (1988, s. 60).

3.4 Ressursavhengighet

Ressursavhengighet nevnes som en driver som påvirker logikkens sentralitet (Besharov og Smith, 2014). Jeg vil nå redegjøre ytterligere hva denne teorien innebærer, gjennom Aldrich & Pfeffers (1976) modell for ressursavhengighet. De beskriver modellen slik:

The resource dependence model proceeds from the indisputable proposition that organizations are not able to internally generate either all the resources or functions required to maintain themselves, and therefore organizations must enter into transactions and relations with elements in the environment that can supply the required resources and services. (Aldrich & Pfeffer, 1976, s. 83)

En organisasjon vil altså avhenge av ressurser og relasjoner i miljøet rundt seg, og vil derfor søke å inngå transaksjoner og relasjoner for å opprettholde ressursene og tjenestene de har behov for. I denne modellen sees organisasjonen som aktiv og i stand til å endre seg og respondere på miljøet rundt seg (Aldrich & Pfeffer, 1976, s. 83-84). Teorien er relevant for å belyse avhengigheten skolen og PPT har av hverandre, og til kommunens økonomiske

ressurser. Det er naturlig å trekke dette inn i analysen av mulige konsekvenser i forskningsspørsmål 2.

3.5 Kritiske bemerkninger

Fligstein (2001) har kritisert den nyinstitusjonelle teorien for å behandle aktører som vel passive, og Scott et al. har påpekt at presset fra de institusjonelle omgivelsene behandles i overkant «stabil og uniformert» (Scott et al. 2000, referert i Mjåland 2008, s. 15).

Perspektivet kritiseres også for å overse og legge for lite vekt på ”both the play of power and moral conviction in the building and dismantling of institutional arrangements” (Scott et al., 2000, s. 169 referert i Mjåland, 2008). Lignende kritikk har blitt rettet mot institusjonelle logikker spesifikt, da de ofte studeres på makro- eller mesonivå (felt, organisasjonsnivå, eller intra-organisjonelt), og ser dermed bort fra dynamikker på mikronivå (Zilber B. T., 2016, s. 142). For å forstå institusjonelle logikker må de følges innenfra organisasjonen, og inkludere de individuelle og interaksjonelle dynamikkene, påpeker Zilber (2016). Gjennom bruk og tolkning av institusjonelle logikker er aktørene i organisasjoner også med på å konstituere dem (Zilber, 2016, s. 142). Makronivå-tilnærmingen kan også kritiseres for at den er med på å «reifisere» institusjoner. Altså at de behandles som rigide sosiale mønstre, og i liten grad som formet av de sosiale aktørene (Zilber B. T., 2016, s. 142).

Jeg har tilstrebet å unngå en slik ovenfra-tilnærming til institusjonelle logikker. Jeg har derfor lagt vekt på å identifisere de to logikkene ut fra utsagn hos informantene, og ikke kun gjennom nasjonale og lokale dokumenter. Imidlertid anerkjenner jeg at logikkene kan virke vel kategoriske i gjenspeilingen av informantenes oppfatninger. Som påpekt er de to institusjonelle logikkene idealtyper – de finnes ikke i praksis i rendyrket form. Dermed kan de kritiseres for å være avspeilinger av strukturer, og at dette overser aktøren. Gjennom sosial interaksjon som bygger på samtale, gester, tekst og diskurs, vil en kunne se interaksjon ikke bare som kollektive intensjoner, men som potensielt utformende for den institusjonelle virkelighet (Cornelissen, Durand, Fiss, Lammers & Vara, 2015, referert i Zilber 2016, s. 144). Gjennom å belyse de institusjonelle logikkene ønsker jeg å bidra til en slik videre interaksjon, ved å belyse hvilke synspunkter som finnes i diskursen om spesialundervisning i Indre Fosen.

Ressursavhengighetsteorien kan kritiseres for å legge stor vekt på organisasjoners evne til å påvirke tilgang på ressurser og styre sin avhengighet av andre. Meyer & Rowans tekst (1977) kan sies å ha oppstått som en kritikk av nettopp slik teori (Greenwood R., Oliver, Sahlin, &

R., 2008, s. 3). Imidlertid har enkelte etter hvert vist hvordan institusjonelle perspektiver og ressursavhengighetsteori kan utfylle hverandre i en kombinasjon (Greenwood et al. 2008, s.14; Oliver, 1991). På bakgrunn av måten Besharov og Smith (2014) knytter teorien denne teorien til institusjonelle logikker, har jeg sett det som fruktbart å benytte denne kombinasjonen også i min analyse.

3.6 Eksisterende forskning

Holdningen til inkludering i norsk skole er nylig belyst i en komparativ studie av Jortveit, Tveit, Cameron & Lindqvist (2019). Her sammenlignes norske og svenske spesialpedagogers holdninger og praksis. Studien viste blant annet forskjeller i holdninger til hva som er årsaken til behovet for spesialundervisning. Mens nesten alle (94,5%) de norske deltakerne i studien mente at studentenes individuelle mangler var en viktig årsak til å gi støtte, svarte bare 41,7% av de svenske spesialunderviserne det samme. Tabell 1 viser spørsmålene som tok for seg årsakene til behov for spesialundervisning:

Table 1. *How important do you believe the following reasons are for pupils to require special education support? (1–2 on 4-point scale).*

Reason	Norway (n = 308–311)	Sweden (n = 412–416)
School's goals are too difficult	48.7% (150)	65.4% (270)
Student has individual deficits	94.5% (294)	41.7% (172)
School is poor at dealing with differences	76.1% (236)	97.1% (404)
Student has difficulties at home	65.9% (205)	71.1% (293)
Some teachers lack competence	68.7% (213)	92.5% (384)
Groups or classes function poorly	61.7% (192)	83.9% (348)
Other*	20.9% (67)	4.5% (19)

*Due to the large number of participants who did not rate the item, the percentage for 'other' is based on the total n for each sample. All other percentages are based on valid responses for that item.

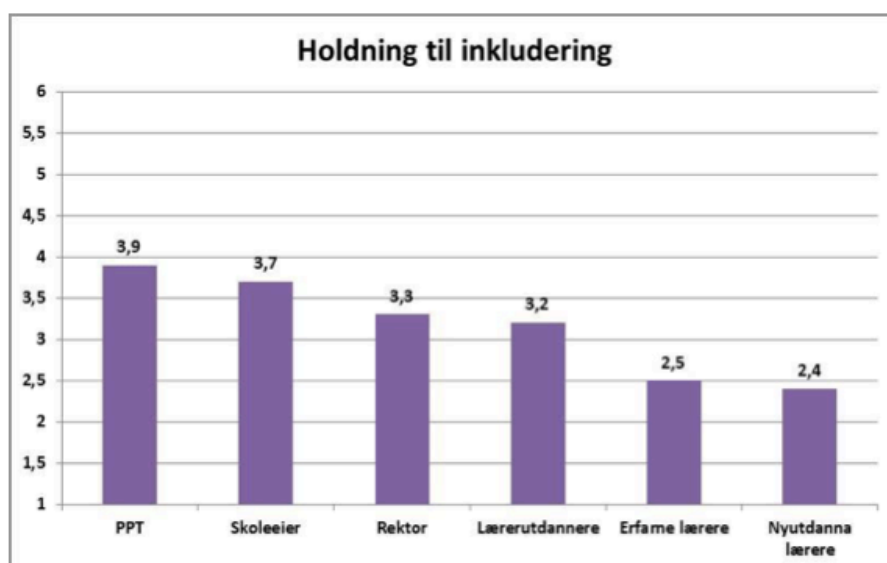
Tabell 1: Synet på årsaker til spesialundervisning. Figuren viser forskjeller mellom Norge og Sverige i holdningen til hvorfor en elev har behov for spesialundervisning. Fra "A comparative study of Norwegian and Swedish special educators' beliefs and practices", av Jortveit, M., Tveit, A. D., Cameron, D. L., & Lindqvist, G, 2019, s. 8. European Journal of Special Needs Education.

Jortveit et al. viser til Abbotts (1988) antakelse om at sosiale endringer kan styrke eller svekke profesjoner, og føre til endringer i arbeidet deres. Inkluderingsdebatten er et eksempel på en slik sosial endring for spesialundervisere, påpeker Jortveit et al. (2019, s. 4). De viser videre til at det gjerne trekkes opp en skillelinje mellom to perspektiver på spesielle behov. Skillet kan gjøres mellom et kategorisk og relasjonelt perspektiv (Persson, 2003), en individuell vs.

systemorientering (2002), eller medisinske vs. sosiale modeller for funksjonshemming (Oliver M. , 1990). Et kategorisk, individuelt og medisinsk perspektiv plasserer spesielle behov hos individet og deres «mangler». Et relasjonelt, systemorientert og sosialt perspektiv ser på behov for spesialundervisning som konstruksjoner som oppstår som følge av et miljø som fremmer dette behovet. Dette kan for eksempel være lave forventninger eller utilstrekkelig tilrettelegging (Cameron, 2016; Jortveit et al., 2019 s.5).

Generelt fant studien at det relasjonelle perspektivet på spesialundervisning er mer utbredt i Sverige, mens et kategorisk perspektiv er mer til stede i Norge. Forskerne peker imidlertid på at det er nyanser i denne tolkningen, og at det finnes noen konfliktfylte funn i spesialpedagogenes praksis i de to landene. Jortveit et al. påpeker at kontrasten kan reflektere et gap mellom ideer og praksis. Praksis kan være innebygd i systemiske funksjoner som fagpersoner kan ha liten kontroll over (for eksempel organisering av skoler). På denne måten kan praksis være forankret i «sosialiserte» aspekter av deres respektive bakgrunn (som universitetsutdanning). Disse verdipenningene er tydelige i begge land, og understreker behovet for å utvikle en pedagogikk som balanserer ulike perspektiver, påpeker Jortveit et al. (2019, s. 14).

Wendelborg, Kittelsaa, Caspersen og Kongsvik (2017) har sett nærmere på holdningen til inkludering i skolen, og funnet at det er ulike holdninger blant ansattgrupper rundt dette (vist i figur 6). Undersøkelsen viste at det ikke var store forskjeller i holdning mellom eksempelvis rektorer i kommuner med lavt, medium eller høyt omfang av spesialundervisning. Imidlertid viste undersøkelsen stor variasjon i holdninger mellom ansattgruppene PPT og lærere.



Figur 6: holdning til inkludering blant ulike ansatt-grupper. Jo høyere score, jo mer positiv til inkludering. Hentet fra «Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse? Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen», av Wendelborg, C., Kittelsaa, A., Caspersen, J., & Kongsvik, T., 2017 s. 66 Trondheim: NTNU Samfunnsforskning. Gjengitt med tillatelse.

Figuren er et samlemål basert på følgende påstander, hvor de scoret grad av enighet i påstandene. Gruppen med høyest score (PPT) var minst enig i påstandene.

- Elever som er faglig svake, får best dekket sitt opplæringsbehov utenfor klasserommet
- Elever med store atferdsvansker har det ikke godt i vanlige elevgrupper
- Elever med store lærevansker har det ikke godt i vanlige elevgrupper
- Når læreren legger vekt på å tilrettelegge for faglig svake elever, går det ut over de flinke
- Noen elever krever så mye av en lærer at de bør ha et spesialtilbud utenfor klasserommet
- Inkludering er fint som prinsipp, men vanskelig å gjennomføre i praksis

(Wendelborg et al. 2017, s. 65)

Undersøkelsen viser at PPT og lærere har ulike syn på påstandene om inkludering. Caspersen og Wendelborg påpeker at tallene like mye er en illustrasjon av de ulike betingelsene og institusjonelle logikkene, som det er et mål på faktiske holdninger. At ulike måter å forstå skolens mulighetsrom kan være med på å skape utfordringer i samhandlingen mellom PPT og skole er dermed ikke særlig overraskende, påpeker Wendelborg et al. (2017, s. 68).

Dilemmaet mellom inkludering og tilrettelegging av spesialiserte støttesystemer for den enkelte er tematisert av flere, blant annet Norwich (2002). Norwich argumenterer for at forpliktelsen til inkludering impliserer en forpliktelse til å møte den enkeltes behov, og dermed med ordninger som ikke nødvendigvis majoriteten har behov for (Norwich, 2002, s. 498). Inkludering handler om at vanlige skoler gir rom for full diversitet, argumenterer Norwich – og med dette følger uunngåelig å legge til rette spesialiserte støttesystemer for enkelte. Norwich mener en ikke kan forvente at disse rivaliserende verdiene skal forenes i fremtiden, men argumenterer for en inter-disiplinær modell som kobler individuelle og sosiale

perspektiver. En slik posisjon søker å minimere spenning mellom verdiene og oppfylle flere av dem, men aksepterer at ulike valg vil involvere noe tap og ubehag (Norwich, 2002, s. 498).

3.7 Oppsummering

Nyinstitutionell teori gir nyttige verktøy for å belyse organisasjonsendringene i Indre Fosen PPT. Teoriene viser hvordan samfunnet og organisasjonsfeltet påvirker den enkelte organisasjon, og hvordan organisasjonen påvirker sine omgivelser. Jeg har redegjort for institusjonelle logikker som et verktøy for å forklare hva som skaper samhold innenfor et organisasjonsfelt (Reay & Hinings, 2009, s. 629). I analysen vil jeg søke å identifisere institusjonelle logikker for spesialundervisning. Den nyinstitutionelle teorien har blitt kritisert for å behandle institusjonelle omgivelser som stabile og uniformerte (Scott et al. 2000, referert i Mjåland 2008 s.15) og at en ser aktører vel passive (Fligstein, 2001). Jeg har presisert at jeg ønsker å unngå dette, ved å ta i betraktning måten informantene snakker om logikkene på. Jeg har også redegjort for teori om arbeidsplassjurisdiksjon og ressursavhengighet, som jeg vil benytte i samspill med teorien om institusjonelle logikker. Imidlertid anerkjenner jeg at logikkene kan virke vel kategoriske i gjenspeilingen av informantenes oppfatninger, da de kategoriseres som idealtyper.

Besharov og Smiths (2014) teori viser ulike idealtyper samspill mellom logikker. Dette kan benyttes for å belyse mulige konsekvenser av en forsterket systemlogikk. Teori om ressursavhengighet og arbeidsplassjurisdiksjon kan ytterligere belyse aktørens oppfattelse av logikkene i caset. Kapittelet om eksisterende forskning antyder at de ulike ansattgruppene kan ha ulike oppfatninger og holdninger til inkludering, som en kan anta at vil prege deres logikker. Teori om dekobling og ressursavhengighet kan gi anledning for å si noe om deres videre handlingsrom ved en styrket systemlogikk. Opplever aktørene dekobling mellom *midler* og *resultat*, og vil en forsterket systemlogikk kunne ende med at skolene dekobler sin *praksis* fullstendig fra PPTs *retningslinjer*? Dette er spørsmål det er naturlig å ta opp i analysen.

4. Data og metode

Studien er en casestudie med kvalitative intervjuer som hovedmetode for datainnsamling, supplert med dokumentanalyse. I det følgende vil jeg redegjøre for valget av disse metodene, utvalg av informanter, analytisk tilnærming, etiske vurderinger og begrensninger ved studien.

4.1 Kvalitativ metode – casestudie

En casestudie er et undersøkelsesopplegg rettet mot å studere mye informasjon om få enheter, eller caser (Thagaard, 2013, s. 56). I dette tilfellet representerer den avgrensede konteksten – caset - PPT og skolen som organisasjon på det lokale oppvekstfeltet i Indre Fosen kommune. Case-studier kan defineres som intensive undersøkelser av et fåtall analyseenheter, hvor hovedpoenget er å oppnå rikholdig informasjon om de enhetene eller caser som studien fokuserer på (Thagaard, 2013, s. 56). Fordelen med kvalitative metoder er muligheten for å gå i dybden og vektlegge betydning, i kontrast til kvantitative metoder som vektlegger utbredelse og antall (Thagaard, 2013, s. 17). Dermed så dette ut til å være en god metode for å forstå dynamikkene som utspiller seg i det konkrete caset. Jeg har dermed valgt dette som utgangspunkt for studien, og brukt intervju og fokusgruppeintervju som hovedfremgangsmåte i datainnsamlingen.

4.1.1 Intervju

Jeg har valgt å gjennomføre både dybdeintervjuer med enkeltpersoner, og fokusgruppeintervju med flere deltakere i studien. Jeg oppfatter at disse utfyller hverandre på en god måte. Mens individuelle intervju skaper en kontekst hvor en kanskje i større grad tør å være åpen om sine meninger, skaper gruppesituasjonen en mulighet til å gi respons på hverandres synspunkter. Slike diskusjoner kan derfor bidra til å utdype de temaene som er relevante for prosjektet (Thagaard, 2013, s. 99). Jeg valgte fokusgruppeintervju for grupper hvor jeg hadde inntrykk av at informantene kjente hverandre og kunne oppleve det som en trygg setting å dele sine meninger. En ulempe med gruppeintervju er at de mest dominerende synspunktene fremmes i en gruppesituasjon, fordi personer med avvikende synspunkter kan vegre seg for å presentere dem i gruppen (Thagaard, 2013, s. 99). I fokusgruppeintervjuene var jeg dermed opptatt av at alle ble gitt muligheten til å svare på spørsmål og komme til orde.

Malen for intervjuene har vært en god støtte. Jeg delte guiden inn i temaer jeg var opptatt av å komme innom, men var bevisst på at det var informantens synspunkter og erfaringer som skulle være i fokus. Naturlig nok var det dermed ulikt hva informantene hadde å si om de ulike temaene, og jeg har vært opptatt av å stille oppfølgingsspørsmål til det informanten sier, i vel så stor grad som å komme igjennom alle spørsmålene i intervjuguiden.

4.1.2 Dokumentanalyse

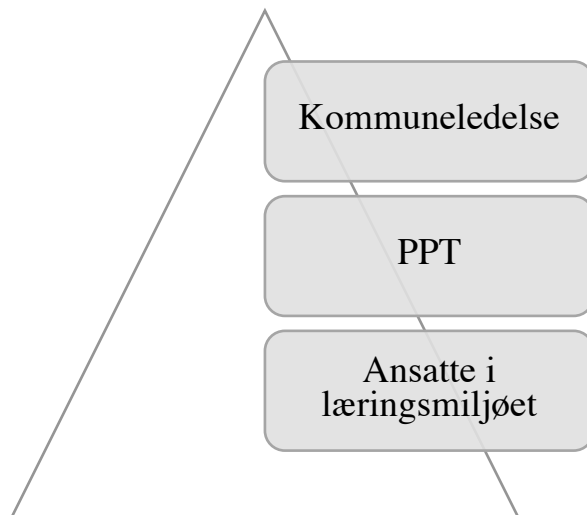
Jeg har også gjort dokumentanalyse av dokumenter fra nasjonalt og lokalt nivå, som sier noe om hvordan PPT skal arbeide, som supplement til forståelsen jeg har fått gjennom intervjuene. Jeg har særlig lagt vekt på Meld. St. 6 (Kunnskapsdepartementet, 2019) fra nasjonalt nivå, og saksdokumenter fra Indre Fosen kommune om omorganiseringen av PPT (2017a; 2017b; 2019a; 2019b), samt rapporter om det nasjonale pilotprosjektet for inkludering som kommunen har deltatt i (Caspersen et al. 2019, Caspersen et al., 2020).

Dokumentanalysen er brukt som en måte å utfylle informantenes forklaringer rundt de praktiske endringene i Indre Fosen, og for å kunne se sammenhengen med den nasjonale debatten om spesialundervisning. Ved å velge flere dokumenter fra ulike institusjoner, har dette dermed belyst caset fra flere vinkler. Et viktig aspekt ved dokumentanalyse er at kildene må vurderes i forhold til den konteksten de er utformet i (Thagaard, 2013, s. 59). Med hensyn til dette har jeg derfor også vært opptatt av å gjøre rede for spesialundervisningens historie og kontekst, uten at dette har vært en direkte del av dokumentanalysen.

4.2 Informanter og utvalg

Informantene er et strategisk utvalg, det vil si valgt på bakgrunn av egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen (Thagaard, 2013, s. 60). Informantene er valgt basert på deres involvering i kommunens arbeid med spesialundervisning. Jeg har særlig fokusert på å få kontakt med spesialpedagoger i skolene som har tett kontakt med PP-tjenesten i kommunen. Jeg vil nå redegjøre for informantutvalget.

Problemstillingen er avgrenset til å omhandle skole og PPT som analyseenheter på oppvekstfeltet, for å avgrense datamaterialet. Informantene som er valgt kan deles inn i tre grupper: kommunal ledelse som igangsetter av prosjektet (oppvekstsjef i kommunen), PPT-ansatte som har endret sin praksis, og aktører i læringsmiljøet (lærere, spesialpedagoger og miljøarbeidere), som blir påvirket av endringene.



Figur 7: Gruppene med aktører jeg har intervjuet i masteroppgaven.

Jeg har valgt å intervju oppvekstsjef i kommunen, som skoleeier og ansvarlig på oppvekstfeltet. Skoleeier er formelt sett kommunedirektør (tidligere kalt rådmann) i kommunen, men i Indre Fosen er oppvekstsjefen delegert kommunedirektørens myndighet på oppvekstfeltet. Fordi jeg fikk inntrykk av at kommuneledelsen var relativt samstemte i tenkningen om spesialundervisning, valgte jeg å ikke intervju flere kommunerepresentanter. PPT er valgt som en naturlig gruppe for å uttale seg om endringsprosessen, som har påvirket dem og deres arbeidshverdag. Gjennom gruppeintervju har jeg fått snakke med 4 av de 5 ansatte i PP-tjenesten i kommunen.

Skolen som organisasjon styres formelt av et hierarki mellom skoleeier, skoleleder (rektor) og lærere. I det formelle hierarkiet rundt spesialundervisning har rektor en viktig oppgave i å gi enkeltvedtak om spesialundervisning når dette tilrådes fra PPT. Det er med andre ord rektor som utløser midlene til eventuell spesialundervisning på sin skole. Med bakgrunn i dette ville det vært interessant å utforske rektorer som en gruppe informanter i caset, for å belyse hvorvidt deres holdning til endringene. Gjennom uformelle samtaler med rektorer i kommunen fikk jeg imidlertid inntrykk av at denne gruppen var relativt samkjørte med skoleeier og PPT om endringsprosessen. Derfor valgte jeg vekk denne gruppen informanter, da jeg først og fremst har vært interessert i å utforske meningsmotsetninger.

Det er påpekt i teorikapittelet at det formelle hierarkiet i skolen er en «myte» (Meyer & Rowan, Institutionalized organizations. Formal structure as myth and ceremony, 1977, s. 340). Skolen er i realiteten et løst koblet system, med en rekke aktører og målsettinger

(Weick, 1976). Jeg har derfor valgt å se nærmere på aktørene som er særlig i kontakt med hverandre i spørsmål om spesialundervisning: lærere, spesialpedagoger og miljøarbeidere i skolen, og PPT som støttetjeneste. Lærere er de som står i «førstelinjekontakt» med elevene i klasserommet, og enkelte skoler har også ansatt miljøarbeidere som kan bidra inn i læringsmiljøet. Alle skolene i Indre Fosen har også en ansvarlig person med spesialpedagogisk ansvar. Disse omtales som «spesped-ansvarlige», og kan bistå lærerne ved utfordringer, gjennomføre utredning og testing av læringsutfordringer, før eventuell videre henvisning til PPT. Fordi disse har en posisjon som fordrer kontakt både med aktører i PPT og skole, er dette en gruppe jeg har lagt vekt på å intervju.

Jeg har dermed intervjuet følgende informanter: 5 dybdeintervju av spesialpedagoger/lærer med ekstra pedagogisk ansvar på 5 ulike skoler, oppvekstsjef i Indre Fosen kommune, 4 PPT-ansatte, og to grupper med til sammen 7 øvrige skoleansatte (lærere, miljøarbeidere, og spesialpedagoger). Jeg har også intervjuet en gruppe med 3 barnehageansatte (barnehagelærere og barnehagestyrer), før jeg valgte å avgrense oppgaven til å omhandle forholdet mellom PPT og skolen. I alt er 20 personer intervjuet totalt i studien. Med dette utvalget opplever jeg at jeg har fått god innsikt i utfordringene omkring spesialundervisning hos skole og PPT.

Intervjuprosessen har skjedd i flere omganger. Jeg ble tipset av PPT om at de med spesialpedagogisk ansvar på hver enkelt skole utgjorde et spesialpedagogisk nettverk (spesped-nettverk) i kommunen, og at det kunne være hensiktsmessig å snakke med disse. Etter et gruppeintervju hvor en med spesped-ansvarlig var til stede, fikk jeg inntrykk av at det ville være hensiktsmessig med enkeltintervju av denne informantgruppen. Informantgruppen hadde god informasjon om omorganiseringen, så vel som faglige oppfatninger om endringene. Mitt inntrykk var at det ville være lettere å snakke om eventuell motstand mot endring med færre til stede. Dermed la jeg vekt på å få til dybdeintervju med informanter om hadde rollen med spesialpedagogisk ansvar.

«Spesialunderviser» er ikke en beskyttet tittel i Norge, og i praksis kan derfor de som har ansvar for spesialundervisningen ha ulike bakgrunner (Jortveit et al., 2019, s. 3).

Informantene i caset har ulike utdanninger og posisjoner, som også er preget av størrelsen på skolene. Mens enkelte hadde 60% av stillingen satt av til spesialpedagogisk arbeid, hadde andre dette som en mindre bistilling til lærerjobb eller administrative oppgaver. En av dybdeintervjuene er av praktiske årsaker gjort med en lærer som ikke formelt hadde rollen

som spesped-koordinator i kommunens nettverk, men som hadde tett kontakt med PPT og var med i slike vurderinger på sin skole. Informantenes ulike bakgrunner og arbeidskontekst er dermed verdt å ta med i betraktningen i analysen.

Alle de 7 skolene i kommunen er representert gjennom enten enkeltintervju eller gruppeintervju. Gruppeintervjuene var også strategisk valgt og sammensatt med hensyn til plassering i kommunen. De to gruppene skoleansatte var fra to ulike skoler. En av skolene var fra gamle Rissa kommune, og en fra gamle Leksvik kommune. Deltakerne i gruppeintervjuene hadde ulik bakgrunn, som lærere på ulike alderstrinn, miljø/sosialarbeidere, og spesialpedagogisk koordinator på skolen (spesped-koordinator). Innsikten fra gruppen barnehageansatte var med på å gi et generelt inntrykk av endringsprosessen på oppvekstfeltet, og nyttig kunnskap om PPTs arbeid.

4.3 Analytisk tilnærming

Den kvalitative analyseprosessen preges av både induktive og deduktive tilnærminger (Thagaard, 2013, s. 187). Den induktive prosessen innebærer å jobbe fra data til begreper eller utvikling av teori, hvor en utvikler en forståelse av temaene en utforsker. Den deduktive prosessen preges av at en knytter begreper fra andre teoretiske bidrag til teksten som analyseres (Thagaard, 2013, s. 187). Jeg har jobbet både deduktivt og induktivt i denne oppgaven, og søkt en fremgangsmåte lignende Tjoras (2012) stegvis-deduktiv induktive modell. Denne modellen skisserer etapper for arbeidet hvor en jobber fra rådata til konsepter eller teorier. Arbeidet foregår «frem og tilbake» i 7 steg: generering av empiriske data, bearbeiding av rådata, koding med empirinære merkelapper, kategorisering, utvikling av konsepter, diskusjon av konsepter, og teori (2012, s. 146). Jeg startet med et åpent utgangspunkt om å avdekke utfordringer ved ny organisering, i forberedelsen og genereringen av data. Videre gjorde jeg en grov koding av dataene med empirinære merkelapper; det vil si koder som er utviklet fra data og ikke hypoteser eller planlagte temaer (Tjora, 2012, s. 150). Dette ga meg ny og dypere innsikt i hvilke utfordringer dataene mine belyste. Jeg gjorde også en tematisk kategorisering for å få overblikk over temaene som kom opp. Her kom det klare skillet mellom «individ og system» i uttalelsene frem. Jeg ble bevisst på hvordan institusjonelle logikker som et teoretisk rammeverk kunne være et verktøy for å beskrive nettopp forskjellene i aktørenes tankegang rundt dette. Jeg fortsatte dermed kategoriseringen med utgangspunkt i kjennetegn for de to, inspirert av eksisterende teori om institusjonelle logikker. Tjora (2012) påpeker at modellen kan gi inntrykk av at forskningsprosessen er

fullstendig lineær, noe som ikke er tilfelle (s. 147). Dette er noe jeg har erfart i min studie, hvor jeg har beveget meg frem og tilbake mellom «stegene». På bakgrunn av dette har jeg videre søkt å belyse konsekvenser av endringen, gjennom informantenes uttalelser og nyinstitusjonell teori. I mitt tilfelle søker jeg ikke å utvikle noen teori. Jeg legger heller vekt på å kombinere de genererte dataene med eksisterende teori, for å utvikle et konsept med to institusjonelle logikker i spesialundervisningen. På bakgrunn av dette vil det være mulig å drøfte hvilke konsekvenser det får for feltet, når en av dem får større fokus enn tidligere.

For å begrense misforståelser er intervjuene transkribert rett i etterkant av gjennomføringen. Med hensyn til å sikre studiens reliabilitet har jeg vært opptatt av å gå systematisk til verks, men likevel frem og tilbake i kodeprosessen for å sikre at jeg har fått med meg informantenes meninger. Jeg mener også at reliabiliteten er styrket ved at jeg har fått muligheten til å drøfte tematikk fra intervjuene med ansatte ved NTNU Samfunnsforskning, som har evaluert prosjektet *Inkludering på alvor* i perioden (Caspersen et al. 2019; Caspersen et al. 2020). Thagaard trekker nettopp frem verdien av flere forskere som en måte å styrke prosjektets reliabilitet (2013, s. 203).

4.4 Etikk

Hensynet til informert samtykke, konfidensialitet, og konsekvensene av å delta i forskningsprosjektet, er viktige prinsipper for etisk forskning (Thagaard, 2013, s. 26). Jeg vil nå redegjøre for hvordan disse prinsippene er ivaretatt i denne oppgaven.

Jeg har vært opptatt av at samtykket skal være fritt, informert og uttrykkelig – i tråd med Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) (2016). Alle informantene deltok frivillig på intervjuene, og fikk tilbud om deltakelse på e-post eller via sin leder. Samtykkeskjema med informasjon ble oversendt i forkant av intervjuet, og ble igjen gjennomgått ved oppstart av hvert intervju. Dette innebar bakgrunn og formål for intervjuet, å forklare anonymitet og taushetsplikt, samt deres frivillige deltakelse i gruppeintervjuene. Enkelte av intervjuene ble gjort i samarbeid med NTNU Samfunnsforskning. De ønsket å intervju flere av de samme informantene om opplevelsen av modellkommuneprosjektet *Inkludering på alvor*. For å skape mindre belastning for informantene valgte vi derfor å gjøre enkelte av intervjuene sammen. Vi var da særlig opptatt av å understreke at intervjuene hadde to formål: både å innhente informasjon om aktørenes oppfatning av

modellkommuneprosjektet, og å belyse organiseringen av PPT for min masteroppgave. Jeg tok kontakt med informantene i etterkant av intervjuet på e-post, for å minne dem om hva intervjuene skulle benyttes til i min sammenheng, og muligheten for å kontakte meg dersom de skulle ha spørsmål.

Jeg har vært opptatt av konfidensialitet i studien. Lydfilene ble transkribert og deretter slettet, mens teksten ble lagret som aidentifiserte transkripsjoner slik at informanter ikke skulle kunne identifiseres. Skjema med kontaktinformasjon ble lagret separat fra de aidentifiserte transkripsjonene. Rammene for studien er godkjent av Norsk Senter for forskningsdata (NSD). Jeg har vært bevisst på utfordringene ved å intervju i en liten kommune som Indre Fosen. Forskeren skal respektere forskningsdeltakernes autonomi, integritet, frihet og medbestemmelse (NESH, 2016). I rettslig forstand knyttes dette til forskerens behandling av personopplysninger. Hensynet til personvern gjør imidlertid også at det kan være nødvendig å utvise særlig aktsomhet og ansvarlighet for eksempel når individet kan identifiseres, direkte eller indirekte ved at enkeltpersoner eller miljøer kan gjenkjennes i formidling av forskningen (NESH, 2016). Dette har jeg vært opptatt av i mitt forskningsprosjekt. Kommunen jeg har forsket på er en middels stor kommune, hvor aktørene på oppvekstfeltet kjenner hverandre og jobber tett i det daglige. Til tross for at alle informantene har deltatt frivillig, har flere gitt uttrykk for at de har i bakhodet at de ikke ønsker at deltakelsen skal gå ut over fremtidig samarbeid aktørene imellom. Det har vært viktig for meg at oppgaven ikke skaper «fronter» mellom aktørene, og det har derfor vært essensielt å presisere at logikkene som skisseres er idealtyper, og ikke finnes i ren form i den sosiale virkeligheten (Skirbekk, 2014).

4.5 Begrensninger ved studien

Fordi studien er tilknyttet en spesifikk casekommune, kan den ikke uten videre generaliseres. Likevel er det rimelig å anta at de generelle tendensene og utfordringene som belyses i oppgaven kan være overførbare til andre kommuner. Det er tydeliggjort at balansen mellom system og individarbeid er noe alle PP-tjenester ut fra sitt mandat er nødt til å forholde seg til, om enn på valgfrie måter. Det er nærliggende å tenke at utfordringene skolene i Indre Fosen opplever med spesialundervisning også kan være tilfelle andre steder i landet. Hvordan aktørene samhandler vil imidlertid kunne variere ut fra den gitte konteksten.

Oppgaven er skrevet i en tid med ekstraordinære begrensninger i samfunnet grunnet COVID-19. Grunnet stengte bibliotek bærer derfor teoridelen i oppgaven preg av henvisninger til kilder via sekundærlitteratur. Det er relevant å påpeke at dette kan være en mulig feilkilde.

Det er verdt å påpeke at den utvalgte teorien belyser hvordan ulike institusjonelle logikker preger en endringsprosess, som én inngang for å forstå motstand mot endring. Denne oppgaven belyser ikke alle årsaker til motstand mot endring i prosessen, men benytter institusjonelle logikker som et utgangspunkt for å forstå informantenes oppfatninger. Den utvalgte teorien gir heller ikke en fullstendig oversikt over alle faktorene som kan påvirke institusjonelle logikkers kompatibilitet og sentralitet, slik rammeverket til Besharov og Smith (2014) åpner for. Teorien i oppgaven er valgt med hensyn til å belyse de fremtredende faktorene i datamaterialet. En fullstendig analyse av alle faktorene i rammeverket kunne imidlertid gitt en mer helhetlig oversikt, til etterfølgelse for andre kommuner som ønsker å endre logikk for spesialundervisning.

Studiens informantutvalg har begrensninger. Andre informanter enn de som er intervjuet i studien, kunne vært hensiktsmessig for å utfylle bildet – for eksempel rektorer. Avgjørelsen om å velge bort denne gruppen informanter er begrunnet i kapittel 4.2 om informanter og utvalg. Videre kunne etnografiske studier gitt en mer autentisk oppfatning av de ulike logikkene. Dette er kommentert i kapittel 4.1 om kvalitativ metode.

At studien har benyttet intervju som metode, kan kritiseres. Enkelte har vært kritiske til hvorvidt kvalitative metoder er gode for å analysere institusjonelle logikker, og særlig intervju. Flere studier basert på kvalitative metoder innen institusjonell teori har jobbet ut fra at en institusjonell logikk er gitt, og kun trenger å bli avslørt og sammenlignet (Zilber, 2016, s. 148). I tillegg kan en kritisere kvalitative intervju som metode fordi intervjuer presenterer en spesifikk representasjon av den sosiale virkeligheten, som ikke kan redegjøre for hvordan logikken faktisk fungerer. Etnografi kunne ut fra dette vært en mer passende metode for å avdekke mønstre (Zilber B. T., 2016, s. 149). Dette kunne vært en interessant metode for å observere caset i Indre Fosen. I mitt tilfelle var intervjusituasjonen det mest hensiktsmessige for å få kontakt og mulighet til å arbeide med informantene, tatt i betraktning den korte tiden for masterprosjektet, og den hektiske arbeidshverdagen til informantene.

Min tilstedeværelse gjennom intervjuene kan også ha hatt innvirkning på påvirket måten informantene har uttalt seg. Tematikken er noe jeg brenner for, med min bakgrunn i pedagogikk-studier. Jeg har vært opptatt av at dette ikke skal bli en oppgave som konkluderer rundt det pedagogiske innholdet i spesialundervisningen, men som belyser utfordringene rundt den organisatoriske endringen. Mitt engasjement for tematikken kan likevel ha påvirket involveringen og spørsmålsstillingen i intervjusituasjonen. Forskerens posisjon i forhold til deltakerne er noe som kan ha innvirkning på situasjonen som studeres, ut fra relasjonen til deltakerne (Thagaard, 2013, s. 88). Jeg har forsøkt å være bevisst dette, og anerkjenner at ikke har vært et nøytralt element i hverken intervju- eller fortolkningsprosessen. Jeg har vært opptatt av at jeg kommer «utenfra» til informantene, og at jeg først og fremst er interessert i deres erfaringer og opplevelser. Jeg har også latt meg selv utvise engasjement i forbindelse med spørsmålene som er tatt opp - noe Kvale og Brinkmann (2015) påpeker at er viktig for å opprettholde forskerens integritet (s.108). Jeg har konkludert med at det i dette tilfellet ikke er kritisk å være fullstendig nøytral, men at det er viktig å ha informantenes meninger og forklaringer i fokus både i intervju og i tolkning.

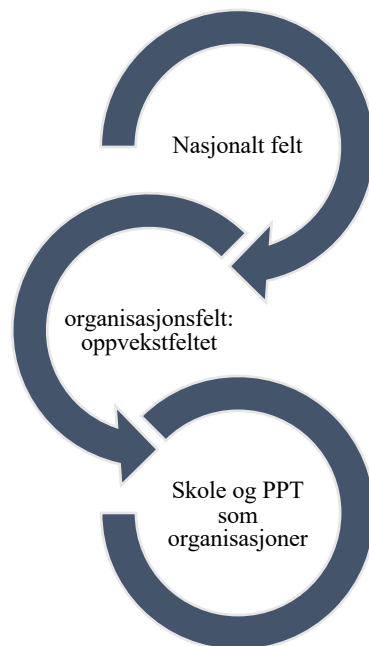
5. Analyse

I den videre analysen vil jeg presentere funn av institusjonelle logikker som kommer til uttrykk i forbindelse med omorganisering av PP-tjeneste i Indre Fosen kommune, og drøfte mulige konsekvenser samspeillet mellom disse kan få for samarbeidet mellom PPT og skole. Analysen konsentrerer seg rundt konsekvenser på lokalt feltnivå. Jeg vil kort redegjøre for dette som nivå for analysen, før jeg analyserer problemstillingen gjennom forskningsspørsmålene.

Som påpekt er en antakelse i nyinstitusjonell teori at organisasjoner påvirkes av forandringer i strukturen i sitt organisatoriske felt (DiMaggio & Powell, 1983). Når de institusjonelle logikkene i PPT endres, er det dermed rimelig å anta at dette får konsekvenser også for de andre organisasjonene på oppvekstfeltet. Samarbeidspartnere som kan trekkes frem på oppvekstfeltet for PPT er barnehage, skole, skolehelsetjeneste, barnevern, hjelpemiddelsentral, lege, politi, frivillige organisasjoner, fysio- og ergoterapeuter, rus/forebyggende team i kommunen, flyktningetjenesten, kommuneledelse, og den enkelte familie. Statped og fagorganisasjoner er også naturlige samarbeidsaktører på nasjonalt nivå. Som det går frem av problemstillingen er min analyse begrenset til skole og PPT som aktører

på feltet. Med aktørenes ulike jurisdiksjoner og roller, er rimelig å anta at oppvekstfeltet preges av flere institusjonelle logikker. Jeg vil kort redegjøre for dette i analysen, men ønsker å presisere at jeg i oppgaven har hatt fokus på logikkene som dominerer spesialundervisningen. Logikkene vil skisseres som om idealtyper i Weberiansk forstand, altså som en konstruksjon der typiske egenskaper ved et sosialt fenomen trekkes frem. En kan ikke forvente å finne dem i ren form i den sosiale virkeligheten (Skirbekk, 2014).

Det lokale oppvekstfeltet er utgangspunkt og fokus for analysen. Det er imidlertid verdt å påpeke at det lokale feltet vil være påvirket av den nasjonale konteksten ovenfra, og aktørenes deltakelse i organisasjonene innenfra. Slik Scott har påpekt, opererer kulturelle systemer på flere nivå (2013, s. 68). Analysenivåene kan illustreres gjennom figuren nedenfor.



Figur 8: figuren illustrerer ulike nivåer av analyse.

At det lokale feltet vil kunne være preget av debatten på feltet nasjonalt, er dermed nyttig kontekstuell informasjon når jeg i det videre skal analysere hvilke institusjonelle logikker som kommer til uttrykk blant de utvalgte aktørene på oppvekstfeltet i Indre Fosen.

5.1 Forskningsspørsmål 1: Hvilke institusjonelle logikker kommer til uttrykk hos aktører i skole og PPT i Indre Fosen kommune i forbindelse med endringer i spesialundervisning?

For å analysere forskningsspørsmål 1 tar jeg utgangspunkt i Thornton og Ocasios (2008) definisjon av institusjonelle logikker. Med denne er det mulig å skissere måten aktørene snakker om ulike måter å organisere praksis, antakelser, verdier, syn og regler for spesialundervisning. Jeg identifiserer to logikker i datamaterialet: en «systemlogikk» og en «individlogikk». Begge er identifisert gjennom utsagn fra informanter i både PPT og skole, men aktørene benytter de to logikkene ulikt. Jeg vil nå drøfte hvordan ulike logikker kommer til uttrykk hos aktører i Indre Fosen gjennom intervjuene, og deretter gjennom dokumentanalyse.

5.1.1 Ulike roller – ulike logikker

Det er presisert at oppgavens fokus særlig er institusjonelle logikker *om spesialundervisning*. Før dette presenteres er det imidlertid nyttig å gjøre korte betraktninger av hvordan aktørene i skole og PPT vil kunne preges av ulike institusjonelle logikker i kraft av sin posisjon og rolle. Dette kan belyse hvordan aktørene trekker på institusjonelle logikker om spesialundervisning på bakgrunn av sine ulike roller og yrker. Det er påpekt at det finnes en rekke aktører på oppvekstfeltet. En kan hevde at disse har sine ulike institusjonelle logikker i kraft av sin jurisdiksjon (Abbott, 1988). Oterholm (2018) har for eksempel redegjort for hvordan barnevernet og NAV preges av henholdsvis en omsorgslogikk og en velferdsstatslogikk. Til tross for at PP-rådgiver ikke er en profesjonsbeskyttet tittel, er det rimelig å anta at deres mandat legger føringer for deres institusjonelle logikk. PPT er gitt mandat til å utføre de sakkyndige vurderingene i vurderingen av rett til spesialundervisning. Dermed vil det være naturlig at de preges av en byråkratisk-rettslig tenkning, gitt sin jurisdiksjon og sitt mandat til å gjøre sakkyndige vurderinger. Den sakkyndige vurderingen konstaterer hvorvidt eleven har rett på spesialundervisning, og ut hva slags opplæringstilbud som bør gis. I Indre Fosen kommune er det deretter rektor som fatter vedtaket om hvilket tilbud eleven får.

Det er rimelig å anta at både PPT og aktørene i skolen preges av en grunnleggende omsorgslogikk med fokus på barns beste. Lærerne og spesialpedagogene har imidlertid en mer rendyrket profesjon. De ulike rollene mellom PPT og aktørene i skolen gir dermed både utfordringer og muligheter for samspillet dem imellom, og gjør følgelig at en har ulike

forutsetninger for å oppfatte situasjoner og se løsninger. Når PPT får en rolle som veileder av lærerne, er det rimelig å se for seg at dette byr på utfordringer, gitt lærernes spesielle legitimitet på undervisningsområdet – en legitimitet PPT ikke nødvendigvis har. PPT har en jurisdiksjon som sakkyndige, og spesialpedagogisk kompetanse, men ikke nødvendigvis undervisningskompetanse. Dette er forbeholdt profesjonen til lærerne. Med dette som bakgrunn er det mulig å se for seg at aktørene oppfatter spesialundervisning og logikkene for dette ulikt, med bakgrunn i sine ulike roller.

5.1.2 System- og individlogikk i uttalelser

Med bakgrunn i dybde- og fokusgruppeintervjuer har jeg identifisert to institusjonelle logikker for spesialundervisning hos aktørene. Jeg velger å omtale de to som en individlogikk og en systemlogikk. De to logikkene er synlig i måten informantene snakker om hvordan PPT har endret sin praksis. De fleste informantene betegner det som at PPT har gått *fra* en individlogikk til mer systemfokus i Indre Fosen. Det er viktig å presisere at informantene i intervjuene har blitt bedt om å beskrive endringene i PPTs arbeidsmåter. At en beskriver å ha gått *fra* en hovedsakelig individrettet logikk, *til* å i større grad vektlegge et systemfokus, betyr ikke nødvendigvis at alle informantene har endret tankegang om spesialundervisning i denne retningen, men at dette er forståelsen av hvordan PPT har endret sin arbeidsmåte. Tabellen viser utdrag av stikkord og sitater som jeg mener illustrerer de to logikkene:

Tabell 2: nøkkelord for logikker og kode-eksempler	
<p>Individlogikk: <i>Ressurs, utredning og testing, sakkyndig vurdering, rettighet</i></p>	<p>«Hvis vi hadde en bekymring på en elev, så ble det gjerne satt på en ressurs, for at vi skulle klare å hjelpe den».</p> <p>«Veldig stort fokus på utredning og testing (...) Mindre tilstedeværelse i klasserommet, observasjon av systemet rundt den ungen, da».</p>
<p>Systemlogikk: <i>Mot klassen, undervisningspraksis, forebyggende, veiledning av læreren, inkludering i det ordinære.</i></p>	<p>«det de prøver nå er vel å få det mer over på den her systembiten, da. Der du jobber i systemet og der du jobber forebyggende og litt imot klassen»</p> <p>«nå så er jo fokuset litt mer på at de jobber med læreren og med klasseledelse. Fremfor å tildele ressurser til enkeltelever, da»</p> <p>«Det er ikke sikkert at det er den enkelte eleven (...) Det kan være måten jeg utgjør ting på. Eller andre voksne, da. Så jeg tror at det å gå på system. Først.»</p>

Tabell 2: Tabellen viser eksempler på nøkkelord som har blitt benyttet for å identifisere de to logikkene, og er inspirert av "Institutional Logics and Institutional Pluralism: The Contestation of Care and Science Logics in Medical Education, 1967–2005» av Dunn & Jones, 2010. Administrative Science Quarterly, 55, s. 132

Tabellen beskriver logikkene som idealtyper, for videre å kunne forstå eventuelle konfliktområder mellom dem. Sitatene fra informantene viser hvordan en individlogikk i stor grad var det praksis dreiet seg rundt tidligere. Utredning og testing, sakkyndig vurdering og å tildele spesialundervisning til enkelteleven er viktige fokusområder ut fra denne logikken. Her blir elevens rett til spesialundervisning en viktig verdi. Systemlogikken, den nye måten å organisere på, dreier seg i større grad om veiledning i det ordinære opplegget. En sentral

antakelse for denne logikken ser ut til å være at det er miljøet rundt eleven som må tilrettelegges for å tilpasse undervisningen på en god måte. Ved bruk av Thornton & Ocasios definisjon av institusjonelle logikker (2008), kan de to logikkene slik de gjør seg gjeldende i Indre Fosen, oppsummeres slik:

Tabell 3: Definisjon av institusjonelle logikker i spesialundervisningen, Indre Fosen

	<i>Individlogikk</i>	<i>Systemlogikk</i>
<i>Materiell praksis</i>	Sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, undervisning i mindre grupper, spesialundervisning en-til-en	Se på lærerens arbeidsmåter, tilpasning på gruppenivå, tilpasning inne i klasserommet
<i>Antakelser</i>	Eleven har utfordringer som gir behov for ressurser til spesialundervisning	Miljøet rundt eleven kan tilrettelegges slik at eleven får tilpasninger i det ordinære tilbudet
<i>Verdier og syn</i>	Rett til spesialundervisning. Fremmer inkludering ved å ivareta den enkeltes behov.	Fremmer inkludering i klasserommet ved å inkludere eleven i gruppa.
<i>Regler</i>	Spesialundervisning ved enkeltvedtak, etter sakkyndig vurdering.	Systemtiltak prøves før sakkyndig vurdering eventuelt gjøres for videre vedtak.

Tabell 3: Tabellen identifiserer de to logikkene med stikkord fra og tolkning av informantenes uttalelser, samt dokumenter fra kommunen som omhandler organiseringen av PPT. Tabellen er laget med utgangspunkt i Thornton & Ocasios definisjon av institusjonelle logikker (2008, s.101) i R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin, The SAGE handbook of organizational institutionalism, 2008. London: SAGE Publications Ltd

De to logikkene har ulike antakelser om hvilke midler som bør benyttes i spesialundervisning; mens individlogikken legger vekt på at individets utfordringer bør stå i sentrum og dermed har et sterkt fokus på elevens rettigheter, ser systemlogikken på miljøet rundt eleven. En informant uttaler at:

Det er noen som har vært.. stilt spørsmålstegn ved den faglige biten. At liksom, «da får ikke de her elevene det de har krav på!» Liksom, den.. Rett på, retten på spesialundervisning.

Sitatet tyder på at en ikke er fullstendig trygg på at systemlogikken vil ivareta retten på spesialundervisning med sine tiltak. En slik holdning til rettigheter blir altså tydeligere ivaretatt gjennom en individlogikk, hvor fokuset på rettigheter er tydeligere. Noe annet som skiller de to logikkene er synet på inkludering. Dette ser ut til å være utslagsgivende for hvilke antakelser, materielle praksiser og regler som følger av de to logikkene. Dermed har de to logikkene ulike utgangspunkt for hvilke midler som fører til god inkludering.

Oppvekstsjefen bekrefter denne dreiningen i logikker, og at systemfokuset er forsterket. Likevel understreker oppvekstsjefen at dette ikke betyr at en vil slutte å arbeide med individet, eller at retten til spesialundervisning er borte. Enkelte beskriver holdningene som to «ytterpunkter»:

Holdningen til at «han må ha en på seg» - her må det være en assistent på det barnet her, fordi at han eller hun mestrer ikke, eller får ikke til, eller. (...) Det er på en måte det ene ytterpunktet, da. Og det andre er jo dette her der voksengruppa, eller personalet, kan si at «hva kan vi gjøre her for å gjøre det best mulig for den ungen.. i avdelingen vår, eller klassen vår» Så det er på en måte ytterpunktene.

Sitatet viser de to logikkenes ulike utgangspunkt for hvilke tiltak som bør iverksettes, og illustrerer godt hvordan en dreining mot større grad av systemlogikk fordrer både holdningsendringer og praktiske endringer fra aktører rundt eleven. Stemmer imidlertid inntrykket av de to logikkene slik de fremstår fra informantenes uttalelser, med de intenderte planene slik de beskrives i dokumenter? Neste kapittel gjør betraktninger om logikkene slik de fremstår i dokumenter.

5.1.3 System- og individlogikk i dokumenter

De institusjonelle logikkene som identifiseres i intervjuene også kan spores i kommunens dokumenter om prosessen. Gjennom dokumentene er det tydelig hvordan endringen i PPT mot et sterkere systemfokus er en bevisst omorganisering (Indre Fosen kommune, 2017a; Indre Fosen kommune, 2017b; Indre Fosen kommune, 2019a; Indre Fosen kommune, 2019b).

Som påpekt av Caspersen og Wendelborg kan systemarbeid innebære arbeid i barnets sosiale miljø, arbeid med organisasjonssystemet og som en koordinerende rolle mellom kommunale tjenestetilbud og statlige spesialisttjenester (2019, s. 210). Gjennom veilederen for PPTs samhandling med skolen, (Indre Fosen 2019b) samt evalueringen fra inkluderingsprosjektet (Caspersen et al. 2019) er det mulig å spore alle disse tre forventningene for sitt systemarbeid. I flere punkter av veilederen synes deres oppgaver knyttet til veiledning i barnets sosiale miljø, og til arbeid med organisasjonssystemet. Det er imidlertid tydelig at PPT ikke vil slutte å skrive sakkyndige vurderinger, og arbeide med individrettede tiltak i forbindelse med dette (Indre Fosen kommune, 2019b). Evalueringen fra *Inkludering på alvor* viser også at PPT har videreutviklet relasjonene med aktører som Statped og Fylkesmannen (Caspersen et al., 2019, s. 26).

Det er også tydelige spor av en slik diskusjon på nasjonalt nivå, hvor spenningen mellom gjennom system og individteknisk har preget debatten over lengre tid – slik det redegjøres for i kapittelet om historiske linjer i spesialundervisningen, og kapittelet om eksisterende forskning. PPTs mandat kan også sies å inneholde forventninger som krever både bruk av en individlogikk og en systemlogikk. Dette kommer til syne gjennom forventningen til at PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger, samt å bistå barnehager og skoler i å tilrettelegge tilbudet for barn med særlige behov (Kunnskapsdepartementet, 2019). En kan også se den samme forventningen til PPTs arbeidsoppgaver gjennom deres mandat. Det er kun PPT som har mandat til å utarbeide de sakkyndige vurderingene for spesialpedagogisk hjelp, som et tiltak for den enkelte elev. For det andre er en klar forventning at PPT skal bidra i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for barnehage og skole (Kunnskapsdepartementet, 2019).

En gjennomgang av relevante dokumenter viser altså at informantenes inntrykk av at en har beveget seg mot en sterkere grad av systemlogikk i Indre Fosen, stemmer med de planlagte endringene slik de er skissert i dokumenter (Indre Fosen 2019b, Caspersen et al. 2019), og er ikke unaturlig gitt den nasjonale diskursen om temaet. Det er også vist at skillet mellom individ- og systemperspektiv er tematisert på ulike måter tidligere, i kapittelet om eksisterende forskning (Jortveit et al. 2019). Det er imidlertid viktig å presisere at min identifikasjon av de to i denne sammenhengen primært bygger på informantenes uttalelser.

5.2 Forsknings spørsmål 2: Hva er mulige konsekvenser av en forsterket systemlogikk for videre samarbeid mellom skole og PPT?

Fordi endringsprosessen er studert over kort tid, er det vanskelig å analysere endelige konsekvenser av at PPT innfører et sterkere fokus på systemlogikk – også fordi endringsprosessen fortsatt pågår i kommunen. Det er imidlertid mulig å si noe om de *mulige* konsekvensene av innføringen på bakgrunn av nåværende empiri, og i lys av teori. Det er relevant å presisere at jeg ser på mulige konsekvenser for *samarbeidet* mellom skole og PPT, og ikke på konsekvenser for PPTs utvikling, eller for tilbudet til elevene. Jeg vil strukturere de fire første underkapitlene med utgangspunkt i fire funn fra dataene: 1) en forsterket systemlogikk standardiserer praksis på feltet, 2) aktørenes roller endres som følge av dette, 3) enkelte opplever dekobling mellom systemlogikkens midler og resultat og 4) skolens ressursavhengighet til PPT både hemmer og fremmer systemlogikken. Disse fire funnene sier noe om konsekvensene av en forsterket systemlogikk på nåværende tidspunkt. I det femte og siste underkapittelet vil jeg benytte Besharov og Smiths (2014) rammeverk for samspill mellom logikker, og drøfte mulige konsekvenser av en styrket systemlogikk for samarbeidet også fremover.

5.2.1 En standardisering av praksis på feltet

At endringer i PPTs praksis fører til endringer i skolen, er i seg selv ikke overraskende. Organisasjonsutvikling fremmes nettopp som en av arbeidsoppgavene til PPT i deres mandat (Kunnskapsdepartementet, 2019), og kommunens inkluderingsprosjekt har lagt vekt på hvordan skolene og PPT skal jobbe sammen for at flere elever inkluderes i klassemiljøet (Indre Fosen kommune, 2019a). En konkret manifestasjon av dreiningen PPT har gjort mot en mer systemrettet logikk, er retningslinjene for samhandling mellom skole og PPT. Her har systemrettet arbeid fått en sentral plass (Indre Fosen kommune, 2019b). En lignende veileder har blitt utviklet for PPTs samarbeid med barnehager. Disse veilederne er med på å sette en ny standard for praksis på feltet. Retningslinjene er noe alle som samarbeider med PPT må forholde seg til, og prioriteringen i retningslinjene er klar: systemtiltak skal forsøkes før individtiltak. Ved å tydeliggjøre viktigheten av systemtiltak, dreies fokuset over på faktorene rundt eleven. Systemlogikken kan ligne det Jortveit et al. (2019) finner i «den svenske forståelsen» av spesialundervisning. Her ser en i større grad på rammefaktorene for undervisningen, enn på elevens feil og mangler.

En kan si at PPT og skoleeier med disse retningslinjene, standardiserer enhetenes praksis rundt systemarbeid. Dette får konsekvenser for hele oppvekstfeltet. Blant annet har systemlogikken fokus på elevens inkludering i det ordinære læringsmiljøet. Dette innebærer å se på den ordinære undervisningen, og dermed at også aktører som ikke arbeider direkte med spesialundervisning vil kunne bli påvirket av endringen. Endringen påvirker både gjennom det Scott (2013) har påpekt er regulative elementer (regler om hvordan ting skal gjøres), normative elementer (en tydelig forventning om at reglene skal følges slik), og kulturell-kognitive oppfatningen på feltet (gjennom de institusjonelle logikkene).

Imidlertid er ikke felles retningslinjer noen garanti for at aktørene nå arbeider på samme måte. Intervjuene viser at standardiseringen har blitt mottatt ulikt. Et viktig poeng er at de 7 ulike skolene i kommunen er ulike enheter, og kan ha hatt helt ulike utgangspunkt for å ta imot endringene. Dette er noe PPT også påpeker:

vi har jo gått i oss selv og analysert den endringsprosessen vi har vært gjennom (...), og da ser vi jo at vi kanskje har vært litt dårlige på å tune oss inn (...) i forkant. Vi var ikke klar over at forskjellene var så store. Imellom enhetene. Så vi på en måte la oss på ei list og så gikk inn og presenterte på akkurat samme måte for alle, og så blir det totalt forskjellig oppfatta. Fordi at de var «ikke der».

Det ble også påpekt av flere informanter at de to kommunene som ble sammenslått kan ha hatt ulik kultur som preget mottakelsen. Mens enkelte synes endringene har vært vanskelige, har andre sett prosessen som svært vellykket: «Den gamle PPT, de ønska og veldig gjerne å komme inn på systemsaker. Men kulturen var ikke der.» Informanten ser det som positivt at PPT nå har hatt en klar agenda, og mener det er en «kultur» for endring. På videre spørsmål om dette dreier seg om kulturen i PPT eller i skolen, blir det gitt et svar som tyder på at det er bedre samarbeidsmiljø mellom aktørene:

Det var veldig mye mer det at «skolen gjør noe feil», følte skolen. Den gangen. Men nå er det PPT og de som jobber som lærere i systemsaker (...) mer på lag. Det er ikke en profesjon mot den andre.

Svarene viser også hvordan «skolen» som organisasjon ikke kun dreier seg om en enhet, men i dette tilfellet 7 ulike enheter i kommunen. De sprikende svarene understreker relevansen til

teorien om organisasjoner som løst koblede systemer, og kompleksiteten i at skolen som organisasjon også består av flere aktører med ulike mål og rammer å jobbe ut fra.

Organisasjonsendringene til PPT virker standardiserende gjennom sine retningslinjer for samarbeidet mellom skole og PPT, men sitatene viser at dette ikke er noen garanti for at standardiseringen blir oppfattet og praktisert på samme måte. Det er nærliggende å se på hvordan aktørene trekker frem at praksis påvirker rollene de innehar, og hvilke konsekvenser dette har for dem.

5.2.2 Aktørenes roller endres

De nye retningslinjene for praksis gir både nye regler og normer for hvordan aktørene skal oppføre seg i samarbeid med hverandre. I teorikapittelet ble det påpekt hvordan normene i en institusjon vil kunne påvirke aktørenes roller, men også hvordan roller kan utvikle seg gjennom den lokale konteksten (Scott, 2013). Påvirkningen fra en styrket systemlogikk på informantenes roller er tydelig gjennom intervjuene. Systemlogikken påvirker både gjennom tydelige retningslinjer (veilederen for samarbeid), og påvirkning gjennom konteksten. Informantene er enige om at PPTs praksis er endret. PPT er mer ute i skolene, de arbeider med systemtiltak før de går inn i individuelle saker, og de ønsker å dreie fokuset over på dette også i enhetene på oppvekstfeltet. PPT bruker mindre tid på behandling av sakspapirer, og mer tid ute i skolene. Det er en klar forventning om at PPT skal ha en større veilederrolle enn tidligere, noe både PPT og de ansatte i skolene formidler. Dette kan imidlertid få konsekvenser også for andre roller, som lærerne. Uten at det uttrykkes en norm om hvordan lærerrollen skal praktiseres, er det naturlig at den nye praksisen også vil fordre endringer i deres rolle, i samhandlingen med PPT om spesialundervisning. PPTs økte fokus på systemlogikk fordrer nå at lærerne i større grad retter blikket mot systemtiltak (for eksempel sin egen undervisning) når elever opplever læringsutfordringer. Det er påpekt i forskningen til Wendelborg et al. (2017) at lærere har en mer individrettet tilnærming til inkludering enn PPT-ansatte, og at dette illustrerer deres ulike betingelser og institusjonelle logikker (2017, s. 68). Uten klart å kunne definere lærerens profesjonslogikk ut fra datamaterialet, er det påpekt at lærerne har flere forventninger til sin rolle, enn kun å ivareta spesialundervisningen. Det er tydelig at en forsterket systemlogikk er ulikt mottatt, og at en oppfatter påvirkningen på sin rolle ulikt. En av informantene uttrykker en oppfatning av at lærerrollen er særlig i fokus, gjennom en styrket systemlogikk:

Fokuset er flytta litt fra enkelteleven til egentlig den ordinære undervisninga, da. (...) Den enkelte læreren (...) hva den kan gjøre, for det er jo gjerne læreren som sitter med nøkkelen. (...) Altså, vi ser ikke bare på den vanskelige eleven lenger. Men vi vrir speilet mye mer, da. Og vi ser på hvordan - hva må vi gjøre, da. For å tilrettelegge.

Informanten beskriver hvordan fokuset er flyttet til hva læreren kan gjøre. I dette ligger det en klar forventning om at læreren også må endre sin praksis. Sitatet understreker at det ikke blir tatt utgangspunkt i elevens problem, men at en ser på rammevilkårene, undervisningen. En vender seg i større grad om til å tenke forebyggende. Informanten beskriver hvordan lærerens profesjonslogikk i større grad endres til å se på undervisningsmetoder, enn «den vanskelige eleven» - et individperspektiv. En annen informant opplever imidlertid frustrasjon over å skulle endre praksis på denne måten:

De sier jo det at hvordan kan du endre og forbedre praksis på det du gjør i klasserommet og *sånn* og *sånn*. Og i min frustrasjon så bunner det jo en del ganger ut i det at til syvende og sist så hjelper det ikke hvor dyktig en lærer er (...) hvis «den trenger *det*», og «den trenger *det*», og «den trenger *det*». Så kan jeg fortsatt ikke klone meg. Jeg er fortsatt bare. Ett menneske. Jeg har fortsatt bare to hender. Så jeg, jeg er kritisk til den biten med at vi. Vi skal bli så veldig mye flinkere da, vi som er her, istedenfor å sette inn flere.

Læreren opplever altså tydelig at en styrket systemlogikk fordrer at deres praksis i klasserommet skal endres. Det uttrykkes en skepsis til hvorvidt slike tiltak vil fungere, når ressursene en tidligere har fått tildelt gjennom enkeltvedtak forsvinner. Informanten oppfatter at dette betyr at lærerne skal «bli flinkere», og det kan tolkes som at lærerne får en oppgave en ikke har verktøy for å håndtere alene. Sagt på en annen måte kan det se ut til at det ikke er samsvar for denne informanten mellom *midler* og *resultat* i systemlogikken. En informant beskriver at den gamle organiseringen gjorde det enklere å få tildelt av voksenressurser:

Før så har det kanskje vært enklere å fått gehør for at «ja, vi ser ungene her sliter, og vi tenker at her er det lurt at en voksen er inne ekstra». «Så og så mye» (...) Men at du som lærer på en måte må ivareta mange flere, ofte, da.

Sitatet viser hvordan det en oppfatter at det tidligere har vært lettere å få tildelt ekstra voksenressurser. Sitatet signaliserer også en oppfatning av at lærerens oppgave er å ivareta en større gruppe. De to sitatene illustrerer sammen at flere av informantene er usikkerhet på hvorvidt den styrkede systemlogikken gjør at de kan fungere effektivt i sin rolle, fordi en samtidig skal betjene de mange. Systemlogikken gir tilsynelatende større utfordringer for læreren. Dette fordi en først skal se på hva som kan gjøres i den ordinære undervisningen, før ytterligere enkeltvedtak vurderes. Det ser altså ut til at systemtenkningen til PPT «utfyller» lærernes oppgaver i mindre grad enn det en individlogikk tidligere har gjort. Læreren får også ansvar for å gjøre eventuelle tilpasninger i sin undervisningspraksis. Med individlogikken var det en klarere automatikk i at læreren fikk hjelp i form av ressurser til spesialundervisning for enkeltelever. Dermed gir systemlogikken tilsynelatende et større press på lærerrollen, som skal ivareta den sammensatte elevgruppen. Læreren ser ikke seg selv og egne undervisningsmetoder som et tilstrekkelig middel for å kunne ivareta alle elevene.

Den nye måten å samhandle mellom aktørene kan være utfordrende for samarbeidet. En informant beskriver at det er varierende hvor «på tilbudssida lærerne er» i forhold til å be om og ta imot veiledning fra PPT. Slik veiledning kan innebære at PPT deltar som observatører i klasserommet. Dette beskrives av en informant som «kinkig», ved at en enkelte ganger føler at PPT bare ser deler av konteksten læreren opererer i:

At man kanskje har følt noen ganger at de ikke har observert nok. Tror jeg de har følt litt på, da. At de har på en måte sett så lite av hele dagen, og så skal de på en måte komme og. Hva skal jeg si.. Være sånn «veldig god» på klassen deres, da. Uten at de føler at de kanskje har nok til å sitte og veilede, da. (...) Så det er jo en sånn. Ja, en sånn kinkig greie at man skal sitte og ta imot råd fra noen som kanskje ikke har så mye erfaring fra det.

Sitatet viser sårbarheten i at PPT kommer inn for å gi veiledning til lærerne. Personen påpeker at PPT ikke har så mye erfaring. Det er rimelig å anta at det siktes til erfaring med klasseromssituasjonen – lærernes «jurisdiksjon». Imidlertid har flere i PPT erfaring med undervisning fra tidligere arbeid. Det kan virke som at dette ikke bare dreier seg om PPTs formelle kompetanse og utdanning, men at en her også sikter til rollen den enkelte læreren har, med sin spesifikke klasse som kontekst. Som påpekt i teorikapittelet er det naturlig at hvert yrke kan legge vekt på legitimiteten til deres kunnskapsbase overfor andre fagpersoner,

for å opprettholde sin jurisdiksjon (Abbott, 1988, Besharov & Smith, 2014). At de to yrkene samhandler slik kan altså være utfordrende, fordi aktørene har ulike yrker og ulike roller. Informanten understreker viktigheten av at PPT møter lærerne med ydmykhet, når de skal samhandle om utfordringer som kan omhandle læreren:

Vi er oppfordret til å lytte til barnets stemme. Elevens stemme. Elevens utfordringer, og elevens følelser, på ting. Og da er det viktig at de som kommer ut til en profesjon som læreryrket er, at de har den samme tilnærmingen til læreren, som de mener at vi skal ha til barnet. Spesielt hvis at det er - hvis de mener at det kan være noe på systemnivå, og at det er læreren som må endre praksis. Så er det veldig viktig å være ydmyk, og møte læreren med forståelse. Rett og slett.

Sitatet belyser hvordan det med den nye organiseringen oppstår nye forventninger til aktørens roller, og samarbeidet mellom dem – både formelle og normative. Sitatet betegner at en må lytte til lærernes stemme, dersom praksis skal fungere godt. Informanten trekker senere i intervjuet frem at det er særlig positivt at PPT er så mye tilstede ute i skolene og observerer klasseromssituasjonene i praksis. En annen informant understreker at tilstedeværelsen i skolene har gjort at det har blitt lettere å diskutere utfordringer med PPT, og at de har blitt en mer naturlig del av voksengruppa på skolen. På den ene siden viser uttalelsene hvordan tilstedeværelsen til PPT kan oppleves som «kinkig», fordi det utfordrer lærerrollen på nye måter. På den andre siden ser en hvordan PPTs nye tilstedeværelse i skolene oppleves som positivt. De nye rollene trenger altså ikke å bety at samarbeidet mellom aktørene vil svekkes, men krever at både PPT og aktører er tilpasningsdyktige.

Oppsummert kan en se at selv om de formelle rollene som PPT og lærer består, gjør systemlogikken at forventningene til aktørens roller. Dette endrer samspillet, og gjør at samarbeidet kan oppleves som utfordrende. Systemlogikkens krav til lærerrollen oppleves for enkelte av lærerne som nærmest uopnåelig. I den tidligere dynamikken mellom lærer og PPT var ansvaret mellom rollene klart fordelt: læreren hadde ansvar for ordinær undervisning, og PPT sørget for ressurser til spesialundervisning ved behov. I den nye dynamikken ser dette ut til å bli mer «flytende», og ansvaret for elevene med særlige utfordringer glir over i hverandre. Teorien om arbeidsplassjurisdiksjon viser hvordan dette kan være utfordrende, nettopp fordi arbeidsfordelingen blir udefinert, og at aktørene opplever behov for å beskytte

sin jurisdiksjon som fagpersoner. Innsikt og tilstedeværelse i hverandres arbeidssituasjon ser ut til å være både utfordrende og viktig for det videre samarbeidet.

5.2.3 Dekobling mellom midler og resultat?

Det er påpekt i teorikapittelet at det er rimelig å anta at det kan finnes flere dekoblinger i caset. Dekobling kan finnes mellom systemarbeidet PPT foreskriver (*retningslinjer*) og lærernes *praksis* i klasserommet. Dekobling kan også finnes mellom *midler* – systemarbeidet foreskrevet av PPT – og ønsket *resultat* – at alle elever skal inkluderes i klassemiljøet, og lykkes i klassefelleskapet (Indre Fosen kommune, 2019a). Det ser ut til at begge disse dekoblingene er tilstede i caset etter en styrking av systemlogikken på feltet. Jeg vil nå redegjøre for disse og konsekvensene av disse for samarbeidet.

I kommunen er det blant annet gitt retningslinjer for den nye måten å jobbe på gitt gjennom den nye veilederen for samarbeid med skolen (Indre Fosen kommune, 2019b). Selv om PPT standardiserer praksis med disse, kan de imidlertid ikke detaljstyre hva slags praksis som foregår i det enkelte klasserom fra dag til dag (*praksis*). Det er lærerens mandat. Dermed kan lærerne dekode sin praksis fra retningslinjene. Det er påpekt at slike dekoblinger kan være helt nødvendig for skolen som organisasjon, en naturlig følge av å skulle tilfredsstille flere krav som stilles til organisasjonen (Brunsson, 2003). Dekobling er ikke nødvendigvis negativt. Det er et verktøy for å forklare hvordan organisasjoner takler motstridende krav. Sitatet under viser hvordan denne informanten dekobler seg ved å holde på den «gamle tradisjonen»:

Vi har smågrupper, da. Lesekurs. Og det er det PPT som har rådet oss til. Men det er jo på grunn av den sammensetningen vi har, og vi har ganske mange elever med IOPer [individuelle opplæringsplaner] og enkeltvedtak, og. Sånn at jeg føler litt motsatt av deg igjen – at vi holder litt på den gamle tradisjonen om – og for å komme i mål og for å få læring og for å komme litt videre. Og vi har også todeling, da. Som gjør at vi kan være to kontaktlærere som underviser parallelt. Så vi kan ha norsk og norsk samtidig, men i to grupper.

Uttalelsen belyser flere interessante momenter. Det kommer ikke tydelig frem hva «den nye tradisjonen» er, men det er tydelig at oppdeling i grupper er noe som tilhører en «gammel tradisjon». Dette viser hvordan informanten dekobler sin praksis fra det en oppfatter at de nye retningslinjer for arbeidet foreskriver. I tillegg viser det hvordan informanten er med på å

konstituere hva logikkene dreier seg om. Et viktig poeng er at aktørenes oppfatninger ikke bare blir bestemt av logikkene – logikkene bestemmes også av aktørene. Oppfatningene aktørene har, er med på å konstituere logikkene gjennom sin tolkning av dem, slik blant Zilber har påpekt (2016, s. 142). Sitatet viser altså hvordan en informant er med på å konstituere at den nye praksisen ikke tillater undervisning i grupper, til tross for at PPT har rådet dem til å benytte seg av dette. Det kan synes å være noe usikkerhet rundt hvorvidt gruppeundervisning i seg selv er en uønsket praksis i systemlogikken. Dialog om slike dekoblinger som denne informanten gjør, hvor man samtidig definerer hva logikkene dreier seg om, kan være nyttig i den videre prosessen. Slik kan en bli bevisst på hvordan logikkene er forstått, tolket og operasjonalisert.

I Indre Fosen ser det særlig ut til å være en dekopling mellom systemlogikkens *midler* og *resultat* for flere av aktørene. Enkelte informanter er ikke overbevist om at systemarbeid og undervisning i klassen er relatert til et resultat som ivaretar både spesialundervisning og inkludering. For eksempel nevner en informant at de har «friske diskusjoner» med PPT om hva som er god inkludering:

Vi diskuterer friskt dette her med «hva er inkludering på alvor». Hvis vi har en elev som slettes ikke fungerer inne i klassen. (...) Er vedkommende da inkludert? Eller kan det nå være like inkludert om en hadde hatt litt alternativt opplegg, og så kommet og deltatt i gode stunder, inn (...) Det ideelle er at alle kan fungere godt i en stor gruppe, men det er noen som må gå en lenger vei før det føles greit.

Det er ikke uenighet om at inkludering er en viktig verdi, men sitatet viser at aktørene er uenige om hvordan dette oppnås. Flere informanter understreker at det gjerne er eleven selv som ønsker undervisning i mindre grupper, og at dette derfor praktiseres. Ifølge disse informantene er det i slike grupper at elevene opplever mestring og fremgang. En informant presiserer at: «Så lenge de på en måte ikke kjenner på at de ikke vil ut, så har vi tenkt at det ikke er ekskluderende». Det er altså *elevens opplevelse* som for denne informanten definerer hvorvidt gruppeundervisning er et godt middel i spesialundervisningen. Dermed er det store forskjeller i hva informantene oppfatter som gode midler. Det er altså for enkelte informanter en løs kobling mellom *midler* og *resultat*, som stemmer overens med Bromley og Powells teori (2012).

En kan se for seg at dette kan få ulike utfall. Aktørene kan eksplisitt gi uttrykk for at de ikke har tro på at midlene fører til ønsket resultat, og frikoble sin praksis fra PPTs retningslinjer. En kan også se for seg at aktørene *sier* at de følger retningslinjene, men i realiteten følger en annen praksis. Begge scenarioene vil i praksis innebære at aktørene benytter ulike logikker. Til tross for at det første scenarioet tilsynelatende skaper størst konflikt i samarbeidet, kan en argumentere for at dette også vil kunne skape konstruktiv debatt. Gjennom slik debatt vil de på sikt kunne utvikle en felles forståelse blant aktørene, som igjen kan sees som et ledd i å bygge tillit til PP-tjenesten (Fasting, 2015). I caset kan en se at det er gjort flere tiltak for å skape dialog og debatt. Kampanjearbeidet til Ungdomsrådet, #inkluderemere, kan sees som et viktig tiltak for å løfte debatten om inkludering og spesialundervisning. De opprettede nettverkene (både for spesped-koordinatorer og styrer- og skoleledernettsverk) gir arenaer for diskusjon på tvers av skoler og barnehager i kommunen. En kan argumentere for at disse tiltakene kan være med på å hindre en dekobling fra PPTs retningslinjer. Dersom aktørene oppfatter at retningslinjene gir gode *midler* for spesialundervisning, er det også sannsynlig at de vil følges i praksis.

For å oppsummere: Det er tydelig at flere av aktørene tilsynelatende ikke er trygge på midlene systemlogikken foreskriver. Dermed er det naturlig at det skjer dekoblinger – både av midler og resultat, og mellom retningslinjer og praksis i Indre Fosen. Det er imidlertid flere grep som kan gjøres for å hindre dette. Bevissthet og dialog er nevnt som viktig for å kunne forme en felles forståelse og operasjonalisering av logikkene. Videre er sterk styring et grep for å forhindre dekobling. Det organisatoriske grepet skoleeier og PPT gjør, når de styrker systemlogikken på feltet, tydeliggjør deres forståelse av spesialundervisning, og innfører en sterk styring av dette ovenfra. Selv om læreren kan ha autonomi til å gjennomføre undervisningen slik den selv ønsker, avhenger skolen av PPTs faglige ekspertise. De nye retningslinjene setter nye premisser for å få tilgang til denne ressursen. Det er naturlig å se på denne avhengigheten i lys av teorien om ressursavhengighet.

5.2.4 Ressursavhengighet fremmer og hemmer systemlogikken

Et funn fra intervjuene er at de to logikkene har ulike syn på ressursbruk (illustrert i «tabell 2: nøkkelord for logikker og kode-eksempler»). Mens individlogikkens praksis var å tildele ressurser til enkeltelever, er det en oppfatning at systemlogikken i større grad benytter ressursene til å jobbe med læreren og med klasseledelse. Teorien om ressursavhengighet kan brukes for å belyse hvordan en forsterket systemlogikk vil kunne påvirke det videre

samarbeidet. Som påpekt handler teorien om at organisasjoner vil søke å inngå transaksjoner og relasjoner for å opprettholde ressursene og tjenestene de har behov for (Aldrich & Pfeffer, 1976). Teorien kan belyse hvordan aktørene i Indre Fosen blir nødt til å endre praksis, uavhengig av sitt syn på logikkens ressursbruk.

Ut fra en individlogikk må en sakkyndig vurdering foreligge før rektor kan utløse midler til ekstraressurser i spesialundervisningen. Med en slik logikk har dermed lærerne virket å være svært ressursavhengige av PPT for videre økonomisk tildeling. Det er imidlertid påpekt at PPT ikke selv sitter på disse økonomiske ressursene, men den enkelte skole. En informant forteller om hvordan saksgangen rundt spesialundervisning ble praktisert for lang tid tilbake. Da gav et enkeltvedtak om spesialundervisning flere økonomiske ressurser til skolen fra fylket, øremerket den eleven som fikk enkeltvedtak. En annen informant forklarer at noen av enkeltvedtakene fra den tiden ikke ga spesialundervisning i praksis: «de konkluderte med at barnet har rett på spesialundervisning. Og allikevel, når de kom med tiltakene, så sier en at barnet skal følge klassens kompetansemål». Vedtaket ble i tilsynelatende ikke gitt for å tildele undervisning som fraviker ordinære kompetansemål (som definerer spesialundervisning), men for å sikre flere ansattressurser til skolen. Med en slik tenkning er det naturlig at en opplever at det er ordningen med enkeltvedtak som sikrer ressurser. Når den nye organiseringen ønsker å få ned antallet enkeltvedtak, er det dermed naturlig at enkelte opplever det som å miste ressurser. I dag er imidlertid beslutningene om ressursfordeling flyttet til rektor gjennom et rammefinansieringssystem. Det er skoleleders ansvar at ikke rammen overskrides. Fra oppvekstsjefens side er den nye organiseringen en realokkering av ressursene for spesialundervisning, for å gi et større læringsutbytte av ressursene.

En styrket systemlogikk innebærer at ressursene for spesialundervisning i større grad skal rettes mot hele elevgruppen. «Systematisk to-lærersystem i enkeltfag» er nevnt i veilederen fra PPT i Indre Fosen som ett av flere mulige tiltak for å tilpasse undervisningen (Indre Fosen kommune, 2019b, s. 26). Et slikt system innebærer at to lærere sammen har ansvar for undervisningen. Oppvekstsjef i Indre Fosen understreker i intervju at hvis et to-lærersystem skal fungere godt, er det viktig at to lærere sammen planlegger, gjennomfører og evaluerer undervisningen. En av lærerne kan gjerne ha spesialpedagogisk kompetanse, påpeker oppvekstsjef. Det ser imidlertid ikke ut til å være trygghet blant lærerne på at dette er et mulig tiltak å gjennomføre, med frykt for økonomien. En informant beskriver to-lærersystemet slik:

Så er det det at tanken rundt det å få ned spes[ial]undervisninga, og få (...) bredere normalitetsbegrep, og gjøre ting i klassen.. Det er tenkt at da skal vi prøve å ha ressurser til to-lærersystem, og hjelpe til på det viset isteden, men det vil jo ikke stå noe sted, om hvem som har behov for det to-lærersystemet, ikke sant. (...) Da er vi redd for at politikere eller ledelse eller hvem det skulle være da ser sitt snitt til å ta bort litt av dette budsjettet, sant. Fordi «vi trenger ikke det».

Sitatet illustrerer en frykt for at man med systemlogikken vil miste ressurser til å kunne differensiere undervisningen. Det er tydelig skepsis til hvorvidt økonomien i kommunen holder til den nye typen organisering. En informant omtaler dette som en kamp:

Fordi at jeg vet jo at det er fryktelig mye å gjøre på PPT-kontoret. Og jeg vet jo hvordan økonomien i kommunen er. Den er jo slett ikke god. (...) Så vi kjemper jo vår kamp. For å få – få gehør for at det er enkelte som trenger økt ressurstildeling og så videre.

Sitatet kan tolkes som at de skoleansatte ser det som sitt ansvar å sikre og kjempe for elevens ressurser, i en hardt presset kommuneøkonomi. En frykt for å miste ressurser er altså et argument for å dekke sin praksis fra PPTs retningslinjer. Selv om det er en mulig tolkning at skolene får «friere» bruk av ressurser med en systemlogikk, virker det ikke som at dette er inntrykket blant informantene. En informant uttrykker at skepsis til at ressurser vil bli prioritert til undervisningen, dersom en ikke har behov for spesialundervisning:

Man kunne jo ha satt inn en ekstra person og, uten at det er spes[ialundervisning], men det har man jo ikke på en måte økonomien til, eller det blir jo ikke prioritert hvis ikke ungene har noe spes[ialundervisnings]behov, da»

Sitatet viser en antakelse om at en ikke har økonomi til å sette inn flere ressurser, dersom en ikke har spesialundervisningsbehov. Sitatet viser at en ser muligheten for å sette inn en ekstra ressurs i klasserommet, men en er usikker på om dette er mulig i realiteten, av hensyn til økonomi. Ut fra sitatene kan en tolke det som at informantene nå opplever en ressursavhengighet til sakkyndig vurdering som verktøy. Dersom systemlogikken skal oppleves som sentral, blir ressursbruk en viktig suksessfaktor. Aktørene må oppleve at systemlogikkens *midler* (i form av systemtiltak) strekker til, også for å imøtekomme

ressursbehovet. Dersom aktørene i skolen opplever at de ikke mister ressurser, men at ressursene blir prioritert til klasserommet på andre måter gjennom systemtiltak, vil dette kunne styrke legitimiteten til logikken blant disse aktørene. Dersom lærerne i Indre Fosen ikke opplever at systemlogikkens midler er tilstrekkelige, er det naturlig at de vil dekode sin praksis, og fortsette «kampen for ressurser» på elevens vegne.

På den ene siden kan en ut fra teori om ressursavhengighet argumentere for at skolene nå blir *mindre* ressursavhengige av PPT som en «brekkstang» for tildeling av økonomiske ressurser. Systemlogikken åpner for at ytterligere ansattressurser kan settes inn i klasserommet (via et to-lærersystem) uten at det foreligger en sakkyndig vurdering fra PPT om behov for spesialundervisning. Systemlogikken gjør altså skolen mindre ressursavhengig av PPT, fordi den fører til en endret forståelse av når og hvordan slike ressurser kan tildeles av rektor. På den andre siden kan en argumentere for at skolene fortsatt er avhengige av PPTs kompetanse som veiledningsressurs. Skolen som organisasjon er også på denne måten avhengig av sine omgivelser, slik Aldrich & Pfeffer har påpekt (1976). Dersom de skal benytte denne kompetansen, er de nødt til å følge gjeldende retningslinjer – som nå presiserer at systemtiltak skal forsøkes, før en eventuelt går videre med sakkyndig vurdering. Slik gjør ressursavhengighet systemlogikken *mer* sentral for aktørene i skolen. Når organisasjoner avhenger av en spesifikk aktør, grunnet deres spesifikke ressurser, kan de som svare på kravene fra denne gruppen selv om de er imot den underliggende logikken til kravene (DiMaggio & Powell, 1983; Oliver, 1991; Pfeffer & Salanick, 1978 i Besharov & Smith 369-370).

For å oppsummere: Sitatene viser hvordan aktørenes avhengighet til PPTs ressurser både hemmer og fremmer systemlogikken. Tilsynelatende kan systemlogikken i teorien gjøre skolene mindre ressursavhengige av PPT i økonomiske vurderinger. Imidlertid er skolene fortsatt er avhengige av PPTs faglige ressurser. Skolene er nødt til å prøve systemtiltak før individtiltak ved ønske om råd og hjelp fra PPT. Slik fungerer ressursavhengigheten til PPTs fagekspertise som en fremmer for systemlogikken. Imidlertid uttrykker flere informanter en frykt for å miste ressurser til spesialundervisning. Tilsynelatende opplever flere informanter en ressursavhengighet til sakkyndig vurdering som verktøy. Når systemlogikken legger opp til at en skal benytte mindre slike ressurser, blir det for flere informanter vanskelig å akseptere systemlogikkens midler. Tanken om ressursavhengighet blir på denne måten en hemmer for systemlogikken. Dersom en forsterket systemlogikk ikke skal føre til konflikt mellom

aktørene, blir det viktig at en opplever at systemlogikkens *midler* (i form av systemtiltak) strekker til – også for å ivareta ressursbehovet.

5.2.5 Mulige konsekvenser av samspillet mellom logikker

I de siste underkapitlene er det vist hvordan aktørene opplever relevansen av en styrket systemlogikk ulikt. De ser dermed ut til å dekkle sin praksis fra hverandre i noen grad. Men hva blir konsekvensen av at aktørene opererer med ulike logikker, for samarbeidet mellom dem? Jeg vil nå trekke inn Besharov og Smiths (2014) rammeverk for samspill mellom logikker, for å drøfte hva det videre samspillet mellom disse logikkene vil kunne ha å si for aktørenes samarbeid framover. Som redegjort for i teorikapittelet gir teorien fire idealtyper av utfall for samspillet mellom logikker: at de blir *omstridt* («contested»), *fremmedgjorte* («estranged»), *på linje* («aligned») eller *dominerende* («dominant») i samspill med hverandre (Besharov & Smith, 2014, s. 371). Jeg vil nå drøfte samspillet mellom de to logikkene i lys av Besharov & Smiths (2014) fire idealtyper.

Begge logikker kan sies å utgjøre kjernen til organisatorisk funksjon i PPT. De får dermed høy sentralitet i Besharov og Smiths rammeverk (2014, s. 371). Et gjennomgående inntrykk fra intervjuene er at de to logikkene gir motstridende beskrivelser for handling. Som illustrert i forskningsspørsmål 1 har de to logikkene ulike antakelser om ressursbruk, og syn på inkludering. Dette tilsier at logikkene på nåværende tidspunkt blir *omstridt*. Mangel på tydelig hierarki mellom logikkene, og uforenelige tilnærminger til kjernefunksjonelle spørsmål, var det Besharov og Smith trakk frem i sitt eksempel hvor logikkene ble *omstridt* og førte til stor konflikt (2014, s. 372). Vil dette være en sannsynlig konsekvens for samarbeidet i Indre Fosen? Det virker som at PPT oppfatter et klart hierarki mellom system- og individlogikken, men det ser ut til at aktører i skolene i større grad forholder seg til en individlogikk. Dersom enkelte av aktørene i Indre Fosen følger en systemlogikk for sitt arbeid med spesialundervisning, og andre følger en individlogikk, vil det dermed i teorien kunne oppstå konflikt mellom aktørene. I Besharov og Smiths eksempel om BancoSol ble det trukket frem hvordan konflikten resulterte i at flere av de ansatte sluttet i bedriften grunnet uoversenstemmelsene (Besharov og Smith, 2014, s. 372). Dersom aktørene i skole og PPT ikke enes om hvilken logikk som skal gjelde for spesialundervisningen, er det ikke utenkelig at slike uoverensstemmelser av kan få konsekvenser, som for eksempel at ansatte slutter. Dette vil følgelig ikke være positivt for samarbeidet mellom PPT og skole. Imidlertid er det ingen aktører som har gitt uttrykk for at konfliktnivået er på et nivå hvor en vurderer dette

som et alternativ. Et scenario hvor ansatte slutter som følge av omstridte logikker blir dermed hypotetisk.

Et annet mulig samspill er at logikkene vil bli *fremmedgjorte* («estranged»). I dette scenarioet vil aktørene gjerne ha ulike mål, og ulike måter å nå målene. Som et resultat opplever disse organisasjonene mindre usikkerhet om hvilke logikker som leder organisatorisk handling, men de må fortsatt kjempe mot en eller flere logikker som er på kant med den dominerende (Besharov & Smith, 2014, s. 372). Det virker som et mulig scenario i Indre Fosen. Flere sitater tyder på at systemlogikken vil kunne lykkes i å etablere seg som den rådende logikken for spesialundervisning. Dersom aktørene blir overbevist om at systemlogikkens ressursbruk er hensiktsmessig, vil en kanskje oppleve at individlogikkens fokus på sakkyndig vurdering blir noe mindre sentral for PPTs kjernefunksjon. Dette vil kunne gi individlogikken en mer perifer posisjon. At aktørene likevel vil oppleve at de må «kjempe» mot andre logikker i enkelte tilfeller, virker sannsynlig. Dette betyr ikke nødvendigvis at samarbeidet mellom aktørene vil svekkes. At for eksempel lærerne løser utfordringer på en måte, og PPT på en annen, trenger ikke å være problematisk. Imidlertid vil det ikke være et godt grunnlag for samarbeid dersom aktørene opplever at denne «kampen» mot logikker gjør at en motarbeider hverandre. Det ser ut til at PPT i Indre Fosen forsøker å forhindre slik «kamp», ved å tydeliggjøre hierarkiet mellom system- og individlogikk i kommunen. Gjennom veilederen for samarbeid med skole, gir de en tydelig prioritering av at systemtiltak skal iverksettes, før det deretter vurderes behov for individuelle tiltak. Et slikt hierarki mellom logikkene ser foreløpig ut til å balansere forholdet mellom de to. Sammen med en overbevisning om systemlogikkens *midler* kan dette sannsynligvis gjøre at systemlogikken kan bevege seg fra å være *omstridt*, til en *fremmedgjort* posisjon. Slik vil en også kunne bedre samarbeidsklimaet i noen grad.

Et tredje mulig scenario for spillet mellom logikker, er at de eksisterer *på linje*: høy kompatibilitet gjør at aktørene trekker på logikker som gir konsistente implikasjoner for organisasjonens handling. Som et resultat er kjernen av organisasjonen samlet, og reflekterer mål, verdier, identiteter og praksis fra flere logikker (Besharov & Smith, 2014, s. 373). Dette vil naturlig nok kunne virke positivt for samarbeidet mellom aktørene, slik at de kan trekke i samme retning for spesialundervisningen. Slik PPT i Indre Fosen beskriver ønsket praksis er det mulig å tolke det som at de ønsker en slik situasjon. De ønsker systemlogikkens verdier, antakelser og syn – men også å ta med seg enkelte verktøy fra individlogikken (den materielle

praksisen med enkeltvedtak og spesialundervisning en-til-en), og benytte disse i spesielle tilfeller. Med en slik løsning er det mulig å se for seg at de to eksisterer *på linje*, eller vil kunne utvikle seg til en slags hybridlogikk av de to. En av hindringene for at logikkene skal oppnå en slik posisjon, er ulike syn på inkludering. Som tidligere nevnt, trekker en informant frem at de har «friske diskusjoner» mellom aktørene om hva som er god inkludering. Dersom individlogikken og systemlogikken skal kunne eksistere *på linje*, må logikkene i større grad enes om hva som er god inkludering. En informant kommuniserer at holdningen til inkludering trenger tid til å omstilles: «vi er enige i målet, men vi er uenige i hvor fort man skal komme dit. Vi tenker at kanskje det er en vei å gå, før man kommer så langt». Informanten argumenterer videre for viktigheten av at en kan ta en elev ut for «alternativt opplegg», mens man omstiller tankegangen. I beskrivelsen av kompatibilitet mellom logikker er det påpekt at inkonsistens rundt målet er mer utfordrende enn inkonsistens rundt midlene (Besharov & Smith, 2014, s. 367). En situasjon hvor aktørenes logikker er samstemte rundt handling for inkludering er altså ifølge denne informanten ikke umulig – men det vil ta tid å komme seg dit.

Et fjerde alternativ som Besharov og Smith (2014) påpeker, er at en av logikkene oppfattes som *dominerende*. I et slikt tilfelle er en av logikkene gitt en dominerende posisjon, og en unngår dermed konflikt. En kan se for seg at dette vil være mulig dersom systemlogikken får dominere tenkningen om spesialundervisning i Indre Fosen. Dette ser ut til å være utfordrende å få til, fordi PPTs mandat blant annet innebærer å ivareta de individuelle rettighetene til spesialundervisning, som i stor grad knyttes til en individlogikk. En mulighet for å ensrette PPTs logikk i større grad kunne ha vært å fjerne den individuelle rettigheten til spesialundervisning, slik det blant annet er foreslått av Nordahl (2018). Et slikt forslag har imidlertid ikke blitt fulgt opp i Meld. St. 6 (Kunnskapsdepartementet, 2019). Retten til spesialundervisning er dermed fortsatt sentral for PPTs arbeid, og individlogikkens fokus på dette vil dermed kunne oppleves som sentral for spesialundervisningen. Dermed blir en dominerende systemlogikk lite sannsynlig i Indre Fosens nære fremtid, med mindre en lykkes i å inkludere retten til spesialundervisning som et naturlig verktøy av systemlogikken. Dette ligner løsningen som skisseres i kapitlet om logikker *på linje*. En slik situasjon vil kunne være positivt for samarbeidet, da en unngår logikker med motstridende beskrivelser for handling.

Det er nå belyst flere mulige utfall av samspillet mellom logikker i Indre Fosen, på bakgrunn av Besharov og Smiths (2014) teori. Det overordnede forskningsspørsmålet i kapittelet har vært hva som er mulige konsekvenser av en forsterket systemlogikk for videre samarbeid mellom skole og PPT. Det er nå naturlig å gjøre en overordnet oppsummering av dette. Kapittelet har vist at til tross for at endringene fører til en standardisering av praksis i form av nye retningslinjer, betyr det ikke at dette skjer i praksis. Aktørenes roller endres som følge av en forsterket systemlogikk, men de videre konsekvensene er ennå uklare. På nåværende tidspunkt blir logikkene blir *omstridt*, fordi de gir motstridende beskrivelser for handling. Dersom logikkene skal kunne eksistere *på linje*, må de endre sine ulike syn på inkludering, og bruk av ressurser. Disse motsetningene kan potensielt gi stor konflikt, og gjøre samarbeidet mellom aktørene utfordrende. Imidlertid ser en slik konflikt ut til å dempes av et klart hierarki mellom logikkene gitt fra PPT og skoleeier. Dette ser ut til å kunne bevege logikkene til en posisjon som *fremmedgjorte*, og bedre samarbeidsklimaet i noen grad. En ideell situasjon for samarbeidet vil imidlertid være at en opplever at logikkene gir samstemte beskrivelser for handling. Hvorvidt de to logikkene vil kunne eksistere som en slags hybridlogikk *på linje*, eller en situasjon med systemlogikken som *dominerende*, vil kunne avgjøres av hvordan logikkene videre fortolkes og operasjonaliseres.

6. Konklusjon

Denne masteroppgaven har tatt for seg omorganisering av PPT i Indre Fosen kommune. Gjennom dybde- og fokusgruppeintervjuer, supplert med dokumentanalyse, har jeg søkt å belyse denne endringsprosessen gjennom problemstillingen: *Hvordan kan dreining i institusjonelle logikker om spesialundervisning påvirke samarbeidet mellom skole og PPT?* Jeg vil i det følgende oppsummere hva som er belyst gjennom de to forskningsspørsmålene, og med bakgrunn i dette konkludere problemstillingen.

Forskningsspørsmål 1 har spurt: *Hvilke institusjonelle logikker kommer til uttrykk hos aktører i skole og PPT i Indre Fosen kommune i forbindelse med endringer i spesialundervisning?* Logikkene er identifisert gjennom Thornton & Ocasios (2008) definisjon av institusjonelle logikker, ved å identifisere materielle praksiser, antakelser, verdier, syn og regler. Jeg har identifisert to institusjonelle logikker for spesialundervisning: en systemlogikk og en individlogikk. De to er identifisert gjennom analyse av intervjuer med aktører i PPT og skole i

Indre Fosen. Individlogikken i kommunen preges av fokus på utredning og testing, tildeling av ressurser, ivaretagelse av rettigheter og sakkyndig vurdering for enkeltvedtak som et sentralt verktøy. Systemlogikken i kommunen preges av fokus på undervisningspraksis, forebyggende arbeid, veiledning av læreren og inkludering i det ordinære læringsmiljøet. PPTs organisasjonsendringer fører med seg en dreining mot en mer systemrettet logikk i kommunen. Det presiseres at systemlogikken ikke er en ny logikk, men at dreiningen innebærer en endring i styrkeforholdet mellom individlogikken og systemlogikken i kommunen. Gjennom dokumentanalyse er det vist hvordan disse også synes i lokale dokumenter. Skillet mellom system- og individ har i tillegg preget den nasjonale debatten. Systemlogikken i Indre Fosen ligner det Jortveit et al. (2019) beskriver som den «svenske» forståelse av spesialundervisning. En slik forståelse ser i større grad på rammefaktorene for undervisningen, enn på elevens feil og mangler. Færre er foreløpig av slik oppfatning i Norge (Jortveit, 2019). Dette resonnerer godt med funn av hvordan en slik dreining blir mottatt i denne studien: Både PPT og flere informanter i skolene synes det er positivt med mer systemarbeid. Andre informanter i skolene er imidlertid skeptiske og kritiske til systemlogikkens midler, med utgangspunkt i en individlogikk.

Forskningsspørsmål 2 har spurt: *Hva er mulige konsekvenser av en forsterket systemlogikk for videre samarbeid mellom skole og PPT?* Fire funn fra dataene har strukturert de fire første delkapitlene i analysen, og kan oppsummeres slik: 1) en forsterket systemlogikk standardiserer praksis på feltet, 2) aktørenes roller endres som følge av dette, 3) enkelte opplever dekobling mellom systemlogikkens midler og resultat, og 4) skolenes ressursavhengighet til PPT både hemmer og fremmer systemlogikken. I et femte delkapittel er det belyst mulige utfall av det videre samspillet mellom logikker for samarbeidet.

Delkapittel 1 har påpekt at til tross for at omorganiseringen har en klar standardiserende effekt innenfor feltet, er det ikke en garanti for lik praksis blant aktørene. Delkapittel 2 om roller har vist hvordan aktørenes roller med systemlogikken ikke «utfyller» hverandre på samme måte som før. I lys av teori om arbeidsplassjurisdiksjon er det vist hvordan dette kan være utfordrende for samarbeid aktørene imellom. Endring i rollene trenger imidlertid ikke å bety at samarbeidet mellom aktørene vil svekkes. Innsikt og tilstedeværelse i hverandres arbeidssituasjon ser ut til å være både utfordrende og viktig for det videre samarbeidet. Delkapittel 3 om dekobling har vist at enkelte aktører opplever dekobling mellom systemlogikkens *midler* og *resultat*, som kan gjøre at de løskobler sin *praksis* fra

retningslinjene. Det er påpekt at løskobling fra de spesifiserte retningslinjene ikke trenger å være negativt. Dialog om årsakene til dekobling kan imidlertid være nyttig for å forstå hvordan logikkene er forstått og operasjonalisert. Delkapittel 4 om ressursavhengighet har belyst at skolen bare har mulighet til å gjøre dekobling av praksis til en viss grad, grunnet sin ressursavhengighet av PPTs ekspertise. Slik fungerer ressursavhengighet som en fremmer av systemlogikken. Flere informanter opplever imidlertid en ressursavhengighet til sakkyndig vurdering som verktøy. Slik hemmer ressursavhengigheten systemlogikken. Dersom en forsterket systemlogikk ikke skal føre til konflikt mellom aktørene, blir det viktig at en opplever at systemlogikkens *midler* (i form av systemtiltak) strekker til – også for å ivareta ressursbehovet.

I delkapittel 5 er Besharov og Smiths rammeverk (2014) benyttet for å drøfte mulige utfall av samspeillet mellom individlogikken og systemlogikken i Indre Fosens spesialundervisning. Fire ulike utfall av samspeillet er belyst: *omstridt*, *dominerende*, *fremmedgjort* eller *på linje*. På nåværende tidspunkt oppleves logikkene *omstridt*. Det klare hierarkiet mellom de to logikkene i PPTs veileder er tilsynelatende med på å forhindre større konflikt i samarbeidet om spesialundervisningen. Hvorvidt systemlogikken videre kan oppleves *omstridt*, *dominerende*, *fremmedgjort* eller *på linje* med systemlogikken i fremtiden, vil avhenge av hvordan de to logikkene videre fortolkes og operasjonaliseres.

Oppsummert viser analysen av forskningsspørsmål 2 at en forsterket systemlogikk potensielt kan resultere i et styrket samarbeid mellom PPT og skole, men også kan gi konflikt i samarbeidet. At logikken foreløpig ser ut til å være *omstridt* i møte med individlogikken, kan skape konflikt i samarbeidet. Hvis den sterke organisasjonsstyringen skal resultere i at aktørene trekker i samme retning, vil det være nyttig å gjøre en tilpasning i logikkene til en posisjon hvor de i mindre grad gir motstridende beskrivelser for handling. Dialog som bygger en felles forståelse omkring hverdagsutfordringer, rundt nettopp konkrete eksempler som inkludering og ressursbruk, vil være viktig for å fremme en konstruktiv organisasjonsutvikling – slik blant annet Fasting (2015) har belyst. Fordi kommunen nå står midt i endringsprosessen som også tydelig fokuserer på å skape en felles forståelse av inkludering, er det grunn til optimisme på Indre Fosens vegne. Gjennom dialog, bevissthet om ulike oppfattelser, og å søke felles forståelser, vil de kunne sørge for at prosessen som følger av en forsterket systemlogikk, kan styrke samarbeidet.

Problemstillingen i denne oppgaven har vært: *Hvordan kan dreining i institusjonelle logikker om spesialundervisning påvirke samarbeidet mellom skole og PPT?* På bakgrunn av analysen av de forskningsspørsmålene er det nå mulig å konkludere hovedproblemstillingen. Analysen viser at dreining i institusjonelle logikker gjør at samarbeidet mellom skole og PPT både kan styrkes og svekkes. Dreining i logikk kan skape konflikt når to logikker, som begge ansees som sentrale, gir motstridende beskrivelser for handling. Slik kan en dreining i institusjonelle logikker svekke samarbeidet. Dersom logikkene gir mer konsistente beskrivelser for handling, vil en i større grad kunne sikre at aktører med ulike logikker likevel kan trekke i samme retning. Dette kan skje ved at en logikk *dominerer*, eller at flere oppleves som å være *på linje*. Slik kan dreining i logikker styrke samarbeidet. De videre konsekvensene av samspillet mellom logikker vil avhenge av dialog mellom aktørene, for hvordan logikkene oppfattes og praktiseres i samspill.

Nyinstitutionell teori og kunnskap om institusjonelle logikker er et nyttig rammeverk for å forstå hva endringene i en organisasjon som PPT betyr for resten av oppvekstfeltet. Å benytte deler av rammeverket til Besharov og Smith (2014) har vært for å beskrive *ulike måter* logikker samspiller i organisasjoner, og ikke bare hvorvidt det *er* flere logikker i organisasjonen (Besharov & Smith, 2014, s. 365). Det er rimelig å anta at oppvekstfeltet stadig vil preges av flere logikker. Dette rammeverket gir en systematisk måte å snakke om dette samspillet på. Det er påpekt at jeg kun har benyttet en del av rammeverket til Besharov og Smith (2014). Rammeverket gir også mulighet for å analysere drivere for kompatibilitet og sentralitet, noe som ikke er analysert i denne oppgaven. En slik analyse kombinert med intervju av flere informanter på ledernivå (som for eksempel rektor), kan gi interessant kunnskap om deres mulighet til å påvirke samspill mellom logikker i en slik endringsprosess. En annen relevant kritikk av denne studien er at endringsprosessen ikke er studert over lengre tid. En oppfølgingsstudie av videre konsekvenser, eller å følge endringsprosessen over lengre tid vil kunne gi ytterligere innsikt i endringsdynamikken.

Caset er spesifikt for Indre Fosen kommune, og kan ikke uten videre generaliseres. Likevel er det rimelig å anta at lignende utfordringer – og muligheter – vil kunne oppstå ved omorganisering av PPT i andre kommuner. Linjene som legges i Meld. St. 6 (Kunnskapsdepartementet, 2019) legger til rette for at lignende organisasjonsendringer vil kunne finne sted i flere kommuner i nær fremtid. Denne oppgaven har vist at innsikt i institusjonelle logikker, og forholdet mellom dem, er viktig for å kunne sikre at en endring i

retningslinjer også fører til endring i praksis. Slik kan en også nærme seg en samstemt felles forståelse, som sammen med tilgjengelighet og faglighet er viktige elementer for PPT i merkevarebygging av tjenesten som en utviklings- og endringsaktør ved skoler (Fasting, 2015, s. 54). Indre Fosen kan i så måte tjene som et eksempel, og bidra med nyttige læringspunkter, til kommuner som står overfor lignende organisasjonsendringer.

7. Kildeliste

- Abbott, A. (1988). *The system of professions: An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Aldrich, H. E., & Pfeffer, J. (1976). Environments of organizations. *Annual Review of Sociology* 2, 79-105 <https://doi.org/10.1146/annurev.so.02.080176.000455>
- Alford, R. R., & Friedland, R. (1985). *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bahmann, K., & Haug, P. (2006). *Forskning om tilpasset opplæring. Forskningsrapport nr. 62*. Hentet fra:
https://www.udir.no/globalassets/upload/forskning/5/tilpasset_opplaring.pdf.
- Battilana, J., & Dorado, S. (2010). Building sustainable hybrid organizations: The case of commercial microfinance organizations. *Academy of Management Journal* 53 (6), 1419– 1440 <https://www.jstor.org/stable/29780265>.
- Besharov, M., & Smith, W. (2014). Multiple institutional logics in organizations: Explaining their varied nature and implications. *Academy of Management Review*, 39 (3) 364-381 <http://dx.doi.org/10.5465/amr.2011.0431>.
- Binder, A. (2007). For love and money: Organizations' creative responses to multiple environmental logics. *Theory and Society*, 36, 547–571 [10.1007/s11186-007-9045-x](https://doi.org/10.1007/s11186-007-9045-x)
- Bromley, P., & Powell, W. W. (2012). From Smoke and Mirrors to Walking the Talk: Decoupling in the Contemporary World. *The Academy of Management Annals* 6(1), 483-530 <https://doi.org/10.1080/19416520.2012.684462>
- Brunsson, N. (2003). Organization and Inconsistent Norms & Ch. 2: The Political Organization Principle. I N. Brunsson, *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations* (s. 1-39). Copenhagen Business School Press.
- Byrkjeflot, H. (2012). Omdømmehåndtering – drivkrefter, kritikk og paradokser. *Offentlig Förvaltning: Scandinavian Journal of Public Administration, Vol. 14 (1-2)*, 3-24 <http://ojs.ub.gu.se/ojs/index.php/sjpa/article/view/956/839>
- Cameron, D. L. (2016). Too Much or Not Enough? an Examination of Special Education Provision and School District Leaders' Perceptions of Current Needs and Common Approaches. *British Journal of Special Education* 43 (1), 22–38 <https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.1111/1467-8578.12121>.

- Caspersen, J., & Wendelborg, C. (2019). *Skolen vår!* Oslo: Capellen Damm.
- Caspersen, J., Buland, T., Hermstad, I. H., & Røe, M. (2020). *På vei mot inkludering? Delrapport 2 fra evalueringen av modellutprøvingen Inkludering på alvor.* Trondheim: NTNU Samfunnsforskning. Publiseres våren 2020.
- Caspersen, J., Buland, T., Valenta, M., & Tøssebro, J. (2019). *Inkludering på alvor? Delrapport 1 fra evalueringen av modellutprøvingen Inkludering på alvor.* NTNU Samfunnsforskning. Hentet fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/inkludering-pa-alvor/>
- Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora [NESH] (2016, 27. april). *Hensyn til personer (5-18)* Hentet fra: <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/b.-hensyn-til-personer-5---18/>
- Dent, E. B., & Goldberg, S. G. (1999). Challenging “Resistance to Change”. *The Journal of Applied Behavioral Science* 35 (1), 25-41 <https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.1177/0021886399351003>.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2) 147-160 <https://www.jstor.org/stable/2095101>.
- Dunn, M., & Jones, C. (2010). Institutional Logics and Institutional Pluralism: The Contestation of Care and Science Logics in Medical Education, 1967–2005. *Administrative Science Quarterly*, 55 (1), 114-149. <https://doi.org/10.2189/asqu.2010.55.1.114>
- Egge, H. J., & Alisubh, T. (2019, 30. september). *Foreldre bekymra etter at kommune kutter kraftig i spesialundervisninga.* Hentet fra: <https://www.nrk.no/trondelag/foreldre-bekymra-etter-at-kommune-kutter-kraftig-i-spesialundervisninga-1.14720192>
- Eriksen (2017). Fra PPT til pedagogisk tjeneste. *Psykologi i kommunen* (4). <http://www.fpkf.no/tidsskrift/psykologi-i-kommunen-4-2017/Eriksen-Fra-PPT-til-Pedagogisk-tjeneste.pdf>
- Eriksson-Zetterquist, U. (2009). *Institutionell teori. Ideer, moden, forandring.* Malmö: Liber.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A., & Woll, K. (2014). Kap. 12 Institusjonell teori. In U. Eriksson-Zetterquist, T. Kalling, A. Styhre, & K. Woll, *Organisasjonsteori* (s. 245-264). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Fasting. (2015). PP-tjenesten en merkevare? om tolkningsfellesskap og PP-tjenestens rolle i barnehager og skoler. *Psykologi i kommunen*, 53-62.

- <http://www.fpkf.no/tidsskrift/psykologi-i-kommunen-6-2015/Rolf-B.-Fasting-6-2015.pdf>
- Fasting, R. B. (2018). *Pedagogisk systemarbeid. Endringsarbeid og organisasjonsutvikling i skolen og PP-tjenesten*. Oslo: Cappelen Damm.
- Finnøy, L. M. (2019, 9. november). *Hjelp barna nå og spar penger senere*. Hentet fra <https://www.bladet.no/nyheter/2019/11/09/Hjelp-barna-na-og-spar-penger-senere-20315992.ece>
- Fligstein, N. (2001). Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory* 19 (2), 105-125 <https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.1111/0735-2751.00132>.
- Ford, J. D., Ford, L. W., & D'Amelio, A. (2008). Resistance to change: The rest of the story. *Academy of Management Review*, 33 (2) , 362— 377. <https://doi.org/10.5465/amr.2008.31193235>
- Friedland, R., & Alford, R. R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (s. 232-263). Chicago: University of Chicago Press.
- Greenwood R., Oliver, C., Sahlin, K., & R., S. (2008). Introduction. In R. Greenwood, O. C., S. R., & K. Sahlin, *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (s. 1-36).
- Indre Fosen kommune (2017a). *Organisering av pedagogisk-psykologisk tjeneste i Indre Fosen kommune fra 1.1.2018. Saksframlegg*. Hentet fra: <http://einnsyn.fosendrift.no/indrefosen/RegistryEntry/ShowDocument?registryEntryId=17&documentId=61>
- Indre Fosen kommune (2017b). *Pedagogisk-psykologisk tjeneste i Indre Fosen. Organisering av PP-tjenesten i Indre Fosen kommune fra 1.1.2018*. Hentet fra: <http://einnsyn.fosendrift.no/indrefosen/registryentry/ShowDocument?registryEntryId=17&documentId=62>
- Indre Fosen kommune (2019a). *Modellkommuneprosjekt Inkludering på alvor. Prosjektplan for Indre Fosen kommune. Versjon 3.0*. Hentet fra: https://www.indrefosen.kommune.no/_f/p1/i26901357-b919-4827-99dc-e35cfl1d289b2/prosjektplan-versjon-30-modellkommuneprosjekt-inkludering-pa-alvor-20082019-1.pdf
- Indre Fosen kommune (2019b). Modell for samhandling mellom skolene og PPT versjon 3.0. Upublisert materiale.

- Iversen, J. M., & Bonesrønning, H. (2019). Kan kommunale skoleeiere bidra til bedre undervisning for elever som strever? I J. Caspersen, & C. Wendelborg, *Skolen vår!* (s. 229-249). Oslo: Gyldendal.
- Jay, J. (2013). Navigating paradox as a mechanism of change and innovation in hybrid organizations. *Academy of Management Journal*, 56 (1), 137–159 <https://www-jstor-org.ezproxy.uio.no/stable/23414348>
- Jortveit, M., Tveit, A. D., Cameron, D. L., & Lindqvist, G. (2019, 11 21). A comparative study of Norwegian and Swedish special educators' beliefs and practices. *European Journal of Special Needs Education*, <https://doi.org/10.1080/08856257.2019.1689716>
- Kraatz, M., & Block, E. (2008). Organizational implications of institutional pluralism. I R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby, *The Sage Handbook of organizational institutionalism* (s. 243–275.). London: Sage.
- Kunnskapsdepartementet (2019). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. (Meld St. nr 6 (2019-2020)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Meld-st.-6-20192020/id2677025/>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det Kvalitative Forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kvistum, I. (2018, 23. september). *Massivt forsvar for retten til spesialundervisning*. Hentet fra <https://www.handikapnytt.no/massivt-forsvar-for-retten-til-spesialundervisning/>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in organizations*. Universitetsforlaget .
- March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- McPherson, C. M., & Sauder, M. (2013). Logics in action: Managing institutional complexity in a drug court. *Administrative Science Quarterly*, 58 (2), 165–196 [10.1177/0001839213486447](https://doi.org/10.1177/0001839213486447) asq.sagepub.com.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations. Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363 <https://www.jstor.org/stable/2778293>.
- Meyer, W. J., & Bromley, P. (2013). The Worldwide Expansion of “Organization”. *Sociological Theory* 31(4), 366 –389 <https://doi.org/10.1177/0735275113513264>
- Mjåland, K. (2008). *Logikker, aktører og myndighetsstrukturer. En institusjonell analyse av rusfeltet etter rusreformen*. (Masteroppgave, Universitetet i Bergen). Hentet fra: http://dspace.uib.no/bitstream/handle/1956/3046/Masterthesis_Mjaland.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

- Nordahl. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Hentet fra:
<https://nettsteder.regjeringen.no/inkludering-barn-unge/files/2018/04/INKLUDERENDE-FELLESSKAP-FOR-BARN-OG-UNGE-til-publisering-04.04.18.pdf>
- Norwich, B. (2002). Education, Inclusion and Individual Differences: Recognising and Resolving Dilemmas. *British Journal of Educational Studies*, 50 (4) 482-502
<https://doi.org/10.1111/1467-8527.t01-1-00215> .
- NOU 2003: 16 (2003). *I første rekke— Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-16/id147077/>
- NOU 2019: 23 (2019). *Ny opplæringslov*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2682434/>
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *The Academy of Management Review Vol. 16, (1)*, 145-179 <https://www.jstor.org/stable/25861>.
- Oliver, M. (1990). *The Politics of Disablement*. Basingstoke: Macmillan.
- Oterholm, I. (2018). Barnevernet og Nav – ulike institusjonelle logikker. *Fontene forskning 11(2)*, 4-17 Hentet fra: <https://fonteneforskning.no/pdf-15.73746.0.3.fb94d9459f>.
- Overland, T. (2015). *Tilpasset opplæring – inkludering og fellesskap*. Hentet fra udir.no:
<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/inkludering-og-fellesskap/>
- Overland, T. (2015, 9 8). *To perspektiver på tilpasset opplæring*. Hentet fra
<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/inkludering-og-fellesskap/>
- Pache, A., & Santos, F. (2010). *Inside the hybrid organization: An organizational level view of responses to conflicting institutional demands*. Research Center ESSEC Working Paper 1101, <https://hal-essec.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/593724/filename/WP1101.pdf>
- Persson, B. (2003). Exclusive and Inclusive Discourses in Special Education Research and Policy in Sweden. *International Journal of Inclusive Education 7 (3)*, 271–280
<https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.1080/1360311032000108885>.
- Reay, T. R., & Hinings, C. R. (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization Studies 30*, 629-652
<https://doiorg.ezproxy.uio.no/10.1177/0170840609104803>.
- Schermerhorn, J. R. (1989). *Management for productivity (3rd ed.)*. New York: John Wiley.
- Scott, R. (1987). The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly, Vol. 32, No. 4*, 493-511 <https://www-jstor-org.ezproxy.uio.no/stable/2392880>.

- Scott, R. W. (2013). Ch. 3: Crafting an Analytical Framework I: Three Pillars of Institutions & ch 4: Crafting an Analytical Framework II: LOGics, Agency, Carriers and Levels. I R. W. Scott, *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities* (s. 55-85, 87-112). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. New York: Harper & Row.
- Selznick, P. (1996). Institutionalism 'Old' and 'New'. *Administrative Science Quarterly* 41(2), 270-277 <https://www.jstor.org/stable/2393719>.
- Skirbekk. (2014, 3. mars). *Idealtipe*. Hentet fra: <https://snl.no/idealtipe>
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thomas, R., & Hardy, C. (2011). Reframing resistance to organizational change. *Scandinavian Journal of Management Vol.27(3)*, 322-331.
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. I R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin, *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (s. 99-130). London: Sage.
- Tjora, A. (2012). Kap. 5: analyse av kvalitative data. In A. Tjora, *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (s. 174-195). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tracey, P., Phillips, N., & Jarvis, O. (2011). Bridging institutional entrepreneurship and the creation of new organizational forms: A multilevel model. *Organization Science*, 22, 60–80 <https://doi.org/10.1287/orsc.1090.0522>
- Utdanning.no. (2019, 6. august). *Pedagogisk-psykologisk rådgiver (PP-rådgiver)*. Hentet fra: https://utdanning.no/yrker/beskrivelse/pedagogisk-psykologisk_radgiver_pp-radgiver#utdanning
- Utdanningsdirektoratet. (2014, 6. mars). *Veilederen Spesialundervisning*. Utdanningsdirektoratet. Hentet fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/Fasene-i-saksgangen/>.
- Utdanningsdirektoratet. (2017, 29. august). *Hva gjør PP-tjenesten?* Hentet fra: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/hva-gjor-pp-tjenesten/>
- Utdanningsdirektoratet. (2018, 21. mars). *PPT og spesialundervisning – rettigheter*. Hentet fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/spesialundervisning---til-deg-som-er-forelder/>

- Utdanningsnytt. (2005, 21. november). *Grunnskolen timetallsutvikling*. Hentet fra:
<https://www.utdanningsnytt.no/grunnskolen-timetallsutvikling/161113>
- Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 1-19 <https://www-jstor-org.ezproxy.uio.no/stable/2391875>.
- Wendelborg, C., Kittelsaa, A., Caspersen, J., & Kongsvik, T. (2017). *Rett til spesialundervisning eller rett til deltakelse? Faktorer som påvirker ekskludering og inkludering i skolen*. Hentet fra:
<https://samforsk.no/Publikasjoner/2017/Rapport%20Rett%20til%20spesialundervisning%20eller%20rett%20til%20deltakelse%2019%20juni%20WEB.pdf>: NTNU Samfunnsforskning.
- Zilber, B. T. (2016). How Institutional Logics Matter: A Bottom-Up Exploration. *Research in the Sociology of Organizations, Volume 48A*, 139-157 <https://doi.org/10.1108/S0733-558X201600048A005>
- Zilber, T. B. (2002). Institutionalization as an interplay between actions, meanings, and actors: The case of a rape crisis center in Israel. *Academy of Management Journal*, 45, 234–254 <https://www-jstor-org.ezproxy.uio.no/stable/3069294>.

Antall ord: 24 500

Figurliste

Figur 1: PP-tjenestens oppgaver.....	6
Figur 2: oversikt over fasene i saksgangen for spesialundervisning.....	8
Figur 3: kampanjen til Ungdomsrådet.....	14
Figur 4: modell for samhandling mellom skole og PPT i Indre Fosen kommune	15
Figur 5: mangfoldighet av logikker og grad av kompatibilitet og sentralitet.....	26
Figur 6: holdning til inkludering blant ulike ansatt-grupper.....	33
Figur 7: Gruppene med aktører jeg har intervjuet i masteroppgaven.	37
Figur 8: figuren illustrerer ulike nivåer av analyse.	44

Tabelliste

Tabell 1: Synet på årsaker til spesialundervisning	31
Tabell 2: nøkkelord for logikker og kode-eksempler	47
Tabell 3: Definisjon av institusjonelle logikker i spesialundervisningen, Indre Fosen	48

Vedlegg

Vedlegg 1: intervjuguide enkeltintervju

Intervjuguiden ble tilpasset til informantens stilling og ansvarsområde (PPT, skoleansatt, kommunerepresentant)

Intervjuguide Indre Fosen

Før vi begynner

- ❖ Tusen takk for at du stiller!
- ❖ Informert samtykke, opptak. Dine rettigheter.
- ❖ Skrive under på samtykkeskjema.

Om intervjupersonene

Type stilling og ansvarsområde (herunder fartstid på nåværende arbeidssted)

Om inkludering

Hvordan har du forstått endringene i PP-tjenesten?

Hva forstår du med inkludering?

Hvordan arbeider man med inkludering i din kommune? (inkludering på alvor)

- Kan du si litt om Indre Fosen og hva slags ramme dere arbeider innenfor?
 - Geografi, antall skoler - hvordan oppleves trykket?
 - Hva er særlige utfordringer for dere akkurat nå? (organisatorisk, faglig)

Om arbeidet i kommunen/fylkeskommunen.

- hva tenker dere om omfang av spesialundervisningen, og forholdet mellom spesialundervisning og ordinær undervisning?
- På hvilken måte samarbeider skolen med barnehage og PPT i det forebyggende arbeidet?

Tidlig innsats og systemretta arbeid.

- Hva oppleves som de mest sentrale elementene i systemrettet arbeid og hvilken rolle og hva slags deltakelse har enhetsledere i dette arbeidet?
- På hvilken måte samarbeider skolen med barnehage og PPT i det forebyggende arbeidet?
- Hvordan fungerer samhandlingen?
 - Hvordan vurderer lederne egen rolle og ansvar i samarbeidet
 - Hvordan vurderer lederne PPTs rolle og ansvar i samarbeidet
- På hvilken måte samarbeider dere med Statped i det forebyggende arbeidet?
 - Hvordan vurderer lederne egen rolle og ansvar i samarbeidet
 - Hvordan vurderer lederne Statpeds rolle og ansvar i samarbeidet

Om organisasjonskultur og samarbeidsklima

- Hvordan fungerer samhandlingen?
- Hvordan opplever du motivasjonen for de nye arbeidsformene?
- I hvilken grad tenker du plasseringen av PPT i kommunenes organisasjon påvirker PPT sitt arbeid med organisasjonsutvikling og kompetanseheving?
- Vil du si dere har en positiv organisasjonskultur?

Den nye organiseringen

- Har organiseringen av spesialundervisningen endret seg de siste fem år?
- Hva tenker du om endringene i organiseringen av PPT?
 - Hvordan tenker du den nye organiseringen fungerer for lærerne?
 - Hvordan tenker du den nye organiseringen fungerer for elevene?
 - Hvordan tenker du den nye organiseringen fungerer for de som jobber i PP-tjenesten?
- Hvordan opplever du motivasjonen for de nye arbeidsformene?
- I hvilken grad tenker du plasseringen av PPT i kommunenes organisasjon påvirker PPT sitt arbeid med organisasjonsutvikling og kompetanseheving?
- Vil du si dere har en positiv organisasjonskultur?

En optimal organisering

- Hva tenker du skal til for å oppnå dette?
- Hvem er det som er de viktigste endringsaktørene for å få dette til å skje? (Statped, PP-tjeneste, skolene, foreldre?)

Om PPT

- I hvilken grad mener informanten at PPT er med å øke kvaliteten på det ordinære opplæringstilbudet
- I hvilken grad har PPT tilstrekkelig kjennskap til hvordan skolene arbeider
- Hvordan ser informanten på forholdet mellom systemrettet arbeid og fokuset på enkeltbarn.
- Hvordan vektlegges systemrettet arbeid i forhold til PPTs øvrige oppgaver som sakkyndig vurdering?

Om Statped

- I hvilken grad mener informanten at Statped er med å øke kvaliteten på det ordinære opplæringstilbudet
- Hvordan ser informanten på forholdet mellom systemrettet arbeid og fokuset på enkeltbarn.

Avslutning

- I hvilken grad opplever en at inkluderingsarbeidet i skolen henger sammen med tilrettelegging for et større elevmangfold?
- har du noen ting du vil legge til?
- Veien videre for prosjektet

Vedlegg 2: gruppeintervjuguide

Intervjuguide - PP-tjenesten i Indre Fosen

Hva er utfordringer for at PP-tjenesten kan fungere optimalt i Indre Fosen kommune? Oppgaven ønsker å se nærmere på hvordan ansatte i skolen og PP-tjenesten opplever de nye endringene og hva de tenker er utfordringer for at tjenesten skal fungere optimalt.

Før vi begynner

- ❖ Tusen takk for at dere stiller!
- ❖ Informert samtykke, opptak. Dine rettigheter.
- ❖ Skrive under på samtykkeskjema.

Innledning - om dagens situasjon

- Runde: hva fungerer godt?
- Hva fungerer dårlig?
 - Hva er utfordringene? (Organisatorisk, faglig?)
- Den nye organiseringen: hva er deres tanker?
- Hvordan tenker du den nye organiseringen fungerer for lærerne?
- Hvordan tenker du den nye organiseringen fungerer for elevene?
- Hvordan tenker du den nye organiseringen fungerer for dere i PP-tjenesten?

Litt om PP-tjenestens rolle

- Hva tenker dere *er* PP-tjenestens rolle?
- hvordan bør denne best utøves?

En optimal organisering

- Hva tenker dere skal til for å oppnå dette?

- Hvem er det som er de viktigste endringsaktørene for å få dette til å skje? (Statped, PP-tjeneste, skolene, foreldre?)

Avslutning

- avsluttende kommentarer?
- Tusen takk for at du stilte opp!
- Veien videre for prosjektet

Vedlegg 3: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Organisering av PP-tjenesten i Indre Fosen kommune” ?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se nærmere på organiseringen av PP-tjenesten i Indre Fosen. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med studien er å belyse utfordringer for at PP-tjenesten kan fungere optimalt i Indre Fosen kommune. Oppgaven ønsker å se nærmere på hvordan ansatte i skolen og PP-tjenesten opplever de nye endringene i tjenesten og hva de tenker er utfordringer for at tjenesten skal fungere optimalt. Oppgaven er en masteroppgave på masterprogrammet Organisasjon, ledelse og arbeid ved Universitetet i Oslo.

Oppgaven vil også kunne tjene som et caseeksempel for omorganiseringen av PP-tjenesten som modellkommune i prosjektet Inkludering på alvor i regi av NTNU samfunnsforskning.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Oslo, Institutt for Sosiologi og samfunnsgeografi er ansvarlig for prosjektet. Prosjektet har også kontakt med forskere på NTNU i modell-prosjektet Inkludering på alvor.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Ansatte i skole, barnehage og PP-tjeneste i Indre Fosen får spørsmål om å delta, da vi ser din stilling og kompetanse som relevant for å kunne gi innsikt i problemstillingen. Oppgavene vil begrense seg til 7 skoler, hvor det er aktuelt å intervjuer både lærere og ansatte i PP-tjenesten.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar på et intervju. Det vil ta deg ca. 45 minutter. Intervjuet vil ha spørsmål om dine tanker om dagens organisering, hvordan det påvirker deg i det daglige, og dine tanker om en optimal organisering. Svarene blir 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 anonymisert. 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 student og veileder for prosjektet som vil ha tilgang til dataene. Navn og kontaktopplysninger vil erstattes med en kode som lagres adskilt fra øvrige data.

I den endelige publikasjonen vil det være naturlig å omtale deg som informant i kraft av “ansatte i PP-tjenesten” eller “lærer/skoleansatt”.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.5.2020. Personopplysninger og opptak vil slettes etter prosjektslutt. Masteroppgaven vil publiseres på duo.uio.no og være tilgjengelig for nedlastning på ubestemt tid.

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 Universitetet i Oslo, institutt for sosiologi og samfunnsgeografi 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:

- Ansvarlig student: Ingrid Holmedahl Hermstad, tlf. 99407866
ingrid.holmedahl.hermstad@gmail.com
- Ansvarlig ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, UiO ved Lars Klemsdal; lars.klemsdal@sosgeo.uio.no, tlf. 22857089
- Vårt personvernombud: epost personvernombud@uio.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig

Lars Klemsdal

Student Ingrid H. Hermstad

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Organisering av PP-tjenesten i Indre Fosen kommune*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- å delta i *gruppeintervju* – hvis aktuelt

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. *31. mai 2020*

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 4: NSD-godkjenning

NSD sin vurdering

Skriv ut

Prosjekttittel

Organisering av PP-tjenesten i Indre Fosen kommune

Referansenummer

932726

Registrert

11.10.2019 av Ingrid Holmedahl Hermstad - ingrhol@uio.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Oslo / Det samfunnsvitenskapelige fakultet / Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Lars Klemsdal , lars.klemdal@sosgeo.uio.no, tlf: 22857089

Felles behandlingsansvarlige institusjoner

NTNU Samfunnsforskning AS

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Ingrid Holmedahl Hermstad, ingrid.holmedahl.hermstad@gmail.com, tlf:
99407866

Prosjektperiode

18.11.2019 - 31.05.2020

Status

06.11.2019 - Vurdert

Vurdering (1)

06.11.2019 - Vurdert

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 den 06.11.2019 med vedlegg. Behandlingen kan starte. MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres. TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.05.2020. 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 og 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 samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

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). NTNU Samfunnsforskning er felles behandlingsansvarlig institusjon.

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til felles
behandlingsansvar, jf. personvernforordningen art. 26. For å forsikre dere om
at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt
rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon. 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: Jørgen Wincentzen Tlf. Personverntjenester: 55 58
21 17 (tast 1)