

Joakim Caspersen, Trond Buland, Marko Valenta og Jan Tøssebro

Inkludering på alvor?

Delrapport 1 fra evalueringen av modellutprøvingen Inkludering på alvor



Joakim Caspersen, Trond Buland, Marko Valenta og Jan
Tøssebro

Inkludering på alvor?

Delrapport 1 fra evalueringen av
modellutprøvingen Inkludering på alvor



Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B

Telefon: 73 59 63 00

Telefaks: 73 59 62 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning

Mangfold og inkludering

Mai 2019

ISBN 978-82-7570-595-0 (web)

ISBN 978-82-7570-594-3 (trykk)

Forord

Med dette foreligger den første delrapporten fra evalueringen av modellutprøvingen Inkludering på alvor, gjennomført ved NTNU Samfunnsforskning. Evalueringen er finansiert av Utdanningsdirektoratet, som også har den nasjonale prosjektlederrollen for modellutprøvingen.

Vi vil her benytte anledningen til å takke våre informanter i delprosjektene og ved Fylkesmannen og Statped sørøst og Statped midt, for at dere har satt av tid i en travel hverdag til å snakke med oss. Uten dere ville ikke denne rapporten blitt til. Vi vil også takke Utdanningsdirektoratet for god dialog og fruktbart samarbeid underveis i prosjektet.

Trondheim 20. september 2019

Innhold

Forord	iii
Sammendrag.....	vii
1. Innledning.....	1
2. Inkluderingsbegrepet	4
Da inkludering erstattet integrering.....	5
Noen dimensjoner i begrepets meningsinnhold.....	8
Inkludering og spesialundervisning.....	11
Avslutning	12
3. Data og metode.....	14
4. Et organisatorisk og teoretisk rammeverk	15
5. Delprosjektene	20
Meldal kommune	20
Indre Fosen Kommune	24
Trøndelag Fylkeskommune/Trondheim kommune	27
Marnardal Kommune.....	31
Kristiansand kommune	34
Vest - Agder Fylkeskommune	39
6. Konklusjoner	43
Inkludering på alvor i dag.....	43
De gode hjelperne - Statped og Fylkesmannens rolle	45
Inkluderingsforståelse i ulike modellutprøvinger	47
Referanser.....	51
Vedlegg – Intervjuguide.....	54

Figurer

Figur 1 Grafisk fremstilling av de ulike prosjektene og involverte nivåer	2
Figur 2: Betingelser for samhandling mellom skolens interne og eksterne system	15
Figur 3: Samskapt læring	18
Figur 4 Interorganisatoriske distanser	19

Sammendrag

Dette er den første delrapporten fra sluttevalueringen av prosjektet Inkludering på alvor. fokus Oppdraget var i all hovedsak å se på resultatet av prosjektet, og deltakernes erfaringer fram mot avslutningen av prosjektet. Rapporten beskriver de fem delprosjektene som er under gjennomføring, i tillegg til prosjektet i Trøndelag/Trondheim som har trukket seg ut av det nasjonale prosjektet. Metodisk baserer denne rapporten seg på intervjuer med prosjektledelsen i alle prosjektene, representanter for fylkesmennene i Ager og Trøndelag, samt intervjuer med representanter for Statped midt og Statped sørøst. Som et bakteppe diskuterer vi utviklingen av inkluderingsbegrepet, et bakteppe som så trekkes inn i den avsluttende drøftingen av de fem delprosjektene.

Delrapporten gir en generell presentasjon av prosjektet, samarbeidsrelasjoner, opplevd måloppnåelse og andre erfaringer med utprøvingen. I Utdanningsdirektoratets notat fra 22. mars 2017 heter det at det overordnede målet med tiltaket er å utvikle og prøve ut modeller for samarbeid som bidrar til inkludering av alle barn og elever i barnehage og skole gjennom bedre utnyttelse av lokale og statlige tiltak. Videre forventes det at gjennom utvikling av nye samhandlingsmodeller mellom statlig og lokalt nivå, og samtidig bedre utnyttelsen av kompetanse og kapasitet, skal tiltaket styrke innsatsen med inkludering i barnehage og skole. I den enkelte barnehage og skole betyr inkludering at man aktivt tar hensyn til barn og elevers ulike forutsetninger og evner, både i organisering og pedagogikk.

Ansvar for rekruttering av delprosjekter til Inkludering på alvor ble gitt til Fylkesmannen i de to regionene der Utdanningsdirektoratet hadde besluttet å gjennomføre prosjektet. Fylkesmennene utlyste prosjektet, og valgte deltakere. Sentrale aktører som inngår i delprosjektene er fylkesmannen, kommune og fylkeskommune, skoler og barnehager, PPT og Statped. I noen delprosjekter har man også inkludert andre etater, representanters for frivillig sektor, og eksterne forskningsmiljøer.

Rapporten viser at de delprosjektene som gjennomføres er ganske ulike både når det gjelder fokus, organisering og gjennomføring. Alle synes å være godt forankret hos lokal prosjekteier, og alle er i større eller mindre grad videreføringer av allerede pågående arbeid i kommunene/fylkeskommunene. Alle prosjektene opplever i dag å være i rute i forhold til den planlagte fremdriften, og de gir uttrykk for å ha gjort nyttige erfaringer på ulike områder.

Prosjektene har vært ulike målgrupper og svært ulik tilnærming og problemforståelse. Noen delprosjekter retter seg klart inn mot bestemte utsatte grupper som står i fare for ikke å bli inkluderte i ordinær skole, mens andre favner bredt og uttaler at de har som mål å inkludere alle elever best mulig i skolen. Til sammen gir dette også inntrykk av en noe ulik forståelse av inkluderingsbegrepet. Noen prosjekter har et klart systemperspektiv, med vekt på organisering av skolen og kollektive tiltak som kan gi en bedre skole for alle, mens andre har fokus på konkrete målgrupper blant elevene. Noen delprosjekter søker å inkludere hele kommunen i arbeidet med å skape et inkluderende samfunn, mens andre har et klart fokus på skole og/eller

barnehage. Noen delprosjekter ser seg selv primært som organisasjonsendringsprosjekter, mens andre fokuserer på utvikling av konkrete redskaper eller virkemidler i inkluderingsarbeidet.

Prosjekteierne gir uttrykk for at man jobber så pass ulikt fordi de har opplevd en stor grad av åpenhet fra nasjonal prosjektledelse. Man har ikke møtt stramme definisjoner av hva man legger i inkludering, hvordan fokus skal være, eller om individ- eller system-fokus skal være prioritert.

Noen gir også uttrykk for at det er uklart om de faktisk arbeider med å utvikle en *modell*, slik dokumentene fra Utdanningsdirektoratet uttrykte at de skulle gjøre. Alle gir uttrykk for at de utvikler arbeidsmåter og virkemidler, men om dette kan sammenfattes til å være en modell er noen av aktørene usikre på. Dette skyldes blant annet at de har savnet en klar definisjon fra den nasjonale prosjektledelsen på hva som menes med begrepet «modell». I noen delprosjekter stiller man derfor spørsmål ved om man selv er innenfor eller utenfor det intenderte.

I flere av prosjektene er man på noen punkter ikke fornøyd med kommunikasjonen med Utdanningsdirektoratet og KD. Det uttales at det har vært uklart hva man samlet sett ønsker å oppnå med prosjektet. Dessuten har man opplevd uklare rapporteringsrutiner og føringer, og til dels utålmodighet fra prosjektledelsen. Dette har gitt seg uttrykk i at man har blitt avkrevd rapportering om resultatoppnåelse på et punkt i prosjektet der utprøvingene knapt hadde startet. De fleste informantene gir uttrykk for at dette har bedret seg i løpet av prosjektet.

Hvis en overordnet hensikt med prosjektet har vært å prøve ut arbeidsformer der Statped i sterkere grad kan gå inn i systemisk arbeid rettet mot sektoren, må prosjektet sies å ha vært i alle fall delvis vellykket. Flere gir uttrykk for at prosjektet og samarbeidet med Statped (som var en obligatorisk del) har åpnet øynene deres for at Statped sitter på kompetanse man tidligere ikke har hatt kjennskap til at de hadde. I noen av prosjektene omtales Statped som pådriveren. Statped gir også uttrykk for at deltakelse i arbeidet har gitt en god mulighet til i større grad å jobbe systemrettet og ikke bare individrettet, og det har gitt mulighet til å arbeide tett på skoler og barnehager. Samtidig finner vi prosjekter som mener at de kunne hatt behov for andre kompetansemiljøer, særlig på organisasjon og organisasjonsutvikling, og at inkluderingen av Statped i en fruktbar rolle har vært komplisert.

1. Innledning

Denne delrapporten formidler første inntrykk fra sluttevalueringen av modellutprøvingen "Inkludering på alvor". I Utdanningsdirektoratet sin oppdragsbeskrivelse heter det at oppdraget er en sluttevaluering, der fokus i all hovedsak skal være på resultat og deltakernes erfaringer fram mot avslutningen av prosjektet. I delrapporten tegner vi opp et overordnet inntrykk av prosjektet, samarbeidsrelasjoner, måloppnåelsen så langt og andre erfaringer med utprøvingen. I Utdanningsdirektoratets notat fra 22. mars 2017 heter det at det overordnede målet med tiltaket er å utvikle og prøve ut modeller for samarbeid som bidrar til inkludering av alle barn og elever i barnehage og skole gjennom bedre utnyttelse av lokale og statlige tiltak. Videre forventes det at gjennom utvikling av nye samhandlingsmodeller mellom statlig og lokalt nivå, og samtidig bedre utnyttelsen av kompetanse og kapasitet, skal tiltaket styrke innsatsen med inkludering i barnehage og skole. I den enkelte barnehage og skole betyr inkludering at man aktivt tar hensyn til barn og elevers ulike forutsetninger og evner, både i organisering og pedagogikk.

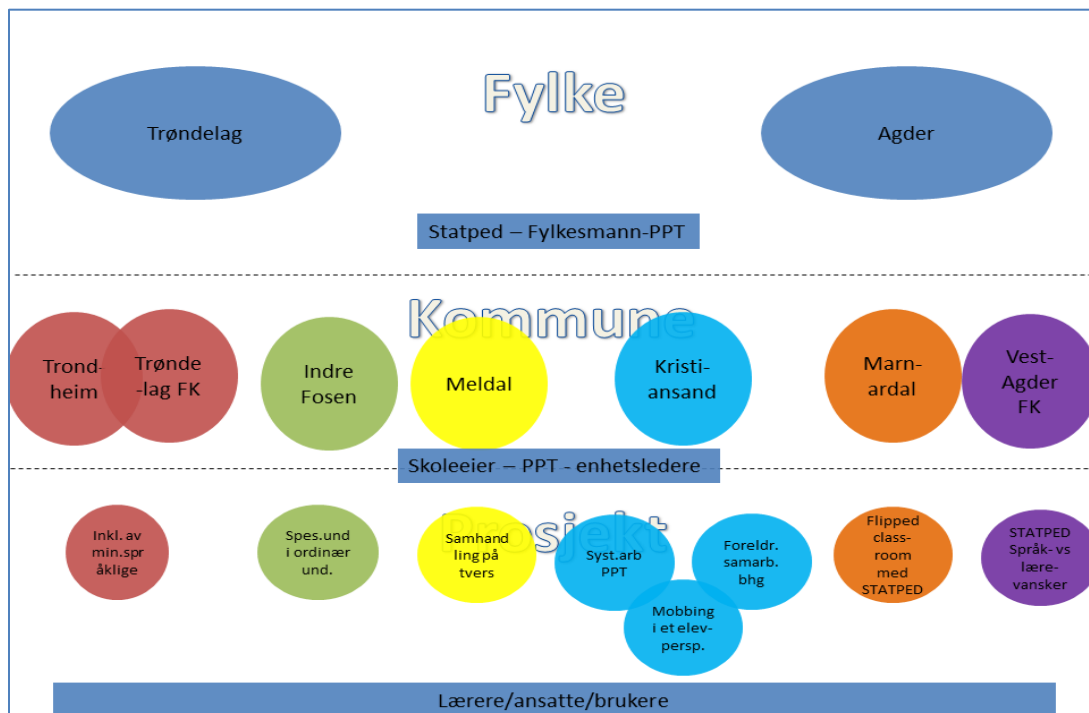
Kommunen og fylkeskommunen har i fellesskap et helhetlig ansvar for gode oppvekst- og levevilkår og god kvalitet på tilbudene på tvers av sektorer og fagområder. Det er derfor lagt opp til at ansvaret med modellutprøvingen ligger hos kommune og fylkeskommune. Det ble valgt tre kommuner/fylkeskommuner fra to regioner som skulle delta i modellutprøvingene, altså i utgangspunktet 6 delprosjekter. Kommune og fylkeskommune ville få stimuleringstilskudd fra Fylkesmannen. Det ble også forventet at de utvalgte kommunene/fylkeskommunene skulle skrive en rapport som beskrev og vurderte arbeidet med modellutprøvingene etter endt periode.

Utdanningsdirektoratet valgte å involvere følgende fylkesmannsembeter: FM Sør-Trøndelag og FM Agder. Forventningene til deltakerne og rammer for modellutprøvingene ble definert gjennom disse punktene:

- Kommune /fylkeskommune har en plan for inkludering i sine barnehager og skoler.
- Barnehage- og skolesektorene skal sees i sammenheng ved utvikling og utprøving av modeller, der det er aktuelt.
- Brukermedvirkning er en forutsetning for gjennomføring.
- PP-tjenesten skal involveres. Kommunen /fylkeskommunen skal ha jevnlig møter med Statped og Fylkesmannen i planlegging og gjennomføring.
- Kommunen/ fylkeskommunen skal avklare roller og ansvar med PP-tjenesten, Statped og Fylkesmannen.
- Modellene skal baseres på kunnskap om hva som fungerer, både erfarings- og forskningsbasert.
- Modellene skal evalueres lokalt underveis i perioden.

- Modellene skal identifisere faktorer som fremmer inkludering i barnehage og skole.
- Modellene skal vise hvordan innhold og organisering av kommunale tjenester og tverrfaglig samarbeid kan fremme inkludering og bidra til høy kvalitet i tilbudene i barnehage og skole.
- Modellene skal belyse hvordan det statlige virkemiddelapparatet bedre kan støtte inkluderingsarbeidet lokalt. Modellene skal beskrive hensiktsmessige rutiner og organisering for samarbeid.

I figur 1 har vi oppsummert grafisk de ulike prosjektene som er foreslått under Inkludering på alvor. Som det fremkommer er det ganske ulike prosjekt med svært ulike aktører.



Figur 1 Grafisk fremstilling av de ulike prosjektene og involverte nivåer

Det ble også vedtatt at modellutprøvingene ville bli følgevaluert av et eksternt forskningsmiljø. NTNU Samfunnsforskning fikk våren 2019 i oppdrag å evaluere utprøvingen. Vi ble bedt om å utforske hvordan "Inkludering på alvor" ble gjennomført i kommuner, barnehager og skoler, og hva som er Statped og fylkesmannens bidrag inn i arbeidet. Videre ønsket Utdanningsdirektoratet en analyse av kommunenes og deltakende barnehager og skolars begrunnelser for valg av modell i prosjektet. Evalueringen skulle også se på erfaringer med forskjellige samarbeid og samhandling mellom lokalt og statlig nivå og hva slags mekanismer for samarbeidet ble utviklet i løpet av modellutprøvingen. Utdanningsdirektoratet ønsket også en analyse og vurdering av arbeidet i Inkludering på alvor, som også skal inkludere Fylkesmannen og Statpeds ansvar og bidrag inn i prosjektet. En kartlegging av deltagernes erfaringer med prosjektet skulle også inngå. Kommunenes plan for inkludering skulle gjengis, og hvorvidt planen ble anvendt i prosjektet. Utdanningsdirektoratet ønsket at evalueringen skulle også utforske disse spørsmål:

- Hvordan er Inkludering på alvor gjennomført i kommuner, barnehager og skoler, og hva er Statped og fylkesmannens bidrag inn i arbeidet?
- Hva er kommunenes og deltakende barnehager og skolars begrunnelser for valg av modell i prosjektet?
- Hvordan samhandler lokalt og statlig nivå?
- Er det etablert mekanismer for samarbeidet?
- Hva vurderer deltakerne at de har lært og erfart?
- Er enhetenes kompetanse, kapasitet og innsats med og for inkludering i barnehage og skole styrket som følge av dette prosjektet?
- Har samarbeidet eller modellen for samarbeid tilfredsstillende bærekraft til at arbeidet videreføres etter prosjektets avslutning?
- Har modellene som er utviklet overføringsverdi til andre kommune, og hvilken rolle kan Statped og fylkesmann spille i denne sammenheng?
- Har kommunene/skolene/barnehagene gjennomført en egenvurdering eller ståstedsanalyse med tanke på inkludering?

Denne delrapporten baseres på en gjennomgang av tilgjengelige rapporter, kombinert med informasjon vi innhentet gjennom intervjuer med nøkkelinformanter i de involverte hos Statped, fylkesmannen, og i kommunene som har vært involvert i prosjektet. I løpet av våren 2019 besøkte vi de involverte kommunene og intervjuet prosjektansvarlige i samtlige kommuner og deres samarbeidspartnere i Statped og hos fylkesmannen. Erfaringene som formidles i denne delrapporten danner et relevant utgangspunkt for den neste fasen i undersøkelsen som kommer til å inkludere intervjuer med ansatte i skolene og barnehagene og i andre relevante tjenester i kommunene som er involvert i prosjektet, intervjuer med representanter fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, en spørreundersøkelse til ledere i barnehager og skoler i kommunene, i tillegg til intervjuer med foreldre/foresatte.

I kapittel 2 diskuteres inkluderingsbegrepet og relateres til andre begreper som integrering og segregering. Begrepet diskuteres videre i lys av perspektiver på spesialundervisning, likeverd, mangfold og medborgerskap og andre relevante debatter på feltet. I kapittel 3 presenterer vi den metodologiske tilnærmingsmåten evalueringen vil baseres på, samt presiserer hvilke data denne første delrapporten bygger på. I kapittel 4 diskuteres relevant teori som kan brukes for å forstå prosessene og relasjonene i prosjektene. I kapittel 5 gir vi en oversikt over casene som inngår i utprøvingen. I kapittel 6 oppsummeres foreløpige erfaringer med modellutprøvingen.

2. Inkluderingsbegrepet

I følge Backman og Haug (2006) ble inkludering introdusert som begrep og prinsipp i norsk skole i forbindelse med læreplanen i 1997 (L97, KUF 1997), og det erstattet i stor grad begrepet integrering. Backman og Haug finner ingen forutgående debatt om endring i begrepsbruk, men det er nærliggende å peke på innflytelsen fra Salamanca-erklæringen. Under et internasjonalt møte om spesialundervisning i Salamanca i 1994 vedtok møtet en erklæring og et arbeidsprogram der inkludering var en ambisjon og et gjennomgående begrep. Erklæringen ble støttet av 25 internasjonale organisasjoner og 92 land, deriblant Norge.¹

Inkludering inngår i en familie av beslektete begrep, deriblant integrering og normalisering. Det brukes i ulike sektorer, som skolen og arbeidslivet, og med henvisning til ulike grupper, som funksjonshemmete og innvandrere. Begrepet gir assosiasjoner til mangfold og forskjellighet, likhet og likeverd, medborgerskap, og alles rett til god og tilpasset opplæring. I familien av beslektete begrep har inkludering fått status som det internasjonale standardbegrepet, både i skolen og arbeidslivet. Samtidig kan en knapt si at det har et entydig meningsinnhold. En ting er nyanser på tvers av grupper og sektorer, men også innenfor litteraturen om skole og oppvekst er det enighet om at begrepet er uklart, at det brukes på ulike måter og at det gir rom for ulike syn på implikasjoner for praksis (Festøy og Haug, 2017). Det er fristende å trekke en parallell til Sandvins (1992) analyse av debatten om normalisering rundt 1990. Han viser til både uklarhet og varierende bruk av begrepet, men ikke minst det paradoksale i (...) *at uklarheten rundt begrepet sannsynligvis har vært en viktig forutsetning for dets politiske betydning* (s. 170). Begrepet kan på en og samme tid gi inntrykk av en radikal og offensiv ideologi, samtidig som de konkrete konsekvensene forblir vage. Det gir et verdigrunnlag og en ideologisk retning, men uten å være ubehagelig forpliktende.

Dette kapitlet var i utgangspunktet tenkt å være en klargjøring av inkluderingsbegrepet, men så enkelt er det ikke. Begreper får sin betydning i praktisk bruk, og forsøk på klargjøring fører like gjerne til at det innføres enda en måte å forstå begrepet på. «Klargjøringen» i dette kapitlet vil derfor være å skissere det historiske og praktiske landskapet der begrepet brukes, for gjennom det å skape økt bevissthet om hva som er de sentrale elementene og hvilken bruk det vil være bra å unngå. Formålet med diskusjonen er å fungere som bakteppe for analysen av modellutprøvingene innenfor Inkludering på alvor. Intensjonen er å få fram ulike aspekter ved inkluderingsbegrepet, som vi i kapittel 6 vil se modellutprøvingene i Inkludering på alvor opp mot. Fokus i kapitlet vil være på bruken i skolen, som i stor grad sammenfaller med bruken overfor funksjonshemmete, men vi vil også se på noen nyanser når det brukes innen migrasjonsfeltet. Vi starter imidlertid med det som var sentrale poeng da inkludering erstattet integrering som hovedbegrep.

¹ Støtten var riktignok ved akklamasjon og ikke forpliktende underskrifter.

Da inkludering erstattet integrering

Bakgrunnen for begrepsskiftet i slutten av 1990-åra var som nevnt Salamanca-erklæringen, men samtidig var inkludering alt i bruk i engelskspråklige land som USA. Selv om det ikke var noen stor debatt her hjemme, eller noen form for oppgjør, var det voksende misnøye med integreringsbegrepet innen spesialundervisningen. Det er riktignok usikkert om misnøyen gjaldt selve begrepet integrering, eller bygde på en misforståelse av det. Emanuelson (2004) synes å mene det siste, mens Haug (2017a) knytter misnøyen til en glidning i meningsinnhold over tid, ved at integrering i økende grad særlig handlet om hvor en plasserte elever med læringsutfordringer. Begge synes imidlertid å mene at inkludering i dag betyr omtrent det samme som integrering opprinnelig gjorde. Poenget er at uansett misforståelser eller glidning i meningsinnhold, fikk integrering en betydning flere var lite komfortable med. Dette var dels knyttet til at ordet integrering nærmest forutsetter segregering, og var derfor gått ut på dato, og dels at det hadde for sterkt fokus på plassering av elever. De to aspektene henger sammen, men kan skilles analytisk, og vi kan kalle det 1) uheldige konnotasjoner (sidebetydninger) og 2) fokus på individer versus system.

Konnotasjoner

Å integrere betyr å føre noe eller noen inn i en helhet. Hva da med et funksjonshemmet barn som har vokst opp hjemme hos mor og far, gått i vanlig barnehage og knapt besøkt et segregert tiltak – blir hun integrert når hun begynner på skolen? Det høres meningsløst ut. Hun føres ikke inn i en helhet. Hun har vært der hele tiden. Ingemar Emanuelson, en svensk professor i spesialpedagogikk, har forsterket poenget med følgende illustrasjon som mange senere har gjengitt varianter av (f.eks. Tøssebro, 2004; Caspersen & Wendelborg, 2019): Hva betyr det om en lærer sier: I denne klassen har vi 25 elever, hvorav to er integrerte? Betyr det at de øvrige 23 ikke er integrert? Neppe. Det betyr snarere at de 23 tas som en selvfølge, mens det ikke gjelder de to «integrerte». Men i så fall har innholdet i integreringsbegrepet blitt endret fra «del av helheten» til å bli en betegnelse på noen som kanskje ikke hører til. Det betyr utvilsomt at de ikke tas som en selvfølge. Marginale eller med svak tilhørighet vil være mer passende karakteristikk. Integrering er ikke det eneste positivt ladete begrepet som i bruk noen ganger blir sin egen motsetning. Et annet eksempel er toleranse. En sier aldri at «jeg tolererer ham» om en venn eller nær bekjent, og heller ikke om folk en tar som en selvfølge eller som har verdsatte roller. En bruker det om personer som avviker på en eller annen måte. Det betyr at vedkommende er avvikende, men at en selv er så åpen til sinns at en ikke lar det hefte ved personen. Det betyr derfor potensielt avvist eller nedvurdert, på samme måte som integrert betyr potensielt segregert. Når slike sidebetydninger nærmest overskygger hovedbetydningen, skjer det fordi et begrep som handler om en helhet, i stedet blir brukt om individer – individer som skal «føres inn i helheten». Det skjer selv om de aldri har vært utenfor. Tøssebro (2004) omtaler derfor integrering som en selvmotsigelse. Ikke i seg selv eller som begrep, men når det brukes om individer. For når begrepet virkelig passer (som for de 23 i klassen), så brukes det ikke. Det brukes bare når det sår tvil om elevens tilhørighet.

Individ eller system

Kritikken om individfokus ligner, men har en annen vektlegging – nærmest som en parallell til debatten om hvordan en skal forstå begrepet funksjonshemming (Oliver, 1996). Tradisjonelt ble funksjonshemming sett som at noe ved kroppen ikke fungerte som forventet. Eldre definisjoner viser til konsekvenser av sykdom, skade eller lyte. Fra slutten av 1960-åra ble det i økende grad stilt spørsmål ved dette, fordi omgivelsenes betydning ble oversett. Om det er funksjonshemmende ikke å kunne gå, kommer ikke bare an på kroppen, men også utformingen av bygninger, transportsystemer med mer. For å ta hensyn til omgivelsenes betydning, la en seg i Norden derfor på en relasjonell forståelse: funksjonshemming er et samspill mellom individuelle egenskaper og forhold ved omgivelsene. Engelske aktivister argumenterte for å gå lenger (Oliver, 1990). En må trekke et skarpt skille mellom *impairment*, som er knyttet til individet, og *disability*, som er knyttet til at omgivelsene ikke er tilpasset det faktum at en del mennesker har nedsatt funksjonsevne. De insisterte på at det viktigste problemet var at de menneskeskapte omgivelsene ikke var tilpasset variasjonen eller mangfoldet blant mennesker. Skillet mellom det individuelle og det samfunnsmessige var også bakgrunnen for at NOU 2001: 22 (Fra bruker til borger) foreslo at en burde innføre et begrepsmessig skille mellom funksjonsnedsettelse (individuelt) og funksjonshemming (relasjon til omgivelsene) i norsk språkbruk. Den samme distinksjonen ligger under begrepspar som patologiske/kategorielle versus systemsrettete/ relasjonelle perspektiver innenfor spesialundervisning (jf. Haug, 2017a).

På samme måte ble integrering forstått som å føre individer inn i en vanlig sosial sammenheng de hadde vært utenfor, blant annet skolen, men med liten oppmerksomhet rettet mot hva en da burde eller måtte gjøre med skolen (de menneskeskapte omgivelsene). Begrepet ble brukt om å føre noen inn i en helhet, mens en overså at en nødvendig konsekvens må være å skape en ny og annerledes helhet. Da bør en ikke bli forundret om integrering skaper vansker. I et slikt lys handler imidlertid ikke inkludering primært om å føre funksjonshemmete elever inn i den vanlige skolen, men er et program for å utvikle hele skolen slik at den blir bedre tilpasset et større mangfold av elever. Samtidig er det verd å understreke at begreper får sin betydning i bruk. Om integrering hadde blitt forstått som å lage en ny helhet, ville behovet for å bytte begrep vært mindre. Og om lærere begynner å si at i denne klassen er det 25 elever, hvorav to er inkluderte – da er vi like langt. Poenget er at på dette området må en være bevisst språkbruken, og unngå å havne i det selvmotsigende. Det betyr å rette fokus mot endringer i omgivelsene, i skolens arbeidsform.

Her kan det være verd å trekke fram noen nyanser i meningsinnhold når begrepene brukes i forhold til henholdsvis spesialundervisning eller migrasjon. Disse nyansene skyldes i stor grad hvordan begreper defineres av sine motsatser. Historisk var integrering en motsats til segregering innen funksjonshemmingsfeltet. På migrasjonsfeltet gjelder også denne motsatsen, men der er en motsats til – assimilering. En skal kunne beholde sin kultur og egenart. Integrering ble derfor motsats til både segregering og en forventning om en skulle bli som norske i ett og alt. En kan argumentere for at denne forskjellen eller nyansen blir av mindre betydning ved overgangen til et inkluderingsbegrep som mer eksplisitt fokuserer på at

skolen eller systemet må endres for å gi større plass for større mangfold. Det må gjelde alle typer mangfold og ikke begrenses til det som handler om læringsutfordringer.

Inkluderings dualitet

I forlengelsen av resonnementet over er det verd å peke på at inkludering som begrep bærer på en viss dualitet, og at dette forsterker faren for glidning i meningsinnhold. I skolen har begrepet primært vært assosiert med spesialundervisning (Backman & Haug, 2006; Nordahl mfl., 2018). Inkludering brukes implisitt (eller eksplisitt) om måter å organisere spesialundervisningen på og også om bestemte elevgrupper, blant annet funksjonshemmete. Men dersom en følger resonnementene over, handler den inkluderende skolen om hele skolen og måten den arbeider på (Solli, 2010). Det dreier seg om mye mer enn spesialundervisning og kan ikke ses isolert fra skolen for øvrig. Det handler om undervisningsmetoder, læreplaner, lærerutdanning, etc. Inkludering handler om utvikling av hele skolen slik at den legger bedre til rette for et mangfold av elever.

Denne dualiteten eller spennet mellom «organisering av spesialundervisningen» og «utvikling av hele skolen» er til stede allerede i Salamanca-erklæringen. Erklæringen handler primært om spesialundervisning og statenes forpliktelse til å jobbe for at en bestemt gruppe, funksjonshemmete barn, skal inkluderes bedre i den vanlige skolen. Strengt tatt handler svært få av erklæringens artikler om utvikling av hele skolen. Unntakene er primært artiklene 26 til 28. De tar opp bygninger, organisering, læreplaner, individuell tilpasning med mer, men dette nevnes på listeform og framstår som unntak fra hovedprofilen. En kan gjerne hevde at det å fokusere på enkeltgrupper eller spesialundervisning er å misforstå inkluderingsbegrepet, men samtidig bør en ta høyde for at dualiteten kan være vanskelig å unngå. Inkludering handler også om grupper som står i fare for å falle utenfor, og at en skal arbeide for å hindre det. Det handler også om forholdet mellom spesialundervisning og annen undervisning. Det har imidlertid betydelige implikasjoner for tiltak og strategier om en legger hovedvekten på hele skolen eller de delene som lett blir marginaliserte. Det er også en fare for at retorikken legger vekt på helheten og systemet, mens tiltakene blir rettet mot individet og lar systemet forbli uendret. Et inkluderende arbeidsliv handler for eksempel om å utvikle et arbeidsliv som er tilpasset større deler av befolkningen, men tiltakene er kritisert for å ha et ensidig fokus på individer og tiltaksapparatet, mens en ser bort fra arbeidsgivere og funksjonshemmedes forhold i arbeidslivet (f eks Halvorsen og Hvinden, 2011).

Mens integreringsbegrepet hadde en glidning i en mer individuell retning fram mot 1990-åra, kan en se tegn til det motsatte for inkludering – at det blir tydeligere rettet mot skolen som helhet. Dette er ikke minst synlig i UNESCOs oppfølging av Salamanca-erklæringen i «Policy guidelines for inclusion in education» fra 2009. Dette dokumentet er mye mer orientert mot utvikling av hele skolen. Selv om tilsvarende tydeliggjøring neppe har slått helt igjennom i hverdagen ute i skolene, er det et viktig poeng å holde fast i at inkludering handler om hele skolens arbeidsformer, men at en samtidig er bevisst sjansen for glidninger fordi begrepet også assosieres med bestemte elevgrupper og spesialundervisning.

Noen dimensjoner i begrepets meningsinnhold

Det at inkludering er et program for å utvikle skolen slik at den er tilpasset et større mangfold av barn, innebærer ikke bare at barna skal plasseres, tas imot eller delta i den vanlige skolen, men også at skolen så langt som råd skal realisere hele settet av sine målsetninger overfor alle grupper av elever. Hvis ikke, kan en knapt snakke om inkludering. Men det betyr også at begrepets innhold må fange opp et bredt spekter av skolens mål. Sollie (2010) viser til tilhørighet til et faglig, sosialt og kulturelt fellesskap, og også kvalitet hva gjelder deltakelse, demokratisering og utbytte. Haug (2003) peker på fire elementer: Å øke fellesskapet, å øke deltakelsen, å øke demokratiseringen, og å øke utbyttet. Skolens målsetninger av relevans for inkludering er med andre ord bredspektret, men her vil vi begrense oss til en drøfting av noen få forhold som på ulike måter har hatt betydning for debatten om integrering og inkludering fra temaet kom på dagsorden i begynnelsen av 1960-åra. Det handler om det faglige utbyttet av undervisningen og om en slags treenighet vi kan kalle likeverd, verdsatte roller og medborgerskap.

Utbyttet av spesialundervisningen

Som nevnt ser Haug (2003) det å øke utbyttet av undervisningen som et aspekt ved det å være inkludert i den vanlige skolen. På samme måte argumenterer UNESCO (2009) for at det er en nær forbindelse mellom en inkluderende undervisning og undervisningskvalitet. En slik kobling bør ses i lys av sammenhengen mellom inkludering og hele settet av målsetninger i skolen, men også at det er sådd sterk tvil om utbyttet av spesialundervisningen. Nordahl-utvalget (Nordahl mfl., 2018) retter for eksempel en sterk kritikk mot hvordan dagens spesialundervisning fungerer i praksis. En av hovedkonklusjonene i deres rapport er at det er for lave forventninger og at læringsutbyttet ikke er tilfredsstillende (s. 216).

Noen vil kanskje innvende at utbyttet av undervisningen er en annen sak enn hvorvidt den foregår på en inkluderende måte. Både inkludering og læring er viktige mål, men ulike mål. Historisk sett ble integrering i vel så stor grad sett som et middel til å oppnå bedre læring og utviklingsstøtte. Da integrering kom på dagsorden i slutten av 1950-åra var et viktig moment at spesialskolene fjernet elevene fra det samfunnet de skulle fungere i som voksne, og den nye generasjonen av barnepsykiatere mente at en oppvekst i en familie og med jamnaldrende ville gi bedre utviklingsstøtte enn segregerte tiltak (jf. Tøssebro, 2015). Slik argumentasjon ble forsterket av stemplingsteoretiske resonnement – at om du har læreversker er sjansen stor for at du plasseres et sted med både avvikende og færre stimuli. Konsekvensen er at avvik forsterkes og mulighetene for læring svekkes. I lys av dette ble integrering sett som en måte å fremme bedre læring, og særlig i USA og England ble resonnementet fulgt av en tung tradisjon av effektforskning: Hva er effektene på læring av henholdsvis integrert og segregert undervisning? Bak denne forskningstradisjonen ligger en slags mål-middel-tenkning. Integrering er et middel for å oppnå målet om bedre læring. I et slikt lys er debattene om inkludering og læringsutbytte nært forbundet, men likevel ulike ting.

I dag virker det mindre rimelig å skille. Det er en gjengs forståelse at inkludering handler om mer enn at undervisningen skal foregå i fellesskap med andre barn. Det er en måte å nå et bredt spekter av skolens målsetninger, ikke minst for barn som står i fare for å falle utenfor. Da hører selvsagt læringsmålene med. Vi kan ta en illustrasjon. I en avhandling ønsket Line Sagen (2011) å studere utviklingshemmete elevers selvbestemmelse i ungdomsskolen. Tesen var at de hadde mindre selvbestemmelse enn andre, men hun kom raskt til at det var tvert imot. De fikk bestemme om de skulle gå tur, bake boller eller hva det nå var. Saken var at de fikk bestemme svært mye – fordi de ble møtt med lave forventninger og at hensynet til læringsutbytte var prioritert lavt. Få vil oppfatte det som i pakt med inkluderingsidealene. Det hører også med at det er en nær forbindelse mellom inkludering og individuelt tilpasset opplæring. Backman og Haug (2006) går så langt som å hevde at de to begrepene er overlappende og i noen grad kan erstatte hverandre. Inkluderende opplæring må være tilpasset mangfoldet av elever og skal sikre kvalitativt god undervisning og godt læringsutbytte for alle. Ellers er den ikke godt tilpasset mangfoldet av elever. Kvalitet er i så måte iboende i det at inkludering må innebære en god tilpasning til mangfoldet av elever.

Et litt annet poeng er relatert til hva god inkluderende undervisning er. Backman og Haug (2006) har undersøkt litteratur om hva inkluderende lærere i praksis gjør. Deres konklusjon er at når undervisningen er i samsvar med velkjente og aksepterte prinsipper for utdanningskvalitet, blir også resultatet godt, og i denne sammenhengen inkluderende (s. 95). Dette samsvarer rimelig godt med funn fra en gjennomgang av forsøk på utvikling av bedre undervisningsmetoder overfor utviklingshemmete elever (Gustavsson, Kittelsaa & Tøssebro, 2017). Poenget var at alle forsøkene, uansett metodikk, viste gode resultat. Tilsvarende er funnet i studier av effekter av psykoterapi. Det synes ikke å være metoden som er avgjørende, men noen felles underliggende faktorer som gjør seg gjeldende i forsøk og terapisesjoner. Gustavsson mfl (2017) etterlyser mer forskning om hva disse underliggende faktorene kan være, men antyder at det trolig er koblet til oppmerksomhet, forventninger, engasjement, motivasjon, støtte fra skolens ledelse – altså alminnelige betingelser for læring og en god skole for alle. Det betyr ikke at en kan se bort fra individuell tilpasning, men grunnplanken er felles og en inkluderende skole må skape dette engasjementet og oppmerksomheten for alle elever.

Likeverd, verdsatte roller og medborgerskap

Spørsmål om likeverd ligger som en selvfølgelig verdi under idealet om en inkluderende skole. I Regjeringens siste strategiplan for mennesker med funksjonsnedsettelser knyttes inkludering eksplisitt til likeverd og retten til å være forskjellig (BLD, 2018, s. 35). Flere argumenterer også for forbindelsen til demokratiske idealer (f. eks. Emanuelsson, 2004; Haug; 2003, Solli, 2010), og det er nedfelt i internasjonale menneskerettskonvensjoner som konvensjonen om barns rettigheter og konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (Tøssebro & Wendelborg, 2019). Og om en ser historisk på det, framstår disse faktorene som en slags tre-enighet som vokste ut av debattene i 1960-åra.

Da integrering og normalisering kom på dagsorden tidlig i 1960-åra, var et av de sentrale spørsmålene knyttet til rettferdig fordeling og hva slags levekår en tilbød funksjonshemmete, enten en snakket om institusjoner eller spesialskoler. Kritikken var knyttet til en generell debatt om sosiale forskjeller, symbolisert med boktitler som *Myten om velferdsstaten* (Lingås, 1970). Poenget var at noen grupper hadde falt utenfor under oppbyggingen av velferdsstaten. Innenfor spesialundervisning var starten omtrent slik: Det var foretatt en vurdering av behov for elevplasser i de statlige spesialskolene, og konklusjonen var et forslag om en omfattende utbygging (Innstilling fra spesialskolerådet, 1964, trykt som vedlegg til St.meld. 42, 1965-66). Filmregissør Arne Skouen hadde på det tidspunktet tatt initiativ til ad hoc organisasjonen «Rettferd for handikappede», som reagerte med et brev til Stortinget som advarte mot utbygging. En måtte starte med å ruste opp de spesialskolene som fantes. Tilstanden var rett og slett alt for dårlig. I det lå en sterk kritikk av forholdene - og reaksjonene fra spesialskolehold uteble ikke. Tre årganger av *Spesialskolebladet* var preget av raseri over det som det spesialpedagogiske establishment oppfattet som et angrep på spesialskolene.

I reaksjonen på reaksjonen gikk *Rettferd for handikappede* mye lenger, både i kritikken og i å foreslå integrering. De knyttet an til ghettolisering, manglende borgerrettigheter og i et debattprogram på TV i 1967 sammenlignet Skouen spesialskolene med konsentrasjonsleire. I etterkant ble det undersøkelser fra Sivilombudsmannen, som mente Skouen gikk for langt, men konkluderer samtidig med at spesialskoler ikke er et sted barn bør vokse opp (Haug, 1999). I sin kritikk knytter *Rettferd for handikappede* an til allmenne likeverds-betraktninger og også medborgerskap: *Den integreringslinje som antydes betyr at handikappede barn (...) gjeninnsettes i sine statsborgerlige rettigheter* (*Spesialskolebladet*, 1966, 6, s. 10). Det gjøres også koblinger til apartheid og kampen for svartes borgerrettigheter i USA. I den kampen hadde en dom fra 1954 om rasebasert segregering i skolen en tung symbolsk betydning. Segregering var forsvart med det var i pakt med USAs grunnlov så lenge undervisningen var likeverdig. Høyesterett konkluderte imidlertid med at «separate is not equal». Segregering er i seg selv et signal om og en praktisering av at en gruppe nedvurderes - ikke anses som likeverdig. I en norsk sammenheng vil en føye til at en stat som kaller seg en velferdsstat, ikke planlagt og med overlegg kan plassere utsatte personer i omgivelser som oppfattes som stigmatiserende.

Selv om dette er historie, viser det at det hele veien har vært en kobling mellom likeverd, sosial rettferdighet, verdsatte roller og medborgerskap i debatten om integrering og inkludering. Slik sett er det ikke noe forbausende i at Emanuelsson (2004) og Haug (2003) trekker forbindelser til demokrati, selv om en like gjerne kan vise til medborgerskap eller det som internasjonalt går under navnet *Active citizenship* (Hvinden et al., 2017). Dette er imidlertid en del av et større bilde som handler om sosial rettferdighet og verdsatte sosiale roller. Veven av likeverd, verdsatte rolle og medborgerskap blir slik både mål og middel i inkluderingspolitikken, og må anses som et underliggende aspekt ved begrepet. Tøssebro (2004) går så langt som å hevde at hovedpoenget ikke er å være en del av helheten. Helheten er uansett en abstrakt størrelse og samfunnet er knapt noen helhet, men snarere et sett av forbindelser mellom deler. Poenget er snarere å ha verdsatte roller og være en del av vanlige og verdsatte sosiale sammenhenger. Det kan vanskelig oppnås i en segregert setting. Et slikt

perspektiv gjør imidlertid at vi må vurdere flere aspekter enten vi snakker om integrering eller inkludering. Det fins barn med spesialundervisning som går i vanlig klasse og som kan fortelle «at det verste var å bli tatt ut av klassen». Langøy (2018) har intervjuet voksne med lette lærevansker som tilskriver mobbingen de opplevde til plassering i særtiltak og det å bli tatt ut av klassen. Inkluderingsbegrepet må derfor inneholde et element som er parallell med normaliseringsprinsippet: Det handler om å gi spesiell hjelp på en så lite påfallende måte som mulig, for å motvirke negativ verdsetting. Og arbeidet for å motvirke negativ verdsetting inngår i en treenighet med likeverd og medborgerskap.

Inkludering og spesialundervisning

Andelen av alle elever som mottar spesialundervisning økte betydelig fra 2006/07 til 2011/12 (Nordahl m.fl., 2018), fra om lag 6% til mer enn 8,5% av alle elever. Det er en økning på 40%. Etter 2012 så vi en svak nedgang og så en stabilisering på rundt 8% hvert år. Økningen har skapt bekymring. Spesialundervisning er tross alt forbeholdt de som ikke kan dra tilstrekkelig nytte av den tilpassete opplæringen som vanlig undervisning skal sikre. Økningen kan derfor tolkes som et tegn på at den tilpassete opplæringen ikke er tilstrekkelig fleksibel eller tilpasset nok, og at noe bør gjøres for å snu trenden.

Debatten er på mange måter parallell med det som skjedde da integrering kom på dagsorden i 1960-åra. I løpet av 1950-åra var det en betydelig utbygging av spesialskolene, men en vurdering fra 1964 konkluderte med at en bare dekte en tredel av behovet (Innstilling fra spesialskolerådet, 1964, trykt som vedlegg til St.meld. 42, 1965-66). En foreslo en storstilt utbygging. Én reaksjon er nevnt foran – at før en kunne tenke på utbygging måtte standarden på de eksisterende spesialskolene forbedres. En annen reaksjon kom fra politisk hold: En kunne ikke bare fortsette å bygge ut særordninger. En alternativ strategi burde være å utvikle den vanlige skolen slik at den kunne gi et godt tilbud til flere. Denne responsen er slående lik dagens reaksjoner, og er helt i pakt med normaliseringsbegrepets opprinnelige betydning. Selv om opprinnelsen til det begrepet er noe utydelig, ble det trolig brukt første gang i forbindelse med en svensk utredning om yrkesrettet attføring i 1946 (Ericsson, 2002). Poenget var at en burde unngå nye spesielle apparater, men heller satse på å utvikle det ordinære systemet til også å yte tjenester til dem en kalte «partiell arbeidsföra». Samme logikk kom på dagsorden for spesialskolene etter 1960, og på nytt i dag. Vi må utvikle den vanlige skolen for å unngå at særordninger vokser ut av sitt gode skinn.

Spørsmålet er hvorfor andelen med spesialundervisning vokser. I et individuelt eller patologisk perspektiv vil en undersøke om det er en økende andel elever som har lærevansker eller andre funksjonsnedsettelse. I et systemperspektiv vil en spørre om skolen har blitt dårligere i stand til å håndtere mangfold eller anvender prinsippet om tilpasset opplæring snevrere. Det siste peker i retning av at spesialundervisning ikke bare er støtte til elever som har vansker med å nyttegjøre seg vanlig tilpasset opplæring. Det er også en sikkerhetsventil skolen kan benytte seg av for å håndtere utfordringer. Det er ikke vår intensjon å drøfte årsaker til økningen her, men tidspunktet for økningen gjør det likevel fristende å se i retning

av økende prestasjonsfokus, tester og kartlegginger i kjølvannet av Pisa-sjokket fra 2001. Det peker i retning av at skolen har blitt mindre inkluderende. I den forbindelse er det også verd å merke seg at Haug (2017b) finner at *same kva elev eg tek fram som får spesialundervisning, kan eg finne ein med akkurat dei same trekka som ikkje får det* (s. 392). Det kan skyldes tilfeldighetenes spill, men mer sannsynlig at tildeling av spesialundervisning ikke bare reflekterer elevenes behov, men også lærerens eller skolens. Mest sannsynlig er det et samspill. Blant annet dette er bakgrunnen for at først NOU 2003: 16 og senere Nordahl-utvalget (Nordahl mfl., 2018) foreslår å avvikle retten til spesialundervisning. Argumentasjonen er relativt kompleks, men et hovedelement (i tillegg til at spesialundervisningen fungerer ekskluderende og med for lavt utbytte) er nettopp at den har en avlastningsfunksjon som kan stå i veien for å utvikle en inkluderende skole og undervisning tilpasset et større mangfold. Det er lettere å tilby spesialundervisning enn å utvikle skolens arbeidsformer, særlig når en også er utsatt for et press for å forbedre resultatene på kartlegginger. En avvikling av retten til spesialundervisning, med formål å styrke tilpasset opplæring, anses gjerne som en radikal forståelse av inkludering.

Vi er usikker på om det å beholde versus å avvikle systemet med spesialundervisning handler hvor radikalt en forstår inkluderingsbegrepet. Det handler nok snarere om hvor radikale konsekvenser en vil trekke av kritikken og hvilke risikoer en er villig til å ta. Det er argumentert godt for at spesialundervisning kan ha en rekke uheldige konsekvenser og kan fungere som en sikkerhetsventil for en skole som ikke tar idealet om inkludering alvorlig nok. Men om en stenger sikkerhetsventilen, har en ingen garanti for at alle skoler da vil ta idealet mer på alvor. Utfallet kan like gjerne bli at de finner andre utveier, utveier som kan ramme elever med utfordringer i skolen enda hardere. Poenget i vår sammenheng er imidlertid ikke retten til spesialundervisning, men at utvikling av en skole tilpasset mangfold, variasjon og alle elever, med høy sannsynlighet vil erstatte mye spesialundervisning med individuelt tilpasset undervisning innenfor den vanlige skolens rammer. I en vurdering av Inkludering på alvor hører det derfor med både i hvilken grad spesialundervisningen gis i tilknytning til vanlig undervisning, og i hvilken grad den erstattes av «vanlig» tilpasset opplæring.

Avslutning

Det ligger så vidt vi kan se ikke noen analyse av inkluderingsbegrepet under modellutprøvingene i Inkludering på alvor. Begrepet er imidlertid diskutert mange ganger og i mange sammenhenger, ikke minst knyttet til skolen og spesialundervisningen. Framstillingen her skiller seg ikke vesentlig fra andre beskrivelser, og om vi kortfattet skal samle trådene er meningsinnholdet primært et program for utvikling av hele skolen for å sikre deltakelse i fellesskapet for elever som står i fare for å bli marginaliserte. Det bygger på verdier som likeverd, verdsatte sosial roller og medborgerskap, og må gjennomføres på en måte som tar hensyn til hele viften av målsetninger som gjelder for skolen.

I denne første delrapporten fra studien av Inkludering på alvor vil denne beskrivelsen av begrepet tjene som bakteppe som vi skal se de ulike modellutprøvingene opp mot. Da vil det handle om en rekke aspekter ved begrepet: eksempelvis om fokus er på individ eller system, på bestemte målgrupper eller alle elever, innsatser for bedre tilpasset opplæring, om spesialundervisningen gis i eller utenfor vanlig klasse, i hvilken grad en tenker utvikling av hele skolen, eller mulige konsekvenser for den vanlige undervisningen og alle læreres arbeidsformer. Dette drøfter vi i kapittel 6 etter å ha presentert modellutprøvingene i kapittel 5.

3. Data og metode

Evalueringen skal som helhet beskrive en rekke ulike prosjekter under Inkludering på alvor, med en rekke ulike utfallsmål som er løftet frem. Denne delrapporten må sees som et forberedende arbeid for en mer utførlig empirisk studie i neste fase av prosjektet. Siden utlysningen av evalueringsprosjektet har Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune trukket seg fra modellutprøvingen. Dette har hatt implikasjoner for datainnsamlingen, og medførte at kun de innledende 2-4 problemstillingene ble relevante å belyse for disse deltagerne. Det endret likevel ikke den generelle fremgangsmåten i prosjektet, der vi først kartlegger og diskuterer prosjektenes organisering (delrapport 1) for så å gå dypere inn i prosjektenes faktiske iverksetting i sluttrapporten.

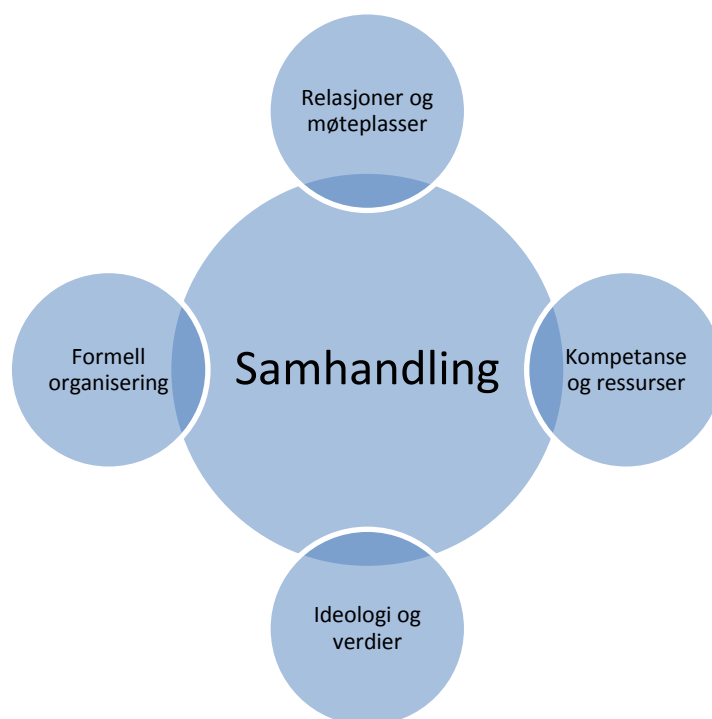
Caseutvalgene i dette prosjektet er gitt på forhånd, gjennom kommuner og fylkeskommuner som deltar i modellutprøvingen, og gjennom de skoler og barnehager som inngår på de enkelte stedene. Således er alle casene det Mason (2005: 196) betegner som 'pivotal cases', som utmerker seg i den ene eller andre retningen, som er typiske eller utypiske i forhold utvalget (populasjonen) og som slik er relevant i "a wider body of theory, knowledge or existence" (op.cit.). Ifølge Mason (2005) er det å velge ut strategiske case på denne måten meningsfullt både teoretisk og empirisk, fordi de de ulike casene vil kunne representere ulike karakteristika som kan bidra til å utvikle og teste en teori eller et argument. I tillegg er casestudiedesignet som er beskrevet her et "multiple-case design" med "multiple embedded cases" (Yin, 1994/2013, s.51). At designet er et "multiple case design" vil si at det er flere enn ett case, at det inneholder "multiple embedded cases" vil si at vi undersøker flere enheter og nivå i hver case. Informantene i den første fasen av undersøkelsen, som denne delrapporten baseres på, var representanter fra kommunen/eier med ansvar for prosjektet, representanter for Statped, representant for Fylkesmann.

En utfordring med prosjektet er knyttet til anonymisering av informanter. Det er vanskelig å anonymisere de faktiske casene, i og med at det dreier seg om en evaluering og beskrivelse av konkrete modeller som er prøvd ut. Vi vil derfor ikke anonymisere kommuner/prosjekter i rapporten. I og med at informantene i hver enkelt case er få, har vi likevel i liten grad brukt direkte sitater til enkeltpersoner i teksten, men heller omskrevet dette til løpende tekst uten å plassere uttalelsene hos den respektive informant. Dette gjør at casebeskrivelsene er deskriptive, og må forstås som *forskernes* beskrivelse, ikke informantenes.

Rent praktisk vil dette si at datainnsamlingen til delrapport 1 hadde som formål å tegne et bilde av hvordan utformingen har vært, og hvordan prosessen har forløpt. Informantene i denne delrapporten er således kilder til informasjon, mer enn intervjuobjekter som skal siteres og identifiseres. I den neste fasen av evalueringen vil vi ut på skolene og barnehagene for å intervju ansatte med ansvar for å gjennomføre inkluderingsarbeidet i sine ulike avskygninger i praksis. I den neste fasen vil vi også løfte frem brukernes stemmer gjennom intervju med foreldre, samt gjennomføre en survey til skoleledere og barnehagestyrere i kommunen, for å få mer kunnskap om inkluderingsarbeidet.

4. Et organisatorisk og teoretisk rammeverk

I og med at formålet er å beskrive organisasjoners og styringskjeders innsats i modellutprøvingen, ønsker vi å benytte oss av et teoretisk utgangspunkt som lar oss beskrive ulike elementer ved en organisasjon. Vi lener oss på en forståelse av organisasjoner som åpne, miljøavhengige systemer bestående av en rekke elementer som gjensidig påvirker hverandre (Samuelsen og Bargel 2007). Systemrettet arbeid er rettet mot skolen og barnehagen som organisasjon, mot klassen eller et tverrfaglig team, i motsetning til det enkelte barn og dennes undervisningssituasjon. Et system består av mange delsystem (sosiale, formelle og teknologiske) som holdes sammen av interne og eksterne relasjoner. Delsystemer tillegges visse forventninger og funksjoner og organiseres og styres av en særegen lokal logikk. I en systemanalyse vil det være relevant å se om forventningene og funksjonene til forskjellige delsystemer utfyller hverandre. Like relevant blir det å se om noen av delsystemene har mål og praksiser som er i friksjon med andre delsystemer. Et slikt systemperspektiv er relevant på to måter i vår sammenheng. For det første ved at det tydeliggjør ulike områder der krav og/eller forventninger om at eksterne systemer som STATPED, Fylkesmann (og også PPT) møter skolens og barnehagens forventninger. Systemperspektivet er dessuten relevant i analytisk sammenheng for oss, i og med at både STATPED, Fylkesmann og PPT kan sees som eksterne systemer som inntar en ny eller endret rolle innenfor skolen og barnehagen som system, og interagerer med de interne systemene. For å forstå hvordan arbeidet er organisert, har vi bearbeidet en versjon av Pentagonmodellen.



Figur 2: Betingelser for samhandling mellom skolens interne og eksterne system

Pentagonmodellen er utviklet av Per Morten Schiefloe ved NTNU, og ble brukt første gang i etterkant av granskingen av utblåsningen på Snorre A –plattformen i 2004. Modellen er beskrevet i flere artikler (Schiefloe og Vikland, 2007, Rolstadås og Schiefloe, 2017). Pentagonmodellen er i utgangspunktet utviklet innenfor forskning på sikkerhetskultur i organisasjoner, men påpekningen og dekomponeringen av de forskjellige variablene i en organisasjon som er med på å påvirke samhandlingen har betydning også utenfor denne forskningen. Modellen er dermed et verktøy for å undersøke og forstå kompleksitet i organisasjoner, noe vi anser som nyttig når vi skal forstå samhandlingene mellom de ulike systemene og deltagerne i Inkludering på alvor.

Modellen retter et analytisk søkelys mot organisatoriske faktorer som kan bidra til å forklare betingelser og innhold, form og kvalitet på samhandlingen mellom barnehage/skole og system gjennom: (1) Formell organisering, (2) Ideologi & Verdier, (3) Kompetanse & Ressurser og (4) Relasjoner & Møteplasser. Analysene retter seg mot hvilken innvirkning de fire organisatoriske faktorene har sammen og hver for seg.

Formell organisering og strukturering av samhandlingen mellom de interne og de eksterne systemene er basert på formelle forhold som ansvar, oppgaver og myndighet. Det handler videre om ledelse i prosesser, beslutninger og tverretattlig samarbeid for å bygge et godt lag rundt barn og unge med særskilte behov.

Relasjoner og møteplasser inkluderer eksterne parter, og muliggjør delaktighet og innflytelse på beslutninger, og også utvikling av faglige strategier og tiltak for tilpasset opplæring og livsmestring. Begrepet sosial kapital har blitt et samlende begrep for en rekke forhold; sosial støtte, sosiale nettverk, sosiale bånd, ressurser, tillit, trygghet, deltakelse.

Ideologi og verdier bygges og uttrykkes gjennom kommunikasjon, eksempelvis gjennom informasjonsutveksling og erfaringsdeling. Ideologi og verdier er en basis for opplevelse av anerkjennelse, tillit og likeverdighet mellom aktørene som representerer ulike interne og eksterne systemer. I dette inngår også forståelse av og holdning til inklusjon.

Kompetanse og ressurser handler om deling av faglig spisskompetanse og praksisnær kjennskap til lokale betingelser. Det handler også om kompetanseheving av barnehagelærere og lærere, samt andre grupper i skolene og barnehagene, slik at dialogen mellom disse og eksterne system som PPT blir best mulig. Samtidig handler det om tid, fasiliteter og organisatoriske ressurser til rådighet for å kunne jobbe seriøst over tid med problemstillinger som det ikke finnes noen «kvikk fiks» på. Med ressurser forstår vi også finansieringens betydning for hvordan tiltakene kan utformes og bli modeller som kan drives videre andre steder.

Organisasjonsperspektivet gir analytiske knagger å bruke for å forstå arbeidet under modellutprøvingen og resultatet, og vi har tidligere brukt modellen for å beskrive PPT og BUP sin samhandling med skole (Caspersen et al 2019). Vi peker der på at PPT oppfattes å være kompetente, men i mindre grad er denne kompetansen rettet inn mot skolen (kompetanse

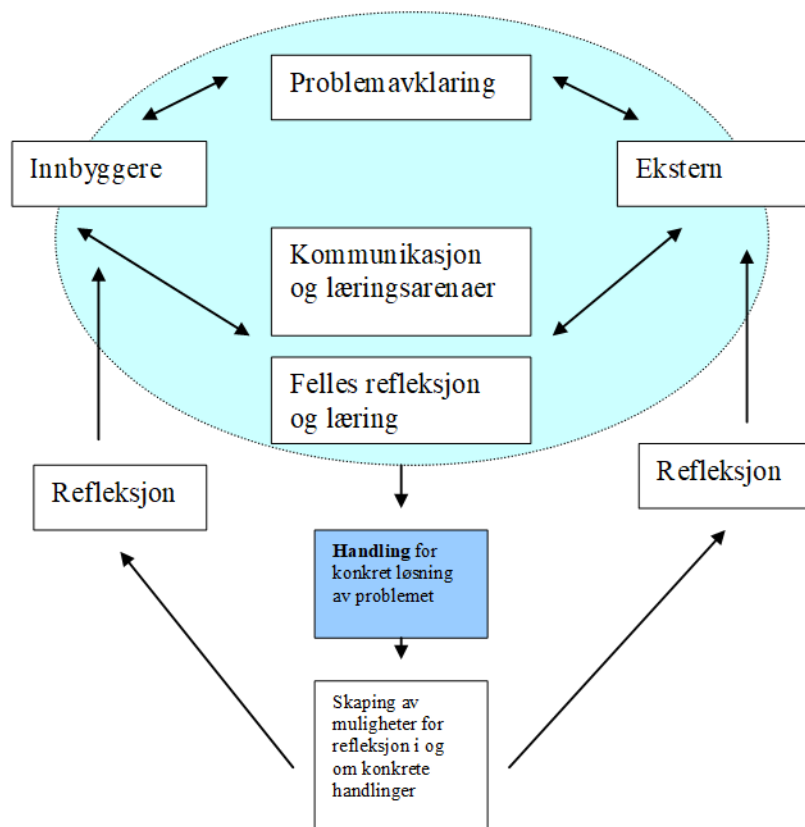
og ressurser). For å bringe PPT og skole tettere på hverandre er det viktig med organisatoriske ordninger som bygger opp rundt møtepunkter (formell organisering). For eksempel har vi sett at kommuner med lavt omfang av spesialundervisning har i større grad faste møtepunkter mellom PPT og skole der PPT er tilgjengelig for skolens personale, men også uformelle møteplasser som oppstår gjennom tett organisatorisk kontakt, for eksempel ved at PPT og skole er lokalisert i samme bygg. Samtidig viser våre undersøkelser knyttet til ideologi og verdier, eksemplifisert gjennom holdning til inklusjon, at det på mange måter kan finnes grunnleggende motsetninger mellom PPT og skole på hva slags tilbud ulike elever skal ha.

Casene i denne studien demonstrerer hvor viktig det er å etablere prosesser der eksterne og interne aktører, «eksperter» og deltakere i en organisasjon sammen arbeider med utvikling og gjennomføring av modellene. Fra organisasjonsteorien kjenner vi fenomenet «samskapt læring», der hovedpoenget nettopp er at ulike aktører med ulik kompetanse bringes sammen i prosjektutforming og gjennomføring. Mye handler om å konstruere nettverk og møteplasser, der aktører på tvers av ulike grenser kan utveksle og reflektere over felles praktiske erfaringer.

Teorien om «samskapt læring», eller «cogenerative learning», presentert blant annet av Klev og Levin (2016) og Elden og Levin (1991) handler om hvordan organisasjonsutvikling drives på en måte som overskrider kategorier som ovenfra og ned eller nedenfra og opp, bygget på demokratiske prinsipper og med bred medvirkning som et sentralt element. Det sentrale blir at man på tvers av grenser sammen kan definere både utgangspunktet for og gjennomføringen av utviklingsarbeidet:

I utgangspunktet er endring planlagt, men planlegging betyr ikke styring og kontroll med forhåndsprogrammerte resultater. I vår forståelse betyr planlegging i realiteten en tilrettelegging av prosesser for læring og utvikling. Arbeidsformer og aktiviteter kan planlegges, men resultatene avhenger av prosessens forløp. (Klev og Levin 2016, s 71)

Modellen innebærer at ulike aktører, eksterne «eksperter» og «interne» problemeiere» av ulik art bringes sammen og deltar i samme kunnskapsutvikling. Sammen utvikles løsninger som prøves ut, etterfulgt av felles refleksjon omkring prosesser og resultater, som i sin tur fører til videreutvikling av tiltakene (se figur 3 nedenfor)



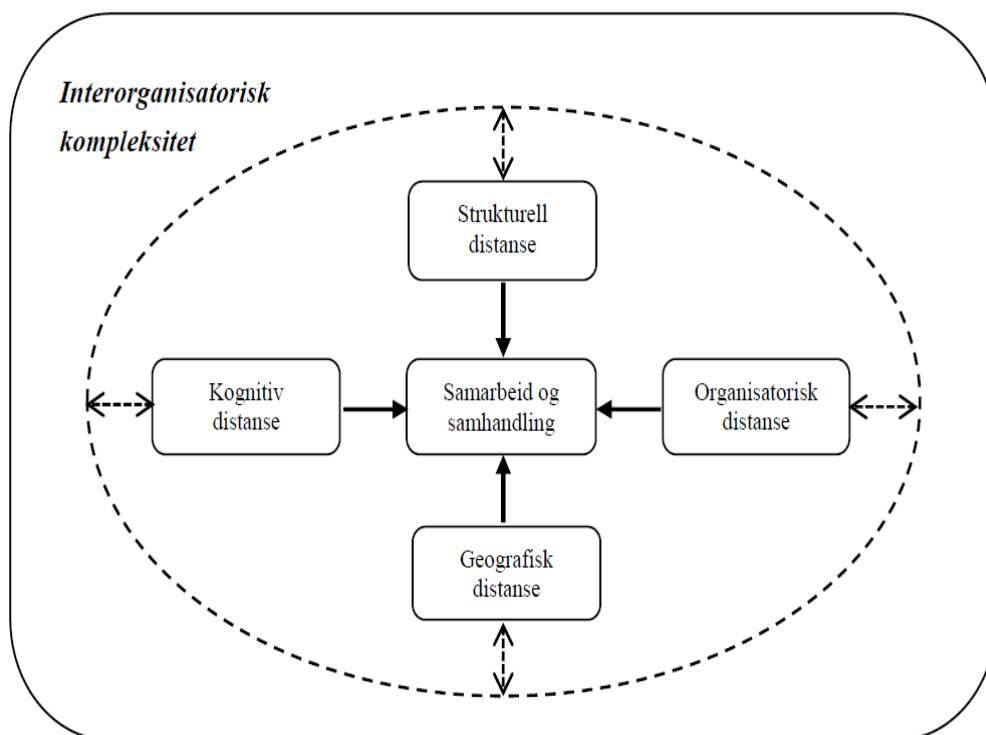
Figur 3: Samskapt læring

Modellene framhever betydningen av å etablere tilstrekkelig mange og gode nok rom for felles refleksjon, både om utfordringenes art og tiltak/virkemidler. Disse tiltakene kan så prøves ut i praksis, og erfaringene fra utprøvingen kan gi grunnlag for ny refleksjon både internt og hos de eksterne aktørene. Refleksjonene kan så føres tilbake til felles rom for diskusjon der både eksterne og interne deltar. På grunnlag av dette kan man i fellesskap utvikle nye og forbedrede virkemidler. Gjennom en slik kobling av teori og praksis i refleksjon både internt og på tvers, oppnår man også gjensidig læring der både de eksterne/pådriverne og skolene utvikler sin forståelse og sin praksis. På denne måten kan man bygge enda bedre og mer solide aktørnettverk rundt Inkludering på alvor, og inkludere ulike aktører som er nødvendige for å møte slike utfordringer som man her står overfor.

Samtidig vet vi at etablering av fungerende tverr-institusjonelle relasjoner av den typen modellen ser som nødvendige, kan være utfordrende. Begrepet interorganisatorisk kompleksitet har blitt brukt for å beskrive situasjoner der:

"... flere organisasjoner er involvert i utvikling og leveranse av produkter/tjenester, og hvor det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom de involverte partenes roller, med et mangfold av målsetninger, samt stadige endringer som f.eks. krav og forventninger som må imøtekommes" (Mathiesen og Buland, 2017 s. 16).

Når man skal etablere slik flerfaglig samhandling, støter man på ulike «avstander» som kan hemme arbeidet. Samarbeidsutfordringer kan være knyttet til geografiske, kognitive, organisatoriske og strukturelle distanser mellom deltakerne. Geografisk distanse handler om ulike lokasjoner for de forskjellige samarbeidspartnerne. Kognitiv distanse handler om ulikheter i perspektiver, kunnskapsbaser og kultur, som gjør at ulike aktører ser verden forskjellig. Videre kan man møte organisatoriske distanser, som forstås som ulikheter i organisering, prosesser, regelverk, hierarki osv. Disse gjør også samhandling vanskeligere. Beslektet med dette kan man stå overfor strukturelle distanser, der ulike aktører inngår i ulike systemer preget av ulik asymmetri og maktforskjeller, over- og underordning. Alt dette bidrar til å skape utfordringer for god dialog og samarbeid (se f.eks. Gressgård, Teig, og Gärtner, 2013), som vist i figur 4.



Figur 4 Interorganisatoriske distanser

Presentasjonene av casene som diskuteres i det neste kapitlet er i grove trekk strukturert etter de presenterte modellene. Flere aspekter ved modellene vil bli tatt i bruk i de mer detaljerte analysene som vil komme i den neste fasen av evalueringen.

5. Delprosjektene

Meldal kommune

Meldal kommune bygger sin modellutprøving på et nettverksprosjekt som eksisterte før kommunen ble med i Inkludering på alvor. «Trygge barn i Meldal», kommunens prosjekt i Inkludering på alvor, har en bred tilnærming til modellutprøvingen, noe som samtidig gjør at skolen ikke settes som midtpunktet i satsingen.

I rapporten fra Fylkesmannen i Trøndelag til Utdanningsdirektoratet mars 2018, heter det at man i kommunen har etablert nettverket "Trygge barn" som ønskes videreført i arbeidet for å fremme inkludering i barnehage, skole og øvrige arenaer der barn og unge ferdes. Resultatmålene er å etablere en samhandlingsmodell for "Trygge barn"-nettverket og utarbeide en plan for inkludering i barnehage og skole. I planen for inkludering i barnehage og skole er målet at alle barn og unge skal oppleve en barnehage- og skolehverdag der de er inkludert i fellesskapet.

Prosjekteier i dette delprosjektet er Meldal kommune ved rådmannen. Dette fremheves å bidra til at koordineringen mellom ulike partnere foregår på en enkel, grei og hensiktsmessig måte, og det uttrykkes at dette er med på å innfri oppdragseiers krav og forventinger om at prosjektene springer ut av lokale behov og forhold, og at disse blir vektlagt og ivaretatt. Det er etablert en styringsgruppe som er rådmannens ledergruppe. Styringsgruppen består av linjeledere som avgir ressurser til prosjektet og som skal bruke leveransen fra prosjektet. De bidrar også til fremdrift, holder aktuelle aktører informert, samt er et beslutningsorgan som tar overordnede avgjørelser i gjennomføringen av prosjektet. Til slutt er det den operative arbeidsgruppen som bidrar til gjennomføring av verksteder og som er drivere av prosjektet. Denne gruppen støtter prosjektleder, involverer aktuelle aktører og ivaretar ulike perspektiver ved sin tverrfaglige sammensetning.

Med prosjektet Trygge barn er målet å involvere flest mulig aktuelle aktører i arbeidet med å inkludere alle barn og unge i fungerende lokalsamfunn, og gi alle barn et trygt og godt oppvekstmiljø under det uoffisielle mottoet «*it takes a whole village to raise a child.*» Røttene til nettverket/prosjektet var allerede etablert før Inkludering på alvor, men det å bli lagt til i et nasjonalt prosjekt ga ifølge representanter for prosjektledelsen et løft i arbeidet.

I prosjektplanen fra kommunen heter det de vil arbeide for god samhandling blant alle som arbeider med barn og unge i Meldal, med de uttrykte målene å skape en samhandlingsmodell for Trygge Barn-nettverket, og utvikle en plan for inkludering i barnehage og skole. De overordnede problemstillingene for prosjektet ble sagt å være:

- Hvordan skape god samhandling på tvers av sektorer og samtidig å trekke inn frivillig sektor i arbeidet med barn og unge i Meldal? og

- Hvordan kan Trygge Barn-nettverket bidra til å fremme inkludering i barnehage, skole og øvrige arenaer der barn og unge ferdes?

I Fylkesmannens rapport ved oppstart het det at det overordnede målet med tiltaket er «å utvikle og prøve ut modeller for samarbeid som bidrar til inkludering av alle barn og elever i barnehage og skole gjennom bedre utnyttelse av lokale og statlige tiltak».

Videre het det at dette skulle skje «gjennom utvikling av nye samhandlingsmodeller mellom statlig og lokalt nivå, og samtidig bedre utnyttelse av kompetanse og kapasitet. På denne måten skulle Trygge barn i Meldal «styrke innsatsen med inkludering i barnehage og skole. I den enkelte barnehage og skole betyr inkludering at man aktivt tar hensyn til barn og elevers ulike forutsetninger og evner, både i organisering og pedagogikk.

I sin beskrivelse la Fylkesmannen videre vekt på at Meldal kommune tok utgangspunkt i at man «ønsker å ha et sterkt apparat som sørger for trygg oppvekst for barna «våre». På bakgrunn av dette har kommunen utviklet «Trygge barn; Trygg oppvekst med fokus på samhandling», et nettverk som skal sikre godt samarbeid mellom de ulike kommunale enhetene (kultur, flyktningetjenesten, skole, barnehage og hjelpetjenesten). Det overordnede målet er å finne en modell for samhandling som vil fungere på flere områder som omhandler barn og unge. Kommunen vil utarbeide en plan for inkludering i barnehage og skole.

Trygge Barn beskrives som en paraply over alt tverrfaglig arbeid rundt barn og unge i Meldal, et nettverk som har som mål å sikre godt samarbeid og kunnskapsdeling mellom de ulike nodene i nettverket. På nettsiden presenterer de sin grunnleggende filosofi med ordene: "Meldal har ett sett unga - og de angår oss alle til enhver tid!"²

Arbeidet med å sikre gode oppvekstvillkår for alle er forankret i kommuneplanens samfunnsdel (2015-2027) hvor Trygge oppvekstmiljø er et av fire satsingsområder. Siden oppvekstmiljø påvirkes av ulike faktorer, er dette tett koblet på de tre andre satsingsområdene i kommuneplanen; Nærmiljø og stedsutvikling, Folkehelse og livskvalitet, og Arbeidsplasser og næringsliv. Det å se helheten i arbeidet, er ifølge prosjektledelsen et hovedpunkt for prosjektet. Et sentralt element vil blant annet være å bidra til å skape sømløse overganger mellom barnehage, barne- og ungdomsskole og videregående skole. Felles forståelse, mål og holdninger på tvers framheves om en viktig målsetting.

Prosjektledelsen legger vekt på at ambisjonen var at «hele bygda» skulle delta, på tvers av etater og offentlig og privat sektor. «Fra jordmor og ut videregående skole», var en beskrivelse som ble brukt om prosjektets målgruppe. Ambisjonen er altså at hele oppvekst- og opplæringsløpet inkluderes. Konstruksjon og vedlikehold av brede beredskapsnettverk, der frivillighet, Nav, politi, og helsesektoren inngår, er kjernen i arbeidet. I dette er tverrfaglighet et nøkkelord. Her ønsker man å bringe sammen ulike lokale etater og organisasjoner som alle

² <https://www.meldal.kommune.no/trygge-barn.471075.no.html>

med ulikt utgangspunkt, som bærere av ulike kompetanser, arbeider med fokus på tilhørighet og barn og unge.

Prosjektets formelle styringsgruppe er administrativ og består av rådmannens ledergruppe. Denne gruppen skal bidra til framdrift og holde aktuelle aktører informert. Styringsgruppen skal være et beslutningsorgan som tar overordnede avgjørelser i styringen av prosjektet. Styringsgruppen skal tilrettelegge for at nettverket har rom til å gjennomføre tiltak.

Driverne av prosjektet er Arbeidsgruppen, som er en tverrfaglig sammensatt gruppe bestående av ansatte ved ulike enheter i kommunen. Her skal helse, barnehage/skole og PPT alltid være representert, men ut over det vil gruppen kunne endres etter behov. I følge Fylkesmannen rapport i mars 2018, besto gruppen da av folkehelsekoordinator, ledende helsesøster, kommunalsjef for oppvekst og kultur, personalsjef og PPT.

Arbeidsgruppen har ansvar for gjennomføring av storsamlinger, informasjon ut til nettverket, og oppdatering av oversikt over tilbud til barn og unge i Meldal. Arbeidsgruppen kommer med anbefaling til styringsgruppen som tar de endelige beslutningene.

Ulike undergrupper bidrar til å drive fram tiltak og handling innenfor gitte temaer, samt at de deltar i arbeidet med å oppdatere oversikten over tilbud til barn og unge. På bakgrunn av forslag fra arbeidsgruppen oppnevner styringsgruppen undergrupper etter behov. Eksempelvis er Folkehelsegruppa og Kriminalitetsforebyggende forum slike undergrupper.

Det samlede Nettverket omfatter alle som på en eller annen måte arbeider med barn og unge i Meldal. Nettverket skal bidra med råd i faglige spørsmål, iverksette av tiltak og handlinger innen satsningsområdene, delta på storsamlinger, bidra med av sin erfaringsdeling, og bistå arbeidsgruppen i oppdatering av oversikt over tilbud til barn og unge i Meldal.

Prosjektledelsen legger som sagt til grunn et bredt perspektiv på begrepet inkludering – det handler om tilhørighet for alle. Det er ikke utmeislet en klar definisjon av inkludering i prosjektet, men det uttrykkes at inkludering handler om alle barn, og at også de med særskilte behov skal høre til og føle seg trygge. Det er oppmerksomhet mot å snakke om «våre» barn i kommunen.

Meldals visjon er å skape sammen – å utvikle felles språk og forståelse for samarbeid på tvers av etater og profesjoner. I dette inngår å skape en kultur for tverrfaglighet, der man legger vekt på å snakke positivt om hverandre, og utvikle en bevissthet om at man er best i lag. Fra tidligere studier vet vi at dette kan være en krevende øvelse. Begrepet «interorganisatorisk kompleksitet» kan benyttes for å beskrive situasjonen når flere uavhengige organisasjoner er involvert i løsningen av en felles utfordring. Dette kan i alle fall delvis se ut til å være tilfelle i Meldal, som i flere av de andre prosjektene.

Nye aktører har gått inn i dette arbeidet i Meldal som et resultat av Inkludering for alvor, og det nasjonale prosjektet har derfor betydd en styrket mobilisering lokalt. Politiet er i dag med i

arbeidet gjennom kriminalitetsforebyggende forum. Det samme er Frivilligrådet, Eldrerådet, og Ungdomsrådet. Helsektoren er koblet på, det samme er barnehage og til en viss grad skole. «Trygge barn» beskrives som grunnmuren for inkluderingsarbeidet. Samtidig forholder disse seg til ulike rammevilkår, de har ulik utdanningsbakgrunn, og følger ulike lovverk.

Prosjektledelsen legger vekt på at disse aktørene egentlig ikke er nye i arbeidet, det handler mer om at båndene mellom dem styrkes, og at nettverket har blitt bedre. Deltakelsen i et formelt organisert prosjekt er med på å legge press på alle involverte, i positiv forstand. Samtidig kan det hende at med det voksende nettverket øker den interorganisatoriske kompleksiteten, det kan være mer krevende å lede arbeid som får flere ulike aktører inn.

Prosjektet Trygge barn ble beskrevet som en grunnmur, der den faktiske inkluderingen er selve huset. Modellen som det arbeides etter i trygge barn ble ansett som nyttig for andre satsinger, men overgangen fra å være en egen liten kommune, til å bli en del av den store Orkland kommune ble det knyttet en viss usikkerhet til. Vil prosjektet bli prioritert i en større kommune? Og hvordan er muligheten til å gjennomføre samme fellessatsing når de geografiske avstandene øker, og tyngdepunkt forskyves?

Modellen for arbeidet innebærer storsamlinger for alle aktører der målet er å bli kjent og utvikle arbeidet. Man søker altså å bygge ned noen av de interorganisatoriske avstandene vi har pekt på. Prosjektet fremstår som klart politisk forankret i det at ordfører er positiv og deltar på samlinger, og at rådmann fungerer som prosjekteier. Rektor ble også omtalt som positiv. Den reelle forankringen i kommunen som sådan er det vanskeligere å si noe sikkert om, og noe som vi vil komme mer tilbake til i delrapport 2. Så langt mener vi likevel å observere at skolen tilsynelatende har en noe perifer rolle i prosjektet. Rektor er koblet på, men lite aktivitet har vært rettet mot skolen, og skolen har vært lite aktiv. I intervju uttrykte prosjektledelsen at arbeidet ofte er tema i møter med rektor/ledere i skole og barnehager, og at man arbeider med formelle samarbeidsdokumenter i forbindelse med enkelttiltak. Tema her har vært hvordan inkludere ved f.eks. spesialundervisning.

Prosjektledelsen er fornøyd med Statpeds rolle, som beskrives som å ha vært aktive og å være pådrivere, og en god sparringpartner. Statped blir beskrevet som den viktigste rådgiveren, ikke Utdanningsdirektoratet eller fylkesmannen. Blant annet framhever informantene at prosjektledelsen har invitert inn til et prosjekt rundt digital didaktikk hos Statped– en pilot der Meldal får være med, og der rektor har fått med seg personalet. Det fremheves at deltagelsen kommer helt konkret som et resultat av Inkludering på alvor, og ikke ville ha funnet sted uten prosjektet.

Prosjektledelsen gir uttrykk for at de har hatt større utfordring med å trekke PPT aktivt inn i arbeidet. PPT definerer ifølge prosjektledelsen sin rolle klart mot skolen, og er forankret i sine tradisjonelle arbeidsmåter.

Fylkesmannens rolle oppleves som mer distansert, og knyttet til å kalle inn til møter og legge til rette på makroplan. Blant annet organiserte de en idedugnad i 2016. Deres rolle oppleves

og forstås altså mest som koordinering av nettverk i et lag over det lokale prosjektets nettverk. I tillegg er Fylkesmannen også en hjelp i å forstå og fortolke lovverket knyttet til inkludering. En sentral avstand man står overfor i et slikt flerfaglig arbeid, er at de ulike etater/sektorer jobber ut fra ulike lover og forskrifter, og at disse ikke alltid er samstemt.

I Meldal oppga de også å ha hatt noe kontakt med prosjektet på Fosen, men ikke med arbeidet som foregår i Agder. Det var en opplevelse at Fylkesmannen kunne hatt mer å bidra med, og uttrykt mer interesse for arbeidet som foregår.

Representantene for prosjektledelsen ga også uttrykk for noe misnøye med Utdanningsdirektoratets rolle. Det ble påpekt at det hadde vært korte frister og sviktende og lite respons på det som meldes inn til direktoratet. Utdanningsdirektoratet spiller ingen aktiv rolle i prosjektet, til nød en rådgiverrolle, men også der kommer det frem et ønske om at direktoratet kunne spilt en mer aktiv rolle.

På spørsmål om effekter av prosjektet så langt ble det fremhevet at man hadde blitt bedre på tverrfaglighet, og at det i dag var lettere å jobbe sammen på tvers. Det var en opplevelse av mer nærhet i arbeidet, og man fikk i større grad kjennskap til ulike tiltak. Samtidig var de klare på at det er umulig å måle konkrete effekter for barn og unge ennå.

For å oppsummere er vårt generelle inntrykk at Trygge barn i Meldal, har utviklet flere gode samarbeidsrelasjoner i tråd med modellutprøvingens definerte mål og fastsatte rammer. Prosjektdeltakelsen har styrket allerede eksisterende flerfaglig arbeid på tvers, mer enn det har skapt nye relasjoner. Samtidig møter man utfordringer med en bred tilnærming, og prosjektet har så langt i mindre grad involvert skole og barnehage direkte i modellutprøvingen, til tross for at kommunalsjef oppvekst og kultur har sittet i arbeidsgruppen for prosjektet.

Indre Fosen Kommune

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 definert hva de mener inkludering er:

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.

I barnehager og skoler innebærer inkludering at den enkelte opplever tilhørighet og fellesskap med jevnaldrende, og at opplæringen er tilpasset den enkeltes evner og behov – slik at barn og

elever lærer og utvikler seg både menneskelig og faglig (Prosjektplan for Indre Fosen 2018:4).

Inkluderingsarbeidet i Indre Fosen er operasjonalisert gjennom konkrete effektmål. Det mest konkrete prosjektmålet i Indre Fosen er at andelen av elever som får spesialundervisning i ordinære klasser skal øke betydelig. Før prosjektoppstart ble halvparten av spesialundervisningen gjennomført utenfor den ordinære klassen ved skolene i Indre Fosen kommune.

Indre Fosen ønsket å øke andelen av spesialundervisning i ordinære klasser for å oppnå flere av dimensjonene av inkludering slik de fremkommer i definisjonen som er utarbeidet på Indre Fosen. Hoved-effektmålet er at andelen elever som får spesialundervisning i ordinære klasser skal øke til minst 85 % innen 2023. I den fremlagte dokumentasjonen indikeres det at tilsvarende effektmål vil utarbeides for barnehage. Da den første fasen av evalueringsundersøkelsen ble gjennomført våren 2019, ble det arbeidet med tilsvarende planer for barnehager i Indre Fosen.

Når det gjelder organisering har en i Indre Fosen valgt å forankre prosjektet hos PPT. Dermed er prosjektansvarlig for prosjektet også enhetsleder for PPT. Prosjektleder er i en 30-40 % stilling som finansieres av prosjektet «Inkludering på alvor». Mesteparten av prosjektmidlene går til finansiering av denne stillingen, mens en mindre andel går til å dekke utgifter i forbindelse med nettverksarbeidet og samlinger.

Prosjektlederens ansvarsoppgaver er å koordinere arbeidet og holde trykket oppe i prosjektet, samt være kontaktpunkt mot de andre aktørene i kommunen, barnehager, skoler. I tillegg skal prosjektlederen holde kontakt med samarbeidspartnere i modellutprøvingen, blant annet med Statped og Fylkeskommunen. Vedkommende har også hatt det sentrale ansvaret for kartlegging og bearbeiding av informasjonen fra virksomhetene og andre relevante organer, som ungdomsråd, FAU og KFU.

Oppvekstsektoren i Indre Fosen kommune er definert som prosjekteieren og har egen styringsgruppe, samt egen prosjektgruppe i barnehage og skole, i tillegg til en politisk referansegruppe. Hver gruppe har flere medlemmer deriblant ledere og ansatte i grunnskoler og barnehage, PPT og tillitsvalgte. Referansegruppas oppgave er å holde seg orientert om utviklingen i modellkommuneprosjektet, samt komme med eventuelle innspill i forhold til justeringer av kursen.

Kommunen har satt seg ambisiøse mål og satset bredt både når det gjelder utprøving og utvikling av forskjellige modeller for organisering av satsinger, implementering av inkluderingstiltak og samarbeidsmodeller. Parallelt med dette har Indre Fosen vært aktive når det gjelder kompetanseheving og brukermedvirkning. De har også vært aktive når det gjelder å øke PPT sin innsats til veiledning som fremmer spesialundervisning i den ordinære opplæringen. I tillegg har Indre Fosen gjennomført en omfattende kartlegging av

spesialundervisning, inkluderingsarbeidet, støttesystemet, samt behovene i barnehagene og skolene i kommunene.

Kartleggingen har også inkludert omtrent 700 elever i grunnskole som ble spurt om deres perspektiver på og erfaringer med inkludering. For å oppsummere var det generelle inntrykket vi fikk våren 2019 at Indre Fosen hadde kommet lengst med modellutprøvingen av deltakerne i Trøndelag. Samtidig kunne vi se at det var behov for å snevre inn inkluderingsarbeidet, oppdatere modeller og tilpasse modellene i forhold til endringer. Det var også uklart hvilken nytte de omfattende kartleggingene hadde for kommunens arbeid med modellutprøvingen, blant annet med hensyn til hvordan funnene fra kartlegging av elevenes inkluderingserfaringer ble aktualisert.

Når det gjelder relasjoner og møteplasser som ble videreutviklet i løpet av prosjektet ansees samarbeidet mellom forskjellige aktører i kommunen som godt. Det gode samarbeidet forklares som et resultat av den formelle organiseringen, og den sterke forankringen prosjektet har i kommunen. Viktige møteplasser og relasjoner som prosjektet har bidratt med kan inndeles i flere kategorier: (1) Prosjektgruppemøter, (2) Virtuelle arenaer, og (3) Eksterne relasjoner. Disse tre områdene utdypes nedenfor.

For det første er det prosjektgruppemøter med de nevnte prosjektgruppene (styringsgruppemøter, skolegruppemøter, barnehagegruppemøter, møter i oppvekstutvalget, elevrådssamlinger mm). Det at prosjektet har en prosjektleder i PPT med koordinator- og pådriver-ansvar betraktes som et sentralt ledd i prosjektet. Minst en gang i semesteret har prosjektlederen fra PPT møte med hver av prosjektgruppene i forkant av beslutningspunktene i juni og januar.

En annen arena for informasjon og samhandling mellom prosjektledelsen og øvrige relevante aktører i kommunene er virtuelle arenaer. I den forbindelse har kommunen etablert et eget digitalt samhandlingsrom og en læringsplattform hvor det ligger relevant informasjon om forskjellige satsinger i «Inkludering på alvor». I det digitale samhandlingsrommet legges viktig informasjon, kalendere og dokumenter lett tilgjengelig for alle ansatte på skolene. Det kommer frem i den fremlagte dokumentasjonen at en vurderer å etablere tilsvarende felleskanaler for informasjonsspredning og samhandling for de ansatte i barnehagene, der i hvert fall styrerne har tilgang.

I løpet av prosjektet har Indre Fosen også videreutviklet relasjonene med aktørene utenfor kommunen. 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. Deltakere i Indre Fosen melder tilbake at de ikke visste om at Statped hadde så bred kompetanse som er relevant for arbeid med inkludering og modellutvikling. Grunnen til dette var at de tidligere hadde mest med Statped å gjøre i forbindelse med enkeltsaker. Å samarbeide med Statped på systemnivå ansees av deltakere i Indre Fosen som en positiv del av prosjektet. Statped opplever på sin side at Indre Fosen har

vært aktive når det gjelder å benytte seg av deres tjenester. Statped drifter også nettverket for modellkommunene som prosjektdeltakere i Indre Fosen ser på som en viktig arena for erfaringsutveksling.

Fylkesmannens oppfatning av Indre Fosens modellutprøving er også positiv. Indre Fosens arbeid oppfattes som strukturert, godt koordinert og solid forankret. For å oppsummere er det generelle inntrykket av Indre Fosens modellutprøving at kommunen har kommet langt i prosjektet når det gjelder etablering av samarbeidsrelasjoner, arenaer for samarbeid, og når det gjelder arbeidet med spredningen av felles verdier og holdninger knyttet til inkluderingsarbeidet. Det gjenstår å se hvordan de involverte aktørene i kommunen kommer til å omsette disse samarbeidsmodellene i konkrete inkluderingsrelaterte tiltak.

Trøndelag Fylkeskommune/Trondheim kommune

Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune samarbeidet om Inkludering på alvor-prosjektet der en videregående skole og en grunnskole deltok. PTT på fylkesnivå var med i samarbeidet. Målsettingen med prosjektet var å bli bedre til å inkludere minoritetsspråklige elever i skolene. Utgangspunktet for Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune sin deltakelse var at det ikke ble etablert gode planer og tiltak for inkludering av disse elevene i skolene. De mente at betydningen og relevansen av økt satsing på inkludering av denne elevgruppen hadde aktualisert seg gjennom mer innvandring til Trondheim, og en økning i bosetting av enslige mindreårige asylsøkere.

Skolene som ble valgt til å delta i prosjektet hadde begge mange elever med minoritetsspråklig bakgrunn. Den ene skolen er en mottaksskole med 30 % minoritetsspråklige elever, mens den andre skolen nylig hadde startet innføringstilbud for minoritetsspråklige elevene og hadde liten erfaring fra arbeid med nyankomne ungdommer.

Nyankomne minoritetsspråklige på de to skolene gikk i egne klasser. For å fremme inkludering av elevene ønsket skolene å prøve ut nye tiltak, og videreutvikle eksisterende tiltak. Gjennom å øke kunnskapen blant elevene om hverandres kultur, samt øke sosial samhandling mellom minoritetsspråklige elever og øvrige elever på skolen, ønsket de å bli bedre på inkludering. En ønsket å redusere sosiale og fysiske skiller mellom minoritetsspråklige elever og etnisk norske elever, samt bidra til å bedre overgangen fra mottaksklasse til ordinære klasser.

Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune har brukt midlene de har fått tildelt gjennom «Inkludering på alvor» på de nevnte aktivitetene, men de skiller seg fra andre deltakere på flere måter. For det første har de fokusert utelukkende på inkludering av minoritetsspråklige elever, uten å knytte arbeidet mot elever med spesielle pedagogiske behov. For det andre fokuserte de på gjennomføring av konkrete tiltak og ikke på utvikling av samarbeidsmodeller med Statped som en aktiv samarbeidspartner. For det tredje har Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune ikke organisert seg som andre ved å

forankre prosjektet gjennom en prosjektstilling finansiert av prosjektmidlene. Sist, men ikke minst, har de valgt å trekke seg ut fra prosjektet. Midlene som Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune fikk via prosjektet ble ikke ansett som en stor gevinst og noe som var verdt å endre sitt fokus for. De mente at det er mer å hente ved å videreutvikle samarbeidet med andre aktører. Deltakelsen ble i stadig større grad ansett som noe som konkurrerte med andre arbeidsoppgaver og andre prosjekter. I tillegg ble prosjektet gjennomført i en tid med store administrative omstillinger, blant annet med sammenslåingen av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag til et Trøndelag fylke.

Det at Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune har valgt å trekke seg fra prosjektet kommer også til å legge føringer på vår videre beskrivelse av deres erfaringer med modellutprøvingen. Vi mener at det er relevant å diskutere årsaker som ligger til grunn for at de valgte å trekke seg. Videre kan det være av relevans å se om man kan lære av deres erfaringer med modellutprøvinger for å forebygge flere situasjoner dersom modellutprøvingen utvides.

Det generelle inntrykket er at samtlige modellutprøvinger i Trøndelag har erfart forskjellige utfordringer knyttet til utvikling av samarbeidsmodeller, men at Meldal og Indre Fosen har vist større fleksibilitet og samtidig lojalitet til prosjektets overordnede mål om utvikling av samarbeidsmodeller. Trøndelag Fylkeskommune/Trondheim kommune var i mindre grad villig til å justere sine verdier og oppfatninger knyttet til inkluderingsbehovet, samt ressursbruk og samarbeidsrelasjoner. I det følgende identifiserer vi faktorer som ligger til grunn for at Fylkeskommune/Trondheim kommune opplevde at deres behov ikke var i samsvar med modellutprøvingens forventninger og til slutt valgte å trekke seg fra prosjektet.

Det ser ut til at Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune kom inn i prosjektet med forventninger som ikke samsvarte med realitetene i prosjektet. De opplevde at det var uklart hvor store økonomiske rammer prosjektet «Inkludering på alvor» opererte med, og de utarbeidet prosjektforslaget med utgangspunkt i det de mente var skolens behov i Trondheim. Før de hadde bestemt seg for å søke om å delta i prosjektet ble de usikre på om prosjektet var noe for dem. De fikk dette avklart med forsikringer om at deres prosjektfokus var innenfor rammen. Dermed bestemte de seg for å delta i prosjektet og de gjennomførte tiltakene som de hadde skissert i søknaden. De opplevde likevel etter hvert at direktoratet og departementet hadde andre forventninger til prosjektdeltakerne, og man begynte å revurdere hvorvidt man var innenfor prosjektets avgrensninger og mål.

I starten var det uklart for Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune hva som var målsettingen med prosjektet. Etter hvert ble det klart at direktoratet og departementets primære interesse var utviklingen av nye modeller for samarbeid, og det primært i forbindelse med arbeidet med inkludering av elever med spesielle pedagogiske behov. De følte at deres prosjekt, slik de hadde formulert det i starten, i stadig mindre grad var i samsvar med direktoratets og departementets forventninger.

Gjennom deltakelsen i prosjektet håpet Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune å styrke inkludering av minoritetsspråklige elever i de skolene som skulle delta i prosjektet. Med utgangspunkt i erfaringene med andre prosjekter som fokuserte på inkludering av minoritetsspråklige elever foreslo de en rekke tiltak som skulle rettes mot sosial inkludering av denne elevgruppen. Trondheim kommune hadde tatt inn rekordmange flyktninger, noe som forsterket oppfatningen om at tiltaket burde fokusere på minoritetsspråklige. De var i utgangspunktet interessert i konkrete tiltak og ikke i modellutvikling på et overordnet systemnivå.

Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune søkte om å få finansiering for å prøve ut planer for inkludering av minoritetsspråklige elever på to grunnskoler med mottaksklasse på ungdomstrinnet, enhet for voksenopplæring på ungdomstrinnet og innføringstilbud på fire videregående skoler. Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune fikk imidlertid innvilget kun en liten del av det de hadde søkt på, noe som i starten reduserte deres motivasjon for deltakelse i prosjektet. De måtte snevre inn prosjektet. Pengene de fikk ble overført til tiltak i de to nevnte skolene og disse midlene ble brukt opp ganske raskt. Midlene ble ikke brukt på utvikling av samarbeidsmodellene, men til utstyr og for å lønne miljøansatte på skolene for å videreføre tiltak som eksisterte før, samt for å igangsette nye inkluderingstiltak.

Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune mente at tiltakene førte til bedre inkludering av minoritetsspråklige elever. Samtidig ønsket de ikke å endre fokuset. De oppfattet at Statped primært hadde kompetanse knyttet til arbeid med elever med spesialpedagogiske behov, og var derfor ikke interessert i utviklingen av nye modeller for samarbeid med Statped. De mente at arbeid med minoritetsspråklige elever ikke var Statped sin kjerneoppgave. Deltakere i Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune ønsket å jobbe med konkrete tiltak med samarbeidspartnere som kunne hjelpe dem med å fremme inkluderingen av elever med minoritetsbakgrunn. De oppfattet at det var dette hadde de fått penger for, og det var dette ønsket de å gjøre. Samtidig mente prosjekteierne at prosjektets mål var i samsvar med deres oppfatninger, ettersom de også gikk ut på å finne nye veier for lokalt samarbeid med inkludering og samarbeid mellom statlige instanser og kommunale aktører. Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune ønsket å videreføre slike former for samarbeid, men ønsket å velge samarbeidspartnere selv.

Ifølge Fylkesmannens rapportering strevde Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune med å løfte sitt prosjektarbeid fra konkrete tiltak til modellutvikling på systemnivå. Vi har fått inntrykk av at det ikke skyldes manglede kunnskap eller erfaring med modellutvikling på systemnivå. Det ser ut til at deltakere i Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune ikke hadde tro på prosjektets overordnede mål om å utvikle samarbeidsmodeller, blant annet ved å trekke inn Statped. De mente at de utviklet godt samarbeid med PPT, ønsket å videreføre samarbeid med forskningsmiljø ved NTNU og de mente at deres fokus på inkludering av minoritetsspråklige elever bidro til større behov for samarbeid med IMDi enn med Statped. Dermed økte opplevelsen av at det var lite å hente fra deltakelsen i prosjektet, og til slutt bestemte de seg for å trekke seg. Flere av tiltakene som de

påbegynte i løpet av prosjektet blir videreført uavhengig av «Inkludering på alvor», også samarbeidet som de fikk med de to skolene, PPT og NTNU.

For å oppsummere ser det ut til at forklaringen på hvorfor Trøndelag Fylkeskommune/Trondheim trakk seg fra prosjektet er divergerende oppfatninger om hvem som bør være den primære målgruppa, hva som er tiltaksnivået, og hvem som bør være de naturlige samarbeidspartnere. Det nasjonale prosjektet setter i forgrunnen elever med spesielle pedagogiske behov, i en modellutviklingstenkning der samarbeid med Statped ser ut til å stå sentralt. TK/TFK har hatt en annen inngang i prosjektet og de ville ikke endre sitt fokus. Trøndelag Fylkeskommune/Trondheim kommune opplevde også at prosjektet burde vært klarere definert fra starten av. De etterspurte en større grad av fleksibilitet når det gjelder valg av samarbeidspartnere og målgruppe, og hensyn til at deltakere har ulike behov og motivasjoner for deltakelse i prosjektet. Andre samarbeidspartnere i prosjektet, som Fylkesmannen og Statped oppfattet på sin side at TK/TFK manglet fleksibilitet, interesse og vilje til å tilpasse sin innsats prosjektets forventninger.

Selv om Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune trakk seg fra prosjektet kan en trekke flere nyttige lærdommer fra deres deltakelse i modellutprøvingen. Først og fremst viser erfaringene at gode avklaringer av premisser for deltakelsen i prosjektet og tett og konsekvent oppfølging er viktige forutsetninger for motivasjon og eierskapsfølelse hos deltakerne. Generelt sett oppleves det at forventninger og rammer for prosjektet burde fra starten av bli bedre definert og konkretisert og at oppfølgingen fra direktoratets side burde vært tettere. Dette er noe som samtlige prosjektaktører opplever, og har bidratt til at TK/TFK trakk seg fra prosjektet.

For det andre ser det ut til at det kan være en fordel å stille klare krav om god og formell forankring av prosjektet hos prosjektdeltakere. En mulig årsak til at Trondheim ikke løftet modellutvikling på systemnivå i henhold til forventningene i prosjektet kan være måten de har brukt prosjektmidlene. Til forskjell fra de andre to prosjektkommunene i Trøndelag som har brukt midlene til delfinansiering av en koordinatorstilling for å forankre prosjektet, har Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune ikke gjort det. Trondheim har brukt alle midlene på finansiere konkrete tiltak i skolene.

Siden prosjektet i Trondheim manglet en prosjektforpliktet pådriver og koordinator for modellutprøvingen, ble det også uklart for samarbeidspartnere som Fylkesmannen og Statped hvem som var ansvarlig for å holde trykket oppe i modellutprøvingen. For eksempel ble det uklart hvem, om noen, i Trøndelag Fylkeskommune og Trondheim kommune som koordinerte de to skolene i deres arbeid med modellutprøvingen, og hvordan dette arbeidet skulle koples til samarbeidspartnere i henhold til modellutprøvingens forventninger. Koordinatorstillingen som de mindre kommunene fikk delfinansiert gjennom prosjektet viste seg å være en pådriver for modellutprøvingen. Kommuner som fikk finansiert en delstilling via prosjektet har gjennom denne stillingen fått en pådriver av modellutprøvingen. Dette ser ut til å ha bidratt til at prosjektdeltakerne ble bedre rustet og mer mottakelige til å tilpasse seg prosjekteierens forventninger.

Marnardal Kommune

Kommunens prosjekt tar ifølge Fylkesmannens rapportering 27.03.2018 utgangspunkt i Oppvekstdialogen for Marnardal; Kultur for læring og inkludering. Arbeidet i modellutprøvingen har fått overskriften Inkludering og didaktisk bruk av digitale verktøy. Dessuten ønsker kommunen å holde fokus på felles kultur i organisasjonen.

Arbeidet med inkludering sees også i sammenheng med øvrige kommunale satsingsområder og arbeid. Strukturer for lærende møter og lærende organisasjoner benyttes som en viktig ramme i arbeidet, da dette er en kompetanse som kommunene mener er svært viktig i det videre arbeidet for å lykkes med målsetningene i arbeidet med prosjektet lokalt.

Arbeidet var tenkt organisert som e-læringspakker eller moduler. Disse modulene ble sagt å skulle organiseres som omvendt undervisningstilbud, der aktuelle lærere i en kommune først gjennomgår et digitalt læringsløp via tekst-, video- og oppgavebasert undervisning, som siden følges opp gjennom fysisk oppmøte av Statpeds rådgivere, der det gis rom for refleksjon, spørsmål og evaluering.

Læringspakken skulle altså gi en helhetlig tilnærming til fagområdet inkludering, ved å berøre generelle inkluderingstemaer, opplæring i didaktiske læringsløp ved hjelp av digitale læringsressurser, tekniske råd og tips, og en mer fagspesifikk tilnærming til ulike tilpasningsbehov i opplæringen. Kommunen utarbeidet sammen med Statped 10 e-læringspakker eller moduler for arbeidet. I følge Fylkesmannens rapportering skulle prosjektet løpe fra våren 2018 til 1. juni 2019.

Prosjektet i Marnardal er organisert og ledes av en kommunal utviklingsgruppe, der Kompetansesenter Sør/PPT er sentral. Prosjektleder er kommunalsjef for oppvekst, og vedkommende følger prosjektet tett. Ellers er mye av oppgaver distribuert bredt til enhetene. Målet har vært å inkludere alle ansatte i skole og barnehage i kommunen, og gi stor frihet til enhetene i forhold til detaljene i prosjektet.

I følge våre informanter er det ikke sikkert at alle i oppvekstsektoren vil kjenne prosjektet under fanen Inkludering på alvor. Arbeidet med digitalisering vil alle derimot være fortrolig med, da dette har pågått i lang tid i kommunen. De oppfatter på mange måter seg selv som en foregangskommune på dette feltet, og beskriver skolene og barnehagene i kommunen som "digitale skoler/barnehager."

Også når det gjelder inkludering, opplever våre informanter at kommunen har drevet et godt arbeid over lang tid. Alle ansatte i kommunen har vært og er involvert i arbeidet, og er bevisst på at det jobbes med digitalisering og inkludering. Alle foresatte har også fått mye informasjon om disse to sentrale områdene for oppvekstsektoren i kommunen. Man har jobbet helhetlig med oppvekst og inkludering, og ser det i sammenheng med andre satsingsområder som dybdelæring og voksenrollen. I sammenheng med dette har man arbeidet med å forme et

fremtidsbilde som viser hvordan man forstår dybdelæring. Alle ansatte i barnehager og skoler var med på å utvikle kvalitetskjennetegn og et felleskommunalt fremtidsbilde med fokus på dybdelæring, inkludering, digitalisering og voksenrollen. Kompetansesenter Sør var sentral i dette arbeidet, slik de i dag er sentral i Inkludering på alvor. Politikerne i kommunen er også informert og involvert i dette omfattende arbeidet, som blant annet handler om felles forståelse bland ulike enheter i kommunen.

Sentralt i kommunens arbeid med utvikling i oppvekstsektoren er at de har en ansatt i rollen som "Læringslos" i alle skoler. Læringslosen skal ha rollen som endringsagent, og har erstattet rollen som spesialpedagogisk sosiallærer. Dette markerer et ønske om forskyvning i perspektiv, fra individ til system. Gjennom dette arbeidet mener våre informanter at de har gjort en solid forankringsprosess, og at prosjektet Inkludering på alvor har blitt en liten, integrert del i et større og mer helhetlig arbeid i kommunen.

Siden kommunen i forkant var i gang med dette arbeidet som omfattet både inkludering og digitalisering, og også hadde vist det fram i fylkessammenheng, var det naturlig å si ja til deltakelse da Inkludering på alvor kom opp. De forventet gjennom prosjektdeltakelse å få styrket nettverkene med eksterne aktører, og at dette kunne bidra til å få et eksternt blikk på det de holdt på med. Som en digital kommune, der man eksempelvis har hatt iPad til alle elever i lengre tid og brukt andre løsninger knyttet til digitale klasserom, så man at man kunne utvikle disse verktøyene for en enda bedre undervisningspraksis og inkludering.

På spørsmål om hva de har oppnådd, gir våre informanter uttrykk for at ting har gått noe tregere enn de hadde håpet. De hadde nok trodd at de i dag skulle være på et annet sted enn det de opplever at de er. Informantene legger likevel vekt på at de har fått prøvd ut ganske mye, og har kunnet spille inn mye i forhold til Statped. Prosjektledelsen opplever at de har påvirket måten Statped har bygd opp modellene. De hadde imidlertid forventinger om mer drahjelp med hensyn til organisasjonsutvikling. Det er dette prosjektet mener å ha etterspurt fra Statpeds side, uten å ha fått den støtte de kanskje hadde forventet.

Å utvikle en helhetlig kultur i kommunen, og i skole og barnehage, var et hovedmål for kommunen. For å klare dette ønsket de å drive skolebasert utvikling, som involverte hele skolen. På dette feltet ønsket de mer hjelp enn det de opplever at Statped har kunnet bidra med. De mener at Statped ikke har møtt kommunen på en helt tilfredsstillende måte på dette, og at det har vært begrensninger i dette arbeidet. Digitaliseringsdelen av prosjektet har derimot truffet godt inn mot Statpeds kompetanse, og her har man kommet i god dialog.

Prosjektledelsen opplever dessuten at barnehagen har falt litt ut i Statpeds modeller. De modulene Statped har utviklet, oppleves som noe ensidig innrettet mot skolen. Det er også en oppfatning at Statpeds kompetanse primært ligger på individnivået, som spesialister på barn med spesielle behov. De mangler dermed mye av den systemkompetansen kommunene savner for å utvikle skolen. Dette opplever man ikke at Statped er like god på, de er best på de smale elevgruppene, men her opplever man til gjengjeld at Statped har svært høy kompetanse.

Statped fremstår for prosjektledelsen ikke som noen fullgod skoleutviklingsagent, slik kommunen føler de har behov for.

Prosjektledelsen ga uttrykk for at deres utfordringer handler om å skape en god helhet av inkludering, digitalisering og organisasjonsutvikling, og at de trenger mer støtte på dette. De opplever at de har fått til mye i prosjektet, men ikke bare basert på det Statped har brakt inn. Det de har prøvd ut har vært indremotivert og egenorganisert, det er kommunens ansvar, fra ledelse og helt på ned på enhetene. De er redd for at arbeidet med Statpeds moduler kan ende opp med å bli en dårlig erfaring med noe de i utgangspunktet har gode erfaringer med.

På spørsmål om forståelse av inkluderingsbegrepet, ga prosjektledelsen uttrykk for at det kunne være en viss forskjell mellom de ulike aktørene i prosjektet. Mens kommunen tenkte veldig bevisst på «inkludering for alle», var opplevelsen at Statped tenker mer i retning av «hjelp noen få, de som trenger mest hjelp». Dette har til en viss grad blitt en utfordring. Det ble trukket frem som noe paradoksalt at man arbeider under et inkluderingsbegrep som ikke omfatter alle elevgrupper.

Når det gjelder Utdanningsdirektoratets bruk av begrepet inkludering opplevde man det som noe utydelig, i alle fall i prosjektsammenheng. I Inkludering på alvor har man ikke definert klart hva som menes, men ut fra andre dokumenter opplever vel kommunen en forståelse som ligger nærmere deres egen, brede forståelse. Her kunne man i prosjektet vært tydeligere i sin bestilling. Man har ikke opplevd noen tydelig linje på dette, og opplever ikke at man har fått klare tilbakemeldinger på om man er innenfor eller utenfor den sentrale forståelsesrammen.

Kommunens prosjektledelse ga som sagt uttrykk for at de lenge har jobbet godt med inkludering og digitalisering. Støttesystemet for å få det til har ikke vært Statped, men Kompetansesenter Sør. Det ble uttrykt at siden man allerede hadde etablert et godt arbeide med det digitale, kunne man se digitalisering i sammenheng med inkludering. Dette var mulig fordi man hadde jobbet godt lokalt, og ikke primært som noe man opplevde å ha fått til ved hjelp av Statped. Likevel har prosjektet gitt midler og rom til å videreføre det arbeidet de allerede drev. De nettverkene de også har fått gjennom møter med andre delprosjekter har vært positive, men de har ikke påvirket prosjektet i nevneverdig grad. Prosjektet ble beskrevet som lokalt definert, enn nasjonalt styrt.

Kommunikasjonen med Statped har i hovedsak vært grei, men prosjektledelsen antyder prosjektet kan ha utviklet Statped mer enn det har utviklet kommunen. Det oppfattes at en av de ikke-kommuniserte målsettingene med prosjektet fra departementet sin side har vært å utvikle Statped. I dette henseende beskrives prosjektet som vellykket.

PPT har som sagt vært svært sentrale i arbeidet. Gjennom Kompetansesenter Sør har de vært tett på arbeidet, både underveis i prosjektet og før. De har involvert seg tett og påvirket arbeidet i dialog med skolene, både allmennpedagogisk og spesialpedagogisk.

Prosjektledelsen ser få utfordringer knyttet til videreføring av arbeidet, også i den nye kommunen som vil bli til som en følge av sammenslåinger i løpet av året. De har drevet med sine aktiviteter og satsinger lenge allerede, og har løftet det opp som en del av sin helhet. Kommunen har også en strategi for videreføring. Det er to sentrale elementer i modellen: For det første at man tenker helhet barnehage og skole, og felles begreps- og kulturbygning mellom opplæringsarenaene. For det andre tenker man bruk av digitale verktøy for å inkludere flere i ordinær undervisning. Her er det et poeng at disse virkemidlene er og må være av en type som har lav brukerskel, slik at det ikke blir en barriere i hverdagen. Dette sees ikke som problematisk å føre videre inn i den nye kommunen.

Av eksempler på konkrete ting Marnadal har gjort, nevner de innkjøp av en programmerbar strikkemaskin som har muliggjort produksjon av pannebånd og andre artikler. Dette har fungert svært inkluderende, blant annet for gutter som i utgangspunktet var lite motivert for skole. Et annet eksempel er bruken av en "Smart-klokke" som støtte til en gutt med store kontrollvansker. Ideen kom fra skolen, og det ble anskaffet en "Apple-watch" til gutten der både lærer og far hadde adgang til å legge inn ting i kalenderen. Via kommunikasjon på klokken fikk eleven god støtte og opplevde å bli mye mer inkludert og tilgjengelig for læring og sosial omgang. Eleven opplevde å bli myndiggjort, at han ble sett og tatt på alvor, og at dette bidro til at han fikk orden på mye i livet sitt.

Prosjektet har også gode erfaringer med bruk av robot, for tilstedeværelse for elever med langvarig skolefravær på grunn av sykdom. Den fraværende eleven kan se og kommunisere med lærer og venner via en liten robot som kan plasseres i klasserommet og i andre arenaer for sosialt samvær. Denne lett flyttbare roboten kan dermed gi eleven et visst nærvær, selv om hun/han er fysisk fraværende.

Dette relativt enkle virkemidlet ga økt inkludering i både det sosiale og faglige. Ingen av disse eksemplene ville prosjektledelsen knytte eksklusivt til prosjektet, dette var ting de allerede jobbet med i forkant. Prosjektet har bidratt positivt og forsterkende til ting som allerede var godt i gang, men har i liten grad startet noe nytt. Hemmeligheten er, ifølge prosjektledelsen, å inkludere alle, både lærere og barn, å være åpen å si "hvorfor ikke!" når noen foreslår å prøve noe nytt. Prosjektledelsen opplever at det finnes en sterk innovativ kultur i oppvekstsektoren i Marnadal, og prosjektet hadde forventninger om at modulene til Statped skulle gripe inn og støtte dette. De er i dag noe usikre på om dette har skjedd. Det løftet man i kommunen hadde ønsket seg, der dette arbeidet i større grad fikk form av en skolebasert utvikling, altså en organisasjonsutvikling, har de i mindre grad fått realisert så langt i prosjektet.

Kristiansand kommune

Kristiansand kommune arbeider, ifølge Fylkesmannens rapportering 27. mars 2018, med modellutprøvingen sett i sammenheng med kommunens satsing på forskningsbasert læringsmiljøutvikling i Kristiansand (FLiK). Modellutprøvingen er fundert på tre delprosjekt, eller hovedpilarer. Disse er:

- Systemarbeid i PPT: Fokus på tiltak for tidlig innsats for arbeid med læringsmiljø i både barnehager og skoler, uten at enkeltbarn er henvist til PP-tjenesten.
- Foreldresamarbeid i barnehagen: Et forskningsprosjekt rettet mot å utvikle en forskningsbasert dialogmodell for å forebygge mobbing i barnehagen, der ansattes ansvar og foreldres involvering er hovedfokus.
- Mobbing i et elevperspektiv: Et forskningsprosjekt om mobbing som ekskluderende faktor i læringsmiljøene i Kristiansands skolene, hvor det blir tatt utgangspunkt i elevenes perspektiver og forståelser av utfordringer og tiltak.

Prosjektet knyttet til systemrettet arbeid i PPT startet opp høsten 2017. Det har vært gjennomført en prosess for å se hvordan Statped kan trekkes inn som støttespiller i prosjektet. Prosjektet går som planlagt frem til høsten 2019.

I delprosjekt 2, Dialogmodellen, er man ifølge Fylkesmannen godt i rute med tanke på datainnsamling og analyse. Det er avholdt dialogmøter i alle barnehagene, og transkripsjoner av lydopptakene fra dialogmøtene i hver barnehage er ferdig. Foreldrerepresentanter og representanter fra alle yrkesgrupper i barnehagene har deltatt på analysemøte sammen med forskerne. Dessuten er en kvantitativ undersøkelse som bygger på validerte spørsmål fra prosjektet «Hele barnet- hele løpet» sendt ut til alle barnehageforeldrene knyttet til mobbing i barnehagen. Modellen skal etter planen være ferdig innen desember 2019.

Delprosjekt 3, knyttet til digital mobbing i skolen ble noe forsinket i forhold til opprinnelig fremdriftsplan, da forutsetningene for opprinnelig avtale med et dansk forskningsmiljø ble endret underveis i prosessen. Prosjektet etablerte ny avtale med UiA, og utviklet nytt forskningsdesign i samarbeid med forskere fra dette miljøet. Kommunen opplever at det derfor har vært størst utfordringer knyttet til prosjektpilar 3, men man har nå utarbeidet en samarbeidsavtale. Prosjektperioden er satt fra vår 2018 til høst 2019. Det er et mål om publiseringer av resultater i løpet av 2020.

I intervjuet med prosjektledelsen fra Kristiansand kommune la de stor vekt på at prosjektet Inkludering på alvor i Kristiansand må forstås i sammenheng med den store satsingen på læringsmiljø, FLiK, som de selv omtaler som kanskje Skandinavias største skoleutviklingsprosjekt. I beskrivelsen på satsingens nettside heter det at:

«Ulike rapporter de siste årene viser at kommunen ikke har lyktes godt nok med å utvikle læringsmiljøer der alle barn er inkludert:

Mange barn får spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning, og behovet øker jo eldre barna blir. For mye av denne tilretteleggingen skjer utenfor fellesskap med de andre barna.

De faglige resultatene på nasjonale prøver er ikke gode nok.

Revisjonsrapporten om mobbing viser for store forskjeller mellom skolene når det gjelder mobbing. Rapporten anbefaler en systematisk satsing på læringsmiljøet. For mange elever fullfører ikke videregående skole.

Det er slike vanskelige og sammensatte forhold bystyret og oppvekstsektoren i Kristiansand er enige om å rette på gjennom FLiK. En sentral tanke i FLiK-arbeidet er å kvalifisere de voksne i deres ansvar for utviklingen av læringsmiljøet. Barnas utbytte er de voksnes ansvar.»

I prosjektplanen heter det, videre, om målet for satsingen:

«Det overordnede målet for satsningen er å «utvikle læringsmiljøer som inkluderer». Til forskjell fra å basere tiltak på tradisjonell tenkning om hva som fører mot et slikt mål, vil prosjektet rette systematisk oppmerksomhet mot og identifisere årsaker til segregerende praksis – ha fokus på faktorer som opprettholder uønskede tilstander.»³

For prosjektledelsen var det i intervjuet viktig å presisere at arbeidet i Inkludering på alvor bygger videre på FLiK, og må ses tett opp mot dette. Dette opplevde man som et godt gjennomført arbeid, og de ønsket å bygge på de strukturene de hadde utviklet der. Sentralt i arbeidet er prinsippet om at de vil komme tettere på enhetene og gjennomføre arbeidet i nær dialog med enhetene, med utgangspunkt i deres utviklingsplaner og ledet fra enhet for utvikling og oppfølging, knyttet til stab oppvekst. Denne enheten ble opprettet for å samle mange pågående aktiviteter på utviklingssida i kommunen.

Prosjektperioden for FLiK går nå over i drift, og ledelsen la vekt på at det er da arbeidet begynner for alvor. Særlig har det vært viktig at prosjektet Inkludering på alvor har gitt anledning til å utforske lærende dialoger som redskap for utvikling.

Et utgangspunkt i prosjektet var også at PPT ikke ble vurdert som godt nok integrert i arbeidet, og man ønsket å få en tettere kobling i PPTs todelte mandat: å jobbe inn mot individuelle rettigheter samtidig som man arbeider på systemsiden. Prosjektet ga mulighet til å styrke PPT med en prosjektstilling – og slik sett gjøre dem bedre på systemarbeid – gjennom Inkludering på alvor. PPT oppfattes i Kristiansand som tradisjonelt veldig individorientert, selv om man også hadde aktører der med et klart systemperspektiv, og man ønsket å utvikle en sterkere felles praksis som inkluderer det systemiske. Prosjektet har hjulpet kommunene med å få PPT sterkere med på laget, og å styrke de som vil jobbe systemorientert i PPT.

Dette beskrives som prosesser som tar tid, det er og må være langvarige prosesser. PPT er en tung organisasjon med sine faglige egenarter, der endring nødvendigvis tar tid. Dessuten er

³ <https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/barnehage-og-skole/planer-og-prosjekter/prosjektplan-flik.pdf>

det også forskjeller i hva man ønsker å vektlegge og hvordan man ønsker å arbeid internt i PPT, noe som også er tilfelle i skoler og barnehager. Dette er faktorer man må ta høyde for i slik arbeid.

I intervjuet kom det fram at man så kompleksiteten i dette, og at det ikke var ønskelig å tenke på implementering som en lineær og sekvensiell prosess. Implementering begynner lenge før selve implementeringen starter, gjennom måten prosjektet er bygd opp. Det beskrives som at kommunene har hatt fokus på implementering helt siden starten av FLiK. Heller enn å si at prosjektet skal implementeres, kan man si at det i 2017 gikk over i linja, fra å ha vært prosjekt. Involvering og forankring var da på plass allerede. Det hele beskrives ikke ulikt en samskapt lærings-prosess (jfr. Klev og Levin, 2016), det å inkludere deltakere gjennom felles prosjektutvikling og utforming, bidrar til at man unngår at prosjektet lever på siden av resten av organisasjonen, som noe annet enn drift. Prosjektledelsen legger vekt på at de samme prinsippene vil gjelde Inkludering på alvor, det er viktig å unngå å tenke løsrevne prosjekter. FLiK er en del av det helhetlige arbeidet for å bli bedre, og det samme gjelder Inkludering på alvor.

Dessuten legges det vekt på at kommunen har vært involvert i mange parallelle skoleutviklingsprosjekter (blant annet SKUV, Ungdomstrinn i utvikling), og at det er sentralt å skape gode sammenhenger mellom prosjektene. Mye handler om at det er viktig å skape et felles «mindset», en bevissthet om at utfordringene ikke bare handler om krevende elever med utfordringer, men også om hvordan skolene selv arbeider med læringsmiljø.

Prosjektledelsen la vekt på at de er godt fornøyd med Fylkesmannens rolle som tilrettelegger i prosjektet. Samtidig savnes en tydeligere systematikk og gjennomgående tankegang fra Utdanningsdirektoratets side i det som settes i gang. Særlig savner de en større grad av respekt for at prosjektet må innarbeides i en helhet, i aktiviteter som allerede er i gang. På mange måter opplever de at Utdanningsdirektoratets og departementets ledelse har vært tilfeldig, og preget av korte tidsfrister og endringer i rapporteringsrutiner. Særlig ble en av samlingene i Oslo opplevd som lite konstruktiv, og at rapportering fra prosjektet ble avkrevd før man egentlig hadde fått mulighet til å iverksette og prøve ut noe som helst.

Opplevelsen av samlingen var med på å gjøre at prosjektledelsen vurderte å trekke seg ut av prosjektet, i likhet med det Trøndelag og Trondheim gjorde. De vurderte om innsatsen som måtte legges ned i prosjektet var verdt det, sett opp mot den potensielle nytten. De endte opp med å forbli i prosjektet. I dag legger de vekt på at de er fornøyd med dette valget, og er fornøyd med å ha fått muligheten til å delta. Samtidig påpekte de også et ønske om forbedring i kommunikasjonen i prosjektet, og opplever at dette har blitt tatt hensyn til. Senere samling beskrives som en helt annerledes opplevelse.

Prosjektledelsen i Kristiansand er dessuten usikker på hva departementet, som de opplever er de som drev prosjektet fram, ville med prosjektet. Inntrykket er at det i stor grad handlet om å styrke Statped's profil, og en tydeliggjøring av deres mandat på systemsiden. Dette kunne i tilfelle vært tydeliggjort i prosjektets startfase.

Nettopp koblingen av Statped til prosjektet har vært noe av det som har blitt opplevd som mest komplisert. Utfordringen som ble pekt på i Kristiansand, var blant annet å koble Statped og PPT på en bedre måte. PPT opplevde langt på vei at de hadde parallell kompetanse, og hadde dermed ikke behov for Statpeds støtte på systemsiden av arbeidet. Å finne en inngang til hvordan de skulle bruke Statped tok tid, og å finne problemstillinger Statped kunne brukes til i prosjektet var komplisert. I stedet ble det argumentert for at man burde knyttet Statped opp som et resultat av opplevde behov. De snakker i dag om «systemarbeid i PPT med støtte fra Statped» og kom da opp med inkluderende matematikkundervisning, der Statped har kompetanse. Statped ville gjerne gå inn og se bredere på systemarbeid, men PPT ønsket ikke det. Å koble PPT og Statped ble dermed en utfordring for prosjektet.

Prosjektet er etter ledelsens oppfatning godt forankret hos de sentrale aktørene i dag. Likevel sa man at om man spurte ute i enhetene, i skolene og barnehagene, hva Inkludering på alvor er, ville mange svare "Hva er det?". Vårt inntrykk er at kommunens arbeid med læringsmiljø (FLiK) er bredt og solid forankret, mens Inkludering på alvor må oppfattes mer som en del av det større byggverket, en del det ikke alltid er like lett å skille fra det store bygget.

Gjennom prosjektet i Kristiansand ser vi som forskere klare eksempler på utfordringer i samarbeidet mellom selvstendige intuisjoner, med delvis forskjellig bakgrunn, kompetanse og ansvarsområde. Dette som vi tidligere har omtalt som Interorganisatorisk kompleksitet skaper avstander og dermed samarbeidsutforminger. I dette tilfellet ser vi at man måtte arbeide aktivt med å få ulike kompetanser til å møtes, og å dra sammen. For å få til slike prosesser må man bygge gode aktørnettverk av de nødvendige prosjektdeltakerne. Det puslespillet som er sentralt i dette nettverksarbeidet, ser det ut som om man nå har løst.

Vi mener likevel at det vil være feil å tro at disse komplikasjonene er et tilbakelagt stadium. For å utvikle det nødvendige flerfaglige og tverrfaglige samarbeidet videre på en konstruktiv måte, vil det kreve et fortsatt fokus fremover. Dialog blir sentralt også i fortsettelsen, og de nettverkene av ulike aktører som er etablert må vedlikeholdes og styrkes. Prosjektet må drive kontinuerlig brubygging mellom nødvendige nettverksdeltakere. Ikke bare med PPT og Statped, men alle enheter som inngår i arbeidet.

Det er mellomrommene og forbindelsene i aktørnettverkene som er viktig, bruene som etableres mellom de ulike aktører avgjør om man når målene. Disse bruene må vedlikeholdes, og nettverk er ikke etablert en gang for alle. De krever kontinuerlig vedlikehold. Dette er byggverk som aldri blir ferdig, som hele tiden må repareres og forsterkes og justeres. Man kan ikke tro at ting er på plass en gang for alle. Det dukker alltid opp nye utfordringer, og hvis man ikke holder fokuset forvitrer nettverkene lett uten at noen merker det. Bruer som ikke vedlikeholdes, faller til slutt sammen.

Sluttfasen av Inkludering på alvor i Kristiansand avhenger dermed etter vår vurdering av fortsatt godt nettverksbyggings-håndverk. Dette forsterkes av at kommunen nå er midt i en

fusjonsprosess, der tre ulike kommuner skal bli en stor kommune på 110 000 innbyggere, noe som vil bringe ferske aktører inn i et veletablert arbeid.

Vest - Agder Fylkeskommune

Vest-Agder fylkeskommune gjennomfører et modellforsøk med fokus på å gi ansatte kompetanse til å skille mellom språkvansker og lærevansker, slik at minoritetsspråklige får den hjelpen de trenger og de rettighetene de trenger for å gjennomføre videregående skole. I dette prosjektet har ansatte i PP-tjenesten fått kompetanseheving fra Statped gjennom samlinger og mellomarbeid. Denne kompetansen skal spres videre til lærere av ansatte i PP-tjenesten og Statped.

Prosjektet behandles i Fylkesmannens rapportering som ett av tre prosjekter i regionen. Etter påske i 2018 ble det avholdt et arbeidsmøte, og det ble utarbeidet et program for deltakerne. Hensikten her var å finne viktige tidspunkt, gjøre nødvendige avklaringer for å forankre kurset hos involverte parter, samt lage mål for deltakerne. Fra høst 2018 til vinter 2019 la man opp til 3-4 samlinger med mellomarbeid. Våren 2019 skal prosjektet evalueres, med vekt på vurdering av måloppnåelsen.

Fra Fylkesmannens beskrivelser og rapporter synes det klart at det er samarbeidet med Statped som overordnet har stått i særlig fokus for alle prosjektene i Agder, også i dette delprosjektet i regi av fylkeskommunen. Å finne en plass og arbeidsoppgaver for Statped i et bredere perspektiv enn tidligere, har åpenbart stått sentralt i prosjektet. Representanter for fylkeskommunen fortalte også at arbeidet hadde fått dem til å oppdage Statpeds kompetanse på områder der de ikke tidligere hadde sett at Statped har viktig kompetanse. Alle de 11 deltakerskolene så behovet for prosjektet, og Statped har bidratt til en betydelig kompetanseheving, særlig på kartleggingsmetoder.

Samtidig er det utviklingen av redskaper som har vært hovedfokus for det fylkeskommunale prosjektet. Prosjektledelsen gir uttrykk for at det ikke er samarbeidsmodellen i seg selv som er viktig, denne har bare vært et virkemiddel for å prøve ut redskaper. Assisterende fylkesutdanningssjef er prosjekteier og prosjektdriver, sammen med en annen i sentraladministrasjonen i FK. Organiseringen av prosjektet er enkel, og oppleves ifølge prosjektledelsen, som tilstrekkelig. Prosjektledelsen i fylkeskommunen ga uttrykk for at man våren 2019 var i rute med prosjektet i forhold til planlagt progresjon. Samtidig var man klar på at man ennå er usikker på resultatene, og om man har kommet fram til gode redskaper. Så langt konkluderer man med at samtalene er det viktigste verktøyet. Mer enn konkrete måle- og testerredskaper, er det samtalen med den enkelte som kan avdekke skillet mellom språkvansker og lærevansker.

Utgangspunktet for prosjektet var at man i Fylkeskommunen hadde jobbet mye med tilpasset opplæring. En revisjonsrapport fortalte at de var gode på tilpasset opplæring for «ordinære elever», men ikke for minoritets elever. Samtidig fikk man mange henvendelser særlig fra

yrkesfaglige skoler, der minoritets elever slet med fellesfagene. Som elev kan man få fritak fra fellesfag dersom det er lærevansker som ligger bak, men for minoritets elever klarte man ikke å skille på hvorvidt utfordringene dreide seg om lese- og skrivevansker/lærevansker, eller språkproblemer, eller begge deler. Å finne bedre måter å «diagnostisere» dette på, var en aktuell problemstilling som skolene var opptatt av å gripe tak i.

Når de fikk en forespørsel fra Fylkesmannen om de hadde noe som passet inn i prosjektet Inkludering på alvor, så de muligheten for å gjennomføre arbeidet som et prosjekt under den paraplyen. De hadde på det tidspunktet satt ned en arbeidsgruppe som skulle se på den aktuelle problemstillingen. Denne gruppen fortsatte ikke arbeidet, da de la hele satsningen inn under Inkludering på alvor. Prosjektet ville altså neppe blitt kjørt på samme måte uten Inkludering på alvor.

Prosjektledelsen beskriver prosjektet som todelt. Fokuset har til dels vært på hvordan man jobber med tilpasset opplæring, og til dels på hvordan man kan skille mellom språkvansker og lærevansker. Arbeidsmåten har vært basert på nært samarbeid med Statped og PPT. Man har jevnlig møter med Statped som tar ansvaret for det faglige. PPT deltar fordi de også ønsker kompetanseheving på et område de anser som viktig for sitt arbeid. Man har ønsket å involvere alle de 11 skolene, og da store deler av personalet ved skolene, og ikke avgrenset involveringen til en liten gruppe i kollegiet.

Prosjektledelsen forteller at de har lagt stor vekt på å få skolelederne med på dette. Man har hatt flere møter med rektorene, for å orientere om arbeidet og sikre solid støtte i ledelsen. Skolene opplever prosjektet som relevant og interessant, og man har ifølge informantene i fylkeskommunen ikke møtt skepsis.

I starten av prosjektet ba man skolene om å sette ned tverrfaglige grupper. 7 skoler har satt ned grupper bestående av fellesfaglærere, yrkesfaglærere, PPT og avdelingsleder. Fire skoler har av ulike grunner ikke funnet det relevant å delta (på grunn av størrelse og retning (naturbruk/idrett) eller få elever i målgruppen). De store skolene med mange elever på yrkesfag og stor andel minoritetsspråklige, er alle med i prosjektet.

Prosjektet har samlet disse tverrfaglige gruppene, og gitt dem en kompetanseheving. Gruppene har jobbet videre på bakgrunn av dette, og kommet tilbake til sine skoler og delt kompetansen med det øvrige kollegiet. Statped står altså for kompetansespredningen til skolegruppene, som så har ansvar for å oppdatere kollegiet. Statped er også ute i skolene og har samtaler med de tverrfaglige gruppene og hele kollegiet. Slike møter har man gjennomført 2 ganger i løpet av prosjektet.

Så langt har man hatt 2 store fagdager for de tverrfaglige gruppene. Fokuset har der vært på ulike kartleggingsmetoder. Oppdraget etter samlingen har vært å prøve ut metodene for kartlegging på gruppemedlemmenes respektive skoler. 5. mars avholdt man en fagdag der eksterne aktører også ble invitert. Sykehusets team som jobber med traumer ble invitert, ut fra erkjennelsen om at en betydelig del av målgruppen var preget av traumer. Kunnskap om dette

er nødvendig for en vellykket tilpasning. En fagdag i juni 2019 fokuserte på digitale verktøy i tilpasset opplæring for minoritetsspråklige.

Statped er altså også ute på skolene, tar bestillinger fra skolen angående hva de vil ha kunnskap om, og leverer deretter bestilling. Men prøver der ut 3-4 ulike kartleggingsverktøy. Tilbakemeldingen fra skolene er at dette med kartlegging og bruk av kartleggingsverktøy ikke er vanskelig. Derimot er det vanskeligere å si hva de får ut av det. Den beste kartleggingsmetoden er nok som sagt samtalen. Statped har blitt klar på at det kanskje ikke finnes gode verktøy som skiller.

Prosjektledelsen beskriver prosjektet som enkelt og ukomplisert. Det er lett å beskrive og forstå, og ikke komplekst verken i organisering eller innhold. De ønsket å gjøre noe enkelt ut fra deres ide, for så å se om de får noe ut av det som de kan gå videre med. Ledelsen gir uttrykk for at det ikke har vært noen vanskeligheter under prosessen. De skulle ideelt sett hatt en operativ referansegruppe, men det har blitt nedprioritert i Agder-prosessen, da Fylkessammenslåing er tidkrevende. Dette oppleves imidlertid ikke å ha gått ut over prosjektet.

Prosjektet har gitt ny kompetanse gjennom Statped. Prosjektledelsen legger vekt på at det viktigste kanskje er at de har oppdaget hvor mye kompetanse som sitter i Statped, som de ikke visste noe særlig om før prosjektet. Skolene har sikkert brukt Statped før, men da til hjelpemidler, tilrettelegging for hørselshemmede, og andre individsaker. Prosjektet har åpnet opp for at Statped også kan jobbe på andre måter, og at de kan brukes til mer systemrettet arbeid. Prosjektledelsen legger også vekt på at det er veldig bra at Statped har fått kontakt med VGS, dette er nesten første gang de er involvert i et stort prosjekt i videregående skole i regionen.

Vi har i et tidligere prosjekt (Buland et al 2018) pekt på at man trenger bedre praksisfelleskap lokalt og regionalt, og bedre arenaer for møter og gjensidig dialog, for å skape utvikling i et komplekst, heterogent praksisfelt. Hvis vi ser dette i lys av modellen for «cogenerativ learning» eller «samskapt læring», som formulert av Elden og Levin (1991) eller Klev og Levin (2016), viser det behovet for å føre sammen eksterne og interne aktører i utviklings- og læreprosesser. Inkludering på alvor ser ut til å gå inn i en prosess som antydnet i rapporten (Buland et al 2018), gjennom å introdusere Statped som samarbeidspartner i nye sammenhenger som en mer sentral del av lokale aktørnettverk på det spesialpedagogiske området.

Dette gjør det nødvendig å etablere tilstrekkelig rom for felles refleksjon, både om utfordringenes art og tiltak/virkemidler. Disse tiltakene kan så prøves ut i praksis, og erfaringene fra utprøvingen kan gi grunnlag for ny refleksjon både internt og hos de eksterne aktørene. Disse refleksjonene kan så føres tilbake til felles rom for diskusjon der både eksterne og interne deltar. På grunnlag av dette kan man så i fellesskap utvikle nye og forbedrede virkemidler. Gjennom slik kobling av teori og praksis i refleksjon både internt og på tvers, oppnår man en gjensidig læring der både de eksterne/pådriverne og skolene utvikler

sin forståelse og sin praksis. På denne måten kan man bygge enda bedre og mer solide aktørnettverk rundt problemstillinger i feltet, og inkludere ulike aktører som er nødvendige for å møte de gjenstridige utfordringene man her står overfor. Det noen altså etterspør, er måter Statped kan delta aktivt i disse læringsprosessene på, som ekstern kompetanseaktør og støtte for PPT og skoler i deres arbeid med på å skape de nødvendige aktørnettverk og praksisfellesskap lokalt. Slik vi ser det kan dette prosjektet forstås også som en slik samarbeidsarena, som et rom for samskapt læring der Statped er trukket nærmere inn i det systemiske arbeidet. I Fylkesmannens rapport heter det blant annet:

Dette har gitt et godt grunnlag for å skape felles forståelse for utfordringsbildet kommunen ønsker å jobbe med, og for Statped å kunne synliggjøre hva kan bidra med inn i kommunens arbeid. Der hvor modellene så har blitt til i samarbeid mellom kommunen og Statped synes det å være en opplevelse av eierskap og felles mål hos både kommunen og Statped. I kommunene hvor dette ikke har vært tilfelle gjenstår det fortsatt arbeid for å realisere den praktiske utprøvingen av modellene.

Fylkesmannen rapporterer at de tre kommunene i Agderprosjektet har kommet ulikt i gang med arbeidet med modellene. Det kan se ut til at i de tilfellene hvor modellene bygger på tidligere påbegynt arbeid har dette vært positivt i forhold til oppstarten på arbeidet. Der hvor modellen skulle utarbeides ved oppstarten på prosjektperioden, har dette naturlig nok mye av kapasiteten i denne første tiden. Når det gjelder Vest Agder fylkeskommune, ser vi at de hadde en klar og avgrenset problemstilling ved oppstart av prosjektet, og relativt raskt fikk på plass en lite komplisert organisasjon. Fylkeskommunen hadde god oversikt over eget ståsted og kompetansebehov, og formidlet dette til Statped.

Fylkesmannens rolle har videre vært å legge til rette for møtepunkter mellom kommunene og Statped, for å bli kjent med hverandres modeller, og for at kommunene skal bli bedre kjent med hverandre og Statped. Disse møtene har slik vi vurderer det ikke hatt vesentlig innvirkning på profilen i fylkeskommunens prosjekt, men samtidig vært viktig i gjennomføringen.

6. Konklusjoner

Inkludering på alvor i dag

Inkludering på alvor karakteriseres i dag av stort mangfold. Delprosjektene skiller seg fra hverandre på mange måter, både med tanke på fokus/målgruppe, organisering, deltakere og gjennomføring. Dette skyldes blant annet at mange av deltakerne opplever lite og litt uklare føringer fra nasjonal prosjektledelse. Alle delprosjektene synes å være godt forankret hos lokal prosjekteier, og alle er i større eller mindre grad videreføringer av allerede pågående arbeid i kommune/fylkeskommune. Alle prosjektene mener i dag å være i rute i forhold til det planlagte, og gir uttrykk for å ha gjort nyttige erfaringer på ulike områder. Ett delprosjekt valgte av ulike grunner å trekke seg fra modellutprøvingen, og fører i dag sitt arbeid med inkludering videre innenfor andre rammer.

Vi ser hvordan man innenfor rammene av arbeidet med Inkludering for alvor har forsøkt å skape rom for den nødvendige samskaping av delprosjektene. Ulike institusjoner og aktører med ulik kompetanse er involvert i gjennomføringen. Helt i tråd med intensjonen gjelder dette særlig PPT og Statped, men også andre nødvendige aktører deltar aktivt i flere prosjekter. Samtidig ser vi at man på ulike måter har møtt, og søkt å overvinne de interorganisatoriske distanser man nødvendigvis vil møte i slike samarbeidsrelasjoner. Man har bygd bedre bruer mellom involverte aktører og institusjoner, avklart arbeidsdeling og samarbeidsrelasjoner. Særlig i forarbeidet og i oppstarten mener vi imidlertid å se at dette medvirkning- og samskapings-aspektet kunne vært sterkere betonet. Med større grad av samskapt læring i utformingen av prosjektet, der premisser ble klarlagt og rammer og forståelser ble fastsatt, ville inngangen til prosjektet møtt enda mindre friksjon enn tilfellet noen steder var. På den måten kunne man komme forbi den lineære og sekvensielle ovenfra og ned-forståelse av at et prosjekt utformes av noen og for så å forankres og implementeres i praksisfeltet. Forankring i et samskapingsperspektiv vil heller handle om å bygge eierskap til prosjektet nedenfra i organisasjonen.

Inkludering på alvor framstår i dag overordnet sett likevel som et prosjekt med tilfredsstillende progresjon. Delprosjektene er som sagt svært ulike, men alle løpende prosjekter opplever i hovedsak å følge sine planer med de nødvendige justeringer som man alltid vil finne i slike prosjekter. Evnen til å justere kursen underveis er en forutsetning for å gjennomføre gode prosjekter. I dag framstår arbeidsdelingen mellom de innoverte som i hovedsak avklart, og felles rammer, tenking og forståelse er godt etablert. De fleste gir uttrykk for at de har lært av prosjektdeltakelsen, og at det vil komme til å bidra til det praktiske inkluderingsarbeidet i fremtida.

PPT har vært aktivt med i prosjektene, til dels i en lederrolle. Samtidig ser vi at prosjektet med sitt fokus på systemtiltak også oppleves å bryte noe med PPTs tradisjonelle fokus på individualsaker. Det fremheves at PPT mange steder også har god kompetanse på systemtiltak,

og bidrar svært positivt med dette i prosjektet, samtidig som prosjektet også har bidratt til en justering av PPTs fokus.

Alle delprosjektene oppleves i dag som forlengelser av allerede påbegynt arbeid i kommunene. Ingen har startet med blanke ark. Dette har vært en fordel, men samtidig til dels en utfordring. Å skape helhet og progresjon og koble nye aktører (særlig Statped) på det eksisterende arbeidet, beskrives av noen prosjektledere som et litt krevende puslespill. Våre informanter er imidlertid enige om at arbeidet så langt har vært positivt, og forventer tydelige resultater ved avslutning av prosjektet.

Samtidig er Inkludering på alvor et prosjekt der mange av deltakerne har pekt på en del uklarheter, og med elementer som i utgangspunktet ikke ble opplevd å være avklart eller definert. Eksempler på slike uklarheter som våre informanter har nevnt, har vært en forståelse av modellbegrepet. Her ser vi ulike forståelser i ulike prosjekter, og om alle prosjekter faktisk prøver ut nye modeller eller ikke kan fortone seg som noe uklart. Alle driver arbeid som på ulike måter skal bidra til inkludering, men om det er en modell som prøves ut eller som vil være synlig ved avslutningen av prosjektet er til tider uklart.

Inkluderingsbegrepet oppleves også som uklart, kanskje sprikende. Noen av informantene ga uttrykk for at de var usikre på om inkludering handler om å fange opp og inkludere grupper særlig utsatt for ekskludering, eller om det handler om å skape et læringsmiljø/oppvekstmiljø som inkluderer alle elever, med og uten spesielle utfordringer. Dette skaper også stor ulikhet i arbeidet. Som et resultat av dette, står vi overfor til dels svært ulike prosjekter der noen har drevet organisasjonsutvikling for inkludering i bred forstand, mens andre har fokusert på spesifikke tiltak og hjelpemidler rettet mot bestemte grupper. Flere av informantene forteller også at fokus her har endret seg i kommunikasjonen fra Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartement, fra å snakke om «alle elever», til å fokusere på «utsatte grupper» eller «barn med spesielle behov». I noen delprosjekter stiller man derfor spørsmål ved om man selv er innenfor eller utenfor det intenderte.

De økonomiske rammene for prosjektet var i utgangspunktet også uklare, noe som skapte en del problemer og sannsynligvis var medvirkende årsak til at ett påbegynt prosjekt trakk seg ut. I det hele tatt opplyser flere av informantene at de fikk lite informasjon om rammene ved oppstart, og dette ble til dels opplevd som krevende. Flere har også vært inne på at de opplevde uklare forventninger fra den nasjonale prosjektledelsen, at det ble operert med ulike og litt uklare mål, både uttalte og litt mindre uttalte. "Hva er det egentlig de vil?", har vært et spørsmål flere av våre informanter har reist. Er dette et prosjekt for å fremme inkludering, eller for å prøve ut nye roller og arbeidsformer for Statped? Har det å finne en form for Statpeds videre liv, vært en uuttalt agenda for departementet? I sluttrapporten av prosjektet vil vi komme tilbake til dette spørsmålet, gjennom blant annet intervjuer med Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet.

Flere har også gitt uttrykk for at kommunikasjonen med Utdanningsdirektoratet og departementet underveis ikke alltid har vært god. Informantene gir uttrykk for at de har

opplevd uventede endringer underveis, og korte tidsfrister for møter og rapportering. Flere informanter gir uttrykk for at de ved enkelte anledninger også ble avkrevet resultater på et tidspunkt der arbeidet ikke var kommet langt nok til at det var resultater å rapportere om. Flere opplevde at departementet ikke tok tilstrekkelig høyde for at det her er snakk om komplekse prosesser, og at «*ting tar tid*», og at man derfor ikke kan forvente tydelige resultater eller effekter kort tid etter oppstart.

De gode hjelperne - Statped og Fylkesmannens rolle

Det var i utgangspunktet to klare føringer i prosjektet; Fylkesmannen skulle legge til rette, organisere på tvers i regionene og rapportere, og Statped *skulle* delta i prosjektet som sentral støttespiller/kompetansemiljø i de enkelte prosjekter.⁴ Dette siste punktet ble ikke oppfattet helt av alle, og Statped ble ikke nødvendigvis opplevd som det mest relevante fagmiljøet i alle prosjektene. Statped har derfor fått noe ulike roller i de ulike prosjektene, og vurderes noe ulikt av de ulike prosjekteierne. Informanter fra Statped har på sin side vært kritiske til at utvalgsriteriene for modellene som skulle testes ut ble laget, og utvalget gjort, uten Statpeds medvirkning. Statped kom sent inn og ble «*plassert ved bordet*» på måter andre hadde kontroll over, har noen informanter gitt uttrykk for.

Noen har også pekt på at det fra starten av har vært ganske uklart hva slags rolle Statped skal ha i prosjektene – Hva slags veilederrolle har det vært tenkt de skal innta? I enkelte av prosjektene opplever informanter fra Statped også at de har vært prosjektledere mer enn veiledere (selv om lokale prosjekteiere ikke nødvendigvis deler dette narrative). Samtidig ser det ut som om alle prosjektene har funnet en rolle for Statped, og en måte å koble Statped til prosjektet på som oppleves som positivt.

Vi ser dette prosjektet blant annet i sammenheng med Statpeds ønskede omstilling, fra å ha tyngden av sin virksomhet konsentrert om individorientert arbeid, til mer systemorientert arbeid hvor man er støttespiller for skoler og kommuners arbeid. En slik dreining tar opp i seg en endring i forståelsen av skolen som en organisasjon: fra en bygning befolket av lærere og elever, til et samarbeidende felleskap av interne og eksterne aktører som sammen arbeider med å skape et opplæringstilbud for elevene (Caspersen og Wendelborg, 2019). En slik forståelse ligger til grunn for mange av satsingene som i dag iverksettes i skolen, slik som for eksempel Læringsmiljøprosjektet (se Wendelborg, Røe og Buland, 2018), forsøkene knyttet til bruk av flerfaglig kompetanse i skolen gjennom blant annet det nasjonalt styrte Et lag rundt eleven⁵, 0-24-samarbeidet⁶ og i mer lokale initiativ som Mission Possible på Sunnmøre, System for styrka læring i indre Sogn, og Nettverk Nordmøre.

⁴ Vi vil behandle Fylkesmannens og Statpeds roller i prosjektet mer utførlig i sluttrapporten.

⁵ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/et-lag-rundt-eleven---bruk-av-flerfaglig-kompetanse-i-skolen/>

⁶ <https://0-24-samarbeidet.no/>

En slik dreining har vært en uttalt ambisjon i lengere tid (se f.eks. Buland et al, 2018). Tradisjonelt har Statpeds viktigste rolle vært å gå inn med sin kompetanse for å støtte skoler og PPT knyttet til navngitte individuelle, eller innmeldte saker. Ambisjonen er at organisasjonen i økende grad skal fungere også som støttespiller i arbeidet med å utvikle læringsmiljøet i skoler på et systemnivå, uavhengig av innmeldte enkeltsaker. Dette handler om å dreie oppmerksomheten fra enkeltelever med utfordringer, til skoler med utfordringer knyttet til læringsmiljø og inkludering. Vi har tidligere pekt på at Statped har en ambisjon om å være en mer aktivt og klarere nettverksaktør, som kan spille en sentral rolle også i koblingen av ulike aktører som arbeider inn mot sektoren skole og barnehager. Vi har tidligere antydnet at vi her ser et uutnyttet potensial, og at Statpeds kapasitet og kompetanse til å inngå i slike brede støttenettverk kan utvikles videre (Buland et al 2018, s 93).

Hvis det å prøve ut nye arbeidsformer og konstellasjoner for Statpeds arbeid har vært et overordnet eller bakenforliggende mål for prosjektet, har det langt på vei vært vellykket. Statped har gjennom prosjektdeltakelse fått praktisk erfaring i systemarbeid i samarbeid med andre aktører i feltet. Statped har i prosjektene blitt en del av den samskapte læringen som er nødvendig for all skoleutvikling.

Samtidig forteller prosjektlederne i flere prosjekter at Statped har spilt en avgjørende rolle, som pådriver og prosjektleder, med betydelig relevant kompetanse også på systemsiden ved arbeidet. Noe av prosjektene ville neppe blitt realisert uten Statpeds deltakelse. Noen prosjektledere/kommuner har opplevd at prosjektet har hjulpet dem til å oppdage en kompetanse de i utgangspunktet ikke visste at Statped hadde. Man hadde oppfattet Statped som en etat som drev primært med støtte og hjelpemidler knyttet til lavfrekvente elevgrupper med spesielle utfordringer, særlig knyttet til hørsel eller syn. Gjennom prosjektet har Statped synliggjort at de også har kompetanse på bredere, systemisk utfordringer knyttet til læringsmiljøutvikling. Samtidig er det også en klar oppfattelse om at Statped ennå har mye å hente på denne typen arbeid.

Fylkesmannens første rolle i prosjektet, var å sørge for rekruttering av egnede delprosjekter. Dessuten skulle man delta i lokal prosjektutforming, bidra til den nødvendige kobling av delprosjektene, samt bidra til å oppsummere erfaringer på tvers og sørge for helet i prosjektet. Til en viss grad skulle Fylkesmannen også være en pådriver for de lokale prosjektene. Fylkesmannen skulle påse at prosjektene har nødvendig progresjon, og rapportere til Utdanningsdirektoratet underveis.

Representanter for Fylkesmannen har påpekt at de i utgangspunktet fikk i oppgave å utlyse prosjektet og søke etter deltakere, og at informasjonene de fikk i forkant var svært begrenset. Blant annet ble de ikke informert om de økonomiske rammene, altså hvor mye det enkelte prosjekt kunne søke om. Informasjonen om andre rammer for prosjektet var også begrenset, og dette var en utfordring i forhold til å få tak i deltakere.

Representanter for fylkesmannen har også uttrykt en viss usikkerhet knyttet til de egentlige motivene bak prosjektet, blant annet hvorfor akkurat Statped var utpekt til å ha en nøkkelrolle.

Sett i et 0-24-perspektiv, der samordning av ulike aktører på området står sentralt, ble det vurdert som noe kunstig at bare Statped skulle inn i Inkludering på alvor.

Selv om spredningen av erfaringer mellom ulike prosjekter ikke har vært svært stor, ser vi at de fleste prosjektene på ett eller annet punkt, også utenom samlingen i regi av Utdanningsdirektoratet, har hatt kontakt med andre. Som påpekt før har prosjektene vært veldig ulik, så læringseffekten på tvers har vært begrenset. Likevel er kommunene/prosjektene i stor grad enige om at FM har fylt sine roller godt, og vært en støttespiller for prosjektene. Denne støtten har nok i overveiende grad blitt opplevd å være administrativ. I mindre grad har de lokale prosjektene sett Fylkesmannen som en faglig støttespiller. Dette til tross for at Fylkesmannsembetet også sitter med betydelig kompetanse på det aktuelle området. Hvis man skulle utvide og komplettere aktørnettverket rundt prosjektene, ville det å definere en klarere faglig rolle for Fylkesmennene, sammen med Statped, være en måte å gjøre det på.

Inkluderingsforståelse i ulike modellutprøvinger

Det er stor variasjon i profilen på de ulike prosjektene eller modellutprøvingene, fra generelle tiltak for en trygg oppvekst, til strategier for å få mer ut av spesialundervisningen i vanlig klasse, og til utvikling av kartleggingsredskaper for å gi mer treffsikker individuell støtte. Det er vanskelig å se noen tydelig forståelse av inkludering. Det gjelder prosjektene samlet men også flere av enkeltprosjektene. Dette kan neppe tilskrives mangelfull forståelse, men snarere at utvelgelsen av prosjekter har vært preget av hva kommunene har hatt på gang og som man så muligheten for å knytte til Inkludering på alvor. Sånn sett virker prosjektene mer knyttet til lokal dagsorden og praktisk problemløsning enn til en strategisk modellutprøving for å styrke inkluderingen. Inkludering har imidlertid vært et tema i alle prosjektene.

Dersom vi forsøker å relatere hovedtrekkene i prosjektene til ulike aspekter ved inkluderingsbegrepet, slik vi drøftet det i kapittel 2, kan vi for eksempel se på følgende aspekt:

- Er tiltakene på individ- eller systemnivå?
- Retter de seg mot spesifikke målgrupper eller hele skolen/barnehagen?
- Behandles utvikling/endring av ordinære arbeidsformer i skolen/barnehagen?
- Siktes det mot utvikling av tilpasset opplæring for å redusere behovet for spesialundervisning?
- Gjøres noe for at responsen på læringsutfordringer ikke skal føre til utskilling?

Disse aspektene er ikke dekkende. Vi mangler for eksempel spørsmål som utbytte, likeverd og også deltakelse. Målet om økt deltakelse ligger imidlertid som en underliggende premisse under alle prosjektene, mens de data vi har samlet inn så langt gir lite grunnlag for å si noe om i hvilken grad spørsmål om økte forventninger og økt utbytte er på dagsorden. Dette knytter an til et generelt forbehold i dette avsnittet: Vår studie er i en fase der fokus har vært på prosessen, organisering og samarbeidsrelasjoner, mens intervjuer om hva som konkret skjer

ute på skolene/barnehagene ennå ikke er foretatt. Bildet kan bli annerledes når vi har kommet nærmere på de aktivitetene som i praksis implementeres i skoler og barnehager. Men med et slikt forbehold:

Det synes som om de fleste eller alle prosjektene har fokus på systemnivå. Det er ikke integrering av enkeltelever som står i sentrum. Systemperspektivet ivaretas gjennom blant annet samarbeid mellom ulike aktører og etater internt og eksternt, kompetanseheving og at det generelle fokus er på systemer mer enn individer. På den andre siden er i alle fall ett prosjekt innenfor en rimelig tradisjonell «habiliteringsmodell»: utvikling av en kartleggingsmetodikk for å avklare om utfordringen for ungdom med migrasjonsbakgrunn er språk eller om det også er læringsutfordringer. Et slikt redskap kan potensielt være til god nytte i tilpasningen av opplæringen, men det er vanskelig å se koblingen til så vel systemnivå som inkludering. Det handler mer om forarbeid som skal informere valg av pedagogisk metodikk. I den grad dette kan kalles inkludering, må det være fordi alt som handler om spesiell innsats betegnes som inkluderingsarbeid. Da har en nok beveget seg et stykke unna intensjonene i begrepet. I noen av de andre prosjektene kan det synes som at en jobber med systemet på et mer overordnet nivå, mens det er mer uklart om og hvordan det arbeides med det systemet som møter elevene i det daglige, og som skal sikre en mer inkluderende praksis. Her må vi imidlertid minne om forbeholdet om at våre detaljkunnskaper om hvordan prosjektene implementeres nært det daglige arbeidet foreløpig er begrenset. I tre av prosjektene framstår det som at flytting av fokus fra individ til system innenfor støtteapparatet, er en viktig del av formålet for prosjektet.

Tre av de seks prosjektene synes å rette seg mot spesifikke målgrupper, mens de øvrige handler om alle barn/elever i barnehagen/skolen. Et av prosjektene som handler om alle, gjør det svært bredt og på en måte der skolen og barnehagen så langt er lite involvert. Bildet er således at det er en generell innsats for en trygg oppvekst, mer enn inkludering i skole og barnehage. De prosjektene som retter seg mot spesifikke målgrupper, er enten rettet mot migrasjonsbefolkningen eller barn og unge som mottar spesialundervisning. Et av prosjektene rettet mot migrasjonsbefolkningen trakk seg fordi de opplevde å falle utenfor rammene for Inkludering på alvor, det andre handler om kartlegging av læringsutfordringer. Det prosjektet som er rettet mot barn og unge som mottar spesialundervisning, er det av prosjektene med klareste fokus: Kommunen har som mål å øke andelen elever med spesialundervisning som får sin undervisning innen rammen av vanlig klasse. Målet med å utvikle en bedre tilpasset vanlig opplæring har ikke vært like tydelig artikulert i intervjuene, selv om mye av arbeidet som er gjennomført peker nettopp i denne retningen. Det er uansett et godt skritt på veien om en klarer å gjøre spesialundervisningen mindre segregerende. I forhold til inkluderingsbegrepets «dualitet» (se kapittel 2) er det vanskelig å få tak på om fokus primært er på spesialundervisningen eller også på skolen for øvrig. De to siste prosjektene med alle i fokus handler om arbeid med læringsmiljøet og digitale verktøy i opplæringen. Der er man eksplisitt på at fokus er på alle, men på en måte som skal være inkluderende og ta hensyn til mangfoldet i behov.

Det er generelt sett vanskelig å finne tydelige spor av planer for å utvikle vanlige arbeidsformer for å møte et større mangfold i skolen eller barnehagen, eller for å gi en bedre tilpasset opplæring. Vi må imidlertid ta forbehold om at det kan være tilfelle uten at vi har fanget det opp med de data vi så langt har samlet inn. Og det er unntak. Kristiansand sin satsning på utvikling av læringsmiljøet må i alle fall ses som en ambisjon om utvikling av mer inkluderende arbeidsformer i den vanlige skolen. Det synes også som om satsningen på digitale løsninger i Marnardal kan ha et slikt potensial. Satsningen på digitale plattformer er generell, men et aspekt ved det kan være inkluderende, herunder bruk av ulike digitale løsninger. Det vil være spennende å se på eventuell realisering av et slikt potensial i prosjektets videre drift. I andre tilfeller kan vi se tiltak med sikte på bedre inkludering, men at disse i liten grad handler om utvikling av hele skolen – snarere verktøyene en møter elever med spesielle behov med.

Det følger av punktet over at vi ser få spor av at en jobber med utvikling av tilpasset opplæring for på den måten å dempe behovet for spesialundervisning. Vi må imidlertid ta forbehold om at arbeidet med læringsmiljøet i Kristiansand kan ha slike elementer uten at de så langt har blitt tydelige i våre data.

Når det gjelder arbeid for at skolens respons på læringsutfordringer ikke skal være utskilling eller segregering, må konklusjonen være at det er et gjennomgripende element i alle prosjektene. Det gjelder enten en arbeider med utvikling av konkrete verktøy i Agder fylkeskommune eller generelle tiltak for oppvekstmiljøet i Meldal, for å ta to ekstremer. Det gjelder også for de prosjektene som ligger «imellom», mest tydelig i Indre Fosens arbeid med å få ned andelen spesialundervisning som ytes utenfor vanlig klasse.

Det er vanskelig å trekke konklusjoner om forståelsen av inkludering og inkluderingsbegrepet ut fra denne analysen. Dette reiser snarere noen spørsmål vi vil komme nærmere tilbake til i hovedrapporten. I Fosen legger en til grunn en eksplisitt definisjon av inkludering som gjelder alle, men særlig de som er i risiko for å bli behandlet dårligere. Kristiansand har formuleringer som løfter fram inkluderingsambisjoner, og har eksplisitt fokus på hele læringsmiljøet. Det kan man implisitt lese en forståelse ut av. Det overordnede bildet er imidlertid at prosjektene ikke synes å være basert på strategisk valgt profil knyttet til forståelsen av inkludering, eller strategisk utprøving av en modell for inkludering. Det handler snarere om lokalt forankret arbeid som stort sett har hatt et uavhengig og annet utgangspunkt, men med forbindelser til inkluderingsproblematikk. Vi finner elementer av inkludering i alle prosjektene, men knapt noen som tar utfordringen helt innover seg. I det lyset framstår tittelen på satsningen – inkludering på alvor – som en tilsnikelse. Det bør imidlertid ses i sammenheng med uklarhetene knyttet til oppstart av Inkludering på alvor og utvelgelse av lokale prosjekter.

I kapittel 4 presenterte vi flere teoretiske modeller som kan være av relevans for vår analyse. Med utgangspunkt i data vi har innhentet for delrapport 1 anser vi at de fleste dimensjonene i Pentagonmodellen (se figur 2) er berørt i prosjektkommunene. Noen av informantenes sitater berører også dimensjonene i modellene som fokuserer på samskapt læring og interorganisatoriske distanser, og problemavklaring (se figur 3 og 4).

De fleste av pentagonmodellens dimensjoner, som 'formell organisering', 'relasjoner og møteplasser', 'kompetanse og ressurser' og 'ideologi og verdier' har derimot stått sentralt i vår gjennomgang av prosjektdeltakere. Det generelle inntrykket er at alle prosjektdeltakerne har kommet langt når det gjelder formell organisering og forankring «oppover» av prosjektene, og de har etablert flerfoldige relasjoner og møteplasser for samarbeid med relevante aktører. Prosjektet i Trondheim, som forlot modellutprøvingen, framstår som et unntak når det gjelder prosjektforankring. Og når det gjelder utvikling av relevante relasjoner skiller Meldal seg ut siden de så langt ikke har involvert skolen tungt i prosjektet. Videre, når det gjelder aktørenes relevante kompetanse, skiller Trondheim og Kristiansand seg ut med det at de anser Statpeds kompetanse som mindre relevant for deres prosjekter.

Når det gjelder 'ideologi og verdier' er det som allerede påpekt det generelle inntrykket at de grunnleggende verdiene om inkludering ligger til grunn for samtlige prosjekter. Samtidig råder det en usikkerhet om hvordan en skal nå målet om inkludering, og om de iverksatte samhandlingsmodeller er innenfor det intenderte. I denne neste fasen av datainnsamlingen gjenstår det å videreutvikle en systematisk, detaljert analyse i tråd med modellene om 'samskapt læring' og 'interorganisatoriske distanser'. Sist men ikke minst gjenstår det å se om de forskjellige modellutprøvingene har ført til endringer på skole- og barnehagenivå og hvordan de erfares av lærere, elever og foreldre.

Referanser

- Backman, K. & Haug, P. (2006). *Forskning om tilpasset opplæring*. Volda: Høgskolen i Volda, Møreforskning Volda
- BLD (Barne- og likestillingsdepartementet) (2018). *Et samfunn for alle. Regjeringens strategi for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse for perioden 2020-2030*. Oslo: BLD
- Buland, T, S. Mordal, M.S. Olsen, G. Gjøsund, J. Caspersen & C. Wendelborg (2018) *Mellom System og individ – en studie av Statped's oppdrag, tjeneste og ressursdisponering innen fagområdene syn, sammensatte læreversker og språk og tale*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Caspersen, J. & Wendelborg, C. (2019). *Den grunnleggende tilhørigheten*. I Caspersen, J. & Wendelborg, C. (red.) *Skolen vår!* (ss. 19-37) Oslo: Gyldendal
- Elden, M. og M. Levin (1991) *Cogenerative Learning: Bringing Participation into Action Research*, i Whyte, W.F. (ed)(1991) *Participatory Action Research*, Newbury Park – London – New Deli: Sage Publications
- Emanuelson, I. (2004). Integrering/ inkludering i svensk skola. I Tøssebro, J (red.) *Integrering och inkludering* (ss. 101-120). Lund: Studentlitteratur
- Ericsson, K. (2002). *From institutional life to community participation*. Uppsala: Uppsala Universitet, Uppsala studies in Education
- Festøy; A.R.F. & Haug, P. (2017). Sambandet mellom ordinær opplæring og spesialundervisning i lys av inkludering. I Haug, P. (red.). *Spesialundervisning. Innhold og funksjon*. (ss. 52-73). Oslo: Samlaget
- Gressgård, L., Teig, I. L, Gärtner, E.M. (2013): *Interorganisatorisk kompleksitet og tidlig innsats overfor barn og unge i kommunal sektor: En beskrivelse av utfordringer og forslag til tiltaksområder med utgangspunkt i Gjesdal kommune*, Stavanger: IRIS
- Gustavsson, A. Kittelsaa, A. & Tøssebro, J. (2017). Successful schooling for pupils with intellectual disabilities. *European Journal of Special Needs Education*, 32, 469-483
- Halvorsen, R. & Hvinden, B. (2011). *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne*. Oslo; NOVA, rapport 14/2011
- Haug, P. (1999). *Spesialundervisning i grunnskulen*. Oslo: Abstrakt forlag
- Haug, P. (2003). Regimer i forskning om spesialundervisning i Norge. *Psykologisk Pædagogisk Rådgivning*, 40 (2)
- Haug, P. (2017a). Å møte mangfaldet i opplæringa. I Haug, P. (red.). *Spesialundervisning. Innhold og funksjon*. (ss. 9-30). Oslo: Samlaget
- Haug, P. (2017b). Kva spesialundervisning handler om, og kva funksjon den har. I Haug, P. (red.). *Spesialundervisning. Innhold og funksjon*. (ss. 386-411). Oslo: Samlaget
- Hvinden, B. et al. (2017). Introduction: Is public policy in Europe promoting the Active Citizenship of persons with disabilities? In Halvorsen, R. et al. (Eds.) *The changing disability policy system* (ss. 1-11), Milton Park: Routledge
- Klev, R. og M. Levin (2016): *Forandring som praksis*, Bergen: Fagbokforlaget
- KUF (Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet) (1997). *Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen*. Oslo: KUF

- Langøy, E. (2018). *Livsløp i ulendt terreng? Tidligere særvilkårselevs ferd mot voksenlivet*. Trondheim, NTNU, ph.d.-avhandling
- Lingås, L.G (red.) (1970). *Myten om velferdsstaten*. Oslo: Pax
- Nordahl, T. mfl. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Bergen: Fagbokforlaget
- Mathiesen, I.H. og T. Buland (2017) : *Nettverksledelse for bedre samhandling i offentlig sektor -En studie av Mission Possible-nettverket på Sunnmøre*, Stavanger: IRIS Samfunnsforskning
- NOU 2001: 22. *Fra bruker til borger*
- NOU 2003: 16. *I første rekke. Forsterket kvalitet i grunnsopplæring for alle*.
- Oliver, M. (1990). *The politics of disablement*. London: Macmillan
- Oliver, M. (1996). Education for all? A perspective on an inclusive society. I Oliver, M. (Ed.) *Understanding disability* (ss. 78-94). London: Macmillan
- Sagen, L. M. (2011). *Likeverd og deltakelse? En studie av skoletilbudet til utviklingshemmet ungdom*. Trondheim, NTNU, ph.d.-avhandling
- Sandvin, J. (1992). Fra normalisering til sosial integrasjon. I Sandvin, J. (red.) *Mot normalt?* (ss. 165-202). Oslo: Kommuneforlaget
- Solli, K.-A. (2010). Inkludering og spesialpedagogiske tiltak – motsetninger eller to sider av samme sak? *Tidsskriftet FoU i praksis*, 4, (1) 27-45
- Stortingsmelding 42 (1965-66). *Om utbygging av spesialskolene*
- Tøssebro, J. (2004). Introduksjon. I Tøssebro, J. (red.) *Integrering och inkludering* (ss. 11-42). Lund: Studentlitteratur
- Tøssebro, J. (2015). Disabled children and welfare policy in the Nordic countries: Historical notes. I Traustadottir, R. Ytterhus, B., Egilson, S. & Berg, B. (Eds.) *Childhood and disability in the Nordic countries* (ss.35-50), Basingstock: Palgrave
- Tøssebro, J. & Wendelborg, C. (2019). Disability. In Langford, M., Skivenes, M. & Søvig, K.H. (Eds.) *Children rights in Norway* (ss.361-386), Oslo: Universitetsforlaget
- UNESCO (1994). *The Salamanca statement and framework for action on special needs education*. Paris: UNESCO
- UNESCO (2009). *Policy guidelines on inclusion in education*. Paris: UNESCO
- Wendelborg, C., Røe, M. og Buland, T. (2018) *Læringsmiljøprosjektet: Sluttrapport for evaluering av Læringsmiljøprosjektet*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

Vedlegg – Intervjuguide

Intervjuguide til besøk/intervju med i kommuner - Inkludering på alvor

Introduksjon: Presentasjon av oss og prosjektet

Spørsmål:

Oppstart:

- Kan dere beskrive hvorfor dere ønsket å delta i prosjektet og hva som var deres forventninger til prosjektdeltakelsen?
- Kan dere beskrive utviklingen i prosjektet frem til nå?
- Hvordan erfarer dere deltakelsen i prosjektet så langt?
- Hvordan forstår dere «inkludering»?

Organisering

- Hva slags tanker har dere om modellutprøvingen?
- Hva synes dere om prosjektets målsettinger og rammer?
- Hva tenker dere var målgruppen for prosjektet fra starten av?
- Har målgruppen endret seg noe?
- Hvordan erfarer dere forskjellige aktører, og deres rolle i prosjektet?
 - Statped
 - Fylkesmann
 - Utdanningsdirektoratet
 - Kunnskapsdepartementet
 - Andre prosjektdeltagere
 - Hvordan har samarbeidet vært? Kunne det vært annerledes?
- Hvordan ser dere for dere prosjektet fremover (også utover prosjektperioden)?
 - Har dere noen råd å gi til andre deltakere i prosjektet (og fremtidige lignende prosjekter)?
 - Hva er overføringsverdien av prosjektet?
 - Hva skjer ved kommunesammenslåing?
- Har kommunene/skolene/barnehagene gjennomført en egenvurdering eller ståstedsanalyse med tanke på inkludering
- Foreldre/brukere sin opplevelse av prosjektet – hvordan merker de forskjell? Vet de om prosjektet?
- Hvem ville være målgruppe for en survey?



ISBN 978-82-7570-595-0 (web)
ISBN 978-82-7570-594-3 (trykk)



NTNU Samfunnsforskning
samforsk.no

