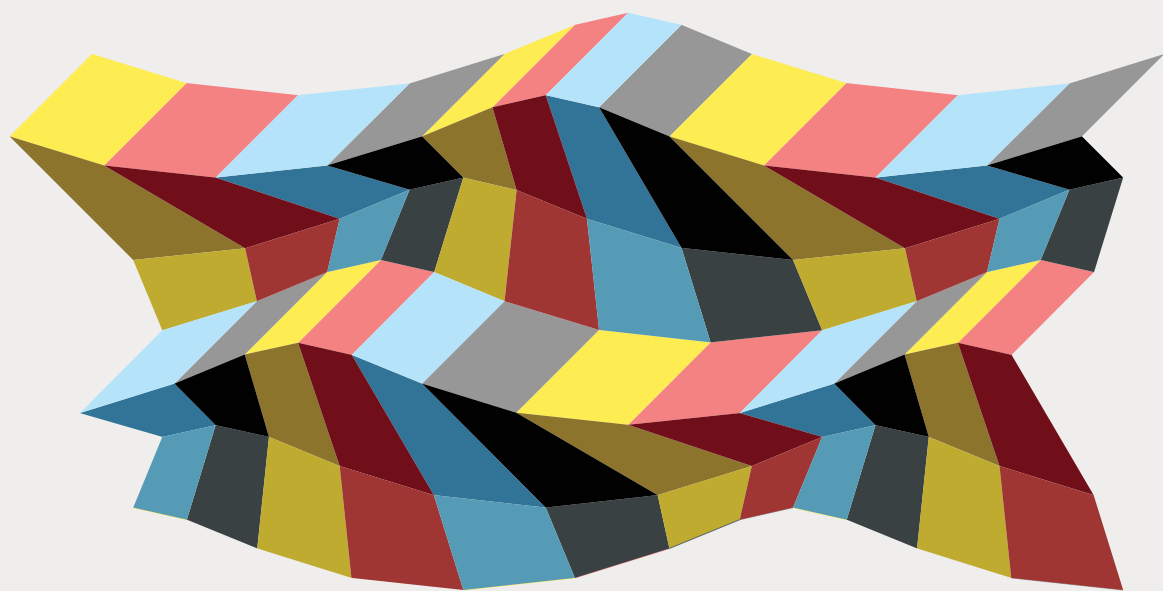


Joakim Caspersen, Wibeke Johansen, Håkon Leiulfsrud,
Jon Marius Vaag Iversen, Sarah Kirkegaard Jensen, Otto Lillebø,
Ole Henning Nyhus, Thomas Szulevicz og Christian Wendelborg

TETT PÅ

**Nye kompetansefellesskap
i barnehage, skole og PPT**



Scandinavian
University Press

Tett på

Joakim Caspersen, Wibeke Johansen, Håkon Leiulfsrud,
Jon Marius Vaag Iversen, Sarah Kirkegaard Jensen, Otto Lillebø,
Ole Henning Nyhus, Thomas Szulevicz og Christian Wendelborg

Tett på

Nye kompetansefellesskap i barnehage,
skole og PPT



Scandinavian
University Press

© Joakim Caspersen, Wibeke Johansen, Håkon Leiulfsrud, Jon Marius Vaag Iversen, Sarah Kirkegaard Jensen, Otto Lillebø, Ole Henning Nyhus, Thomas Szulevicz og Christian Wendelborg 2026.

Boken ble første gang utgitt i 2026 av Aschehoug AS ved Scandinavian University Press, Oslo.

Trykt utgave: ISBN 9788215075198

Elektronisk utgave: ISBN 9788215075204

DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215075204-26>

Denne boken har mottatt støtte fra Utdanningsdirektoratet.

Materialet i denne publikasjonen omfattes av åndsverkloven og er utgitt med åpen tilgang under Creative Commons-lisensen CC BY 4.0.

Denne lisensen gir tillatelse til å kopiere, distribuere eller spre materialet i hvilket som helst medium eller format, og til å mikse, endre eller bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle. Disse frihetene gis med følgende forbehold: Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av materialet. Du kan ikke gjøre bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

NB: Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelser som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern- eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

Den komplette lisensteksten kan leses på <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.no>.

Omslag: ottaBOK

Omslagsillustrasjon: Per Formo: *Bølgeskulptur 2*. © Per Formo / BONO 2026

Sats: PHi Business Solutions Ltd.



Innhold

Forord	11
Del 1	13
1. Tett på – nye kompetansefellesskap i skoler, barnehager og PPT	15
Innledning	15
Tett på som nasjonal satsing	16
Tett på-prosjektet – bakgrunn, oppbygging og utvikling av en arbeidsmodell	18
Tidligere forskning på samarbeid mellom PPT og andre i Norge og internasjonalt ...	21
Tett på som forskningscase	23
Forskningsspørsmål	23
Teoretiske perspektiver – institusjoner, felt og profesjonell praksis for inkludering ...	24
Avslutning – å se Tett på i et større bilde	29
2. Tett på-modellen – samskapt utvikling i to faser	31
Innledning	31
Tett på som samskaping av en arbeidsmodell	32
Felles språk gjennom arbeidsteorier	33
Tett på og tynt på – ulike modeller for tilstedeværelse.	36
Tett på-modellen	40
Avslutning.	49
3. Forskningsdesignet i Tett på.	51
Innledning	51
Om de tre kommunene i prosjektet	52
Registerdata	55
Saksbehandlingsdata og spesialundervisning	57
Spørreskjemadata	60
Kvalitative data – intervjuer og workshoper	64
Rolleforståelse og refleksivitet i partnerskapet	68
Del 2	71
4. Tett på elevene – læringsmiljø, undervisningsorganisering og læringsutbytte. ...	73
Innledning	73
Datagrunnlag	74

Utvikling i elevsammensetning og behov	75
Sosial og psykisk inkludering – utvikling i læringsmiljø 2022–2025	78
Fysisk og organisatorisk inkludering: endringer i støtte- og tilretteleggingspraksis 2022–2025	81
Faglig inkludering – ser vi endringer i elevenes resultater?	85
Diskusjon og implikasjoner	87
Avslutning	90
5. Endringer i omfang og organisering av spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning	91
Innledning	91
Resultater: hovedfunn om spesialundervisning 2018–2025	92
Hvorfor er endringene størst utenfor Tett på?	98
6. Inkludering i skolen – et elevperspektiv	103
Innledning	103
Inkludering – et bærende prinsipp i norsk skole	103
Datagrunnlag	105
Inkludering i skolen fra et elevperspektiv	106
Når inkluderingen svikter – elevers erfaring med utenforskap og sosial rangering	109
Elevmedvirkning og skoledemokrati i skolen	111
Avslutning	114
Del 3	117
7. PPTs rolle og erfaringer i Tett på	119
Innledning	119
Teoretisk utgangspunkt	120
Datagrunnlag	122
Tilstedeværelse i barnehager og skoler – justering av mandat	122
Profesjonsfellesskap under press – konsekvenser av «nye» oppgaver og økt tilstedeværelse ute i barnehager og skoler	123
Diskusjon	128
Avslutning	133
8. Skole- og barnehageansattes perspektiver på tett samarbeid med PP-tjenesten	135
Innledning	135
Tilstedeværelse fra PPT i barnehager og skoler	136

Relasjon og kjennskap til hverandre fremmer samarbeid og tidlig innsats	140
Personavhengig kompetanse i PPT	142
Tilgjengelighet, lav terskel og tidlig innsats	143
Tilstedeværelse som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse	146
Ulikt mandat, ulik forståelse	147
Avslutning	149
9. Institusjonell endring i praksis: analyse av saksbehandlingsdata fra PPT	151
Innledning	151
Datagrunnlag	153
Avslutning	159
10. Tett på i et organisasjons- og feltperspektiv	161
Innledning	161
Institusjonelle entreprenører i organisasjons- og feltteori	162
Datagrunnlag	164
Tett på – tre ulike forståelser og organisatoriske oversettelser	164
Tre caser og tre ulike måter å forholde seg til prosjektet på i organisering og praksis . . .	174
Konklusjon	176
Del 4	181
11. Tett på – hovedfunn og veien videre	183
Innledning	183
Hovedfunn fra Tett på-prosjektet	184
Tett på-modellen og videre utvikling	190
Læring som institusjonell endring	194
Oppsummering: Hvordan endres og stabiliseres feltet?	198
Tre råd fra PPT til noen som vil sette i gang en Tett på-pilot	199
Litteraturliste	203
Vedlegg A	213
Forfatteromtaler	221

Sammendrag: *Tett på – Nye kompetansefellesskap i barnehage, skole og PPT* oppsummerer det seksårige forsknings- og utviklingsprosjektet «Tett på», som har fulgt kommunene Trondheim, Steinkjer og Aurskog-Høland i arbeidet med å bringe Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) tettere på barnehage og skole. Bakteppet er nasjonale ambisjoner om å skape mer inkluderende fellesskap og dreie det spesialpedagogiske støttesystemet fra reaktiv brannslukking til tidlig forebyggende innsats. Prosjektet er finansiert av Utdanningsdirektoratet.

Sentralt står den lokalt samskapte Tett på-modellen, som forutsetter at PPT er fysisk til stede ute på enhetene minimum én dag i uka (20 prosent). Et hovedpoeng er at tilstedeværelsen i seg selv ikke er nok, selv om den er en avgjørende forutsetning for å nå modellens mål.

Analysene bygger på spørreundersøkelser, registerdata, saksbehandlingsdata og intervjuer. Ansatte i PPT, skoler og barnehager rapporterer at det forpliktende samarbeidet har senket terskelen for kontakt betraktelig. Barnehagene har raskere klart å integrere modellen i den daglige driften, selv om veien til å nyttiggjøre seg kompetansen er noe lengre. Dreiningen bekreftes i PPTs egne saksbehandlingsdata: Antallet sakkyndige vurderinger har gått ned, ventetidene er kortere, og arbeidet med tidlig innsats har økt. PPT har i stor grad beveget seg fra å være en portvokter til å bli en forebyggende partner.

Når vi undersøker hvordan modellen påvirker barna, trer det frem et mer sammensatt bilde. Boka finner ingen umiddelbare endringer i elevenes trivsel eller faglige resultater på nasjonale prøver. Det pekes på et «avdekkingsparadoks»: Når PPT kommer tettere på og terskelen for kontakt senkes, kan flere utfordringer identifiseres. Elever med behov for tilrettelegging tas oftere ut i smågrupper, og denne gruppen opplever lavere trivsel og tilhørighet.

Intervjuer viser at elevene først og fremst forstår inkludering som et sosialt fenomen knyttet til vennskap og friminutt. Mindre grupper kan oppleves som et pusteval, men også som sosialt ekskluderende.

Boka konkluderer med at modellen har fungert som en pådriver for institusjonell endring og relasjonsbygging, men at utfordringen videre blir å omsette voksensamarbeidet til praksis som oppleves inkluderende for barna det gjelder.

Nøkkelord: inkludering, tidlig innsats, tverrfaglig samarbeid, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), spesialpedagogikk, institusjonell endring

Abstract: This book summarizes the six-year research and development project *Tett på* ("Up Close"), which has followed the municipalities of Trondheim, Steinkjer and Aurskog-Høland in their efforts to bring the Educational-Psychological Service (PPT) closer to early childhood education settings and schools. The backdrop is national ambitions to create more inclusive communities and to shift the special education support system from reactive "firefighting" to early, preventive intervention. The project is funded by the Norwegian Directorate for Education and Training.

At the core is the locally co-created *Tett på*-model, which presupposes that PPT is physically present in the institutions at least one day per week (20 percent). A central point is that physical presence is not sufficient, even though it is a crucial precondition for achieving the model's objectives.

The analyses are based on surveys, register data, case-processing data, and interviews. Staff in PPT, schools, and early childhood education settings report that the more binding collaboration has significantly lowered the threshold for contact. Early childhood education settings have integrated the model into daily practice more quickly, although the process of making effective use of the expertise takes longer. The professional shift is also confirmed in PPT's own case-processing data: the number of formal expert assessments has declined, waiting times are shorter, and work related to early intervention has increased. Largely, PPT has moved from being a gatekeeper to becoming a preventive partner.

When the effects for children are analyzed, a more complex picture emerges. The book finds no immediate changes in pupils' well-being or academic results on national tests. An "identification paradox" is identified: as PPT becomes more closely involved and the threshold for contact is lowered, more challenges may be identified. Pupils in need of accommodations are more frequently withdrawn into small groups, and this group reports lower well-being and sense of belonging.

Interviews show that pupils primarily understand inclusion as a social phenomenon related to friendships and breaks. Smaller groups may be experienced as a respite, but also as socially excluding.

The book concludes that the model has functioned as a driver of institutional change and relationship-building, but that the key challenge ahead is to translate improved adult collaboration into practices experienced as inclusive by the children concerned.

Keywords: inclusive education, early intervention, cross-professional collaboration, educational psychological service, special education, institutional change

Forord

Tett på har vært et prosjekt med sammenhengende arbeid i mer enn seks år. Det er sjelden vare i forskningsverdenen, og det er heller ikke så ofte i kommunal sektor at ideer får leve og utvikle seg over så lang tid.

Hver tredje uke i disse årene har forskere og prosjektkoordinatorer i kommunene møttes og først og fremst diskutert prosjektet, arbeidet og fremdriften ute i kommunene. Mange av samtalene har gitt muligheter for å diskutere og reflektere over ulike sider ved yrkesutøvelsen og arbeidet i barnehage, skole og PPT på tvers av roller, kommuner og profesjoner. Takk til kommunekoordinatorene som har delt av sin hverdag gjennom ulike faser av prosjektet – fra sør til nord: Anne-Gry Enger, Ingrid Morken og Steinar Bøhn, Maria Helene Saxhaug og Linda Hojem. Det har virkelig vært en lærerik fornøyelse å samarbeide med dere.

I de tre kommunene er det mange som fortjener en stor takk. Fremfor alt ansatte i PPT, som nærmest har stått i skuddlinja til tider. Selv om et hovedpoeng er at *Tett på* ikke kan reduseres til et PPT-prosjekt, er PPT selvsagt selve nøkkelen til suksess for å realisere intensjonene i *Tett på*. Tusen takk for arbeidet dere gjør, og tusen takk for alle tilbakemeldinger og ærlige meninger dere har delt med oss underveis.

I alle barnehagene og skolene er det også tusenvis av barn som har bidratt til kunnskap om hverdagen gjennom prosjektet. Tusen takk til hver og en av dere, særlig for noen uforglemmelige øyeblikk av innsikt i deres personlige liv. At barn spretter opp og er på vei ut døra, huset og rundt skolen når vi i intervjuet forsøker å styre ordet og «ta en runde» (rundt bordet), gir et herlig innblikk i hverdagen i skolen og hverdagen for barna. Uten stemmen til barna hadde vi ikke kunnet vite om vi får til det vi vil med *Tett på*.

Takk også til alle ansatte som har stilt opp i lange intervjuer og krevende workshoper, og også til ledere som både har deltatt og tilrettelagt, og holdt fokuset sammen med oss i et komplekst og langvarig prosjekt.

Det er sjelden man får langvarig finansiering til slik forskning, og selv om Utdanningsdirektoratet tildeler midler slik de får beskjed om, har samarbeidet mellom oss og direktoratet vært godt og preget av innsikt og forståelse for at forskningsprosjekter og samskaping i kommuner nødvendigvis må ta noen uforutsette vendinger. Takk til Elin Selboe, Tone Abrahamsen og Hilde Tvedt Ryen.

Sist, men ikke minst en stor takk til hele forskergruppen. Mange står som forfattere av boka, og alle har bidratt med unik kompetanse og perspektiver i arbeidet, som i mine øyne har gjort det sjeldent variert i sin bredde. I tillegg til forfatterne må Ingrid Holmedahl Hermstad nevnes spesielt; hun var avgjørende fra starten og de første årene av prosjektet. Jørgen Smedsrud var også en viktig deltaker de første årene.

Jeg håper at innsiktene som Tett på-prosjektet har gitt, brukes videre og er med på å åpne nye muligheter for samarbeid til barns beste.

Trondheim, 20.02.2026

Joakim Caspersen

Del 1

1. Tett på – nye kompetansefellesskap i skoler, barnehager og PPT

Innledning

Behovet for å bringe det spesialpedagogiske støttesystemet nærmere praksisfeltet og styrke arbeidet med inkludering, tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid er en tydelig prioritering i Norge. Utfordringen med denne ambisjonen, som i alle typer endringsarbeid i offentlig sektor, er å sjøsette dette i praksis. For å få til endringer er det ikke tilstrekkelig med organisatoriske tiltak; det kreves at profesjonene selv utvikler nye forståelser av oppdrag, roller og ansvar.

I Tett på-prosjektet har vi forsøkt å få til dette. Denne boka er en oppsummering av seks års forsknings- og utviklingsarbeid, der pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnehager og skoler skal samarbeide på nye måter. Arbeidet har foregått i samarbeid mellom tre norske kommuner av svært ulik karakter og beliggenhet og med ulike forskningsmiljø i forskjellige deler av landet. Arbeidet har vært finansiert og fulgt med sterk interesse av Utdanningsdirektoratet og har hatt som mål å påvirke hverdagen til titusenvis av barn, elever og ansatte i norske kommuner gjennom å skape nye arbeidsmåter for en mer inkluderende praksis i barnehager og skoler. Det sier seg selv at ambisjonene og fallhøyden er minst like stor som kompleksiteten. Kommunal hverdag møter nasjonale ambisjoner, profesjonslogikker møtes, og ulike forskningstradisjoner og forventninger spiller seg ut.

Forskerne som har hatt ansvar for prosjektet, har også hatt en ambisjon om å løfte prosjektet til noe annet enn en empirisk, beskrivende gjengivelse av hvordan det har gått, og også si noe om feltet i seg selv og betingelsene for endring. I denne boka tas leserne gjennom hele Tett på-prosjektet i alle sine ulike bestanddeler. Vi har lagt vekt på å presentere forskningen ganske detaljert, både når det gjelder bakgrunnen, målene og resultatene. Dette gjelder også der resultatene kanskje ikke er som forventet, eller der de åpner opp nye spørsmål eller kanskje ikke gir fullstendige svar. Målet med dette er at mulighetene for å lære av Tett på skal være så store som mulig, både med tanke på praksis, politikk og forskning.

I dette innledningskapittelet gir vi en bakgrunn for å forstå prosjektet i sin helhet ved å først plassere Tett på i et spesialpedagogisk landskap og deretter

som en del av den nasjonale politikken for skole- og spesialpedagogikk. Deretter presenterer vi kort oppbyggingen av prosjektet, før vi går gjennom særlig tidligere forskning på PPTs rolle og utfordringene med denne, både i Norge og internasjonalt. Vi har et særlig blikk på den danske organiseringen, som ofte inspirerer og lar seg inspirere av den norske, til tross for viktige forskjeller. Videre i kapittelet presenterer vi de overordnede forskningsspørsmålene og de teoretiske perspektivene som ligger til grunn, og som vi bruker for å gjennomføre selve forskningen og analysene.

Tett på som nasjonal satsing

Tett på springer ut av Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Meldingen understreket behovet for å bringe det spesialpedagogiske støttesystemet nærmere praksisfeltet og styrke arbeidet med inkludering, tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid.

Bakgrunnen for reformen var blant annet ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl et al., 2018), som pekte på at støttesystemene i for liten grad bidro til varig læring og utvikling for barn og elever med utfordringer. For mange fikk enkeltvedtak om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp uten at det førte til endring i læringsmiljøet. Kompetanse og ressurser var ofte organisert for langt fra praksisfeltet, og det var behov for tettere samarbeid mellom barnehager, skoler, PPT og andre fagmiljøer.

Meldingen understreket behovet for å bygge mer inkluderende fellesskap, der alle barn skal kunne delta i læring og utvikling. Tett på representerer dermed et forsøk på å endre strukturer og samhandlingsformer i selve kjernen av det spesialpedagogiske feltet. Tett på, og landskapet prosjektet inngår i, er derfor ikke bare et organisatorisk tiltak, men i stor grad en invitasjon til profesjonene om å utvikle nye forståelser av oppdrag, roller og ansvar.

Endringene som Tett på forsøker å få til, handler om en bedre balanse mellom individorienterte tiltak og systemrettet arbeid, og virkemiddelet er å gå fra ekstern rådgivning til integrert deltakelse i praksisfellesskap. Tett på søker med andre ord å endre både arbeidsformer, profesjonelle relasjoner og institusjonelle forståelser av ansvar. Samtidig mener vi at Tett på kan forstås og analyseres som mer enn en organisatorisk reform. Prosjektet representerer, slik vi ser det, et forsøk på institusjonell omforming og et grep for å koble statlige ambisjoner, kommunal styring og profesjonell praksis tettere sammen. Dette gjør at Tett på må forstås både som et politisk reformprosjekt

og som et forsøk på å endre selve måten det spesialpedagogiske feltet fungerer på, først og fremst i de tre kommunene som har deltatt, men også som modell for nye kommuner.

Tett på har vært gjennomført i et spesialpedagogisk felt som i Norge, og andre land, gjennom flere tiår har vært preget av sterke endringer. Enkelte av disse kan spores direkte til politiske initiativer, reformer og lovendringer, mens andre har vokst frem mer gradvis som institusjonelle bevegelser som former hvordan vi tenker om læring, inkludering og profesjonelt ansvar. Endringene handler i stort om hvordan velferdsstaten definerer sitt ansvar, hvordan profesjonene forstår sitt oppdrag, og hvordan kunnskap om barns læring og utvikling anvendes i praksis.

Historisk kan spesialpedagogikken sies å ha røtter i en kompenserende tradisjon (Dahl, 2025). Målet var å korrigere eller kompensere for elevers vansker, og tiltakene ble ofte rettet mot enkeltbarn. Fra 1980-tallet vokste det frem en inkluderingsorientert forståelse, der utfordringer i større grad ble sett som et resultat av samspillet mellom elevene og læringsmiljøet. Den spesialpedagogiske innsatsen ble i økende grad betraktet som et felles ansvar integrert i skolens ordinære virksomhet, og inkludering ble utvidet, men forble omdiskutert (Caspersen et al., 2019).

Denne bevegelsen mot inkludering har likevel ikke vært lineær. Den har foregått innenfor rammer der politiske, juridiske, økonomiske og organisatoriske logikker til tider trekker i ulike retninger. Retten til individuelt tilrettelagt opplæring, spesialpedagogisk hjelp og plikten til sakkyndig vurdering har styrket barns rettssikkerhet, men har også skapt nye spenninger mellom systemnivået og individnivået og mellom profesjonell autonomi og styring.

Det er en underdrivelse å si at Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) står sentralt i dette landskapet. Med sitt dobbelte mandat om å sikre barn og unge et forsvarlig, lovpålagt tilbud og samtidig bidra til faglig utvikling og systemrettet arbeid i barnehager og skoler er de på mange måter selve sakens kjerne. Det doble oppdraget gjør PPT til en nøkkelaktør i den institusjonelle oversetelsen mellom statlige ambisjoner og lokal praksis. I mange kommuner har PPT beveget seg fra å være en diagnostisk og individorientert tjeneste til å bli en mer utviklingsorientert samarbeidspartner. Likevel viser både forskning og praksiserfaring at disse rollene stadig må forhandles: Hvem eier problemet, og hvem definerer løsningen?

Over tid har statlige styringssignaler, juridiske rammer, profesjonelle tradisjoner og lokale praksiser krysses hverandre og skapt et komplekst og til dels motsetningsfylt landskap. Dette gjør endring krevende. I tillegg har det skjedd

en forskyvning i den offentlige diskursen. Spørsmål om utenforskap, psykisk helse og sosial ulikhet trekkes stadig sterkere inn i utdanningspolitikken. Barnehagens og skolens ansvar for å fremme deltakelse og tilhørighet har fått ny tyngde, samtidig som kravet til dokumentasjon og målbare resultater har økt (Caspersen et al., 2026). Dermed må profesjonene håndtere både moralske, politiske og tekniske forventninger.

Gitt dette bakteppet reiser Tett på et grunnleggende spørsmål: Hvordan kan profesjonell kunnskap og praksis utvikles innenfor et felt som stadig endres av eksterne krav og interne spenninger? Det er i et slikt spenn mellom styring og profesjon, mellom institusjonelle rammer og læring i praksis, at Tett på har sitt utspring.

Tett på-prosjektet – bakgrunn, oppbygging og utvikling av en arbeidsmodell

Tett på ble etablert som et utviklings- og forskningsprosjekt i samarbeid mellom tre kommuner (Trondheim, Steinkjer og Aurskog-Høland) og utviklet i tett partnerskap med NTNU, NTNU Samfunnsforskning og forskningsinstituttet NIFU. Oppdraget var en direkte operasjonalisering av det som var beskrevet i den nevnte stortingsmeldingen. I dokumentene som la grunnlaget for prosjektet, sto det at «Utprøving og forskning på modeller for mer inkluderende praksis i barnehage, skole og SFO» (det offisielle navnet til Tett på) hadde som mål å utvikle kunnskap om hvordan tilbudet til barn og unge kan forbedres slik at det blir bedre tilpasset og mer inkluderende for alle barn og elever, både innenfor det allmennpedagogiske og det spesialpedagogiske feltet.

Konkurransegrunnlaget vektla modeller som forente det allmennpedagogiske og det spesialpedagogiske tilbudet, og det var ønskelig at flere aktører i praksisfeltet, som barnehager, skoler, SFO, PPT og helse- og støttetjenester, ble involvert. Modellene skulle ta utgangspunkt i et systemperspektiv, samtidig som de måtte kunne tilpasses lokale kontekster og individuelle behov.

Videre ønsket Utdanningsdirektoratet at forskningsprosjektene skulle innebære systematisk utprøving av konkrete modeller, der forskningsbasert kunnskap ble kombinert med eksisterende eller planlagt utviklingsarbeid i kommunene. Et aktuelt tema i oppdraget ble beskrevet å være PPTs forebyggende arbeid, herunder mulige endringer i krav til sakkyndig vurdering og hvordan spesialpedagogisk kompetanse kunne brukes tidligere og tettere på praksisfeltet. Det ble stilt krav om tett samarbeid og god lokal forankring

i kommuner og praksisfelt og at både utvikling, utprøving og forskning ble ledet av forskere. Oppdraget skulle gi solid, utdanningspolitisk relevant kunnskap om modellenes betydning for barns og elevers trivsel, utvikling, læring, mestring, læringsmiljø og inkludering samt bidra til kunnskap om hvorfor og hvordan tiltakene eventuelt hadde effekt.

Prosjektets mål besto dermed av flere deler:

- Å utvikle lokale modeller for hvordan det spesialpedagogiske støtte-systemet kunne organiseres og praktiseres nærmere barnehager og skoler.
- Å undersøke og dokumentere hvordan slike endringer faktisk foregår i praksis, og hvilke betingelser som påvirker resultatene.
- Å bidra til kunnskap om hvordan og hvorfor tiltakene eventuelt hadde eller ikke hadde effekt.

Trondheim kommune var med i planleggingen av prosjektet helt fra starten av, allerede fra ekspertutvalget (Nordahl et al., 2018) kom med sin rapport. I søknadsfasen kom Steinkjer og Aurskog-Høland med i prosjektet. De tre kommunene representerte ulike geografiske, organisatoriske og demografiske kontekster og ga dermed et godt grunnlag for å studere samspillet mellom nasjonale føringer og ulike lokale kontekster.

Hver kommune organiserte sitt arbeid med egne prosjektgrupper, lokale utviklingsarenaer og samarbeidsstrukturer mellom PPT, barnehager og skoler, som alle arbeidet med å få Tett på-modellen satt ut i livet. Forskerne fulgte prosessene gjennom hele perioden, både som observatører og som deltakere i refleksjons- og læringsprosesser.

Prosjektet ble planlagt med to hovedfaser som delvis overlappet hverandre.

Den første startet i 2020 og var en utviklingsfase. I utgangspunktet skulle denne vare ett år, men den ble forlenget noe på grunn av pandemien. Tre barnehager og to skoler i Trondheim deltok. Hver enhet fikk en ekstra PPT-ressurs på om lag 40 prosent. Det ble gjennomført omfattende feltarbeid – intervjuer, observasjoner og workshoper – der forskere, PPT-ansatte og ansatte i barnehager og skoler utviklet og prøvde ut nye måter å samarbeide på, og erfaringer ble innhentet også fra foreldre og barn.

Dette arbeidet munnet ut i det som senere ble kalt Tett på-modellen, en struktur som konkretiserer hvordan PPT og praksisfeltet kan arbeide sammen på mer systematiske måter. Denne presenteres nærmere i kapittel 2, men består av fire hovedelementer: verdier, mål, arbeidsmåter og forutsetninger.

- Verdiene var forankret i barnehageloven og opplæringsloven og i FNs barnekonvensjon. Verdiene vektlegger barns rett til medvirkning, deltakelse og læring i et inkluderende fellesskap samt verdsetting av mangfold, samarbeid og tverrfaglighet.
- Målene var formulert som å styrke barnas sosiale, psykiske og faglige inkludering, bedre organisering og utnyttelse av kompetanse, å utvikle sterke relasjoner mellom ansatte og mellom foreldre og PPT og å bidra til en mer synlig, tilgjengelig og «avmystifisert» PPT.
- Arbeidsmåtene var operasjonalisert gjennom fast tilstedeværelse fra PPT minst én dag i uka; balanse mellom arbeid med enkeltsaker og systemutvikling (omtrent 50/50); tett samarbeid med ledelsen og personalet om aktuelle utfordringer; observasjon og felles refleksjon som en del av oppstarten; og jevnlig «åpne timer» for drøfting og veiledning.
- Forutsetningene for å få til endring handlet om forankring på flere nivåer; opprydding i ventelister; lokal arbeidsgruppe med bred representasjon; avklarte roller og oppgaver; samordnet dokumentasjonsflyt; og målrettet kompetanseutvikling.

I den andre fasen skulle modellen settes ut i livet. Fra de tre barnehagene og to skolene i Trondheim skulle prosjektet skaleres opp til samtlige barnehager og skoler i to bydeler (Midtbyen og Heimdal) samt to skoler og to barnehager i henholdsvis Steinkjer og Aurskog-Høland. Dette ble satt i gang i 2021 og omfattet da nærmere 15 000 barn og mer enn 3000 ansatte i barnehager, skoler, PPT og andre tjenester.

Et gjennomgående tema i denne boka, både i forskningen og teoretiske perspektiver, er at selv om Tett på-modellen ble utviklet og lå til grunn for arbeidet, fikk prosjektet ulike uttrykk i kommunene. De lokale prosessene bar preg av både politiske prioriteringer, organisatoriske tradisjoner og profesjonelle kulturer. Gjennom alle fasene ble det også lagt vekt på læring som en felles prosess. Prosjektet var altså ikke primært tenkt som en implementering av ferdige løsninger klekket ut av kløktige forskere. Det ble heller vektlagt at innenfor rammene til Tett på-modellen måtte man finne løsninger sammen, som kollektiv, på hvordan profesjonelle (i barnehager, skoler og PPT i hovedsak) kan utvikle sin egen praksis. Denne forståelsen av læring ligger tett på ideene fra situert læringsteori (Lave & Wenger, 1991; Wenger, 1998), der kunnskap oppstår i deltakelse og samhandling i praksisfellesskap. Samtidig utfordrer den også forskningsprosjektet metodisk, da man åpner opp for en variasjon som gjør det vanskeligere å si at man undersøker det samme på ulike steder. På den

annen side: Det er nettopp denne variasjonen mellom kommuner, barnehager, skoler og PP-kontorer som gjør det mulig å si noe om betingelser for endring og hvordan et slikt endringsarbeid kan se ut i praksis. Poenget om autonomi til å utvikle tjenestene innenfor Tett på-modellens rammer er en rød tråd i denne boka.

Tidligere forskning på samarbeid mellom PPT og andre i Norge og internasjonalt

Tett på-prosjektet er unikt i sin størrelse og omfang, men utfordringene prosjektet forsøker å løse, er velkjente. Forskningen på pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT i Norge, pedagogisk-psykologisk rådgivning (PPR) i Danmark) har over flere tiår vært preget av gjentatte reformambisjoner, vedvarende spenninger i praksis og et relativt fragmentert empirisk kunnskapsgrunnlag.

To store kunnskapsoppsummeringer – en systematisk oversikt over norsk forskning (Moen et al., 2018) og en internasjonal oversikt over samarbeid mellom PPT/PPR og skoler (Kousholt & Morin, 2023) – viser et gjennomgående trekk: Mens ambisjonen om en praksisnær og forebyggende tjeneste beskrives normativt som et ideal, finnes det begrenset empirisk kunnskap om hvordan slike ambisjoner faktisk operasjonaliseres i hverdagen. Sammen med nyere empiriske studier viser forskningen at det å bringe PPT tettere på praksisfeltet utfordrer både etablerte mandater, profesjonsroller og strukturelle rammer. Forskningslitteraturen kan oppsummeres rundt tre hovedspenninger som danner bakteppet for Tett på.

Den mest dokumenterte spenningen i forskningen på PPT er krysspresset mellom det individrettede vurderingsarbeidet og ønsket om mer systemrettet støtte. I den norske konteksten viser flere studier at ansatte i PPT i stor grad prioriterer individrettede oppgaver, selv i perioder der systemarbeid løftes frem som ønsket praksis fra politisk hold (Idsøe, 2003; Idsøe et al., 2008; Fylling & Handegård, 2009; Moen et al., 2018). Nyere studier bekrefter at rådgiverne fortsatt står i dette krysspresset mellom et tungt lovpålagt vurderingsmandat og forventningene om å være en praksisnær støttespiller ute på enhetene (Kolnes et al., 2021; Kolnes & Midthassel, 2021).

Dette dilemmaet er på ingen måte særnorsk. Tvert imot ser vi en tilsvarende «praksisorientert vending» internasjonalt, kanskje særlig i Skandinavia (Jensen & Szulevicz, 2025). I Danmark beskrives en mer praksisorientert PPR som en sentral utviklingsretning i både politiske og faglige sammenhenger (Borring, 2024; Crawford Kromann & Tranum Thomsen, 2024). Inspirert av

situerte forståelser av læring (Wenger, 1998) er tanken at PPRs rådgivning, for å motvirke økende segregering, må skje ute i de daglige praksisene. Til tross for at dansk PPR har en helt annen kompetansesammensetning (hovedvekt av psykologer) enn norsk PPT (hovedvekt av spesialpedagoger), møter de nøyaktig de samme utfordringene. Internasjonal forskning peker for eksempel på en tendens der PPR ønsker å jobbe systemisk, mens skolene ofte etterspør tradisjonelle, individuelle tiltak (Kousholt & Morin, 2023; Tegtmejer et al., 2024), selv om enkelte danske casestudier også har funnet det motsatte mønsteret (Jensen & Szulevicz, 2025). De danske erfaringene fra tidlig på 2000-tallet fungerer også som en historisk advarsel: Den gangen førte en sterk systemorientert vending til en bekymring for at PPR kom *for* nær skolene og mistet sin nødvendige faglige avstand og endringskraft (Hansen, 2002, 2005). Balansen mellom nærhet og distanse er dermed ikke bare et organisatorisk spørsmål, men et dyptgripende faglig dilemma.

Når PPT i økende grad forventes å samarbeide tett med barnehager og skoler, forutsetter dette velfungerende samhandlingsarenaer. Forskingen viser imidlertid at slike samarbeid ofte er personavhengige og preget av ulike forventninger til tjenestens rolle (Aagaard, 2011; Hermstad et al., 2020; Kolnes & Midthassel, 2021; Ødegaard, 2005).

Studier innenfor en kritisk sosial praksis-tradisjon problematiserer ideen om samarbeid som en rent harmonisk prosess. I stedet beskrives det som et asymmetrisk, konfliktorientert og kontinuerlig grensearbeid (Højholt & Røn-Larsen, 2021). Mye av dette samarbeidet skjer uformelt. Røn-Larsen (2019) bruker begrepet «corridor casework» for å beskrive hvordan komplekse saker ofte håndteres gjennom korte samtaler, improvisasjon og løpende forhandlinger i hverdagen. I et slikt lys kan pedagogisk-psykologisk arbeid forstås som en form for «hverdagslig politikk» der rådgiverne kontinuerlig må foreta avveininger om hvem som skal få hjelp, og hvordan problemene skal defineres (Røn-Larsen, 2024).

Denne profesjonsutøvelsen utfordres ytterligere av økende styring og standardisering. Både i Norge og internasjonalt peker forskningen på at økte dokumentasjonskrav og standardiserte verktøy bidrar til å forme – og noen ganger begrense – rådgivernes faglige handlingsrom og problemforståelse (Dybdal & Skårbreivik, 2014; Hustad et al., 2013; Szulevicz, 2021; Szulevicz & Arnfred, 2022, 2023). Slik skapes et krysspress der faglige idealer, barns behov og byråkratiske rammer sjelden lar seg forene uten friksjon (Szulevicz et al., 2024).

Til slutt er det avgjørende å peke på de materielle forutsetningene for en praksisnær dreining. Mens mye forskning har belyst kultur og

profesjonsforståelse, understreker empiriske kartlegginger at rammebetingelsene ofte setter en stopper for idealene. En nasjonal kartlegging av norsk PPT viser at lederne i tjenesten opplever bemanningen som utilstrekkelig for å fylle det doble mandatet (Andrews & Hustad, 2022). Tiden spises opp av sakkyndige vurderinger, noe som gir minimalt med tid til å faktisk være ute i praksisfeltet. Dette empiriske funnet underbygger forskning som lenge har pekt på gapet mellom politiske forventninger til tjenesten og de faktiske rammene de opererer innenfor (Fylling & Handegård, 2009; Hustad et al., 2013; Moen et al., 2018).

Samlet sett viser litteraturen at PPT over tid har stått i et vedvarende spenn mellom individ- og systemarbeid, mellom profesjonelt skjønn og styring og mellom knappe ressurser og høye forventninger om tverrfaglig samarbeid. Det som imidlertid mangler, er større empiriske og longitudinelle studier som undersøker hvordan en systematisk omorganisering av dette grensesnittet faktisk former praksis over tid. Det er nøyaktig inn i dette empiriske og teoretiske rommet Tett på-prosjektet plasserer seg.

Tett på som forskningscase

Tett på ble organisert som et partnerskap mellom praksis og forskning. Kommunene eide utviklingsarbeidet, mens forskerne hadde ansvar for å følge prosessene, bidra til refleksjon og analysere erfaringene. Dette samspillet krevde en særlig balanse mellom analytisk avstand og praktisk nærhet. For å fange denne kompleksiteten bygger boka på et bredt og omfattende datagrunnlag. Vi kombinerer nasjonale registerdata og lokale saksbehandlingsdata med to store spørreundersøkelser blant elever, foreldre og lærere. I tillegg bygger vi på et omfattende kvalitativt materiale som består av intervjuer med barn, ansatte og ledere på tvers av tjenestene. Denne brede tilnærmingen gjorde det mulig å studere både de organisatoriske og praksisnære sidene ved endringsarbeidet.

Forskningsspørsmål

På bakgrunn av spenningene som lenge har vært beskrevet i PPTs arbeid, forsøker Tett på å møte dette gjennom en modell som bringer støttesystemet nærmere praksisfeltet, og lager mer dyptgående samarbeidsformer mellom PPT, barnehager og skoler. Modellens mål, som er presentert tidligere, danner bakgrunnen for bokas overordnede spørsmål:

Hvordan endres og stabiliseres det spesialpedagogiske feltet når PPT, barnehager og skoler etablerer praksisnære samarbeidsformer gjennom Tett på – og hvordan henger endringene sammen med modellens fire mål?

1. Hvordan påvirkes barns og elevers sosiale, psykiske og faglige inkludering av praksisnære samarbeidsformer mellom PPT, barnehage og skole?
2. Hvordan endres, forstås og praktiseres inkludering og tidlig innsats i arbeidet med barn og elever?
3. Hvordan utvikles nye former for samarbeid mellom PPT, barnehage og skole når støttesystemet organiseres mer praksisnært?
4. Hvordan påvirkes profesjonelle roller, ansvar og definisjonsmakt når PPT kommer tettere på praksisfeltet?
5. Hvordan endres organisering og utnyttelse av kompetanse – og balansen mellom individ- og systemrettet arbeid?
6. Hvordan forstås og oversettes Tett på-modellen i ulike kommunale og institusjonelle kontekster?
7. Hvilke betingelser fremmer eller hemmer varig institusjonell endring i det spesialpedagogiske feltet?

Disse spørsmålene danner rammen for bokas struktur og kapitler og også den analytiske ambisjonen for Tett på-prosjektet. Samlet undersøker de hvordan politikk, profesjon og praksis veves sammen når feltet for spesialpedagogisk støtte forsøkes reformert i praksis.

Teoretiske perspektiver – institusjoner, felt og profesjonell praksis for inkludering

For å kunne besvare disse spørsmålene – og for å forstå hvordan et statlig initiativ som Tett på oversettes til kommunal og profesjonell hverdag – trenger vi et analytisk rammeverk som fanger dynamikken mellom struktur og handling. Tolkningen av Tett på som både en slags reform og praksisendring krever et teoretisk rammeverk som kan fange dynamikken mellom struktur og handling, mellom politikk og profesjon og mellom institusjonelle krav og lokal tilpasning. Det er også nødvendig å ha et godt grep om hva som ligger i det litt uklare begrepet inkludering, som er grunnleggende viktig for prosjektet, men også gjenstand for kontinuerlig endring og forhandling. For å kunne analysere samspillet mellom politikk, profesjon og praksis bygger prosjektet overordnet på to komplementære teoretiske perspektiver: nyinstitusjonell teori og feltteori

(DiMaggio & Powell, 1983; Fligstein & McAdam, 2012; Kluttz & Fligstein, 2016). I forlengelsen av dette har også Lipskys begrep om bakkebyråkratiet vært viktig (Lipsky, 2010; Weatherley & Lipsky, 1977), og vi har også brukt mye tid, i forskergruppa og i utviklingsarbeidet med kommunene, på å diskutere hva som ligger i inkluderingsbegrepet.

Nyinstitusjonell teori

Nyinstitusjonell teori legger vekt på at organisasjoner og praksiser formes av normer, verdier og forventninger som utvikles i et bredere institusjonelt miljø (Meyer & Rowan, 1977; Scott, 1995). Endring skjer ikke bare fordi nye styringssignaler innføres, men fordi aktører fortolker og oversetter disse signalene til sine egne kontekster.

I et nyinstitusjonelt perspektiv kan Tett på forstås som et forsøk på å endre feltets institusjonelle logikker. Staten søker å fremme en mer kollektiv, forebyggende og læringsorientert praksis gjennom styringsdokumenter og nye samarbeidsformer iverksatt gjennom en utlysning av prosjektmidler fra Utdanningsdirektoratet. Samtidig må disse ambisjonene oversettes lokalt av profesjoner og organisasjoner som allerede er preget av etablerte normer og strukturer.

PPTs rolle illustrerer dette: Tjenesten skal både ivareta lovpålagte krav og bidra til utvikling i praksisfeltet. Dette krever en kontinuerlig balansering mellom ulike forventninger og logikker. Det nyinstitusjonelle perspektivet beskriver håndteringen av slike motstridende krav gjennom det som ofte kalles oversettelse, altså at reformer og ideer tilpasses lokale forståelser, slik at de oppleves som meningsfulle og legitime.

Denne oversettelsen skjer på flere nivåer: politisk, organisatorisk og profesjonelt. I denne boka analyseres hvordan de ulike nivåene virker sammen, og hvordan endring får ulike uttrykk avhengig av lokale rammebetingelser.

Feltteori

Mens nyinstitusjonell teori viser hvordan organisasjoner formes av normer og forventninger, gir feltteori (DiMaggio & Powell, 1983; Fligstein & McAdam, 2012; Kluttz & Fligstein, 2016) et begrepsapparat for å forstå hvordan relasjonene mellom aktører i et felt endres over tid. Et felt kan forstås som et sosialt rom der ulike aktører som staten, kommuner, profesjoner og forskningsmiljøer kjemper om definisjonsmakt. Dette vil også kunne åpne opp for forhandlinger om profesjonelle grenser eller jurisdiksjoner (Abbott, 1988).

Feltteorien understreker at endring i et felt ofte skjer når etablerte maktforhold utfordres og nye allianser dannes. Tett på blir dermed en arena der ulike aktører forsøker å posisjonere seg og definere hva god praksis, riktig kunnskap og legitim styring er. Fligstein og McAdam (2012) beskriver slike prosesser som dynamiske. Endring oppstår når aktører mobiliserer ressurser, bygger nye relasjoner og forhandler om posisjoner. Innenfor Tett på kan dette handle om hvordan PPT, skoleledere og lærere forhandler om roller og ansvar i arbeidet med inkludering og tidlig innsats.

Et felperspektiv gjør det også mulig å se hvordan politiske føringer, faglige tradisjoner og profesjonell kunnskap samvirker. I stedet for å forstå Tett på som et lineært implementeringsprosjekt gir feltteorien oss et språk for å analysere hvordan aktører oversetter, forhandler og skaper mening i oppvekstfeltet. I nyere studier av pedagogisk-psykologisk praksis beskriver for eksempel Kolnes et al. (2021) hvordan spenningen mellom individorientert og systemorientert arbeid utspiller seg i praksisfeltet. Gjennom analyser av PPT-ansattes perspektiver identifiserer de flere profesjonelle posisjoner: Noen vektlegger diagnostisk presisjon og enkeltindividets rettigheter, mens andre ser sakkyndighetsarbeidet som et kollektivt, systemisk anliggende. Denne dualiteten illustrerer hvordan PPT opererer innenfor et felt preget av ulike logikker og legitimitetsformer, mellom juridisk forvaltning og lærende fellesskap. Det viser også hvordan oversettelsen av reformideer, som Tett på, skjer i et spenn mellom stabilitet og endring, slik feltteori (Fligstein & McAdam, 2012) og nyinstitusjonell teori (DiMaggio & Powell, 1983) også fremhever.

Et profesjonsperspektiv på PPT, barnehager og skoler

For å forstå arbeidet og endringene i prosjektet må man også ha blick for profesjonenes særegenheter, både når det gjelder arbeidsmåter og arbeidssituasjon, og når det gjelder grenseflatene mellom de ulike yrkesgruppene. Ansatte i skoler, barnehager og PPT kan forstås som bakkebyråkrater i Lipskys forstand ved at de i sitt daglige arbeid utøver offentlig politikk gjennom konkrete beslutninger og prioriteringer i møte med barn, elever og foreldre (Lipsky, 1980/2010). Ansatte har et betydelig handlingsrom knyttet til hvordan oppdraget tolkes og omsettes i praksis. I det spesialpedagogiske feltet, der mål om tidlig innsats, inkludering og rettssikkerhet ofte må balanseres samtidig, blir dette handlingsrommet særlig tydelig.

Et profesjonsperspektiv, slik det er formulert hos Abbott (1988), gir et analytisk grep om hvordan slike praksiser også handler om profesjonelle grenser og

mandat. Profesjoner vil forsøke å ha kontroll over bestemte arbeidsoppgaver gjennom sin jurisdiksjon, forankret i både formelle rettigheter, offentlig legitimitet og lokale praksiser. PPTs mandat er juridisk definert gjennom retten og plikten til å utarbeide sakkyndige vurderinger, men hvordan dette mandatet forstås og vektlegges, formes også av organisatoriske løsninger og samhandlingen med skoler og barnehager. Når PPT arbeider tettere integrert i praksisfeltet, utfordres etablerte jurisdiksjongrenser mellom ulike profesjoner, og det oppstår forhandlinger om ansvar, kompetanse og profesjonell autoritet. Slike forhandlinger er sentrale for å forstå hvordan nye samarbeidsformer får innhold, og hvordan profesjonell praksis endres eller stabiliseres over tid.

Eksempler på dette kan vi også finne i den danske forskningen. Jensen og Szulewicz (2025) viser at ulike profesjonelle og organisatoriske interesser kan skape spenninger. Også i sin studie av tverrfaglig samarbeid om inkludering påpeker Hansen et al. (2021) at samarbeid kjennetegnes av en konsensusorientering, der fagfolk sjelden utfordrer hverandres perspektiver. Man er tilbakeholdne med å utfordre hverandres profesjonelle jurisdiksjon. Dette kan hemme utviklingen av forståelsen av komplekse inkluderingsspørsmål.

Den gjenstridige inkluderingen

Inkluderingsbegrepet er på mange måter det mest sentrale i Tett på-prosjektet, i alle fall når det gjelder målet, men det er samtidig kanskje det mest uklare og mangetydige. Inkludering er et sentralt ideal i utdanningsfeltet, men samtidig et begrep preget av uklarhet og motsetninger. Som Haug (2017) påpeker, har inkludering utviklet seg til et normativt og vidt begrep som brukes på tvers av politiske, organisatoriske og pedagogiske nivåer, ofte uten en entydig forståelse av hva som menes, eller hvordan målet skal realiseres i praksis. Inkludering viser dermed ikke til en bestemt metode eller organisasjonsform, men til et overordnet ideal som må gis konkret innhold i situerte sammenhenger.

Et gjennomgående poeng i inkluderingsforskningen er at inkludering ikke kan forstås som en statisk tilstand, men som en kontinuerlig prosess som må etableres, opprettholdes og fornyes over tid. Nilholm (2021) understreker at inkludering alltid må analyseres på flere nivåer samtidig, der politiske og strukturelle føringer på makronivå ikke automatisk gir inkluderende praksiser på mikronivå. Inkludering kan ikke avledes direkte fra lovverk, organisering eller vedtak, men må realiseres gjennom profesjonelle handlinger, samspill og vurderinger i hverdagen (Chapman & Ainscow, 2021).

Forskningen viser videre at inkludering er flerdimensjonal. Caspersen et al. (2019) og Wendelborg og Caspersen (2023) dokumenterer hvordan fysisk inkludering, forstått som tilstedeværelse i ordinære fellesskap, ikke nødvendigvis innebærer faglig eller sosial inkludering. Elever kan være fysisk inkludert uten å oppleve mestring, deltakelse eller tilhørighet. Dette har bidratt til en bredere forståelse av inkludering som omfatter faglige, sosiale og emosjonelle dimensjoner, og der elevenes opplevelse av tilhørighet står sentralt. Ifølge Nilsen (2017, s. 24) kan inkludering forstås langs tre dimensjoner:

- **Faglig dimensjon**, som innebærer at elevene har tilgang til faglig læring, utvikling og deltakelse i et faglig fellesskap sammen med jevnaldrende.
- **Sosial dimensjon**, som handler om hvorvidt det sosiale miljøet er inkluderende og gir elevene reell deltakelse i det sosiale fellesskapet.
- **Fysisk/organisatorisk dimensjon**, som omhandler hvordan opplæringen gir elevene fysisk og organisatorisk tilgang til elevfellesskapet og læringsmiljøet.

Et viktig poeng i litteraturen om inkludering er at inkluderende praksiser alltid er midlertidige og betingede. Booth et al. (2002) og Nilholm (2021) argumenterer for at inkludering kontinuerlig må utvikles og vurderes i lys av endrede elevgrupper, organisatoriske rammer og profesjonelle prioriteringer. Praksiser som fungerer inkluderende i én situasjon, kan miste sin virkning i en annen. Inkludering innebærer derfor uunngåelige dilemmaer, der hensynet til fellesskapet må balanseres mot individuelle behov (Haug, 2017).

Samtidig har inkludering en tydelig subjektiv side. Flere studier viser at inkludering ikke kan fastslås uavhengig av elevenes egne erfaringer av deltakelse, anerkjennelse og tilhørighet (Caspersen & Wendelborg, 2019). Disse erfaringene formes imidlertid innenfor institusjonelle og profesjonelle rammer som legger føringer for hva som er mulig i praksis. Inkludering fremstår dermed som et relasjonelt og situert fenomen, som kontinuerlig må forhandles i skjæringspunktet mellom strukturer, praksiser og erfaringer.

Denne forståelsen av inkludering som flernivåbasert, flerdimensjonal og prosessuell gir et nødvendig teoretisk grunnlag for empiriske analyser. Ulike datakilder belyser ulike sider av inkluderingsarbeidet, og inkludering kan derfor ikke fanges gjennom én enkelt indikator eller metode alene, men må undersøkes gjennom sammenstilling av perspektiver over tid.

Avslutning – å se Tett på i et større bilde

Ute i kommunene handler Tett på-prosjektet mye om konkrete endringer i arbeidshverdagen: nye rutiner, nye samarbeidsformer og nye måter å forstå ansvaret for barn og elevers læring og deltakelse på. For forskningen handler det om å forstå hvordan slike endringer faktisk skjer, og hvordan institusjonelle rammer, profesjonelle kulturer og lokale praksiser virker sammen og formes gjensidig, og å se Tett på som et uttrykk for noe større enn bare et enkelt prosjekt.

For forskerne har det tette samarbeidet og den langvarige oppfølgingen i kommunene gitt en sjelden mulighet til å studere hvordan institusjonelle ideer får liv i praksis, og hvordan de forhandles, tilpasses og noen ganger omformes underveis. Med nyinstitusjonell teori og feltteori som analytisk ramme ser vi at Tett på blir et felt der flere institusjonelle logikker møtes. Den statlige logikken, som søker standardisering og likeverdighet, møter den kommunale logikken, som vektlegger organisering og ressursbruk, og disse to møter igjen den profesjonelle logikken, som bygger på faglig autonomi og tillit.

Disse logikkene står ikke nødvendigvis i motsetning til hverandre, men de må kontinuerlig balanseres og oversettes. I det store bildet blir Tett på dermed både et reformprosjekt og et kunnskapsprosjekt og må forstås som både et forsøk på å flytte spesialpedagogisk støtte nærmere praksisfeltet, og et forsøk på å bygge ny forståelse av hvordan feltet kan utvikles videre. I et slikt perspektiv blir Tett på et bilde på noe større og på en generell endring eller vending i utdannings- og styringsfeltet som det inngår i, slik det ble redegjort for tidligere.

Bokas oppbygning og videre bidrag

Boka er bygget med utgangspunkt i forskningsspørsmålene som ble presentert tidligere, som igjen er knyttet til målene i Tett på-modellen. Del 1 av boka består av de tre første kapitlene og tar for seg bakgrunnen (kapittel 1), gjennomføringen (kapittel 2) og forskningsmetodene i Tett på (kapittel 3).

Del 2 av boka tar for seg hvordan barn og elevers sosiale, psykiske og faglige inkludering påvirkes av praksisnære samarbeidsformer mellom PPT, barnehagene og skolene, ved å analysere intervjuer med barn, de omfattende spørreundersøkelsene som er gjennomført i Tett på, og skoleresultater basert på nasjonale prøver. Vi analyserer også endringer i spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning i denne delen.

I del 3 av boka tar vi for oss de organisatoriske målene for Tett på (kompetanse, relasjoner og tilgjengelighet) gjennom å analysere et stort og omfattende intervjumateriale samlet inn blant ansatte i PPT, skolene og barnehagene gjennom hele prosjektperioden. I tillegg analyserer vi saksbehandlingsdata fra de administrative systemene til PPT i Trondheim kommune, som gir et unikt innblikk i prosesser i endring. Til sist i del 3 ser vi på organiseringsspørsmålene fra et overordnet perspektiv og hvordan de ulike kommunale og institusjonelle kontekstene er med på å påvirke et prosjekt som Tett på.

I den siste delen av boka, del 4, forsøker vi å dra sammen de viktigste lærdommene fra Tett på-prosjektet og svare ut forskningsspørsmålene samlet i tillegg til å trekke ut lærdom for andre som vil gjøre noe lignende. Tanken er at boka kan brukes både som et kunnskapsgrunnlag og som et utgangspunkt for faglige samtaler om hvordan vi kan bygge bedre støttesystemer for barn og elever.

På den måten håper vi at Tett på ikke bare blir et prosjekt som undersøkes, men også kan fungere som et speil for et felt som er i ferd med å endre seg mot mer samarbeid, mer læring og der samspillet mellom politikk, profesjon og praksis er et sentralt kjennetegn.

2. Tett på-modellen – samskapt utvikling i to faser

Innledning

Tett på ble utviklet i ulike faser og kan også rammes inn av litteraturen om samskaping av velferdstjenester. Gjennom de ulike fasene ble det først laget en skriftliggjort versjon som ble gjengitt i sin helhet slik den ble satt ned på papiret i slutten av fase 1. Modellen og utviklingen av den er et helt nødvendig grunnlag for å forstå de empiriske kapitlene i de neste delene av boka og gir også grunnlag for at vi mot slutten av boka kan gå tilbake til modellen og oppsummere hvordan den fungerte, og hva man fikk til.

Tett på-prosjektet har hatt to ulike faser. I første fase ble *modellen* utviklet i et samarbeid mellom forskere og ansatte i PPT og fem barnehager og skoler i en av bydelene i Trondheim. Etter denne innledende fasen på et og et halvt år ble Tett på-modellen satt i arbeid i stor skala. På papiret høres dette enkelt og greit ut, men i realiteten var begge fasene arbeidskrevende og utfordrende for alle parter, og det ble lagt stor vekt på samskaping.

Selv om det aldri var en eksplisitt merkelapp, var Tett på et samskapingsprosjekt fra starten av. Samskaping «er et begrep som til tross for sin diffuse karakter vinner stadig større terreng innen både velferdspolitik og velferdsforskning» (Simonsson et al., 2023, s. 1). I vårt tilfelle handler det enkelt sagt om at forskere og kommunalt ansatte sammen utviklet og testet en ny arbeidsmodell. I fagterminologien om samskaping ville man kalt det en samskaping av innovasjon, der offentlige og eksterne aktører i fellesskap definerer utfordringer og designer helt nye løsninger fremfor å bare justere på eksisterende tjenester (Sønderskov & Myklebø, 2025; Engen & Jenhaug, 2025).

Målet med Tett på og utviklingen av modellen var å lage et rammeverk som var fleksibelt nok til å kunne være retningsgivende for ulike typer praksis, men samtidig tydelig nok til at det skulle gi føringer for hvordan man skulle jobbe. Denne åpenheten var en styrke for arbeidet i det at den krevde at hver enkelt faktisk tok eierskap til arbeidet. Men det var også en svakhet, da den ble sårbar for svak styring av organisasjonene som skulle sette den ut i livet.

Den første fasen foregikk i mindre skala, i hovedsak som samarbeid mellom tre barnehager, to skoler, representanter for Trondheim kommune samt

forskergruppen. Tett på-prosjektet startet med at de fem enhetene (barnehagene og skolene) fikk tildelt rådgivere fra PPT, som skulle være til stede mer enn tidligere, og utforske nye arbeidsmåter og organiseringer. Denne fasen skulle vare i ett år – fra 2020 til 2021. Arbeidet skulle resultere i en beskrivelse av en ny arbeidsmodell, som så skulle utvides til flere enheter og bydeler og også utvalgte enheter i Steinkjer og Aurskog-Høland i fase 2. Denne modellen skulle bygges på det beste av praksisen i de fem enhetene, samtidig som man også forsøkte å styre unna de verste fallgruvene som dukket opp. Enhetene ble snakket om som «piloter», men følte seg nok til tider vel så mye som prøvekkaniner i et eksperiment. Retningslinjene var få, forskerne fulgte entusiastisk med, og i denne perioden kom også koronapandemien med nedstengninger og satte kjepper i hjulene for det meste.

Perioden med utprøving ble derfor utvidet frem til utgangen av 2021, men det var først våren 2022 den store utvidelsen av prosjektet virkelig kom. Da ble alle skoler og barnehager i bydelene Heimdal og Midtbyen tatt inn i prosjektet i tillegg til utvalgte skoler og barnehager i Steinkjer og Aurskog-Høland.

Tett på som samskaping av en arbeidsmodell

I arbeidet med å utvikle en samarbeidsmodell for PPT, skoler og barnehager har vi brukt arbeidsmåter som passer inn i forståelsen av samskaping, selv om dette aldri ble tatt inn som overordnet terminologi i beskrivelsen av prosjektet. Fra starten av var det fokus på å involvere ulike aktører i utviklingen av modellen og å sikre at modellen tar hensyn til lokale behov og erfaringer. Litteraturen peker på at samskaping kan bidra til økt eierskap og bedre tilpasning, men også at det finnes flere utfordringer knyttet til denne arbeidsformen (Steen et al., 2018; Mikkelsen & Røiseland, 2024). En tidlig oppsummering vil være at vi har fått med oss noe av det beste fra denne måten å arbeide på, særlig dersom man ser prosjektperioden under ett. Men vi har også ramlet i mange av fallgruvene. Prosessen har til tider vært preget av uklarhet om roller og ansvar, og det har vært krevende å balansere behovet for åpenhet og involvering med behovet for fremdrift og tydelig styring. Enkelte ganger har det vært vanskelig å sikre at alle stemmer blir hørt, og det har vært en risiko for at noen aktører har fått mer innflytelse enn andre.

Forskningen peker på at samskaping forutsetter et likeverdig partnerskap der partenes ulike erfaringer, ressurser og kunnskap vektles likt (Simonsson et al., 2023). Samskaping som ideal kobles gjerne til styringslogikk omtalt som New Public Governance, som vektlegger horisontale relasjoner og gjensidig

avhengighet på tvers av sektorgrenser for å skape offentlig verdi (Askheim et al., 2025; Engen & Jenhaug, 2025). For kommunalt ansatte som deltar i slike prosesser, innebærer det ofte å innta rollen som brobyggere («boundary spanners»), som må manøvrere mellom ulike faglige logikker og bygge nettverk (Askheim, 2025). Å få til dette krever en form for *hybrid profesjonalitet* og en refleksiv praksis der man er villig til å utfordre etablerte profesjongrenser og vante arbeidsmåter (Askheim, 2025; Myklebø & Sønderskov, 2025). I utviklingen av Tett på-modellen var det fra starten av en forutsetning av PPT skulle ta denne hybride rollen.

Etter at koronapandemien bremset arbeidet i de innledende fasene, utnyttet vi tiden til å ha en enda grundigere utviklingsperiode. Arbeidet foregikk på følgende måte: PPT, skoler og barnehager prøvde seg frem, og forskerne fulgte prosessen med intervjuer og tilstedeværelse ute i felt. Forskerne arrangerte også workshoper og møter sammen med kommunen for å hente innspill på utvalgte temaer, for eksempel medvirkning. I slutten av fase 1 ble det satt ned en gruppe bestående av en forsker, ansatte i skoler og barnehager, en representant for PPT, en representant for andre tverrfaglige tjenester i kommunen og en representant for kommunen. Disse møttes flere ganger, og mellom hver gang hadde forskerne ansvar for å lage en ny og forbedret versjon av modellen, basert på innspillene og diskusjonene. Det endte til slutt med en modellbeskrivelse som alle kunne enes om.

Felles språk gjennom arbeidsteorier

En viktig del av Tett på-prosjektet har vært å legge til rette for det arbeidet som nødvendigvis må ligge ute i kommunene for å finne sin egen retning i Tett på. Dette har vi gjort gjennom workshoper og deltagelse på samlinger der man møtes på tvers av barnehager, skoler og PPT, og også med ansatte i andre tjenester til stede. I workshopene brukte vi en rekke ulike arbeidsmåter, som vi presenterer nærmere i kapittel 3. Men et viktig grep har vært å gi deltagerne i Tett på ulike arbeidsteorier, forstått som metaforer å tenke med. Arbeidsteoriene har fungert som et felles språk på tvers av PPT, skoler og barnehager. Teorier og begreper om *situert læring*, *interorganisatorisk kompleksitet* og *pentagonmodellen* har derfor gjennom hele prosessen blitt brukt for å beskrive erfaringer, tydeliggjøre dilemmaer og gjøre komplekse samarbeidssituasjoner mer håndterbare. Felles for disse perspektivene er at de setter ord på forhold deltagerne allerede opplever i praksis, i form av deltagelse og posisjonering i fellesskap, distanser mellom tjenester og samspillet mellom

oppgaver, struktur, kultur og ressurser. Dermed bidrar de til å utvikle et mer presist refleksjonsspråk i endringsarbeidet (Lave & Wenger, 1991; Nesheim et al., 2019; Rolstadås & Schiefloe, 2017), noe vi mener har vært viktig for prosessene underveis. I workshoper har vi hatt korte presentasjoner av teoriene for så å gi deltagerne konkrete oppgaver å drøfte seg imellom.

Situert læringsteori

Situert læringsteori, slik den ble formulert av Lave og Wenger (1991) og videreutviklet av Wenger (1998), tar utgangspunkt i at læring skjer gjennom deltagelse i praksisfellesskap. Læring forstås dermed som noe som skjer i konkrete sosiale og materielle sammenhenger, der arbeid utføres, vurderinger gjøres og mening skapes. I Tett på har dette perspektivet bidratt til å rette oppmerksomheten mot hvordan samarbeid faktisk blir til i hverdagen gjennom tilstedeværelse, felles oppmerksomhet, delte problemforståelser og gradvis justering av praksis.

Et sentralt begrep i denne tradisjonen er legitim perifer deltagelse (Lave & Wenger, 1991). Perifer viser her til en posisjon der man deltar i utkanten av et etablert praksisfellesskap, og gradvis får tilgang til fellesskapets språk, normer og arbeidsformer. I Tett på har begrepet vært relevant for å forstå PPTs rolle når tjenesten arbeider tettere på i barnehager og skoler. Selv om PPT gjennom mandat og saksbehandlingssystem kan ha formell myndighet i deler av arbeidet, trer PP-rådgivere inn i skolens eller barnehagens praksisfellesskap, der hverdagspraksis, relasjoner og lokale prioriteringer former hva som oppfattes som relevant og mulig. Organisatoriske distanser og ulike styringslinjer gjør at PPT ofte må etablere sin posisjon gjennom tilstedeværelse, lokal innsikt og tillit før faglige innspill får gjennomslag. PPT må dermed i praksis fremstå som en legitim perifer deltager der bidrag og innflytelse er avhengig av adgang, relasjoner og situert legitimitet i fellesskapets problemløsning.

Perspektivet synliggjør et dilemma i Tett på. PPT forventes å bidra til endring, men må gjøre det innenfor praksisfellesskap de ikke eier selv. Når PPT blir mer praksisnær, blir spørsmålet derfor ikke bare hvilken kompetanse tjenesten har, men hvordan kompetansen får form og virkning gjennom deltagelse, grensekryssing og forhandlinger om mening i hverdagen (Wenger, 1998). Dette gir et språk både for å beskrive læring og friksjon i samarbeidet og for å forstå hvilke betingelser som må være til stede for at nye samarbeidsformer kan stabiliseres over tid.

Kolnes og Midthassel (2021) illustrerer dette godt når de ser på hvordan PPT-ansatte i praksis forhandler mellom ulike forventninger og strukturer når de forsøker å «fange elevenes behov» i samarbeid med skolene. Rådgiverne ønsker å arbeide forebyggende og kollektivt, men møter barrierer i form av uklare mandater, tidspress og varierende legitimitet i skolene. Studien illustrerer hvordan oversettelsen av nasjonale intensjoner om tidlig innsats avhenger av lokale relasjoner og profesjonell tillit, og hvordan grensearbeidet mellom tjenester er både praktisk og politisk.

Interorganisatorisk kompleksitet og organisatoriske distanser

Samarbeidet mellom PPT, skolene og barnehagene i Tett på kan analyseres gjennom perspektivet interorganisatorisk kompleksitet, som retter oppmerksomheten mot ulike former for distanse mellom organisasjoner som skal samhandle (Nesheim et al., 2019). Slike distanser kan være geografiske, kognitive, organisatoriske og maktrelaterte og påvirker hvordan koordinering, samhandling og felles problemløsning faktisk lar seg realisere i praksis (Gressgård et al., 2017; Nesheim et al., 2019). I det spesialpedagogiske feltet, der flere tjenester med ulike mandater, kunnskapsformer og styringslinjer møtes, bidrar disse distansene til å forme både handlingsrommet til profesjonsutøvere og betingelsene for praksisnært samarbeid.

Geografiske distanser viser til fysisk avstand og ulik lokalisering av tjenester og kan begrense hyppig kontakt og uformell samhandling. Kognitive distanser viser her ikke til individuelle mentale forskjeller, men til forskjeller i profesjonelle kunnskapsgrunnlag, faglige blikk og etablerte problemforståelser knyttet til barn, læring og inkludering. Slike distanser kan komme til uttrykk gjennom ulike vurderinger av årsaker til utfordringer, ansvar for oppfølging og hva som anses som hensiktsmessige tiltak innenfor barnehagens og skolens rammer. Organisatoriske distanser knytter seg til ulike styringslinjer, regelverk, ansvarsforhold og beslutningsprosesser mellom skolene, barnehagene og PPT og kan bidra til uklar ansvarsplassering og fragmentert oppfølging. Maktrelaterte distanser viser til asymmetrier i beslutningsmyndighet, ressurskontroll og definisjonsmakt, som påvirker hvilke problemforståelser og løsninger som får gjennomslag i samarbeidet. I Tett på kan prosjektets vektlegging av praksisnærhet forstås som et forsøk på å redusere slike distanser, samtidig som nye former for koordinering, grensearbeid og forhandling aktualiseres når tjenester bringes tettere sammen i hverdagspraksis.

Pentagonmodellen

Pentagonmodellen er allerede kort presentert og er brukt i Tett på som et analytisk og pedagogisk verktøy for å forstå hvordan organisering påvirker praksis i barnehager, skoler og PPT. Modellen synliggjør samspillet mellom mål, struktur, aktører, teknologi og omgivelser og understreker at organisatorisk praksis formes gjennom gjensidig avhengighet mellom disse dimensjonene (Rolstadås & Schiefloe, 2017). I arbeidet med kommunene har modellen ofte blitt brukt som en isfjellmetafor, der formelle vedtak, planer og strukturer utgjør den synlige delen over overflaten, mens hverdagspraksiser, uformelle normer, relasjoner, prioriteringer og tolkningsmønstre i stor grad ligger under overflaten.

Denne metaforen har vært nyttig for å synliggjøre hvorfor organisatorisk endring sjelden lar seg styre direkte gjennom beslutninger alene. Selv om mål og strukturer kan endres relativt raskt, formes praksis i stor grad av mer stabile og mindre synlige forhold knyttet til profesjonelle rutiner, etablerte samarbeidsmønstre og lokale forståelser av ansvar. I Tett på har dette bidratt til å rette oppmerksomheten mot hvordan praksisnær tilstedeværelse, tid og relasjonelt arbeid er nødvendige forutsetninger for endring, nettopp fordi sentrale deler av organiseringen ikke er direkte tilgjengelige for styring. Pentagonmodellen har dermed fungert som et rammeverk for å forstå både mulighetsrommet og begrensningene i arbeidet med å utvikle mer inkluderende og praksisnære samarbeidsformer.

Tett på og tynt på – ulike modeller for tilstedeværelse

Det var mange viktige momenter som dukket opp og ble diskutert i gjennomføringen og avslutningen av fase 1. Et grunnleggende spørsmål som til stadighet dukket opp, kan tjene som eksempel: Hva vil det si å være Tett på og til stede? I fase 1 så og diskuterte vi i alle fall fire ulike modeller for å være Tett på med utgangspunkt i tilstedeværelse minimum én dag i uka (20 %).

Den første varianten kan vi kalle den flate modellen. Her er PPT til stede i en skole eller barnehage minimum én dag i uka, for eksempel hver tirsdag, og håndterer ulike oppgaver og henvendelser etter hvert som de oppstår. Arbeidet formes av hvilke oppgaver som er mest presserende til enhver tid.

Den andre varianten kan vi kalle den prosjektbaserte modellen. Her er PPT også til stede hver tirsdag, men det er lagt en langsiktig plan for hvordan man jobber, og hvilke temaer man ser nærmere på i det systemrette arbeidet. For

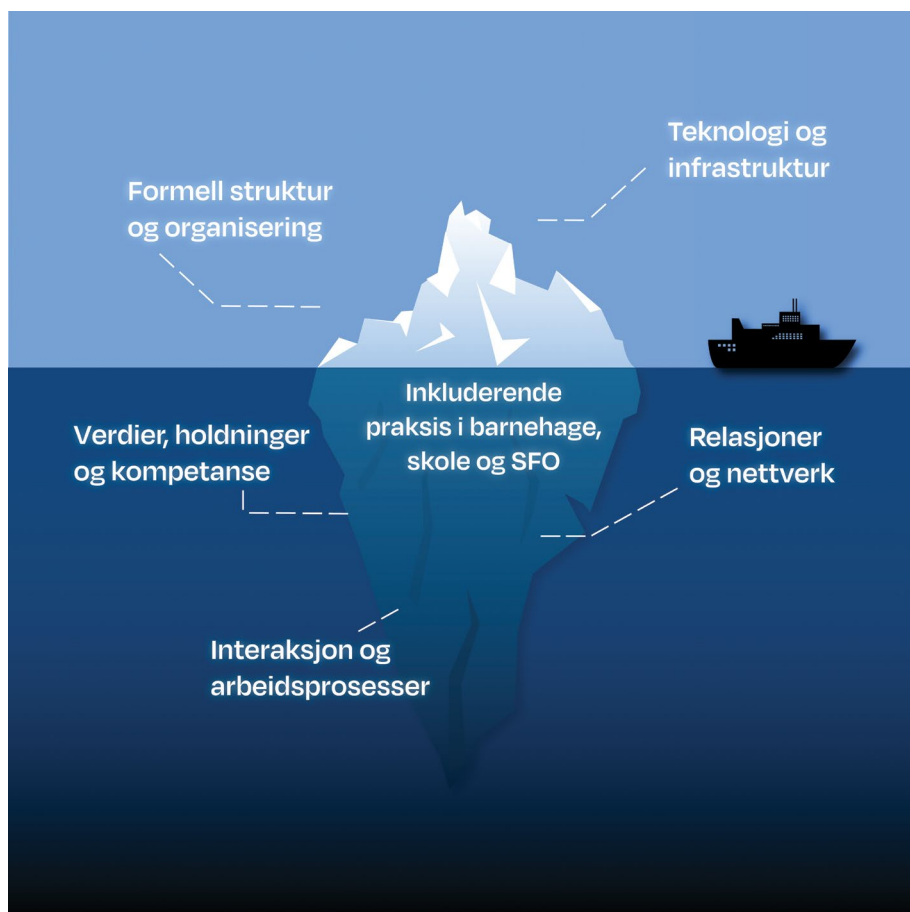
eksempel kan man bestemme seg for at man i perioden fra høstferien til jul arbeider systematisk med assisterende og supplerende kommunikasjon (ASK) i all fellestid man deltar i, og ellers jobber med observasjon og veiledning i grupper eller klasser.

Den tredje varianten er periodemodellen. Denne baserer seg på samme omfang av tilstedeværelse, men porsjonerer den ut i sammenhengende perioder. For eksempel kan PPT være til stede i to sammenhengende uker ved skolestart og være tett påkoblet de nye elevene på første trinn, for så å jobbe mer fra kontoret i en lengre periode og ha oppmerksomhet på sakkyndighetsarbeidet. Deretter kan PPT igjen komme tilbake og følge opp skolestarterne og eventuelle områder man har blitt enige om å prioritere.

Alle disse tre variantene kan antas å ha ulike styrker og svakheter når det gjelder å bygge relasjoner og kjennskap, og for muligheten til å balansere det som tradisjonelt kalles et individ- og systemperspektiv i arbeidet til PPT, i samarbeid med barnehagene og skolene.

Vi diskuterte også to andre modeller. Den ene kalte vi «ekstra hender-modellen»; den handlet om at ansatte i barnehagene og skolene kunne ønske seg ekstra ressurser inn i den daglige driften. Den siste kalte vi «Tynt på-modellen». Denne bunnet i erfaringer i en av barnehagene i fase 1 om at PPT kom en fast dag i uka, og brukte den dagen på møter med de ansatte, uten at man opplevde at det tilførte noe til det daglige arbeidet. Tvert imot: Opplevelsen var at PPT med sin faste tilstedeværelse tilførte lite, og i tillegg trakk de ansatte i barnehagen ut av grunnbemanningen. Resultatet av Tett på kunne dermed bli Tynt på.

Disse ulike avveiningene og måtene å organisere tilstedeværelsen fra PPT på er eksempler på hvilke elementer og innspill som skulle tas hensyn til i utarbeidelsen av Tett på-modellen. Et mål med modellen var at den skulle gi overordnede føringer for arbeidet, men at det samtidig skulle ligge en stor grad av tilpasning til hver organisasjon. Det var tidlig enighet om at det ikke ga mening å lage en arbeidsmodell som var detaljert, men praksisfjern. Som vi diskuterte tidligere i kapittelet har vi brukt ulike arbeidsmodeller eller -teorier i Tett på-prosjektet. For utvikling av samarbeid og læring har situert læringstori vært viktig (Wenger, 1998; Lave & Wenger, 1991), der deltagelse og felles kunnskapsforming er et kjennetegn ved praksis. I arbeidet med kommunene har vi også brukt en arbeidsmodell som peker på de mer grunnleggende kjennetegnene ved alle organisasjoner, en bearbeidet versjon av pentagonmodellen (Rolstadås & Schiefloe, 2017) (se figur 2.1).



Figur 2.1: Pentagonmodellen som isfjellmetafor. Illustrasjon: Gustav Lian / NTNU Samfunnsforskning.

Pentagonmodellen gir en ramme for å forstå at vi kan vedta formell struktur og organisering, og vi kan innføre ny teknologi og infrastruktur. Det er likevel verdiene, holdningene og kompetansen, interaksjonen og arbeidsprosessene samt relasjonene og nettverkene som utgjør de viktigste elementene i en organisasjon.

En slik forståelse sammenfaller selvsagt også med det overordnede institusjonelle organisasjonsperspektivet som vi diskuterte i kapittel 1, der organisasjoner blir sett på som «trege dyr», og der det kan være løse og faste koblinger både vertikalt og horisontalt i organisasjonen.

Dersom Tett på-modellen skulle kunne få en virkning på praksis, kunne vi altså vedta tilstedeværelse, møtestrukturer, saksbehandlingsrutiner og andre strukturelle og teknologiske forhold. Men vel så viktig var det at arbeidet lokalt måtte ta hensyn til organisasjonenes egenart, og tilpasse og koble seg på eksisterende strukturer og relasjoner og være gjenstand for refleksjon over verdier og holdninger. Samtidig måtte man ha en modell som var tydelig nok til at man faktisk kan se en reell endring, og som gir retningslinjer på utøvelse av praksis. Samspillet og samskapingen mellom praksisfeltet og forskerne i denne fasen var dermed helt avgjørende for å arbeide frem en ny arbeidsmodell som kunne prøves ut. Også for kommunene var det viktig å kunne koble arbeidsmodellen på pågående endringer og prosjekter og den stadig endrede kommunale organiseringen. For forskningen og forskningsdesignet er dette en utfordring, men for kommunene er det på mange måter en forutsetning for å kunne nyttiggjøre seg endringene og unngå «prosjektifisering».

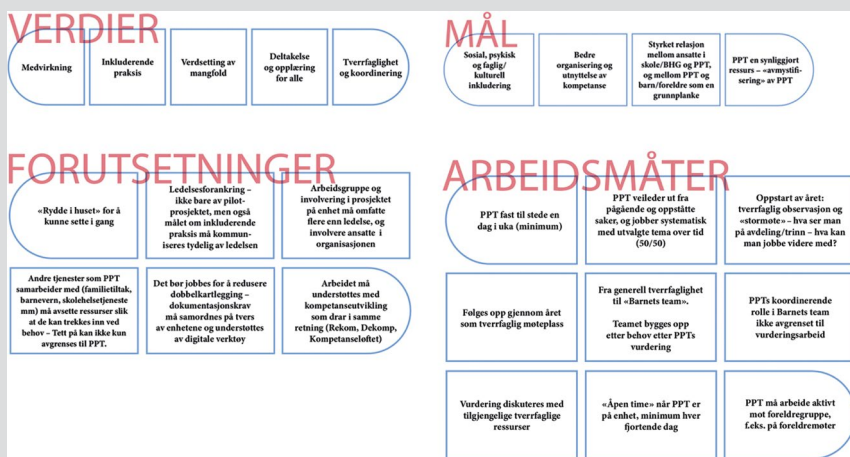
Vi har allerede vært inne på det, og vi kommer også tilbake til det i de senere kapitlene, men denne måten å nærme seg endring av praksis på hadde en klar slagside. Erfaringene i de første årene var at handlingsrommet i modellen ble såpass stort at det i praksis åpnet opp for svært mange ulike lokale fortolkninger og praksiser. I tillegg krever en slik tilnærming en tydelig styring fra kommunenes side, og også i den enkelte PP-tjenesten, skolen og barnehagen. Forutsetningene for dette var ikke alltid på plass, og mye arbeid måtte gjøres for å få til den ønskede endringen. På den annen side: Når disse endringene først kom, opplevde man i stor grad at de kom innenfra og var godt motivert hos medarbeiderne som faktisk skal gjøre jobben.

Tett på-modellen ble altså samskapt i ulike faser: først i utviklingsfasen med vekt på å lage en arbeidsmodell som både rommet mangfold, men samtidig ga retning. Deretter foregikk samskapingen på de lokale arenaene, men med vekt på et felles språk og teorier, som fungerte som metaforer.

Tett på-modellen presenteres nå *nøyaktig slik den ble utformet og delt ut til ansatte i PPT, skoler og barnehager* ved avslutningen av fase 1. For å gi leseren et direkte innblikk i det verktøyet praksisfeltet faktisk møtte, har vi valgt å gjengi dokumentet i sin opprinnelige form, inkludert forklarende noter og prosjektspråk. Teksten ble opprinnelig sirkulert som en PDF og understøttet av informasjonsvideoer og workshoper. Slik så beskrivelsen av Tett på-modellen ut:

Tett på-modellen

Det overordnede grepet i Tett på-piloten er at de ansatte i pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) skal jobbe nærmere hverdagen i skolene og barnehagene. Tett på-piloten er delt opp i en utviklingsfase (2021) og en utprøvningsfase (2022 til 2025). I utprøvningsfasen arbeidet fem skoler og barnehager tett sammen med PPT, og erfaringene derfra, sammen med foreliggende forskning på samarbeid mellom skoler, barnehager og PPT, la grunnlaget for utprøvingen av en arbeidsmodell i fase 2. I denne teksten beskrives modellen som er utviklet i fase 1, og en del av avveiningene som ligger til grunn for valgene som er tatt. Modellbeskrivelsen er delt opp i fire områder: verdier, mål, arbeidsmåter og forutsetninger.



Figur 2.2: Verdier, mål, arbeidsmåter og forutsetninger i Tett på-modellen.

Verdier

Tett på-modellen er forskningsbasert og tuftet på verdier i opplæringsloven¹ og FNs barnekonvensjon², som også skal komme til syne i skolene, barnehagene og SFO. Det er derfor ikke verdier som er koblet til dette prosjektet som sådan, men verdier som vi i Norge har forpliktet oss til på et overordnet plan.

Tett på-modellen legger vekt på verdier på to ulike plan. På den ene siden er verdiene knyttet til barnas rolle i sin egen hverdag. Barn skal på en god måte kunne oppleve **medvirkning** i sin hverdag. Foreldrene skal

1 [Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa \(opplæringslova\)](#) - Lovdata.

2 [FNs barnekonvensjon](#) - regjeringen.no.

også oppleve medvirkning i sine barns hverdag. Det ligger også en overordnet verdi i at skolen og barnehagen har en **inkluderende praksis**, der man **verdsetter mangfold** som en ressurs, og der fellesskapet sees på som en arena for **deltagelse og opplæring for alle**.

Dette betyr ikke at man i modellen ser bort fra at det også finnes et behov for ekstra tilpasning og hjelp for den enkelte. Likevel kunne mange av tiltakene og enkeltvedtakene om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning vært tatt tak i bedre og tidligere dersom man hadde den rette kompetansen og hjelpen nærmere der barna er. Denne vektleggingen og forståelsen av tidlig innsats gjør at vi også plasserer **tverrfaglighet og koordinering** som overordnet verdi i modellen. Tverrfagligheten og koordineringen dreier seg på den ene siden om konkrete arbeidsmåter rundt enkeltbarn og å sikre at den riktige kompetansen er nært enkeltbarnet. På den andre siden dreier det seg om et mer organisatorisk perspektiv og en måte å velge hva barnehager og skoler skal utvikle seg mot på et mer overordnet plan (det som ofte kalles systemarbeid).

Mål

Verdiene i modellen gjenspeiles også i de overordnede målene. Målene er i forskningsdelen av prosjektet forstått på ulike måter, og det er ved å se nærmere på målene vi vurderer om prosjektet har fått til det vi ønsker å oppnå.³ Også her setter vi barnas opplevelse i sentrum og peker på deres **sosiale, psykiske og faglige/kulturelle**⁴ **inkludering** som helt sentralt. Hvis ikke barna opplever inkludering og tilhørighet i sin hverdag, har piloten på mange måter ikke oppnådd sitt formål. Vi har også et mål om at kompetansen som finnes i skolen, barnehagen og PPT (og andre hjelpetjenester/støttefunksjoner), skal organiseres og utnyttes bedre. Det har i en årrekke vært pekt på at den spesialpedagogiske kompetansen hos blant annet PPT befinner seg for langt unna klasserommet,⁵ og noe av målet ved å organisere arbeidet annerledes er å **styrke relasjonen** mellom ansatte i skolen og barnehagen.

3 For mer om forskningen og måten man gjennomfører den på, viser vi til nettsidene til prosjektet: www.geminioppink.no/tettpaa.

4 Skillet mellom faglig og kulturell inkludering peker på den ene siden på et skille mellom skolen og barnehagen, men er også en måte for å tydeliggjøre at også barns opplevelse av at deres kulturelle bakgrunn gis rom for, er viktig.

5 Nordahl, T., Persson, B., Dyssegård, C. B., Hennestad, B. W., Wang, M. V. & Martinsen, J. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Fagbokforlaget.

Relasjonen mellom PPT og ansatte i skolen og barnehagen kan dels styrkes gjennom tettere relasjoner, dels gjennom utvikling av problemforståelse for å motvirke avstander og hindringer. Å utvikle en felles måte å se verden på for å forstå de utfordringene man står overfor på samme måte, kan kalles å bygge ned den *kognitive avstanden*. I tillegg til å se verden på forskjellig måte er det også slik at det i skolen (og andre steder) er slik at noen har en beslutningsmakt som andre ikke har. Dette kan kalles *avstanden i maktforhold*.

Avstanden mellom disse områdene forsøker vi å bygge ned gjennom piloten.

Et annet område som vil redusere avstanden, er *organisatorisk avstand*. Organisatorisk avstand handler om lover og regelverk og noe som spiller over mot kognitiv distanse: innarbeidede rutiner. Det kan også handle om måten ulike tjenester styres på, begrensninger i informasjonsdeling (taushetsplikt) og hva ansatte eller tjenesten måles på. Her kan også teknologi spille en rolle, f.eks. gjennom saksbehandlingssystemer som ikke snakker sammen, eller motsatt dersom en er i stand til å ta i bruk teknologier som støtter samhandling.

Det siste området som vil redusere avstanden, er *strukturell avstand*. Strukturell avstand handler om dominans eller forsøk på å gjøre premisser fra egen tjeneste til de sentrale eller dominerende i samarbeidet: at andre i egne øyne blir «hjelpeinstanser», mens ens egen tjeneste er det sentrale, eller at man prioriterer samarbeid kun når man selv trenger det.⁶

Hovedvirkemiddelet for å redusere disse avstandene er i Tett på-piloten å redusere den *fysiske avstanden*. Fysisk avstand har sosiale implikasjoner. Det tar mer tid og er mer upraktisk å samarbeide dersom det er nødvendig å forflytte seg, men det er vel så viktig at avstanden svekker de

6 Utgangspunktet for tanken om *avstander* finner man i teorier om interorganisatorisk kompleksitet og såkalt neoinstitusjonell teori (March & Olsen, 1989). Den peker på at organisasjoner har innarbeidede arbeidsformer, institusjonelle logikker, som kan hindre endring, eller som det tar tid å endre. Slike mekanismer vil prege hvordan endringer mottas i organisasjonen, og kan underminere hensikten med endringene og frembringe spenninger i organisasjonene som er med på å forsterke heller enn bote på problemene som var der fra før (Besharov & Smith, 2014; Thornton & Ocasio, 2008; Thornton et al., 2015). Poenget med teorien om interorganisatorisk kompleksitet er at samme type mekanismer også inntreffer når organisasjoner med ulike innarbeidede arbeidsformer skal samarbeide – som skoler, barnehager og PPT. Dermed vil endring i arbeidsmåter med sikte på bedre samordning og samarbeid risikere å møte en dobbel «treghet» – både det som handler om iverksetting av endringen, og det som gjelder nødvendige tilpasninger som oppstår i skjæringsflaten mellom ulike instanser. Dette er innsikt som er vesentlig å ta med seg inn i Tett på-modellen.

uformelle strukturene og det «limet» disse utgjør i enhver organisasjon. Det handler om møteplasser, korte samtaler om vær og vind og at man lærer hverandre å kjenne; slike mekanismer er viktig smurning i alt samarbeid, men svekkes når den fysiske avstanden øker.

Et siste mål i modellen er å synliggjøre hva PPT kan og har kompetanse på. Dette har vi kalt å «avmystifisere PPT». Når avstanden er stor mellom barnehagen/skolen og PPT, vil også arbeidsoppgavene til PPT mer eller mindre naturlig avgrenses til det som kan gjøres på avstand. Ofte er dette knyttet til arbeid med sakkyndig vurdering. Ved å komme nærmere hverdagen i skolen og barnehagen vil man kunne utforske nye arbeidsoppgaver. Dette dreier seg om å veilede utover rent faglige saker og å bidra på nye måter også i det langsiktige utviklingsarbeidet.⁷ Skal PPT være en hjelp i å øke barn og foreldres medvirkning og oppfattes som en del av det daglige arbeidet i skolen, må PPT også bli mer kjent. For foreldre oppfattes PPT ofte som en litt uklar organisasjon som man kommer i kontakt med først når man har et barn som har utfordringer der PPT kobles inn. Skal man synliggjøre PPT, må man også avmystifisere det.

Arbeidsmåter

Arbeidsmåtene i modellen skiller Tett på-piloten fra arbeid som allerede pågår i mange kommuner i tråd med de samme overordnede målene og verdiene som ligger til grunn i Tett på-modellen.

Utfordringen med å spesifisere arbeidsmåter er at man ikke kan gå for langt i å bestemme fra utsiden hvordan man skal jobbe i en organisasjon, uten å komme i konflikt med de etablerte arbeidsmåtene – kulturen og organisasjonen og det som «sitter i veggene».

Samtidig ville det ikke være en modell hvis man ikke faktisk sa noe om hvordan man skulle arbeide. Balansegangen er å beskrive noen arbeidsmåter som må vurderes som viktige, og samtidig gi rom for å finne den rette formen på arbeidsmåtene lokalt. Dette er viktig å ha med seg når man skal forstå modellen.

Tett på-modellen i sin enkleste form består i at PPT skal være til stede i skoler og barnehager minimum én dag per uke. I utprøvningsfasen har man gjort dette litt forskjellig på enhetene ut fra elevtall/barnetall, men

7 PPT har lenge hatt i sitt mandat å arbeide systemrettet, altså med langsiktige og overordnede perspektiver, men ofte blir disse oppgavene underordnet det mer individrettede.

med én dag i uka som minimum. Der man har mange barn, har man også hatt flere ansatte fra PPT til stede, men på samme dag.

Utover dette handler arbeidsmåtene i modellen i stor grad om å finne en balanse mellom det å være en støtte i det daglige arbeidet, ta tak i saker som oppstår og være en diskusjonspartner, og det å løfte blikket og arbeide med de mer langsiktige utfordringene og behovene (her skiller man ofte mellom et individ- og et systemperspektiv).

I Tett på-modellen skal PPT være en støtte og diskusjonspartner for de ansatte ved å være «ute på gulvet». Dette kan ta mange former: enten ved å følge lærere eller ansatte i barnehagen gjennom dagen eller gjennom å gjennomføre observasjoner og gi tilbakemeldinger i aktiviteter/økter. Samtidig skal PPT bidra i arbeidet med utvalgte temaer over tid (systemarbeid), og vi anslår at balansen i arbeidet skal være at omtrent halvparten av tida brukes på hvert av områdene.

Spørsmålet blir så hvordan man *velger ut* temaene man skal arbeide med over tid, og her kommer igjen tverrfaglighet inn som et viktig punkt. I modellen skiller vi mellom tverrfaglighet på et overordnet systemnivå og tverrfaglighet knyttet til saker om enkeltbarn. Tverrfaglighet på det overordnede nivået kommer til syne ved at man i modellen skal starte barnehage- og skoleåret med en periode der PPT er inne i barnehage/skole sammen med andre tjenester som ergoterapi, fysioterapi og helse-sykepleier og gjør observasjon over en periode på noen dager.⁸ I etterkant av observasjonsperioden har man et felles møte mellom personalet og de som har gjennomført observasjonen, der man gir tilbakemelding og diskuterer hva man har sett, og i fellesskap bestemmer hvilke områder som skal prioriteres fremover. I løpet av året, kanskje to–tre ganger, har man oppfølgingsmøter for å diskutere fremdrift og prioriteringer. Denne observasjonsmodellen er delvis basert på en arbeidsmodell som er utviklet og i bruk i Trondheim kommune, kalt Flerfaglig blikk.⁹

Tverrfaglighet på individnivå er også et viktig element i modellen. I Tett på-modellen vil PPT ha en koordinerende oppgave med å trekke inn de nødvendige andre tjenestene i saken til det enkelte barnet. Dette vil for noen kommuner være en ny ansvarsfordeling, mens det i andre kommuner er slik man har arbeidet en stund. Enkelte steder har man

8 Hvilke tjenester som inngår i denne observasjonsrunden, må avgjøres lokalt ut fra hva som er tilgjengelig og relevant.

9 For mer informasjon, se nettsidene til Flerfaglig blikk, der det også ligger ressurser tilgjengelig i form av videoforesninger m.m. <https://www.trondheim.kommune.no/flerfagligblikk/>.

hatt møter der man har hatt faste representanter fra ulike tjenester hver måned, hvor man har diskutert saker enten anonymt eller åpent ut fra samtykke. Organiseringen i Tett på-piloten går bort fra denne generelle tverrfagligheten og over til det vi kaller Barnets team. I utviklingsfasen opplevde vi at det å bestemme når andre tjenester skal kobles inn, og hvem som skal kobles inn, har blitt bestemt i dialog mellom skolen og PPT. Dette vil også være hovedmodellen i utprøvingsfasen, men det vil være PPT som sitter med ansvaret for at dette skal skje.

PPT får også et utvidet koordinerende ansvar. Tradisjonelt blir PPT koblet inn når enten foresatte eller ansatte i barnehagen eller skolen har en bekymring for et barn. Det settes så i gang en vurderingsprosess (sakkyndig vurdering). Når denne er gjennomført, kobles PPT i stor grad ut bortsett fra eventuell senere oppfølging / ny vurdering dersom et enkeltvedtak er bestemt.

I Tett på-piloten vil PPTs nærvær gjøre at de også får en rolle og ansvar i å «holde i» en sak også dersom det ikke fattes et enkeltvedtak, men der det finnes et behov for tilrettelegging videre. PPTs tilstedeværelse gjør at de har mulighet til å inngå i en fortsatt dialog med både barn, foreldre og ansatte om hvilken tilrettelegging som er nødvendig for å styrke det ordinære tilbudet.

En mulig utfordring ved å gi PPT en koordinerende rolle og å gi dem ansvar for å hente inn de nødvendige andre tjenestene er at det er PPTs blikk og forståelse som blir avgjørende for hvordan man definerer utfordringene i skolen (slik vi også var inne på når det gjaldt kognitive distanser). For å håndtere dette har vi i modellen beskrevet at PPTs vurderinger skal drøftes med andre tverrfaglige tjenester. Det kan være forskjellig fra kommune til kommune, skole til skole og barnehage til barnehage hvilke andre tjenester man her har å spille på lag med.¹⁰ Enkelte steder har man for eksempel ekstra miljøarbeidere, andre steder finnes det skolepsykolog tilgjengelig, og i tillegg finnes det helse-sykepleiere. Det ligger utenfor Tett på-piloten å bestemme hvilke andre ressurser som kan benyttes eller tilsettes lokalt. Men vi vil tydeliggjøre

10 For mer lesing om hvordan ulike profesjonelle blikk og forståelser kan styre hvordan barn og unge oppfattes, anbefales boka *Att platsa i en skola för alla. Elevhälsa och förhandlingar om normalitet i den svenska skolen* (Hjörne & Säljö, 2008). Her kan man også lære mer om hvordan man har bygget opp tverrfaglige støttetjenester i skole i Sverige, selv om variasjonen også der er stor.

PPTs ansvar for å hente inn andres vurderinger på en slik måte at flere faglige perspektiv er sikret.

I Tett på-modellen ønsker vi også at det etableres en åpen time ca. hver fjortende dag. Her skal PPT være tilgjengelig for samtale, diskusjon og drøfting uten at man nødvendigvis knytter det til temaer som har kommet opp gjennom observasjon og deltagelse i det daglige virket, og heller ikke at det nødvendigvis er knyttet til de overordnede temaene som er bestemt gjennom den tverrfaglige observasjonen i starten av året. Fra enhetene som var med i utprøvningsfasen, rapporteres det om at dette har vært en ordning som har blitt mer benyttet og ønsket etter hvert som man har kommet inn i det, og etter hvert som relasjonene mellom ansatte i skolen og barnehagen og PPT har blitt styrket. I første omgang er «åpen time» rettet mot ansatte i barnehagen og skolen, men etter hvert som arbeidet er mer kjent og finner sin form, er det også mulig å tenke dette som en arena for en lavterskel samtale mellom PPT og foreldre – og i ytterste instans barn og PPT.

For at foreldrene skal få en god forståelse av arbeidet i piloten og få en forståelse av PPTs nye rolle og arbeidsmåte i barnehagen og skolen, er det viktig at de også blir informert og tas inn i arbeidet med å avmystifisere PPT, slik vi kalte det tidligere. Foreldre kommer stort sett i kontakt med PPT dersom det er knyttet en bekymring til barnet deres, og da er det tradisjonelt prosessen i forbindelse med sakkyndig vurdering (eller en førfase til dette) som settes i gang.

For at PPTs kompetanse skal kunne brukes til sitt fulle i arbeidet i skole og barnehage, vil synliggjøring av PPT opp mot foreldregruppa være viktig. Dette kan skje på ulike vis. En måte er den åpne timen, som nevnt over, mens en start gjerne vil være å gjøre PPT og PPTs rolle kjent i foreldregruppa gjennom foreldremøter, samarbeidsutvalg og foreldrenes arbeidsutvalg.

Forutsetninger

For å få til endringer og arbeid i tråd med modellen er det en rekke forutsetninger som må være på plass. Noen av disse er basert på erfaringer fra utprøvningsfasen av Tett på og er i tillegg understøttet av forskningslitteraturen på inkluderende praksis i skole og barnehage. Særlig relevant er Mitchells (2014)¹¹ gjennomgang av ulike faktorer som er med på å skape

11 Mitchell (2014).

«inclusive education»,¹² men også erfaringer med utprøving av andre tiltak i norsk skole.¹³ I sin modell vektlegger Mitchell viktigheten av en felles visjon rundt inkludering og at ledelsen kommuniserer visjonen. Det må finnes en generell aksept for inkluderende praksis som prinsipp og ideen om at barn har en naturlig tilhørighet i fellesskapet, er noe man i fellesskap slutter opp om.

Dette gjenfinner vi i Tett på-modellen. Det er synlig i arbeidsmåtene, som handler om å få til koblinger mellom PPT og foreldre og sørge for at man i større grad deler målene for arbeidet. Det er også synlig i påpekningen av at ledere må kommunisere viktigheten av prosjektet og de overordnede verdiene, og i påpekningen av at de ansatte må involveres aktivt i arbeidet og innføringen av modellen. Denne forankringen er vesentlig for å unngå at modellutprøvingen i Tett på blir et ovenfra-og-ned prosjekt, og at det ikke stranded på grunn av manglende kjennskap og involvering i modellen.

En annen forutsetning er knyttet til det tverrprofesjonelle samarbeidet. Barnehagen, skolen og PPT er ikke de eneste som skal samarbeide; det ligger i modellen at også andre tjenester skal kunne knyttes inn etter behov. I noen kommuner er dette som sagt standard arbeidsmåte allerede, mens i andre er det tverrprofesjonelle samarbeidet knyttet til faste møteplasser og kalenderdatoer i årshjulet. For å få til fleksibilitet i tverrprofesjonell samhandling er det viktig at andre tjenester har fleksibilitet til å kobles inn ved behov. Dette kan heller ikke avgrenses til en prosess med sakkyndig vurdering; de tverrfaglige tjenestene må kunne avsette tid som gjør at de kan kobles inn for diskusjon, observasjon eller samtale om mulige handlingsalternativer knyttet til både enkeltbarn og gruppe (individ/system).

Et punkt som også har kommet opp i fase 1, er opplevelsen av at samme jobb må gjøres flere ganger, fordi 1) man ikke har tilgang til hverandres arbeid, og 2) ulike parter har krav til dokumentasjon av arbeidet som gjøres. Et konkret eksempel kan være at man i en barnehage gjennomfører kartlegging av ulike typer knyttet til en bekymring for et barn.

12 Mitchells modell er mye brukt av Statped og kan leses om på Statpeds sider (<https://www.statped.no/spesialpedagogiske-temaer/david-mitchells-ti-faktorer-i-barnehagen/>). Modellen ble for eksempel også brukt av Peder Haug på foredrag på Statpedkonferansen i 2020, som kan sees på video her: <https://www.youtube.com/watch?v=9ReJzLM4Y5s>).

13 De mest sentrale er prosjektene i Et lag rundt eleven, se <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/et-lag-rundt-eleven--bruk-av-flerfaglig-kompetanse-i-skolen/>.

Kartleggingen dokumenteres godt før saken blir presentert for PPT. PPT setter så i gang med egne kartlegginger, som til en viss grad overlapper med hva barnehagen selv har gjort. Barnehagen opplever dette som tidkrevende dobbeltarbeid. Årsaken til at det gjøres dobbeltarbeid, skyldes at man arbeider i ulike administrative systemer, og at man har dokumentasjonskrav både i barnehage og PPT som man må forholde seg til.

Det finnes mange ulike typer administrative systemer som kommuner bruker, og i disse finnes det ulike typer verktøy for samhandling.¹⁴ Det er viktig at kommunene gjør en innsats for å sikre at man har de best egnede verktøyene når man forsøker å utvikle lavterskelsamhandling over profesjongrensene.

Det siste punktet vi har pekt på som en forutsetning, er at man også knytter kompetanseutvikling inn i modellutprøvingen, og at man ikke frikobler dette fra arbeidet som ellers foregår. I norske skoler og barnehager har man de senere årene arbeidet ut fra en såkalt desentralisert kompetansemodell, der skoler og barnehager skal definere sine behov for kompetanseutvikling (gjerne i regi av kommunen eller andre nettverk de inngår i), for så å samarbeide med kompetansemiljø (universiteter og høyskoler) om kompetanseheving som er tilpasset behovene.¹⁵ Dette er knyttet til ulike tilskuddsordninger.¹⁶ I 2021 startet Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis opp og følger samme modell.¹⁷

Når kompetansebehov knyttet til inkluderende praksis i skolen, barnehagen og SFO skal følges opp, er det viktig at dette sees i sammenheng med de andre pågående satsingene. For det første er dette viktig slik at

14 Et eksempel kan være Vismas stafettlogg (<https://www.visma.no/tidlig-innsats/stafett-loggen/>). Det ligger ikke i Tett på-prosjektet å anbefale kommuner konkrete administrative verktøy, men vi oppfordrer til å vurdere om man har de mest formålstjenlige verktøyene.

15 Den generelle ordningen for skoler blir evaluert av OsloMet (<https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/evaluering-av-ny-kompetansemodell/>) og for barnehagene av SINTEF (<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/evaluering-av-kompetanse-for-framtidens-barnehage/#>).

16 <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/>.

17 <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanselofet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/> (evalueres av NTNU Samfunnsforskning i samarbeid med NIFU og Nordlandsforskning, <https://samforsk.no/prosjekter/evaluering-av-kompetanselofet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/>).

man faktisk får til en kompetanseutvikling i tråd med Tett på-modellens intensjoner, og for det andre for å få til en helhetlig kompetanseutvikling der også Tett på er knyttet inn, slik at arbeidet med piloteringen ikke oppleves fragmentert og som noe som kommer i tillegg til alt annet arbeid man driver med.

Avslutning

Modellen som er beskrevet, er en overordnet plan for arbeidet med elementer som man i større og mindre grad allerede har innarbeidet i kommunene rundt omkring i landet. Det finnes likevel neppe noen kommuner som har innarbeidet alle bitene av Tett på-modellen. Målet med modellen er å få til en intern plassering av PPT i skole og barnehage med en høy grad av involvering i det daglige arbeidet, samtidig som man også bidrar til systematisk kvalitetsutvikling.

For å få til organisasjonsendring, som Tett på-modellen kan sies å være, er det viktig at man ikke innfører den fra utsiden, men utvikler eierskapet til den fra innsiden. Dette betyr i praksis at enkeltelementene i modellen må bearbeides for å fungere lokalt. Modellbeskrivelsen er dermed på et ganske overordnet nivå for å gi rom for lokal gjennomføring.

Samtidig er det viktig at man ikke bruker rommet for lokal tilpasning som en hvilepute, men faktisk tør å ta tak i og endre eksisterende praksis. Det finnes mange eksempler på at PPT har hatt fast tilstedeværelse på en skole eller i en barnehage uten at det faktisk har vært en høy grad av involvering. Ved å utfordre nåværende praksis med Tett på-modellen som basis er målet at man skal skape en bedre og mer inkluderende hverdag i skolen og barnehagen og en bedre arbeidssituasjon for de som jobber der.

3. Forskningsdesignet i Tett på

Innledning

Tett på-prosjektet har foregått over mange år med mange aktiviteter for både forskning, utvikling og forankring. Enkelte av disse har også tjent flere formål, blant annet gjennom å forankre prosjektet i kommunene og å bruke forskningen i tilbakemelding til kommunene om status i arbeidet.

Tett på ble studert som et samtidig forsknings- og utviklingsprosjekt, og datainnsamling, tilbakekobling og samarbeid med kommunene ble organisert og gjennomført etter en tydelig plan. Ambisjonen har vært todelt: 1) å dokumentere endringer i praksis, organisering og resultater på elevnivå, og 2) å forstå hvordan slike endringer blir til gjennom institusjonelle oversettelser, forhandlinger i feltene og forhandlinger og situert læring i profesjonsfellesskap (jf. kapittel 1). Denne måten å jobbe på gir til dels særegne utfordringer og muligheter, som nok også er et kjennetegn på et storskalaprojekt av denne typen kombinerte utviklings- og forskningsprosjekter.

Tett på-prosjektet er bygget rundt fire arbeidspakker. Arbeidspakke 1 undersøker faglige resultater. Arbeidspakke 2 belyser sosial og psykisk inkludering gjennom gjentatte surveyer koblet på elevnivå. Arbeidspakke 3 studerer organisasjonsendringer og praksisutvikling i skolene, barnehagene og PPT, inkludert saksbehandlingsdata og spesialundervisning. Arbeidspakke 4 fungerer som en bro mellom forskning og praksis med formidling, refleksjonsarenaer og strukturerte tilbakemeldinger.

Et såpass involverende design reiser en del metodiske spørsmål om roller, grenser og refleksivitet: Forskningen følger praksis, men er også med på å forme den. Dette skaper forventninger i kommunene og utfordrer ideen om forskeren som ren observatør. I dette kapittelet viser vi hvordan vi har håndtert disse spenningene gjennom tydelige ansvarsgrenser, faste tilbakekoblingsløyper og en refleksiv praksis.

Om de tre kommunene i prosjektet¹⁸

Trondheim kommune

I Trondheim kommune inngår Tett på som en del av en bredere utviklingsstrategi for oppvekstområdet, der satsingen «Stein, saks, papir» danner en felles plattform for barnehager, skoler og støttetjenester. Kommunen er en storbykommune med 212 660 innbyggere per 1. januar 2023. Andelen barn og unge (0–17 år) utgjør 19,1 prosent av befolkningen, mens 3,6 prosent er over 80 år. Trondheim har 55 kommunale grunnskoler med til sammen 21 326 elever, noe som gir et gjennomsnitt på 388 elever per skole. Gjennomsnittlig antall elever per lærer er 17,8, noe som indikerer relativt store enheter og noe lavere lærertetthet enn landsgjennomsnittet. Kommunen har over tid bygget opp et komplekst tjenestesystem med barne- og familietjenesten (BFT) som en sentral organisatorisk ramme. Innenfor BFT har PPT lenge samarbeidet med og vært organisert i samme virksomhetsområde som barnevernet, helsestasjonen, skolehelsetjenesten og Trondheimshjelpa, men i den siste fasen av prosjektperioden har PPT blitt organisert under et eget virksomhetsområde, Mestring og inkludering.

Trondheim er samtidig kjennetegnet av betydelig intern variasjon i levekår mellom bydeler. Kommunen samlet har 22 prosent innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, og 7,2 prosent av elevene mottar særskilt norskopplæring. Andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt er 7,2 prosent, men enkelte bydeler og soner ligger betydelig høyere. Kommunen ligger noe over landssnittet i gjennomsnittlige grunnskolepoeng (42,8 mot 42,2 nasjonalt). Skolebidragsindikatorerne viser et negativt avvik fra forventet læringsutbytte på småtrinnet i lesing (–0,7) og et tilnærmet nøytralt avvik på mellomtrinnet i regning (–0,1). I løpet av prosjektperioden har kommunen omorganisert barnehagesektoren i klynger, der spesialpedagogiske ressurser er knyttet til disse.

Ved oppstarten av Tett på var arbeidet i Trondheim tett koblet til en bredere strategi for oppvekstområdet («Stein, saks, papir») og en parallell prosess med «Helhetlig gjennomgang av barne- og familietjenestene (BFT)». Intensjonen var å bevege seg bort fra en bestiller/utfører-modell. Det er viktig å understreke at beskrivelsen av organiseringen gjelder situasjonen da prosjektet ble initiert, før kommunen senere endret styringsform til parlamentarisme.

18 Data er hentet fra Statistisk sentralbyrå og tall fra KOSTRA/GSI (Statistisk sentralbyrå 2024a, b og c), Folkehelseinstituttets folkehelseprofiler (2024), Utdanningsdirektoratets analysebrett (2026a), Bufdirs barnefattigdomsstatistikk (2024) og Trondheim kommunes levekårsdata 2018a).

Ved prosjektstart var prosjektledelsen plassert sentralt i *kommunedirektørens fagstab*, direkte knyttet til oppvekst- og utdanningsdirektøren. Dette medførte en betydelig organisatorisk avstand mellom prosjektledelsen og utøverne med tre ledernivåer imellom (kommunalsjef, enhetsleder BFT ute i bydelen og avdelingsleder PPT). Mens prosjektlederen hadde ansvaret for Tett på, lå personal- og budsjettansvaret i linjen, noe som skapte komplekse koordineringsbehov i startfasen. Etter delrapport 1 (Caspersen et al., 2024) gjorde kommunen endringer i prosjektstyringen og opprettet en egen styringsgruppe for prosjektet med representasjon fra PPT, barnehager, skoler og andre tverrfaglige tjenester, der også forskergruppen ble invitert inn ved behov. I løpet av prosjektperioden har kommunen også innført en klyngeorganisering av barnehagene for å styrke det spesialpedagogiske arbeidet. Mot slutten av perioden gikk Trondheim over til parlamentarisme som styringsform.

Steinkjer kommune

Steinkjer kommune har hatt andre organisatoriske forutsetninger og en mer desentralisert struktur. Kommunen har 23 955 innbyggere og 14 kommunale grunnskoler med til sammen 2 614 elever. Gjennomsnittlig skolestørrelse er 187 elever. Gjennomsnittlig antall elever per lærer er 17,9, på nivå med Trondheim og noe over landsgjennomsnittet. Andelen elever med spesialundervisning er 10 prosent, klart over nasjonalt nivå (8 prosent), mens 6,6 prosent av elevene mottar særskilt norskopplæring.

77 prosent av innbyggerne i alderen 30–39 år har videregående eller høyere utdanning, noe som er lavere enn i Trondheim og under landssnittet. Andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt er 10,5 prosent. Elevundersøkelsen viser trivsel på nivå med landsgjennomsnittet (4,1 på en skala fra 1 til 5), men en relativt høy andel elever rapporterer mobbing to ganger i måneden eller oftere (16,4 prosent). Dette tallet må tolkes med forsiktighet på grunn av små elevkull. Skolebidragsindikatorene viser et sammensatt bilde i Steinkjer. På 1.–4. trinn i lesing har kommunen et positivt skolebidrag (+0,6), noe som indikerer at elevene samlet sett presterer bedre enn forventet gitt elevsammensetningen. På 5.–7. trinn i regning er skolebidraget derimot negativt (–1,5), som innebærer et lavere læringsutbytte enn forventet på dette trinnet. Dette peker mot variasjoner mellom fag og trinn og gir et mer nyansert bilde enn det som fremkommer av gjennomsnittlige grunnskolepoeng alene.

For Steinkjer kommune var inngangen til Tett på preget av erfaringer fra den forutgående «Piloter for mer inkluderende praksis» i kommunen

(Nordhagen et al., 2023). Ved oppstarten hadde kommunen derfor allerede et fokus på å bringe kompetansen nærmere barna, særlig i overgangen barnehage-skole, for å redusere en høy andel enkeltvedtak.

Organisatorisk skiller Steinkjer seg fra Trondheim ved at prosjektledelsen ved oppstart ble lagt direkte til PPT-tjenesten (en interkommunal tjeneste organisert under sektorleder for forebygging). I motsetning til skolene, som har egne spesialpedagogiske koordinatore, driftes barnehagene etter en ressursbarnehagemodell uten fast tilknyttede spesialpedagoger på hver enhet, noe som var en viktig rammebetingelse da prosjektet startet.

Steinkjer har en interkommunal PP-tjeneste lokalisert i sentrum og organisert direkte under oppvekstsektoren med færre mellomnivåer enn i Trondheim. Utviklingsarbeidet har i større grad vært drevet frem nedenfra – av rådgivere og ledere i tjenestene selv – innenfor en økonomisk ramme preget av stram kommuneøkonomi og behov for prioriteringer med høy gjennomføringsverdi.

Aurskog-Høland kommune

Aurskog-Høland kommune representerer en tredje kontekst – en mindre kommune med 17 945 innbyggere og 7 kommunale grunnskoler med 2 104 elever. Gjennomsnittlig skolestørrelse er 301 elever, og gjennomsnittlig antall elever per lærer er 15,9, noe som indikerer høyere lærertetthet enn i både Trondheim og Steinkjer. Kommunen har 20,1 prosent innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, og 5,3 prosent av elevene mottar særskilt norskopplæring. Andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt er 11,0 prosent. Samtidig er andelen elever med spesialundervisning 5,7 prosent, som er lavere enn både Steinkjer og det nasjonale nivået.

Faglig ligger kommunen tett på landsgjennomsnittet i grunnskolepoeng (42,5). Skolebidragsindikatorene viser et negativt avvik fra forventet læringsutbytte på mellomtrinnet i regning (−1,0), mens avviket på småtrinnet i lesing er svakt positivt (+0,1). Elevundersøkelsen viser noe høyere skårer enn landsnittet på støtte fra læreren (4,3) og vurdering for læring (3,8), mens andelen elever som rapporterer mobbing (11,6 prosent), ligger rundt det nasjonale nivået.

Aurskog-Høland kommune gikk inn i prosjektet med en allerede politisk vedtatt strategi om at PPT skulle bruke 60 prosent av tiden ute i barnehager og skoler. Deltakelsen i Tett på ble derfor ved oppstarten sett på som en mulighet til å forske på og justere en allerede ønsket praksis snarere enn en total omlegging.

Prosjektorganiseringen ble lagt til lederen for oppvekststab og pedagogisk tjeneste (OPT), som rapporterer direkte til kommunalsjefen. Dette ga en flat struktur med korte beslutningslinjer ved oppstarten. En særegenhet for kommunen er at alle kommunale barnehager har en fast tilknyttet spesialpedagog. Disse fungerer ofte som en «forlenget arm» av PPT, noe som bidrar til at mange saker løses internt. Samtidig var tjenesten ved oppstart preget av sårbarhet knyttet til pendleravstand til Oslo og tidvis høy utskiftning (turnover) i personalet.

Samlet sett fremstår de tre kommunene som strukturelt og demografisk ulike kontekster: en storbykommune med betydelig intern variasjon og komplekse styringslinjer, en mellomstor og geografisk spredt kommune med tydelige prioriteringsutfordringer og høyere andel spesialundervisning, og en mindre kommune med tettere integrasjon mellom nivåene og relativt høy lærertetthet. Disse forskjellene utgjør sentrale rammebetingelser for hvordan Tett på har blitt organisert og implementert i de tre kommunene.

Registerdata

For å evaluere om Tett på kan ha påvirket elevenes læringsutbytte, har vi innhentet administrative registerdata om deltakelse og prestasjoner på nasjonale prøver. De nasjonale prøvene er standardiserte tester i lesing, regning og engelsk. Formålet med prøvene er å gi skoler, lærere og myndighetene informasjon om elevenes faglige ferdigheter og innsikt i hvordan elever presterer i forhold til nasjonale mål. I motsetning til eksempelvis avsluttende standpunkts- og eksamenskarakterer medfører det ingen risiko for elevene å gjennomføre denne prøven siden den ikke benyttes som grunnlag for opptak til videregående opplæring mv. Prøvene er obligatorisk å gjennomføre på 5., 8. og 9. trinn.

Registerdataene er populasjonsdata. For Trondheims del er det om lag 2 500 elever som har vært oppmeldt (inkludert de med fritak) til de ulike prøvene hvert år både på 5. og 8. trinn. Det betyr at vi har ca. 18 000 individobservasjoner for hver prøve i Trondheim over tidsperioden 2018–2024.

Tett på-utprøvingen tok utgangspunkt i to bydeler i Trondheim i tillegg til et fåtall enkeltenheter (skoler og barnehager) i Aurskog-Høland og Steinkjer. Med hensyn til elevresultater har vi måttet forholde oss til å vurdere virkninger i Trondheims fire bydeler. Et element her er at bydelene gjennomførte omorganiseringer på ulike tidspunkter, slik at de kan virke som såkalte sammenligningsgrupper for hverandre. Det er også viktig å se på virkninger over litt tid

ettersom man må forvente at målte endringer i læringsutbytte for elever ikke vil skje umiddelbart etter en omorganisering og nye arbeidsmetoder.

Med alle disse forutsetningene er elevenes læringsutbytte derfor analysert i en såkalt hendelsesstudie, gjerne omtalt som «event study» i litteraturen (Miller, 2023). En hendelsesstudie er i praksis en generell form for forskjell-i-forskjeller, siden man ikke antar noe om på hvilket tidspunkt eventuelle virkninger inntrer, men heller ser dette ut fra analyseresultatene. Tanken er at trenden i læringsutbytte skal være lik på tvers av henholdsvis tiltaks- og sammenligningsenheter (bydeler) før en implementering, og at relative endringer på tvers av enhetene i etterkant av implementeringen dermed kan tilskrives tiltaket/utprøvingen.

Modellen estimeres på individnivå med faste skoleeffekter (kontrollerer for alle tid-invariante skolekjenntegn) og faste årseffekter (fanger opp felles tidstrender). Standardfeil er robuste og klustret på skolenivå.

Rent formelt vil modellen som estimeres, beskrives ved ligningen:

$$y_{isbt} = \sum_{p=2018}^{2024} \rho_p \times bydel_{b=1} + \sum_{p=2018}^{2024} \sigma_p \times bydel_{b=2} + X_i \alpha + \delta_t + \gamma_s + u_{isbt}, \quad p \neq 2018$$

y er utfallet som studeres. Dette kan eksempelvis være om man har deltatt på en nasjonal prøve eller oppnådd resultat. Fotskrift i, s, b og t angir henholdsvis individ, skole, bydel og år. Hva som velges av referanseår, kan vurderes, men vi har valgt å benytte det første året vi har data for (2018) som referanse. Et vanlig alternativ er å velge det siste året før «behandling», men ettersom behandling skjer på ulike tidspunkter på tvers av bydelene, er det ikke åpenbart hva som skal velges. Dette forsterkes ytterligere av at vi gjerne omtaler 2020 som et tidspunkt før utprøvingen ble iverksatt, selv om de nasjonale prøvene i praksis gjennomføres om høsten rett etter at pilotimplementeringen startet i Midtbyen.

Hovedsammenligningen innen Trondheim er utviklingen i Midtbyen og Heimdal (som var med på Tett på) relativt til Østbyen og Lerkendal. Som en tilleggstest gjennomføres også analyser der Trondheim sammenlignes med andre storbyer (Bergen, Stavanger og Kristiansand) som alternativt referansegrunnlag.

For å belyse den faglige dimensjonen av inkludering brukes populasjonsdata for Trondheim kommune om deltakelse og resultater på nasjonale prøver i lesing, regning og engelsk på 5. og 8. trinn.

I registeranalysene studeres a) deltakelse (om eleven faktisk tar prøven), b) fritak (elever som fritas etter regelverket), og c) prestasjoner, både som kontinuerlig skår og som mestringsnivå.

Prestasjoner er analysert som 1) z-standardiserte skårer (gjennomsnitt = 0, standardavvik = 1) for sammenlignbarhet over år og 2) mestringsnivåer (5. trinn: nivå 1–3; 8. trinn: nivå 1–5).

Det understrekes at økt deltakelse (eller redusert fritak) i seg selv kan gi lavere gjennomsnittsprestasjoner ved at flere elever med svakere forutsetninger deltar, noe som tas med i tolkningen av resultatene.

I «event study»-analysene kontrolleres det for elevsammensetning ved hjelp av kjønn, innvandringsstatus (henholdsvis født i utlandet og født i Norge av utenlandskfødte foreldre) og foreldres høyeste fullførte utdanning (ukjent/grunnskole, videregående, kort høyere, lang høyere).

I spørreskjemaanalysene inngår også en SES-risikoscore basert på foreldresvar, konstruert som summen av fem risikofaktorer (foreldres utdanning, husholdningsinntekt, økonomisk sårbarhet, samlivssituasjon og arbeidsdeltakelse). Minst tre av fem komponenter må være besvart for å beregne skåren.

Forutsetninger og begrensninger i registerdataene

Studien er ikke randomisert. Innføringen av Tett på har ikke vært «skarp», og det kan forekomme smitteeffekter på tvers av bydeler og samtidige endringer i skolefeltet. Tolkning av estimater bygger derfor på en vurdering av tilnærmet parallelle trender i førperioden. Alle analyser i kapitlet forstås som mønstre som er forenlige med intervensjonen, men påvirkes av samtidige endringer, mulig smitte mellom enheter og begrensninger i mål og måletidspunkter.

Saksbehandlingsdata og spesialundervisning

Analysene på dette området bygger på to kilder: saksbehandlingsdata fra PP-tjenesten (PPT) og rapporterte tall for spesialundervisning fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). Saksbehandlingsdataene fra PPT er hentet direkte fra saksbehandlingssystemet i Trondheim kommune, mens GSI-tallene er rapportert fra kommunene som deltar i Tett på-prosjektet. Dataene fra Trondheim kommune er registrert på individnivå, men med krypterte, avidentifiserte identifikatorer som gjør det umulig å spore opplysninger tilbake til enkeltpersoner. Av hensyn til personvern presenteres resultatene kun for Trondheim samlet og på bydelsnivå.

Datamaterialet for saksbehandlingsdata omfatter alle registrerte saker frem til 30. mai 2025 og består av 3 862 unike personer og til sammen 9 072 observasjoner. Hver registrering er knyttet til en sakstype, for eksempel sakkyndig vurdering, oppfølgingssak eller tidlig innsats-personsak. Det er i tillegg gjort

en kvalitativ validering av datagrunnlaget gjennom intervjuer med ansatte i PPT og kommunen samt en faglig drøfting av foreløpige funn i møte med PP-rådgivere i september 2025. Etter dialog med kommunen er registreringer før 2020 utelatt, og analysene omfatter kun nyregistreringer til og med det året personer fyller 16 år.

Tidsperiodene i analysen av saksbehandlingsdata er definert som skoleår, fra 31. mai ett år til 30. mai året etter, slik at vi får utnyttet datagrunnlaget fullt ut. PPT-dataene brukes som indikatorer for utvikling i sakstyper, omfang og aldersprofil, mens GSI-dataene belyser endringer i spesialundervisningens omfang, organisering og ressursbruk målt ved rapporteringstidspunkt i oktober hvert år. Analysene er dermed deskriptive og skal forstås som indikasjoner på utviklingstrekk, ikke som kausale effekter av intervensjonen.

Av personvern hensyn er analysene av saksbehandlingsdata avgrenset til Trondheim kommune. Antallet observasjoner og deltakende enheter i de to andre prosjektkommunene er for lavt til at vi kan utelukke fare for indirekte identifisering. I tillegg er detaljnivået i Trondheims registreringer unikt for dette prosjektet.

Dataene er registrert på individnivå og på en måte som gjør det mulig å følge enkeltsaker over tid. Datasettet inneholder informasjon om saks-type (for eksempel sakkyndig vurdering, tidlig innsats, oppfølgingssak), registrert hovedvanske (for eksempel språk, atferd, læring), tidsbruk (fra mottatt sak til oppstart og fra oppstart til avslutning), barnets alder ved registrering samt geografisk tilhørighet på bydelsnivå. Materialet er aidentifisert ved hjelp av en unik koblingsnøkkel for hver person og behandles strengt konfidensielt, slik at det ikke er mulig å spore registreringer tilbake til enkeltpersoner.

Analysene av andelen med spesialundervisning baserer seg på data fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), den nasjonale standardiserte data-kilden for grunnskoler. Alle skoler rapporterer i oktober hvert år opplysninger om elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, herunder antallet elever, organisering (ordinær klasse, små grupper eller individuell opplæring) og timeprofil (hvor mange timer som tildeles per elev per år). GSI-data gjør det mulig å analysere utviklingen fra skoleåret 2018/2019 til 2024/2025.

Andelen elever med spesialundervisning er beregnet ved å kombinere antallet elever i hvert trinn som har gyldige enkeltvedtak, med elevtall per trinn hentet fra GSI. Dataene er strukturert etter årstrinn (1.–10. trinn) og koblet til bydeler i Trondheim. For barnehagesektoren bygger analysene på kommunale registre innhentet fra Trondheim kommune.

Avgrensninger

Selv om GSI-data også foreligger for Steinkjer og Aurskog-Høland, er analysene avgrenset til Trondheim kommune. I Steinkjer og Aurskog-Høland er antallet skoler og elever så lavt at selv små endringer kan gi store prosentvise variasjoner. Dette gjør det metodisk utfordrende å skille mellom reelle utviklingstrekk og tilfeldige utslag. I tillegg vil detaljerte analyser på skolenivå i små kommuner kunne innebære risiko for indirekte identifisering.

Av hensyn til både statistisk pålitelighet og personvern fokuserer vi i dette kapittelet derfor på Trondheim, som har et tilstrekkelig antall skoler og et robust datagrunnlag for aggregerte analyser på bydelsnivå. Data før 2018 er ikke inkludert fordi GSI-rapporteringen ble standardisert fra dette året.

Analytisk tilnærming

For å undersøke utvikling over tid er det estimert lineære trendmodeller der andelen elever med spesialundervisning (i prosentpoeng) er avhengig variabel og skoleår er uavhengig variabel. Regresjonskoeffisienten angir gjennomsnittlig årlig endring, mens signifikansnivåene viser om endringene er statistisk pålitelige. Analysene er gjennomført både for Trondheim samlet (per årstrinn) og per bydel.

Analysene er deskriptive og tolkes i tråd med kapittelets overordnede forbehold (se avsnittet om forutsetninger og begrensninger).

Hva kan GSI-data si og ikke si?

GSI-data viser hva som rapporteres om formell spesialundervisning med enkeltvedtak. De viser ikke kvaliteten i den spesialundervisningen som gis, elevenes opplevelse av inkludering og læring, tilrettelegging som skjer uten formelt vedtak, eller systemrettet arbeid fra PPT som forebygger behov for vedtak.

GSI-data påvirkes også av rapporteringspraksis. Skoler kan tolke og kategorisere organisering ulikt. Endringer i andeler kan derfor både reflektere reelle endringer i praksis og endringer i hvordan praksis rapporteres.

Trondheim som hovedkilde

Selv om Tett på også omfatter skoler og barnehager i Steinkjer og Aurskog-Høland, er omfanget der begrenset til et lite antall enheter. Dette gir ikke et

tilstrekkelig datagrunnlag for meningsfulle statistiske sammenligninger mellom kommunene. Av personvern hensyn og for å unngå risiko for indirekte identifisering av enkeltinstitusjoner eller ansatte presenteres derfor ingen resultater på kommunenivå for disse områdene. I stedet er hovedvekten lagt på Trondheim kommune, som både har et tilstrekkelig volum av enheter og et variert datagrunnlag som muliggjør analyser på bydelsnivå. Fokuset på Trondheim gir et tilstrekkelig volum for bydelsvise analyser og reduserer risiko for indirekte identifisering.

Spørreskjemadata

For å sikre generaliserbare data om elevenes sosiale og psykiske inkludering er spørreskjemaundersøkelser til elever, lærere og foreldre viktige datakilder i dette prosjektet. Vi har gjennomført gjentatte spørreskjemaundersøkelser til elever, foreldre og lærere. Det unike med undersøkelsen er at alle de tre surveyene kan kobles sammen på elevnivå. Den første undersøkelsen ble gjennomført våren 2022. Den neste datainnsamlingen ble gjennomført våren 2025. Vi har ikke mulighet til å følge de samme elevene over tid, men undersøker endringer på skole- og trinnivå mellom tidspunktene. Spørreskjemadataene brukes til å beskrive utvikling i læringsmiljø og støtte-/organiseringspraksis og til å sammenligne skoler som er med på Tett på, og skoler som ikke er med, over tid. Analysene gjennomføres både deskriptivt og med modeller som kontrollerer for elevsammensetning og behov.

Utvalget av elever består av samtlige elever på 5. og 8. trinn i Trondheim, Aurskog-Høland og Steinkjer. Utvalget er delt inn i skoler som arbeider etter Tett på-modellen, og skoler som ligger i andre bydeler eller andre steder i kommunene. Utvalget av lærere er kontaktlærerne til elevene som er med i undersøkelsen, og foreldreutvalget er elevenes foresatte. Skoler med færre enn 15 elevsvar per år er ekskludert for å redusere risikoen for ustabile estimater.

I Caspersen et al. (2024) viste vi detaljerte data fra innsamlingen av spørreskjemaene i runde 1 av innsamlingen, altså i 2022. På elevsvar har vi data fra 67 prosent av populasjonen, som kan sies å være rimelig bra. Men dersom vi skal inkludere analyser hvor vi også ser på lærernes og foreldrenes svar om elevene og elevens bakgrunn, er vi nede på svar fra rundt 63 prosent – en fjerdedel av populasjonen (708 av 2981 inviterte = 24 prosent). Dette betyr at datagrunnlaget blir «tynnere» dersom vi også inkluderer foreldresvar. Situasjonen er bedre dersom vi bare ser på elev- og lærersvar – da har vi data fra rundt 52 prosent av populasjonen (antallet inviterte). Det er ikke frafallet i seg selv som truer

representativiteten og gyldigheten i slutningene vi trekker fra resultatene, men om det er en systematikk i hvem som velger å ikke svare (Hellevik, 2015).

Spørreskjemaet til elevene inneholder i stor grad validerte og standardiserte måleinstrumenter knyttet til læringsdimensjoner (faglig inkludering) og tilhørighet (sosial og psykisk inkludering). Måleinstrumentene er beskrevet i detalj i den første delrapporten fra prosjektet (Caspersen et al., 2024), men vi gjentar det kort her.

Analysene omfatter seks læringsmiljøvariabler som måler elevenes trivsel, tilhørighet, akademisk selvakseptering, indre motivasjon, skolemiljø og medvirkning. Alle, med unntak av trivsel, er sammensatte variabler konstruert fra flere enkeltpørsmål. Disse er validert gjennom faktoranalyse og reliabilitetstester (Cronbachs alpha), som i alle tilfeller viste tilfredsstillende resultater, og styrker tiltroen til at variablene måler det de er ment å måle.

I tillegg er alle lærerne bedt om å vurdere hver enkelt elevs behov for støtte utover det alle elever får som del av den ordinære gruppen. Dette er en vurdering av både faglige og sosiale behov. Disse variablene har vi dikotomisert (1 = ekstra behov/støtte, 0 = ingen ekstra behov/støtte). I tillegg har vi spurt om elevene mottar noe ekstra tilrettelegging, med skille mellom 1) ingen ekstra tilrettelegging, 2) ekstra tilrettelegging uten enkeltvedtak og 3) ekstra tilrettelegging og har enkeltvedtak om det.

Sosioøkonomisk (SES) risikoscore er beregnet ut fra foreldrenes svar og er summen av fem mulige risikofaktorer knyttet til foreldrenes utdanning, husholdningsinntekt, økonomiske sårbarhet, samlivssituasjon og arbeidsdeltakelse. Minst tre av fem komponenter måtte være besvart for at skåren kunne beregnes. Skalaen går teoretisk sett fra 0 (lav SES-risiko, ingen risikofaktorer) til 5 (høy SES-risiko, alle risikofaktorer til stede), men i dette materialet varierer skåren empirisk fra 0 til 4; det finnes ingen elever som har alle fem risikofaktorene samtidig. Siden SES-risikoscoren bygger på foreldresvar, er det flere manglende svar for denne variabelen enn for indikatorene basert på lærervurderinger.

Vi har spørsmål om undervisningssituasjon og tilrettelegging i skolen for elevene, for eksempel om de har enkeltvedtak, og hvordan undervisningen gjennomføres. Undersøkelsen er likevel ikke avgrenset til formell organisering etter enkeltvedtak, men forsøker å fange opp tilrettelegging i en bredere forstand. Undersøkelsen er i seg selv viktig og interessant, da det eksisterer svært lite generaliserbar kunnskap om sammenhengen mellom organisering av undervisningssituasjonen til barn med særlige behov og elevenes opplevelse av eksempelvis motivasjon og tilhørighet. Gjennom studien får vi over

tid inngående kunnskap om hvordan endringen i organiseringen virker inn på elevene – både for elever som ikke har tilstrekkelig utbytte av ordinær undervisning, og øvrige elever. Ved å koble på en foreldresurvey får vi i tillegg data om hjemmeforhold og eksempelvis foreldrenes vurdering av oppfølging av skolearbeidet og samarbeidet med skolen.

Datainnsamlingen ble gjennomført av Conexus etter oppdrag og avtale med NTNU Samfunnsforskning. Dette ble gjort for å sikre en effektiv datainnsamling som ivaretar personopplysningene til deltakerne i henhold til personvernregler. Conexus utviklet en webportal for bestilling av respondentkoder som ble benyttet i datainnsamlingen for de tre ulike surveyene. Individsvarene fra de ulike surveyene ble koblet sammen ved hjelp av en koblingsnøkkel. Det vil si at elevsvarene ble koblet sammen med den respektive kontaktlæreren og elevens foresatte. Personopplysninger om hvem som fikk utdelt hvilke respondentkoder, ble ikke lagret i databasen til Conexus, men ble oppbevart lokalt på den enkelte skolen eller kommunen for å ivareta personvernet til enkeltelevne. Respondentkodene ble slettet fra databasen senest to uker etter avsluttet gjennomføringsperiode. Dette innebærer at vi ikke har håndtert personopplysninger i datainnsamlingen eller i analysene av dataene.

Når det gjelder beregning av svarprosent, er dette litt utfordrende. Vi redegjorde for datainnsamlingen i 2022 i Caspersen et al. (2024) og henviser dit for informasjon om dette. I 2025 var det til sammen 2549 elever som ble invitert til å svare, og tabell 3.1 viser en oversikt over hvor mange av elevene, lærerne og foreldrene som svarte.

Tabell 3.1

Oversikt over antallet inviterte elever og antallet elevsvar, lærersvar og svar fra foreldre

	Inviterte elever	Elever som svarte	Lærere som svarte	Foreldre som svarte
Antall	2549	1969	2111	937
Svarprosent	-	77	83	37

Tabell 3.1 viser et solid datagrunnlag med 77 prosent elevsvar og høy lærer-deltakelse (83 prosent), mens foresattes svarandel er lavere (37 prosent). Prosentene er beregnet med antallet inviterte elever som nevner for alle tre gruppene. Samlet vurderes materialet som godt egnet for analyser på tvers av trinn og skoler, men med forbehold om at lavere foreldreoppmøte kan gi noe skjevhet når vi har med foreldresvar i analysene. Sammenlignet med 2022 (elev 65 prosent, lærer 57 prosent, foresatte 31 prosent) har 2025-innsamlingen

høyere svarandeler i alle grupper, selv om antallet inviterte elever var noe lavere (2 549 vs. 2 981).

Tabell 3.2

Oversikt over svarkombinasjoner av elevsvar, lærersvar og svar fra foreldre

	Antall	Prosent
Elev- og lærersvar	1030	45,9
Elev-, lærer- og foreldresvar	815	36,3
Kun elevsvar	71	3,2
Elev- og foreldresvar	53	2,4
Kun lærersvar	206	9,2
Lærer- og foreldresvar	60	2,7
Kun foreldresvar	9	0,4
	2244	100

Tabell 3.2 viser at 36,3 prosent av elevene har komplette triader (elev–lærer–forelder), og at 45,9 prosent har elev–lærer-par. Dette gir et bedre grunnlag for flerinformantanalyser enn i 2022, men analyser som krever foreldresvar, må tolkes med forbehold om selektivt frafall.

Vi har ikke gjennomført grundige analyser på frafallet i denne omgangen, men resultatene i kapittel 5 gir ingen klare indikasjoner på skjevheter i utvalget. Eksempelvis fanger undersøkelsen opp en omtrent tilsvarende andel med enkeltvedtak om spesialundervisning som det tilgjengelig statistikk viser.

Analysene av spørreskjemadataene har blitt gjennomført trinnvis: 1) deskriptive analyser av nivå og utvikling (2022/2025) etter skoletype (tiltak/kontroll), 2) krysstabeller/korrelasjoner mellom læringsmiljø, behov og SES og 3) multivariate regresjoner (OLS for kontinuerlige utfall; logistiske / mixed modeller for indikatorer for organisering).

Hovedanalysene for endring over tid er fast effekt-modeller på skolenivå (xtreg, fe i Stata) der data aggregeres til skolenivå for skoler som deltok i både 2022 og 2025. Modellene estimerer endring innen samme skole over tid, og interaksjonen tid $\times$ tiltak viser om utviklingen er forskjellig i tiltaksskoler enn i kontrollskoler, justert for endringer i elevsammensetning (bl.a. skolestørrelse, SES og behovsindikatorer). Av hensyn til modellstabilitet er 5. og 8. trinn i enkelte analyser slått sammen med trinninteraksjoner der det er relevant.

Det er flere metodiske forhold som gjør det krevende å fange opp potensielle gevinster av prosjektet på elevnivå gjennom spørreskjemadataene: for det første dataene av en tydelig «tak-effekt». Når elevenes trivsel og tilhørighet

allerede lå svært høyt ved første måling i 2022, er det lite rom for forbedring på skalaen. Måleinstrumentene er sannsynligvis ikke sensitive nok til å fange opp små, men kvalitativt viktige forbedringer i toppen av skalaen. At vi ikke finner statistisk signifikant fremgang, kan derfor også skyldes instrumentets begrensninger, ikke at Tett på ikke har betydning.

For det andre er frafallet i datamaterialet en utfordring, særlig knyttet til sosio-økonomisk bakgrunn, som vi altså vet er av betydning for lærernes vurdering av faglige og sosiale behov hos elevene. Til tross for at vi har et unikt datamateriale som kobler elever med deres foreldre og kontaktlærere, mangler vi data om sosioøkonomisk bakgrunn for nesten halvparten av foreldrene. Det er grunn til å tro at dette frafallet er systematisk, og at foreldre til barn med de største utfordringene svarer sjeldnere. Dersom Tett på som tiltak treffer nettopp disse sårbare gruppene best, vil effekten kunne forbli usynlig i analysene fordi respondentene mangler. Og dersom medvirkning og opplevd innflytelse i liten grad forskyves, kan også potensielle forbedringer i samarbeid og støtte forbli usynlige i brede trivselsskårer. Dette peker mot behovet for mer praksisnære elevdata som undersøker hvordan støtte og organisering faktisk erfares av barna selv.

Endelig er designet ikke et kontrollert eksperiment. Skolene ligger i samme by, og ideer, ansatte og praksiser flyter på tvers av bydelsgrenser. At sammenligningsskolene også viser positive trender – og i noen tilfeller større reduksjon i spesialundervisning enn tiltaksskolene – tyder på at nasjonale føringer og kommunale strategier treffer alle skoler samtidig. Dette gjør det vanskelig å isolere effekten av Tett på fra de generelle endringene i Trondheim-skolen.

Tett på ser ut til å flytte praksis først og fremst på system- og profesjonsnivå, mens endringene på elevnivå skjer langsommere. Når undervisningspraksis, ressursrammer og organisering i enhetene i stor grad består, er det også forventet at effekter på elevnivå uteblir eller materialiserer seg senere. Endringer i samarbeid og saksflyt utgjør med andre ord «oppstrøms»-forskyvninger, som ikke nødvendigvis gir umiddelbare «nedstrøms»-effekter i elevenes erfaringer.

Kvalitative data – intervjuer og workshoper

Intervju – fra elevperspektiv til kommuneledelse

En sentral datainnsamlingsmetode i Tett på har vært individuelle intervjuer og gruppeintervjuer. Intervjuene har vært gjennomført med to forskere til stede, og vi tok notater under hvert intervju. Utover dette ble det gjort bruk av lydopptak i samtlige intervjuer. Alle informantene ble informert om formålet med studien og ga informert samtykke til deltakelse.

Vi gjennomførte intervjuer med et bredt spekter av informanter i alle de tre deltakerkommunene. Vi gjennomførte intervjuer med grupper av elever på 5. og 8. trinn og foreldre til barn med behov for tilrettelegging utover det ordinære tilbudet. Videre gjennomførte vi gruppeintervjuer med lærere og ansatte i Tett på-enhetene i kommunene Aurskog-Høland og Steinkjer. I Trondheim kommune ble det i piloteringsfasen gjennomført intervju med enhetene som inngikk i piloteringen. I gjennomføringsfasen og ved avslutningen av prosjektet intervjuet vi et utvalg av de deltakende barnehagene og skolene. Utover dette ble det gjennomført enkeltstående intervjuer med spesialpedagogiske rådgivere/koordinatorer eller spesialpedagoger ved enhetene samt egne intervjuer med ledelsen på enhetene. I PPT gjennomførte vi gruppeintervjuer med ansatte som var knyttet til Tett på-prosjektet, og med samtlige ledere av PPT i alle de tre kommunene. På overordnet nivå i kommunene intervjuet vi representanter for barnehagene, skolene og PPT-eieren og gjennomførte enkeltstående intervjuer med representanter for andre relevante sektorer i kommunene som helsestasjon og skolehelsetjenesten.

Intervjuene hadde en varighet på 40 minutter til 1,5 time og ble i all hovedsak gjennomført ved fysisk møte, bare unntaksvis digitalt. Totalt ble det gjennomført intervju med 348 informanter.

Tabell 3.3

Oversikt over informanter og intervjuer i prosjektets ulike faser

	Pilotering	Gjennomføring	Avslutning
Elever	4	28	26
Foreldre	6	14	2
Ansatte i barnehagene/skolene	16	53	63
Spesialpedagoger i barnehagene/skolene	5	8	5
Ansatte i PPT	3	37	18
Ledelsen i barnehagene/skolene		15	17
Ledelsen i PPT		2	4
Ledelsen på kommunenivå	2	9	11
	36	166	146
Totalt			348

Målet med intervjuene var å innhente stemmene til de som på et eller annet vis inngikk i eller var berørt av prosjektet. For det første ønsket vi å få innsikt i hvilke forutsetninger som lå til grunn ved oppstarten av prosjektet i kommunene. Videre ønsket vi å se hvordan enhetene tok i bruk og jobbet med modellen underveis i prosjektet, hvordan utviklingen av et kompetansefellesskap

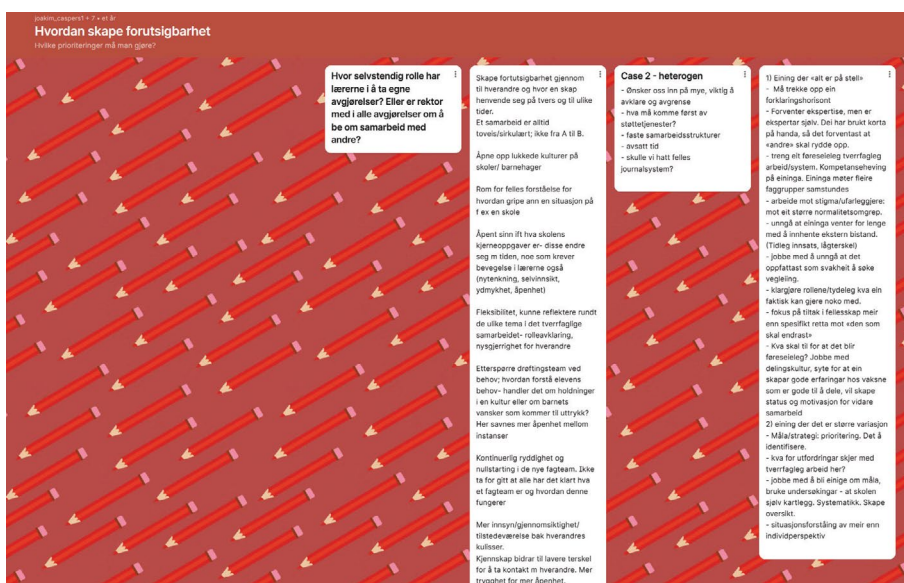
mellom PPT og enhetene utviklet seg, og hvordan dette påvirket praksis og skapte endring i tilbudet til barna og elevene. Her var ledelsesnivået i kommunene viktig, men også stemmen til de ansatte på enhetene og i PPT. Utover dette var det ønskelig å lytte til elevenes erfaringer med skolen og hva de tenkte om inkludering og medvirkning i sitt eget opplæringstilbud. Elevene var ikke en kilde til informasjon om selve Tett på-prosjektet, men ga et godt innblikk i sine opplevelser av skolehverdagen, opplevelse av inkludering og i det hele tatt synet på skolen, for eksempel om deres forventninger til skolen og hvordan disse har utviklet seg.

I analysene av intervjuene har vi benyttet en stegvis og gjentakende prosess. Intervjuene ble transkribert og gjennomlest for å gi et helhetlig inntrykk. Ut fra dette utledet vi viktige faktorer som i neste fase ble sortert og samlet i kategorier og behandlet i en vekselvirkning mellom datamaterialet og forskernes fortolkninger. Kategoriene ble så slått sammen til overordnede temaer som danner grunnlaget for presentasjoner av funn, innhold og diskusjon.

Workshoper som datainnsamling og forankring

Under hele prosjektperioden gjennomførte vi workshoper med, i og på tvers av kommunene, på tvers av skoler og barnehager og innad i skoler og barnehager. Deltakere var kommuneledelse, barnehage- og skoleledere, ansatte i skole, barnehage og PPT og også ansatte i andre kommunale tjenester ved noen anledninger. Vi har i prosjektperioden gjennomført rundt 30 slike workshoper, og i workshopene deltok alt fra 20 til 100 personer. I hver workshop deltok også flere fra forskergruppen som observatører, tok notater og var med i samtaler og drøftinger. Uten at vi har et eksakt tall, vil et forsiktig anslag være at godt over 1000 personer til sammen har deltatt på workshopene i prosjektet.

På workshopene var vi alltid en større gruppe forskere som tok separate notater, og disse ble oftest skrevet fortløpende. I tillegg til forskernes egne notater ble det også benyttet padlet som verktøy i workshoper og samlinger. Dette ga rom for en dynamisk skriftlig dialog underveis samt at deltakere kunne svare ut ulike tematikker som ble løftet inn i gruppesamtalene. Notatene ble benyttet som et supplement til intervjuene for å gi en mer helhetlig forståelse av de ansattes erfaringer. I analysene brukte vi data fra workshoper og samlinger i den tematiske gjennomgangen og til å underbygge funn fra intervjuene.



Figur 3.1: Utklipp fra Padlet brukt i en workshop for å fange PP-rådgiveres syn på hvordan man kan skape forutsigbarhet i arbeidet sammen med skoler og barnehager.

Workshopene fungerte samtidig som datainnsamling, fortolkningsarena og implementeringsstøtte/forankring. Som ledd i denne forankringen har vi også produsert faste nyhetsbrev som har blitt sendt ut til alle involverte. Totalt har vi produsert ni slike nyhetsbrev i prosjektperioden.

Vi har også hatt to større samlinger med kun PPT-ansatte og ledelse ved viktige tidspunkter for prosjektet. Utover dette ble det holdt to seminarer med ansatte og ledelsen i PPT i alle Tett på-kommunene. Ved den første samlingen deltok alle ansatte fra PPT i de tre kommunene. Kommuneledelsen i kommunene var også representert på denne samlingen. Ved den andre samlingen med PPT deltok ledelsen fra alle PP-tjenestene som var involvert i prosjektet, samt et utvalg ansatte fra hver enkelt tjeneste. Den første samlingen ble gjennomført høsten 2023 i forbindelse med delrapport 1 (Caspersen et al., 2024), og den andre samlingen ble avholdt høsten 2025 ved avslutningen av prosjektet. Ved begge samlingene ble ferske og oppsummerte data presentert, drøftet og kalibrert ved presentasjoner og i møte mellom kommunene og forskerne for å kunne gi et så riktig bilde som mulig av praksis i kommunene.

NYHETSBREV
PPT TETT PÅ

Utgave nummer 9 // November 2024



Mange års erfaring: Line Jansson (småskole) styrer i Løken barnehage i Aurskog-Høland og Eva Grande Rø, lederleder i Hållset barnehage i Trondheim, har jobbet 17 og 30 år i barnehager. Foto: Privat

→ **HVA SYNES BARNEHAGELEDERNE OM TETT PÅ?**

Line Jansson, Løken barnehage (Aurskog-Høland)

- Prosjektet gir de ansatte ny lærdom, ved hjelp av refleksjoner og veiledning sammen med PPT. Arbeidet kan føre til økt kvalitet i barnehagen og bidra til at vi får tanker og strategier som gjør oss i stand til å sette inn riktig tiltak på riktig sted. Jeg føler en større trang til å samarbeide med andre på tvers av roller enn tidligere.
- Det er utfordrende å holde prosjektet varmt for personalet. Å skape et eierforhold er krevende, men de ansatte ser nye muligheter og andre løsninger enn tidligere. Vi er på vei!

Eva Grande Rø, Hållset barnehage (Trondheim)

- Jeg er godt fornøyd med systematikken vi har fått på plass i Midtbyen bydel. Vi har månedlige møter der vi utvikler samarbeid på tvers av barnehagene. Hvordan kan vi nå ut til enda flere barn og foreldre? Det er spørsmål vi stiller oss. I høst har vi også gjennomført møter om emosjonsregulering for foreldre til de eldste barna.
- For noen ansatte er det litt vanskelig å skille mellom hva som er Tett på, som noen bydel er med på, og hva som er den nye helhetlige modellen for inkluderende praksis, som er nytt for alle barnehagene i Trondheim.

FORSKNINGS-AKTIVITETER
Heldagsseminar i juni

10. juni ble det arrangert heldagsseminar for forskergruppa og koordinatorene i de tre prosjektkommunene Trondheim, Steinkjer og Aurskog-Høland. Her ble det lagt en plan for samarbeidet utover høsten.

Workshop-er i Steinkjer og Aurskog-Høland

Vi har gjennomført workshop-er i Steinkjer og Aurskog-Høland (bildet) i høst. Her har vi snakket om barnehagens, skolenes og PPTs erfaringer med Tett på så langt. Hvordan utvikles gode kompetansefellesskap? Hva er skoleleders rolle? Hvordan fungerer samarbeidet mellom de ansatte i barnehagene og skolenes og pp-rådgiverne? Innføringen av ny opplæringslov fra august 2024 ble også diskutert.

RADHuset



Intervjuer med ansatte og ledere

Vi intervjuer ansatte og ledere i barnehage, skole og PPT i alle de tre kommunene i høst.

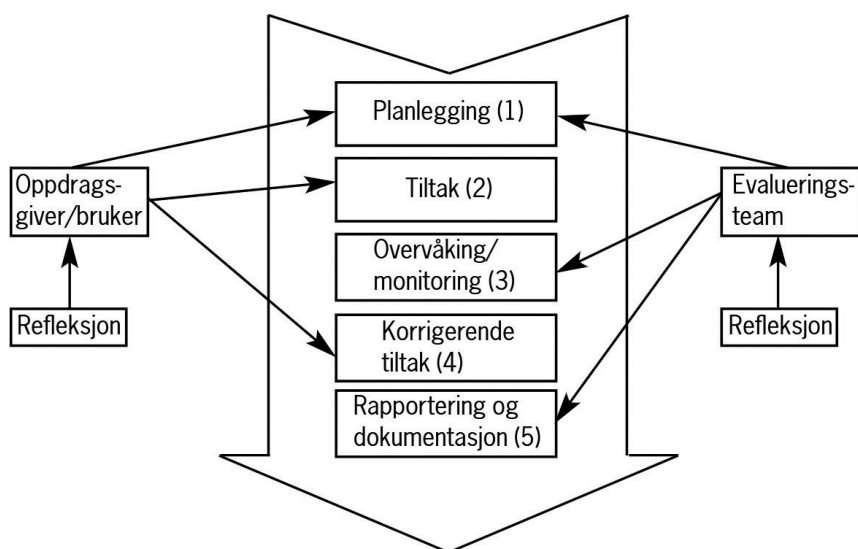
Figur 3.2: Utlipp av et nyhetsbrev i Tett på.

Rolleforståelse og refleksivitet i partnerskapet

Mange har pekt på utfordringer knyttet til rolleavklaringer i forskningsprosjekter som kombinerer utvikling og analyse. Lindøe et al. (2002) tydeliggjør dette gjennom en prosessmodell for følgeforskning, der forskere bidrar til refleksjon og kunnskapsutvikling, mens oppdragsgiveren – som i dette tilfellet vil være kommunene – har ansvar for å iverksette tiltak og sikre læring i sin egen organisasjon.

Denne rolledelingen har vært et bærende prinsipp i Tett på. Forskergruppen har hatt en støttende, men analytisk rolle, mens kommunene har hatt ansvar for drift, prioriteringer og implementering. Samtidig har prosjektet synliggjort at balansen er sårbar i et tett partnerskap. Det kan oppstå forventninger om at forskerne også skal gi operative råd eller bidra i beslutninger som i utgangspunktet tilhører kommuneledelsen og tjenestelinjen.

Slike grenseflater kan forstås som grensearbeid (Gieryn, 1983), der skillet mellom kunnskapsproduksjon og praksisutvikling kontinuerlig må forhandles.



Figur 3.3: Prosessmodell ved følgeforskning, hentet fra Lindøe et al. (2002)

I Tett på har dette ikke bare vært en utfordring, men også en kilde til innsikt. Samhandlingen mellom forskere og praktikere kan beskrives som samskaping (Bergold & Thomas, 2012), der kunnskap utvikles i møtet mellom perspektiver og erfaringer. Det innebærer at forskningen ikke bare observerer praksis, men inngår i menings- og læringsprosesser i feltet. I prosjektet ble dette særlig tydelig i refleksjonssamlinger og arbeidsmøter der forskerne bidro med analyser og tolkninger, mens kommunene tok beslutninger om videre retning.

Tett på har vært et forskningsprosjekt tett koblet til et pågående utviklingsarbeid. Et slikt design utfordrer forestillingen om forskeren som en distansert observatør fordi forskningen både følger og kan påvirke praksis. Dette er en kjent spenning i prosjekter i skjæringspunktet mellom følgeforskning, evaluering og aksjonsforskning (Greenwood & Levin, 2007). I Tett på er spenningen håndtert gjennom en bevisst refleksiv praksis (Alvesson & Skoldberg, 2018), der forskergruppen har arbeidet systematisk med rolleavklaring: Når er bidraget analytisk og dokumenterende, og når risikerer det å bli styrende for praksis?

Et viktig prinsipp har vært at Tett på ikke er et utviklingsprosjekt drevet av forskere eller et kompetanseprosjekt der forskere fungerer som undervisere. Aktiviteter som workshoper, innlegg og refleksjonsarenaer har i hovedsak vært knyttet til arbeidspakke 4 (forankring og formidling). Slike arenaer har støttet kommunenes læringsarbeid og samtidig gitt empirisk materiale til forskningsarbeidspakkene, men målsettingen har vært å stimulere lokal

refleksjon – ikke å implementere løsninger. Dette samsvarer med «engaged scholarship», der kunnskap utvikles i samspill, men med respekt for at forskere og praktikere opererer ut fra ulike logikker og ansvarsområder (Van de Ven, 2007). I forlengelsen av dette kan forskningsbidraget forstås som situert kunnskap (Haraway, 1988), der ståsted og relasjoner inngår som premisser for kunnskapsproduksjonen.

Samlet innebærer dette at forskningsdesignet i Tett på speiler prosjektets egen forståelse av endring, som forhandlinger i felt, institusjonelle rammer som oversettes, og læring som skjer i profesjonsfellesskap. Metoden har dermed både fulgt og inngått i de prosessene prosjektet undersøker.

For å sikre stabil drift og tydelige tilbakekoblingssløyfer hadde hver kommune én til to kommunekoordinatorer. Koordinatorene og forskergruppen hadde faste møter hver tredje uke gjennom prosjektperioden med tilleggs-møter ved behov. Møtene omhandlet drift, utfordringer underveis og forskergruppens observasjoner og analyser og fungerte som en arena for gjensidig refleksjon uten at rollene smeltet sammen.

Vi har gjennom prosjektperioden vært opptatt av at kommunene eier og leder utviklingsarbeidet. Kommunene forvalter regelverket og har ansvar overfor barn, foreldre og ansatte, og disse forpliktelsene kan ikke overtas av forskergruppen. Forskergruppens rolle har vært å levere analyser og faglige tilbakemeldinger, som kommunene kan bruke i sin videre utvikling. Styring, fag og forskning har dermed møttes på likeverdige premisser, men med tydelige ansvarsgrenser.

Del 2

4. Tett på elevene – læringsmiljø, undervisningsorganisering og læringsutbytte

Innledning

Tett på er et utviklings- og forskningsprosjekt der PP-tjenesten skal komme tettere på barnehager og skoler, med mål om å styrke tidlig innsats og inkludering (jf. Meld. St. 6 (2019–2020)). I denne delen av boka (kapittel 4, 5 og 6) er det elevenes inkludering som står i fokus. Kan det spores endringer i elevenes inkludering som kan knyttes til Tett på-modellen og arbeidet som er gjort? Inkludering er ikke et klart avgrenset begrep og kan fortolkes, forstås og undersøkes på mange ulike måter.

Utgangspunktet vårt er tredelingen i faglig, sosial og psykisk inkludering (Nilsen, 2017), som ble diskutert i kapittel 1, der barnas opplevelse settes foran den fysiske plasseringen, selv om denne organisatoriske dimensjonen også er viktig og undersøkes. I et prosjekt som Tett på vil ikke endringer nødvendigvis vise seg som store utslag i elevenes selvrapporterte sosiale inkludering eller læringsutbytte. Endringer kan like gjerne komme til uttrykk i hvordan elevenes behov identifiseres, hvordan støtte organiseres, og hvem som faktisk deltar i klasserommet, og hvem som eventuelt får sitt tilbud utenfor klasserommet. Særlig relevant er spørsmålet om støtte og tilretteleggingspraksiser utvikler seg i retning av mer inkluderende fellesskap, slik elevene opplever det, eller om økt oppmerksomhet gjennom et prosjekt som Tett på også kan være med på at terskelen for bekymring senkes, slik blant annet Harrits og Møller (2011) diskuterer. Dersom Tett på først og fremst «virker» gjennom hvordan behov fanges opp og hvordan støtte organiseres i praksis, er det nettopp i slike indikatorer vi forventer å se de tidligste endringene før eventuelle utslag i elevenes læringsmiljø eller læringsutbytte.

Som en del av Tett på gjennomførte vi en spørreskjemaundersøkelse til elever, foreldre og lærere på femte og åttende trinn i 2022 og 2025 i alle tre kommunene. Undersøkelsen ga et innblikk i hverdagen til alle elever, men særlig viktig er innsikten i hverdagen til elever som ikke har tilstrekkelig utbytte av ordinær undervisning. Disse spørreskjemaene utfylles av analyser

av registerdata for spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp i barnehagen (kapittel 5) og kvalitative intervjuer med elevene selv (kapittel 6) og er til sammen med på å gi informasjon om hvordan barns og elevers sosiale, psykiske og faglige inkludering utvikler seg over tid i skoler som deltar i Tett på. Det sier også noe om hvordan inkludering og tidlig innsats ser ut til å endres og praktiseres i skolehverdagen, ved å studere endringer i identifisering av behov og omfang/former for tilrettelegging. I tillegg viser det hvordan organiseringen av støtte utvikler seg over tid. Særlig tenker vi da på balansen mellom inkluderende støtte i fellesskapet og mer individrettede løsninger gjennom smågruppeundervisning. Vi diskuterer dette som mulige uttrykk for hvordan Tett på-modellen oversettes i praksisfeltet.

Datagrunnlag

Datagrunnlaget ble diskutert utfyllende i kapittel 3. Først analyserer vi elev-, lærer- og foreldresurveyene i Tett på-skoler og andre skoler gjennomført i 2022 og 2025. Vi undersøker utvikling i læringsmiljø (trivsel, tilhørighet m.m.) samt endringer i støtte og organisering (tilrettelegging med/uten enkeltvedtak og undervisning i klassen vs. mindre grupper / med voksen). Analysene gjennomføres som endringer over tid og forskjeller i endring mellom Tett på-skoler og andre på skolenivå med utgangspunkt i spørreskjemaene.

For å se på faglige resultater analyserer vi registerdata for nasjonale prøver i Trondheim i perioden 2018–2024 med fokus på deltakelse/fritak og resultatutvikling.

Dataene i dette kapittelet, og hele denne delen av boka, viser frem den metodiske bredden i prosjektet. De koblede spørreskjemadataene fra elever, lærere og foreldre er unike i seg selv, og det at de er gjennomført to ganger i prosjektperioden, er en klar styrke. Det gir også mulighet til å gi data som registerbaserte analyser ikke kan dekke, da for eksempel spesialundervisning og vedtak ikke finnes i offentlig registrert statistikk. Ved å også kombinere med data fra nasjonale registre på elevnivå, data på barnehage- og skolenivå (kapittel 5) og intervjuer med barn gjennom hele prosjektperioden (kapittel 6) har vi en sjelden mulighet til å belyse elevenes inkludering fra en rekke vinkler.

Samtidig er det verdt å understreke begrensningene, spesifikt til dette kapittelet, særlig knyttet til de klassiske spørsmålene om årsak og effekt. En viktig begrensning er, som vi har diskutert, at utprøvingen ikke er randomisert, og at områdene som ikke har vært med i Tett på, både kan være påvirket av Tett på i seg selv og at andre drivere kan ligge bak og påvirke alle, uansett om de er med i Tett på eller

ikke. I tillegg er det rimelig å forvente at eventuelle virkninger på læringsutbytte tar tid å materialisere seg siden endringer i praksis og samarbeid må virke over tid før de eventuelt kan spores i elevenes faglige resultater. Resultatene må derfor forstås som mønstre og indikasjoner, ikke som sterke kausale effektestimater. Det er også metodiske utfordringer knyttet til å undersøke hvorvidt endringer i systemiske og organisatoriske grep faktisk påvirker elevenes opplevelser og utfall, fordi skolene i studien er i kontinuerlig utvikling der nye elever og ansatte kommer til, og nasjonale satsinger som Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis (Wendelborg et al., 2025) setter rammer som gjelder både Tett på-skoler og skoler som ikke er med i Tett på. Det betyr at flere samtidige prosesser virker parallelt, og at det er begrenset hvor langt vi kan isolere effekten av Tett på-prosjektet alene. Dette er gode eksempler på hvordan den institusjonelle feltdynamikken spiller seg ut i et prosjekt som Tett på. Aktører lærer av hverandre, etterligner løsninger og forhandler om praksiser på tvers av organisatoriske grenser. Metodisk sett gjør dette det krevende å etablere et tydelig sammenligningsgrunnlag i et bydelsdesign, fordi endringer kan spre seg og påvirke også sammenligningsbydelene indirekte gjennom samme feltmessige prosesser (Fligstein & McAdam, 2012; Kluttz & Fligstein, 2016), samtidig som det i seg selv er noe av den grunnleggende innsikten som må ligge til grunn for utvikling av nye modeller og arbeidsmåter.

Utvikling i elevsammensetning og behov

Før vi går videre til analysene av endringer i læringsmiljø, støtte- og tilretteleggingspraksiser og læringsutbytte, beskriver vi kort omfanget og utviklingen i enkeltvedtak, tilrettelegging uten enkeltvedtak og lærernes vurdering av elevenes faglige og sosiale behov (om behovene kan tilrettelegges innenfor det ordinære tilbudet; om det krever tilrettelegging utover det ordinære, men ikke gjennom enkeltvedtak; eller om det krever ekstra tilrettelegging som begrunnes i et enkeltvedtak). Vi ser på hvordan dette varierer mellom kommuner og bydeler, og hvordan dette henger sammen med elevenes sosioøkonomiske bakgrunn, ut ifra spørreskjemadataene. Det er verdt å ha med at andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning / individuelt tilrettelagt opplæring i spørreskjemadataene stemmer godt overens med den offisielle statistikken, og dermed styrker dataenes representativitet. Den deskriptive oversikten i tabell 4.1 gir et viktig bakteppe for tolkningen av utvikling over tid og for å vurdere om observerte endringer kan henge sammen med endringer i elevgrunnlaget og/eller i skolens praksis for identifisering og oppfølging.

Tabell 4.1

Utvikling i vedtak/tilrettelegging og lærervurderte behov etter kommune/bydel (2022 og 2025)

Kommune/ bydel	N		Enkeltvedtak (%)		Tilrettelegging totalt* (%)		Lærervurdert faglige behov (%)		Lærervurdert sosiale behov (%)	
	2022	2025	2022	2025	2022	2025	2022	2025	2022	2025
Steinkjer	324	254	7,7	9,4	20,4	20,9	26,9	23,7	21,6	19,3
Aurskog- Høland	241	205	5,0	10,7	22,4	26,8	29,5	32,7	23,7	18,6
Trondheim – Midtbyen	319	378	4,4	4,8	14,4	18,8	20,4	22,5	12,2	19,0
Trondheim – Østbyen	339	438	6,8	4,8	23,3	14,4	30,2	19,4	23,2	14,2
Trondheim – Lerkendal	159	409	6,9	4,4	25,2	17,4	29,6	26,5	25,8	19,6
Trondheim – Heimdal	324	429	6,5	6,8	19,4	20,5	28,6	27,0	22,4	22,4

*Tilrettelegging totalt er alle som får særskilt tilrettelegging inkludert enkeltvedtak rapportert av lærer.

Tabell 4.1 viser at nivå og utvikling i både vedtak/tilrettelegging og lærervurderte behov varierer tydelig mellom kommuner og bydelene. Steinkjer har relativt stabile nivåer over tid med en svak økning i andelen med enkeltvedtak (7,7 til 9,4 prosent, offentlig statistikk sier 10 prosent i 2024) og en nær uendret andel som får tilrettelegging ut over det ordinære enten med eller uten enkeltvedtak, ifølge kontaktlærerne (20,4 til 20,9 prosent). Samtidig ser vi at kontaktlærernes vurdering av om elevene har behov utover det som det ordinære tilbudet dekker, går noe ned, både faglige og sosiale behov.

I Aurskog-Høland ser vi derimot en markant økning i enkeltvedtak ut fra det lærerne som har svart på undersøkelsen, rapporterer (5,0 til 10,7 prosent, og dette er også over det offentlig statistikk viste i 2024, som var 5,7 prosent, ifølge statistikken gjengitt i kapittel 3) og tilrettelegging totalt (22,4 til 26,8 prosent). Vi ser også en økning i lærernes vurdering av elevenes faglige behov for tilrettelegging utover det ordinære fra 29,5 til 32,7 prosent. Samtidig ser vi at lærernes vurdering av elevenes behov for tilrettelegging av mer sosiale grunner reduseres fra 23,7 til 18,6 prosent gjennom perioden.

I Trondheim ser vi et mønster som delvis samsvarer med inndelingen i Tett på-bydeler og de to andre bydelene. I Heimdal og Midtbyen er andelen som lærerne oppgir at har enkeltvedtak, stabil gjennom perioden eller litt stigende, mens den i Lerkendal og Østbyen går tydelig ned. Andelen elever som mottar tilrettelegging enten med eller uten enkeltvedtak, er også enten økende eller stabil i de to Tett på-bydelene (Midtbyen 14,4 til 18,8 prosent; Heimdal 19,4 til 20,5 prosent). I de to andre bydelene, Østbyen og Lerkendal,

går tilretteleggingen totalt sett derimot tydelig ned (Østbyen 23,3 til 14,4 prosent; Lerkendal 25,2 til 17,4 prosent). Et lignende mønster kan også spores for lærervurderte sosiale behov utover det ordinære: I Midtbyen øker andelen elever som vurderes å trenge slik tilrettelegging på grunn av sosiale behov, fra 12,2 til 19,0 prosent, mens den reduseres i Østbyen og Lerkendal fra henholdsvis 23,2 til 14,2 og 25,8 til 19,6 prosent. Andelen er tilnærmet stabil i Heimdal (22,4 og 22,4 prosent i de to årene).

Resultatene kan tolkes som at utviklingen i Tett på-bydelene i større grad preges av stabilitet eller økning i opplevde behov og tilrettelegging, mens man i de to andre bydelene samtidig finner en reduksjon på flere indikatorer. Samtidig må mønsteret forstås deskriptivt: Bydelene har ulike utgangspunkt i 2022, og endringene kan delvis reflektere endringer i elevgrunnlag (selv om store endringer på bydelsnivå er en lite sannsynlig forklaring). Mer sannsynlig er endringer i praksis for registrering, oppfølging og organisering av støtte.

Vi har også undersøkt hvordan elevenes sosiale bakgrunn, slik den er oppgitt av foreldrene, spiller sammen med lærernes vurdering av elevenes faktiske tilrettelegging og vurderte behov for faglig og sosial tilrettelegging. Sosioøkonomisk bakgrunn er undersøkt ved en sammensatt score (SES-risiko), se tabell 4.2.

Tabell 4.2

Vedtak/tilrettelegging og lærervurderte behov etter SES-risiko* (2022 og 2025)

SES-risiko	N		Enkeltvedtak (%)		Tilrettelegging totalt (%)		Lærervurderte faglige behov (%)		Lærervurderte sosiale behov (%)	
	2022	2025	2022	2025	2022	2025	2022	2025	2022	2025
Lav risiko	578	724	2,1	4,3	14,5	15,1	17,8	18,4	13,8	14,2
Høy SES-risiko	158	144	14,6	14,6	31,0	34,7	36,7	39,6	35,4	31,2
Mangler SES (missing)	970	1245	7,3	6,4	22,2	19,4	31,4	26,6	23,2	20,0

*SES-risikoscore er basert på foreldresvar og summerer fem risikofaktorer (utdanning, inntekt / økonomisk sårbarhet, samlivssituasjon og arbeidsdeltakelse). Scoren beregnes når minst tre av fem komponenter er besvart. Skalaen går teoretisk fra 0 til 5, men i dette materialet varierer den fra 0 til 4. Variabelen har mer frafall enn lærervurderte indikatorer fordi den bygger på foreldresvar.

Tabell 4.2 viser et tydelig sosialt ulikhetsmønster: Elever i gruppen med høy SES-risiko har langt høyere andel med enkeltvedtak (14,6 prosent i både 2022 og 2025) og mottar oftere tilrettelegging enn elever i lavrisikogruppen, og dette øker også gjennom perioden fra 2,1 prosent til 4,3 prosent. Det samme mønsteret gjelder lærervurderte faglige og sosiale behov for tilrettelegging utover det ordinære, som ligger markant høyere i høyrisikogruppen enn i lavrisikogruppen. Kategorien «mangler SES» består av elever der foreldrene ikke har

besvart SES-spørsmålene, og nivåene i denne gruppen kan derfor ikke tolkes som en egen «SES-gruppe» på samme måte. Her viser vi den primært som en databegrensning.

Analysen av endringer i elevsammensetning på skolenivå, som ikke vises her, viser at i Tett på-skolene 2022–2025, i større grad enn i de andre skolene, endrer lærernes vurdering av elevgruppen seg. De oppgir at det er en elevgruppe med lavere sosioøkonomiske ressurser og flere elever som har sosiale behov som ikke dekkes av det ordinære tilbudet, i tillegg til at andelen som mottar ekstra tilrettelegging, ifølge lærerne, også har økt tydeligere i Tett på-skolene. Mens faglige behov vurdert av lærerne er stabile eller svakt nedadgående i begge gruppene, ser vi altså en signifikant økning i lærerrapporterte sosiale behov i Tett på-skolene parallelt med en svak reduksjon i skoler som ikke er med i Tett på. Det er selvsagt mulig at dette gjenspeiler reelle endringer i elevgrunnlaget i disse to bydelene i perioden, men det er ingen andre tall på kommunalt nivå eller offentlig statistikk som kan støtte dette. Dette styrker en antakelse om at Tett på kan ha vært med på å innføre en annen type oppmerksomhet, muligens bare ved prosjektdeltakelsen i seg selv. Uansett årsak understreker mønsteret behovet for å kontrollere for elevsammensetning når vi analyserer utviklingen i læringsmiljøet og mulige effekter av Tett på.

Sosial og psykisk inkludering – utvikling i læringsmiljø 2022–2025

I denne delen beskriver vi utviklingen i elevenes læringsmiljø slik de selv rapporterer det, med vekt på indikatorer som trivsel, tilhørighet og sosial inkludering. Vi må minne om at det ikke her er de samme elevene som undersøkes i 2022 og 2025, men elever på de samme trinnene (5. og 8. trinn) på de samme skolene. Tabell 4.3 viser overordnet en positiv utvikling fra 2022 til 2025 i flere av læringsmiljømålene. Utviklingen går i samme retning i både Tett på-skoler og andre skoler, og forskjellene i endring mellom gruppene er gjennomgående små.

Tabell 4.3 viser endring i trivsel, tilhørighet, akademisk selvakseptering, indre motivasjon, skolemiljø og medvirkning i Tett på-skoler og skoler som ikke var med i Tett på, i 2022 og 2025 på elevnivå. Skårene ligger gjennomgående høyt, noe som tyder på at elevene generelt rapporterer positivt om trivsel, tilhørighet og øvrige aspekter ved skolemiljøet. Trivsel og tilhørighet er høyest i begge årene (rundt eller over 4 på en skala fra 1 til 5), mens akademisk selvakseptering og indre motivasjon ligger noe lavere og medvirkning lavest (omkring 3). Fra 2022 til 2025 ser vi små endringer i gjennomsnittsskårene.

Tabell 4.3

Gjennomsnitt, standardavvik og antallet svar for læringsmiljøvariabler i Tett på-skoler og andre skoler, 2022 og 2025 (elevnivå)

Skoletype/år	Trivsel	Tilhørighet	Akademisk selvakseptering	Indre motivasjon	Skolemiljø	Med- virkning
Sammenlignings- skole 2022						
Gjennomsnitt	4,12	4,05	2,98	3,15	3,99	3,00
Standardavvik	0,78	0,90	0,64	1,19	0,73	0,82
n	1059	1023	1016	1042	1007	1000
Tett på-skole 2022						
Gjennomsnitt	4,10	4,05	2,95	3,15	3,88	2,88
Standardavvik	0,78	0,89	0,68	1,21	0,73	0,79
n	859	844	829	851	829	826
Sammenlignings- skole 2025						
Gjennomsnitt	4,22	4,19	2,99	3,24	3,95	2,95
Standardavvik	0,70	0,86	0,67	1,22	0,73	0,76
n	1048	1029	1009	1040	988	985
Tett på-skole 2025						
Gjennomsnitt	4,12	4,11	2,91	3,20	3,92	2,85
Standardavvik	0,80	0,88	0,67	1,22	0,74	0,73
n	913	887	865	901	868	856

Skoler som ikke er med i Tett på, har en liten økning i trivsel og tilhørighet, mens Tett på-skolene i større grad fremstår stabile. Forskjellene mellom skolene som er med og ikke med, er likevel små, og standardavvikene indikerer moderat spredning i elevenes svar.

Samtidig er det viktig å tolke disse resultatene i lys av bakteppet som ble beskrevet i tabell 4.1 og 4.2, og om endring i elevsammensetning. Som vi viste der, varierer nivå og utvikling i tilrettelegging og lærervurderte behov betydelig mellom kommuner og bydeler, og det er en tydelig sosial gradient i hvem som har vedtak, mottar tilrettelegging og vurderes å ha faglige og sosiale utfordringer. Dette betyr at endringer i elevenes rapporterte læringsmiljø kan påvirkes av endringer i elevgrunnlaget og i skolens praksis for identifisering og oppfølging, ikke bare av tiltaket i seg selv.

Hovedspørsmålet er om utviklingen i skoler som deltar i Tett på, avviker fra utviklingen i skoler som ikke deltar, innenfor rammene av dette designet. Tabell 4.4 oppsummerer resultatene fra analyser som fanger opp endringer

innen den enkelte skolen over tid, og dermed gir et mer robust bilde av forskjeller i utvikling mellom 2022 og 2025.

Tabell 4.4

Estimater for utvikling over tid (faste effekter på skolenivå, tid, interaksjon tid × tiltak)

Utfallsmål	Effekt av tid (β)	p-verdi	Effekt av tid × tiltak (β)	p-verdi
Trivsel	+0,212	0,007	−0,237	0,091
Tilhørighet	+0,170	0,004	−0,067	0,364
Akademisk selvakseptering	+0,111	0,057	−0,022	0,818
Indre motivasjon	+0,306	0,069	−0,386	0,158
Skolemiljø	+0,077	0,309	−0,091	0,492
Medvirkning	+0,098	0,269	−0,190	0,157

Tabellnote: Faste effekter (skole) med robuste SE klustret på skolenivå. Panel: 53 skoler (klustre), 80 skole-år-observasjoner (min = 1, snitt = 1,5, maks = 2 per skole). Kontrollert for andelen elever med faglige/sosiale behov, SES (andel i lav sosioøkonomisk posisjon) og skolestørrelse (log elevtall). Modelltilpasning¹⁹ oppgitt som within R²: trivsel 0,336; tilhørighet 0,582; akademisk selvakseptering 0,278; indre motivasjon 0,254; skolemiljø 0,137; medvirkning 0,172. Full modell-F (robust): trivsel F(7,52) = 1,59 (p = 0,160); tilhørighet F(7,52) = 6,20 (p < 0,001); akademisk selvakseptering F(7,52) = 3,16 (p = 0,007); indre motivasjon F(7,52) = 1,81 (p = 0,104); skolemiljø F(7,52) = 0,69 (p = 0,683); medvirkning F(7,52) = 0,74 (p = 0,638). Hovedeffektene for tiltak og trinn er utelatt pga. kollinearitet med faste effekter (forventet i FE-modeller).

Resultatene i tabell 4.4 viser hvordan ulike sider ved elevenes opplevelse av læringsmiljøet har utviklet seg fra 2022 til 2025, og om denne utviklingen har vært ulik mellom skoler som har deltatt i Tett på-prosjektet, og sammenlignbare skoler. Analysene er gjennomført ved hjelp av fast effekt-modeller («fixed effects») (Wooldridge, 2010), som kontrollerer for alle stabile forskjeller mellom skolene i utvalget. Vi ser derfor på endringer innen hver skole over tid heller enn nivåforskjeller mellom ulike skoler.

På tvers av utfallsmålene ser vi en tendens til positive utviklingstrekk for både Tett på-skoler og sammenligningsskoler, særlig for trivsel, tilhørighet, akademisk og indre motivasjon. Elever rapporterer i 2025 i gjennomsnitt høyere trivsel og tilhørighet enn elever ved de samme skolene i 2022. For trivsel og tilhørighet er økningene statistisk signifikante (hhv. $\beta = 0,21$, $p = 0,007$ og $\beta = 0,17$, $p = 0,004$). For akademisk selvakseptering ($p = 0,057$) og indre motivasjon ($p = 0,069$) er endringene også positive, men usikre og på grensen til signifikans.

19 Modelltilpasningen er varierende: Tilhørighet viser god forklaringskraft (within R² $\approx$ 0,58; $p < 0,001$), mens øvrige utfall har moderat til svak tilpasning (within R² $\approx$ 0,14 – 0,34). Dette er forventet i fast effekt-modeller med to måletidspunkter og høy mellom-skole-varians (rho $\approx$ 0,54 – 0,78), der mest variasjon fjernes av skolefaste effekter. Resultatene bør derfor tolkes med vekt på estimater og konfidensintervaller heller enn R² alene.

Interaksjonseffektene mellom tid og tiltak, som viser om utviklingen har vært ulik mellom skoletypene, er ikke statistisk signifikante for noen av utfallsmålene. For trivsel ($\beta = -0,24$, $p = 0,091$) og indre motivasjon ($\beta = -0,39$, $p = 0,158$) peker effektene mot at Tett på-skolene har hatt en noe svakere positiv utvikling enn de andre skolene. Den generelle forbedringen i trivsel og tilhørighet gjelder altså begge grupper, men tyder også på at skolene som ikke har vært med i Tett på, i noen tilfeller kan ha hatt en litt sterkere fremgang. Siden forskjellene ikke er statistisk sikre, bør de tolkes med varsomhet.

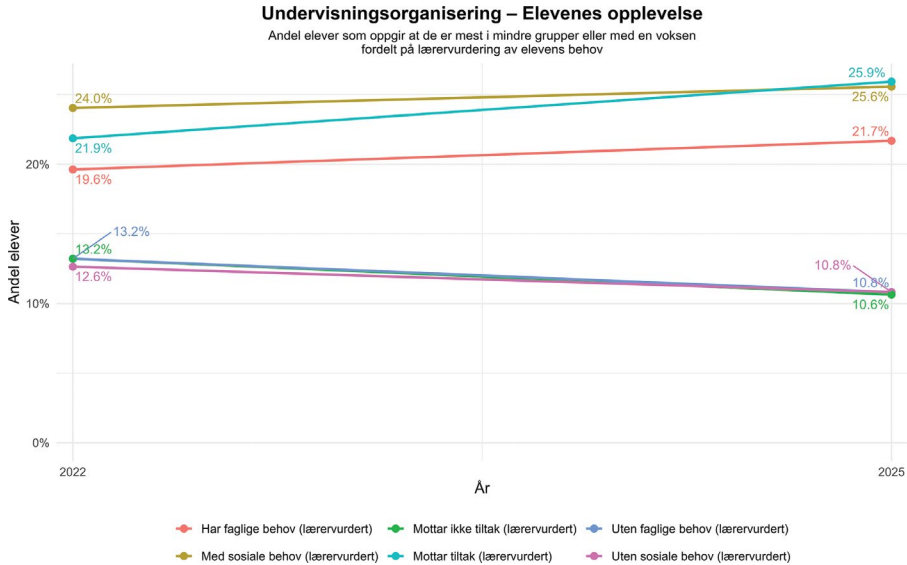
Kontrollvariablene bidrar samlet sett i begrenset grad til å forklare variasjon i endring over tid. Samlet sett tyder analysene på at forbedringen i trivsel og tilhørighet i perioden 2022–2025 i hovedsak reflekterer en nasjonal eller generell trend som også kommer frem i Elevundersøkelsen (Smedsvik & Wendelborg, 2025), snarere enn en tydelig effekt av Tett på-prosjektet.

Fysisk og organisatorisk inkludering: endringer i støtte- og tilretteleggingspraksis 2022–2025

Selv om endringene i elevenes samlede vurdering av læringsmiljøet er relativt beskjedne, ser vi tydeligere utviklingstrekk når vi undersøker støtte- og tilretteleggingspraksis. Tabell 4.1 viste at omfanget av tilrettelegging og enkeltvedtak ikke utviklet seg likt på tvers av kommuner og bydeler, men følger ulike lokale forløp i perioden vi har undersøkt. I Trondheim peker mønsteret også i retning av et skille der Tett på-bydelene i større grad preges av stabilitet eller økning i vurdering av behov og tilrettelegging, mens de andre bydelene viser reduksjon.

Figur 4.1 viser utviklingen i hvordan undervisningen organiseres for ulike elevgrupper mellom 2022 og 2025. Andelen elever som vurderes av lærere til å ha faglige eller sosiale behov utover det som det ordinære tilbudet kan dekke, samt de som mottar tiltak utover det ordinære, rapporterer oftere at de er mest i mindre grupper eller med en voksen sammenlignet med øvrige elever. Forskjellene er tydelige og relativt stabile over tid. Elever uten lærervurderte behov for noe ekstra oppgitt sjeldnere at de deltar i en slik organisering, men også i denne gruppen er det en liten nedgang mellom 2022 og 2025. For elever med lærervurderte behov utover det ordinære ser vi en jevn eller svakt økende tendens i perioden, særlig for elever som mottar tiltak.

Figuren gir et bilde av hvordan undervisningsorganiseringen faktisk fordeles seg mellom elevgrupper, og hvordan dette har utviklet seg fra 2022 til 2025. For å undersøke hva en slik organisering betyr for elevenes opplevelse av læringsmiljøet, ser vi nærmere på sammenhengen mellom undervisningsorganisering, behov for tilrettelegging og elevenes rapporterte trivsel og



Figur 4.1: Andelen elever som oppgir at de er mest i mindre grupper eller med en voksen i undervisningen, fordelt på lærervurderte behov (faglige og sosiale) og om eleven mottar tiltak, 2022–2025 (prosent).

tilhørighet. Mens figur 4.1 beskriver hvem som oftest undervises i smågrupper, viser tabell 4.5 hvordan slik organisering henger sammen med elevenes opplevelse av trivsel og tilhørighet.

Tabell 4.5

Elevenes vurdering av sosial inkludering etter (A) behov for tilrettelegging og (B) undervisningsorganisering, 2022 og 2025. Gjennomsnitt (SD). Cohen's *d* angir forskjellen mellom gruppene innen samme år (ikke endring over tid)

	Trivsel 2022	Trivsel 2025	Tilhørighet 2022	Tilhørighet 2025
Tilrettelegging (A)				
Ikke behov for tilrettelegging	4,18 (0,72)	4,24 (0,69)	4,09 (0,85)	4,24 (0,80)
Behov for tilrettelegging	3,88 (0,89)	3,84 (0,90)	3,77 (1,02)	3,74 (1,05)
Forskjell (Cohen's <i>d</i>)	0,39	0,54	0,37	0,59
Undervisningsorganisering (B)				
Mest sammen med alle andre	4,18 (0,72)	4,26 (0,68)	4,17 (0,80)	4,26 (0,78)
Mest i mindre grupper	3,81 (0,88)	3,71 (0,90)	3,50 (1,09)	3,50 (1,10)
Forskjell (Cohen's <i>d</i>)	0,50	0,77	0,79	0,92

Tabellnote: (A) sammenligner elever uten vs. med behov for tilrettelegging i 2022 og i 2025 som to separate sammenligninger (samme skolekohorter, men ulike elevutvalg per år). (B) sammenligner elever som undervises mest sammen med alle vs. mest i mindre grupper i 2022 og i 2025. Cohen's *d* er beregnet som differanse i gruppemiddel / pooled SD per år.

Tabell 4.5 viser at elever med behov for tilrettelegging og elever som i større grad undervises i mindre grupper, gjennomgående rapporterer lavere trivsel og tilhørighet enn øvrige elever. Forskjellene er tydelige både i 2022 og 2025, og på enkelte områder ser de ut til å ha økt over tid. Spesielt gjelder dette trivsel blant elever som undervises mest i mindre grupper, og tilhørighet blant elever med behov for tilrettelegging, hvor forskjellene fremstår større i 2025 enn i 2022. For de andre indikatorene er forskjellene fortsatt markante, men relativt stabile.

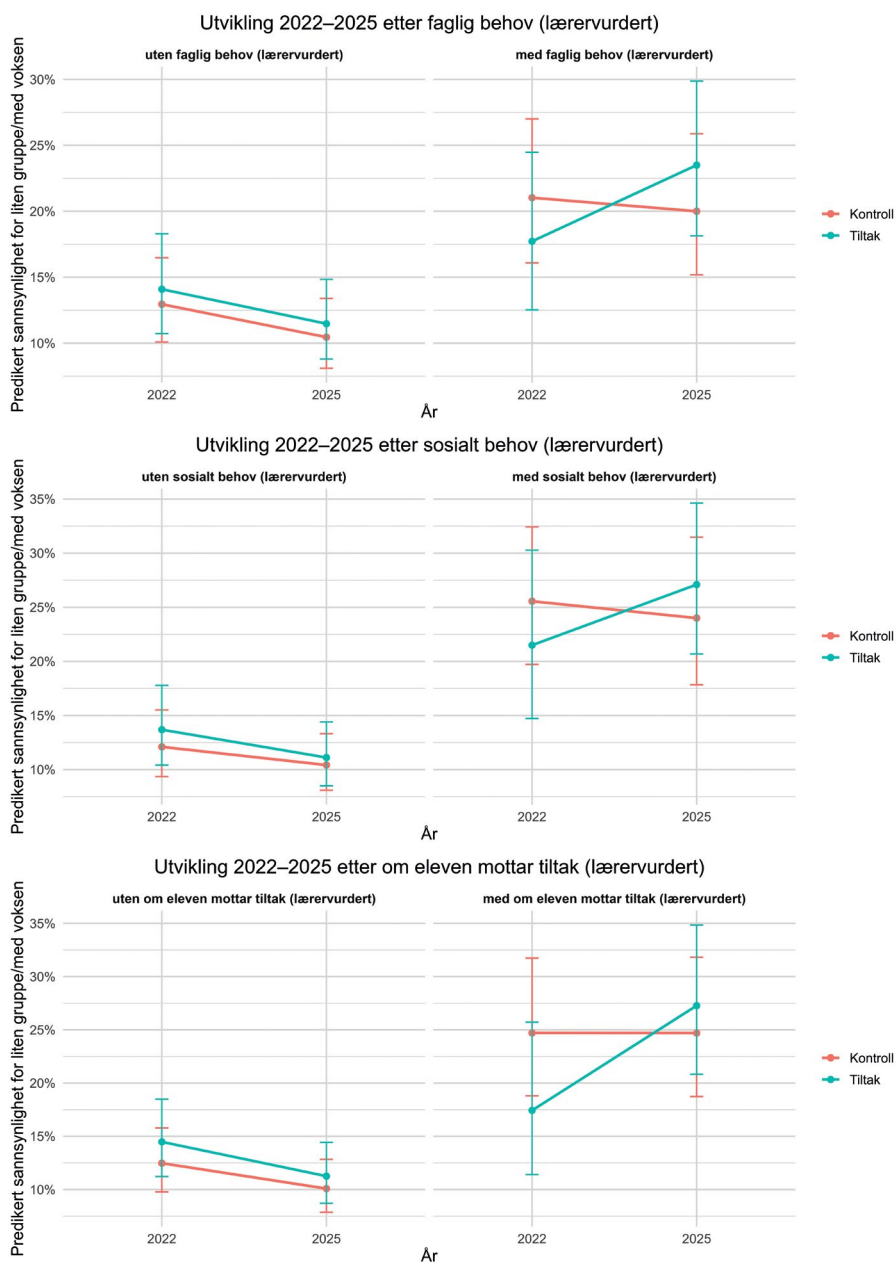
Supplerende regresjonsanalyser med interaksjonsledd (år $\times$ gruppe) viste at forskjellen i trivsel mellom elever med og uten behov for tilrettelegging økte noe fra 2022 til 2025, men endringen var ikke statistisk signifikant. Derimot økte forskjellen i tilhørighet for denne gruppen signifikant fra liten til moderat effekt. For undervisningsorganisering ble forskjellen i trivsel mellom elever som undervises i hele klassen, og elever i mindre grupper signifikant større over tid (fra liten til moderat effekt). Når det gjelder tilhørighet, var forskjellene allerede store og forble stabile på et høyt nivå uten signifikant endring.

Samlet sett viser resultatene at elever som trenger tilrettelegging, og elever som i større grad får undervisning i mindre grupper, gjennomgående rapporterer lavere trivsel og tilhørighet enn andre elever. Dette er kjent også fra tidligere forskning, selv om det er vanskelig å fastslå at det er undervisningsorganiseringen i seg selv som fører til mindre trivsel (Lekhal, 2017). Forskjellene i trivsel og tilhørighet er tydelige både i 2022 og 2025 og er på enkelte områder større i 2025 enn i 2022. Dette understreker at undervisningsorganisering ikke bare er et spørsmål om ressursbruk og støtteformer, men også henger sammen med elevenes opplevelse av inkludering.

I neste steg undersøker vi om endringen i undervisningsorganisering fra 2022 til 2025 er forskjellig i skoler som er med i Tett på, og skoler som ikke er det, og særlig om utviklingen for elever med lærervurderte behov peker i retning av mer støtte i fellesskapet eller økt bruk av smågrupper/undervisning med en voksen.

Figur 4.2 viser at for elever uten lærervurderte behov eller tiltak går andelen som oppgir smågruppeundervisning, ned fra 2022 til 2025 både i Tett på-skoler og andre skoler. Også blant elever som lærerne vurderer til å ha behov utover det ordinære, ser vi en svak nedgang i skolene som ikke er med i Tett på. I Tett på-skolene er bildet derimot annerledes: Her øker sannsynligheten for smågruppeundervisning blant elever med faglige eller sosiale behov og blant elever som mottar tiltak.

Dette gir et paradoksalt mønster: Mens intensjonen med Tett på er å styrke inkluderingen, ser vi at for elever som lærerne vurderer at har behov for ekstra



Figur 4.2: Predikert sannsynlighet for å være mest i mindre grupper eller med en voksen i undervisningen, fordelt på om eleven vurderes å ha faglige eller sosiale behov eller mottar tiltak (lærervurdert). Utvikling 2022–2025 i Tett på-skoler og sammenligningsskoler. Feilstolper viser 95 prosent konfidensintervall.

tilrettelegging, er det en økende grad av undervisning i mindre grupper eller sammen med en voksen i skoler som er med i Tett på, men ikke i andre skoler.

Dette litt paradoksale funnet må ikke overfortolkes, men en mulig forklaring er i det minste at tettere samarbeid med PPT har bidratt til at flere behov identifiseres. Samtidig er et kjennetegn ved PPTs arbeid at de befinner seg på en armlengdes avstand (eller to) fra den faktiske, daglige utøvelsen av lærernes arbeid i klasserommet. Oversettelsen fra identifisering til handling kan muligens bli organisering utenfor fellesskapet; det er i alle fall tendenser i materialet som peker i denne retningen. Dermed kan Tett på ha bidratt til en spenning mellom identifisering og organisering av støtte.

Dette mønsteret er viktig fordi det berører en klassisk spenning i inkluderingsarbeidet: På den ene siden kan mer differensiert støtte være nødvendig for at elever skal oppleve mestring og få et forsvarlig opplæringstilbud. På den andre siden kan økt bruk av uttak og smågrupper innebære mindre deltakelse i klassefellesskapet og dermed svekke sosial inkludering for enkelte elever. Dette understøttes av den lavere trivselen og tilhørigheten for nettopp denne gruppen av elever. I kapittel 1 beskrev vi inkludering som en flerdimensjonal størrelse. I analysene i dette kapitlet ser vi et empirisk eksempel på at det kan oppstå spenninger mellom dimensjonene, særlig mellom fysisk/organisatorisk tilrettelegging og sosial deltakelse.

Faglig inkludering – ser vi endringer i elevenes resultater?

Frem til nå har vi vist at utviklingen i læringsmiljø er relativt lik i Tett på-skoler og skoler som ikke er med i Tett på, mens vi ser tydeligere endringer i hvordan støtte organiseres, særlig for elever med behov for tilrettelegging utover det ordinære. I denne delen vender vi oss mot den faglige dimensjonen av inkludering ved å analysere registerdata for deltakelse, fritak og resultater på nasjonale prøver i Trondheim i perioden 2018–2024. Nasjonale prøver er et av få standardiserte mål som kan belyse elevenes ferdigheter over tid på tvers av skoler, og gir dermed et relevant supplement til spørreskjemadataene. Det er viktig å understreke at eventuelle virkninger på læringsutbytte av Tett på er forventet å ligge langt nedstrøms, forstått som at endring tar tid før det manifesterer seg i elevresultater. Dersom prosjektet først påvirker organisering, støttepraksis og samhandling, kan effekter på prøveresultater komme indirekte og over lengre tid. I tillegg kommer poengene om manglende randomisering

og hvordan ulike faktorer påvirker bydeler og skoler på kryss og tvers, som vi var inne på tidligere.

Analysene bygger på populasjonsdata for Norge, hvor alle elever også i Trondheim er inkludert. Det vil si alle 2 500 elever per år som er oppmeldt til nasjonale prøver (inkludert fritak), og totalt rundt 18 000 elevobservasjoner per prøve i perioden 2018–2024. Vi studerer både deltakelse/fritak og prestasjoner (z-standardiserte skårer samt mestringsnivå). For å håndtere at effekter kan opptre gradvis, benyttes en hendelsesstudie («event study») med faste skole- og årseffekter og kontroll for elevsammensetning (kjønn, innvandrerbakgrunn og foreldres utdanning) med standardfeil klustret på skolenivå. Hovedsammenligningen i Trondheim er utviklingen i Midtbyen og Heimdal (tidlig/tydelig utrulling) sammenlignet med Østbyen og Lerkendal. Som et alternativ har vi også sammenlignet resultatene i Trondheim med andre storbyer (Bergen, Stavanger og Kristiansand). Alle resultatene er presentert i egne figurer i vedlegg A.

Resultatene gir samlet sett ikke et tydelig eller stabilt mønster som kan knyttes til innføringen av Tett på. På 5. trinn finner vi ikke statistisk signifikante endringer i deltakelse på nasjonale prøver i Midtbyen og Heimdal relativt til de to andre bydelene gjennom perioden. På 8. trinn er det en tendens til høyere deltakelse i Heimdal i tiden etter endringen, og i enkelte år fremstår denne forskjellen som statistisk signifikant. Samtidig viser analysene betydelige årlige fluktuasjoner i deltakelse og fritak, særlig gjennom covid-19-perioden, og mønsteret varierer mellom prøver og trinn. Når Trondheim sammenlignes med andre storbyer, finner vi enkelte år en sterkere økning i deltakelse på 5. trinn i Trondheim enn i andre byer, men utviklingen går i bølger og kan ikke entydig knyttes til organiseringen av PPT.

Når det gjelder elevenes prestasjoner, viser analysene ingen stabile eller tydelige tegn til en positiv resultatutvikling som kan kobles til Tett på. Forskjellene mellom Tett på-bydelene Midtbyen og Heimdal på den ene siden og Østbyen og Lerkendal på den andre varierer fra år til år og er sjelden statistisk signifikante. I noen analyser spores svake tendenser i negativ retning (for eksempel noe svakere utvikling i enkelte fag og perioder i analysebydelene), men disse mønstrene er ikke stabile på tvers av trinn og fag og kan vanskelig skilles fra normal variasjon og samtidige endringer i perioden.

Et viktig tolkningspoeng er at endringer i deltakelse i seg selv kan påvirke gjennomsnittsprestasjoner. Dersom flere elever som ellers ville vært fritatt eller ikke ville gjennomført prøven, deltar, kan gjennomsnittsskåren falle uten at det nødvendigvis betyr lavere læringsutbytte. Analysene av mestringsnivået til

elevene på nasjonale prøver viser også små og ustabile forskyvninger mellom nivåer, der man ikke finner et klart trendskifte koblet til Tett på. Samlet sett gir dette begrenset støtte til at Tett på så langt har påvirket elevenes resultater målt ved nasjonale prøver på en tydelig måte i dette tidsvinduet.

Registeranalysene peker dermed i retning av at eventuelle virkninger av Tett på i nasjonale prøver enten er små, indirekte og/eller for tidlige til å observere, eller at prosjektet i seg selv ikke har hatt målbare konsekvenser for disse utfallene i perioden. Dette er et viktig resultat i seg selv og harmoniserer med kapittelets overordnede mønster: De tydeligste endringene ser ut til å komme til uttrykk i hvordan støtte organiseres, og hvem som mottar den, mens mer «nedstrøms» mål som læringsutbytte og faglige resultater viser svakere og mer usikre utslag.

Diskusjon og implikasjoner

I dette kapittelet har vi undersøkt utviklingen i elevenes inkludering i skoler som deltar i Tett på, belyst gjennom surveydata fra 2022 og 2025 og registerdata om nasjonale prøver fra 2018 til 2024. Analysene omfatter sosial og psykisk inkludering gjennom trivsel, tilhørighet og opplevelse av skolemiljø, fysisk og organisatorisk inkludering gjennom støtte- og undervisningsorganisering samt faglig inkludering gjennom deltakelse og prestasjoner på nasjonale prøver og elevenes akademiske selvakseptering. Endringene er tydeligst i hvordan behov identifiseres, og hvordan støtte organiseres, mens elevenes gjennomsnittlige vurderinger av læringsmiljø og bredere mål på læringsutbytte endrer seg mindre innenfor perioden som er undersøkt. Dette samsvarer med poenget fra kapittel 1 om at organisatoriske grep må oversettes til profesjonell praksis under lokale betingelser, og at virkninger for elever kan være indirekte og ujevnt fordelt over tid (Weatherley & Lipsky, 1977; Lipsky, 2010).

I Trondheim følger utviklingen delvis skillet mellom bydeler som deltar i Tett på, og bydeler som ikke deltar. I Midtbyen og Heimdal ser vi stabilitet eller økning i tilrettelegging, mens Østbyen og Lerkendal viser nedgang i flere indikatorer. Dette gir ikke grunnlag for å trekke kausale slutninger om Tett på, men viser at utviklingen ikke er ensartet innen samme kommune. Tett på kan forstås som et utviklingsarbeid som inngår i en bredere kommunal kontekst, og variasjonen mellom bydelene illustrerer hvordan slike prosesser får ulike uttrykk i ulike organisatoriske og sosiale sammenhenger. En mulig tolkning er at skolene som deltar i Tett på, i større grad har håndtert tydeligere identifiserte

behov gjennom mer systematisk eller fleksibel støtte, uten at dette nødvendigvis gir utslag i elevenes gjennomsnittlige vurderinger av skolemiljø.

De mest markerte utviklingstrekkene finner vi i lærernes vurderinger av elevenes behov og i rapportert tilretteleggingspraksis. Tettere samhandling med PPT kan ha bidratt til tidligere identifisering og raskere iverksetting av tiltak. I et «street level»-perspektiv kan dette forstås som endringer i lokale terskler og prioriteringer, der vurderinger av hva som utgjør et behov, og hvilke tiltak som lar seg gjennomføre, justeres innenfor rammene av skolens hverdag (Harrits & Møller, 2011; Lipsky, 2010; Weatherley & Lipsky, 1977).

Analysene viser samtidig et tydelig sosialt ulikhetsmønster i vedtak, tilrettelegging og lærervurderte behov. Behov og tilrettelegging fremstår dermed ikke bare som pedagogiske kategorier, men også som sosialt strukturerte. En styrking av skolens kapasitet til å identifisere behov kan føre til økt registrering og økt støtte, uten at underliggende forskjeller som bidrar til behov, nødvendigvis reduseres.

Økning i tilrettelegging kan reflektere flere forhold samtidig. Endringer i elevgrunnlaget kan ikke utelukkes, men fremstår mindre sannsynlige som hovedforklaring på bydelsnivå. Endringer i praksis for identifisering og oppfølging fremstår mer plausible, der Tett på inngår som én av flere samtidige drivere i kommunen. Endringen kan dermed først komme til uttrykk i praksislogikker og kategorier, i hvem som identifiseres, hvordan behov beskrives, og hvilke tiltak som aktiveres, før eventuelle utslag kan forventes i elevenes samlede rapportering.

Spenningen mellom inkluderingsintensjon og organisatorisk praksis

Et sentralt funn gjelder organiseringen av undervisningen for elever med særskilte behov. Elever med lærervurderte faglige og sosiale behov, særlig elever som mottar tiltak, rapporterer oftere at de undervises i mindre grupper eller sammen med en voksen. I skoler som deltar i Tett på, øker slik organisering fra 2022 til 2025, mens utviklingen er svakere eller motsatt i skoler som ikke deltar. Samtidig rapporterer elever som oftest undervises i mindre grupper, og elever med behov for tilrettelegging gjennomgående lavere trivsel og svakere tilhørighet. I enkelte sammenligninger er forskjellene tydeligere i 2025 enn i 2022.

Når inkludering forstås både som deltakelse i fellesskapet og tilgang til målrettet støtte, kan styrket tidlig innsats innebære organisatoriske løsninger som

øker støtten og samtidig reduserer fellesskapsdeltakelsen for noen elever. Økt identifisering av behov og raskere iverksetting av tiltak kan bidra til at flere elever organiseres i smågrupper eller med særskilt voksenstøtte. I et institusjonelt perspektiv kan dette forstås som en oversettelsesprosess der ambisjoner om praksisnær og inkluderende støtte møter etablerte rammer, rutiner og ressursbetingelser. Når handlingsrommet er begrenset, kan implementeringen kanaliseres inn i kjente og legitime løsninger snarere enn i mer strukturelle endringer av den ordinære undervisningen (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983).

PPT inngår i en profesjonell og organisatorisk kjede der behov identifiseres, kategoriseres og oversettes til tiltak. Tidligere og tydeligere identifisering kan innebære at flere elever vurderes gjennom et profesjonelt bekymringsblikk med implikasjoner for grensearbeid og definisjonsmakt knyttet til hvem som definerer behov, og hvilke tiltak som fremstår legitime (Abbott, 1988). Dette berører også forholdet mellom PPT og ansatte i barnehager og skoler, der ønsket om kompetanse tett på hverdagen sameksisterer med markering av profesjonelle grenser.

Læringsutbytte og nasjonale prøver

Registeranalysene av nasjonale prøver viser ingen tydelige og stabile tegn til at Tett på i perioden 2018 til 2024 har påvirket deltakelse, fritak eller prestasjoner på en systematisk måte. Enkelte analyser indikerer økt deltakelse i noen år, men mønsteret preges av betydelig år-til-år-variabilitet og samtidige hendelser, inkludert pandemien. Implementeringen har vært gradvis og inngår i en bredere kommunal utvikling, noe som gjør det krevende å skille utviklingen i bydeler som deltar i Tett på, fra utviklingen i øvrige bydeler. Kunnskap, arbeidsformer og prioriteringer kan utvikles parallelt og påvirke både skoler som deltar, og skoler som ikke deltar (Fligstein & McAdam, 2012).

Endringer i praksiser for identifisering, støtte og organisering kan forventes å ligge forut for eventuelle utslag på brede, standardiserte mål som nasjonale prøver. Økt deltakelse blant elever som tidligere ville vært fritatt eller ikke ville deltatt, kan også påvirke gjennomsnittsprestasjoner uten at det nødvendigvis innebærer redusert læringsutbytte for den enkelte. Deltakelse i målingene inngår dermed selv som en del av den faglige dimensjonen av inkludering, og fravær av klare prestasjonseffekter må ses i lys av hvem som faktisk deltar.

Avslutning

Analysene viser begrensede forskjeller mellom skoler som deltar i Tett på, og skoler som ikke deltar, når det gjelder elevenes gjennomsnittlige vurderinger av læringsmiljø og faglige utfall i den undersøkte perioden. Endringene er mer synlige i den fysiske og organisatoriske dimensjonen, særlig gjennom økt og mer fleksibel støtte i bydeler som deltar i Tett på. Samtidig fremtrer en spenning mellom tidlig identifisering av behov og organisering av støtte. Uten tilsvarende endringer i ordinær klasseromspraksis kan økt oppmerksomhet om behov bidra til økt bruk av smågruppeorganisering for elever med særskilte behov. Støttepraksiser og undervisningsorganisering fremstår dermed som et sentralt punkt for videre utvikling dersom ambisjonen om inkluderende fellesskap skal realiseres i praksis.

5. Endringer i omfang og organisering av spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

Innledning

I kapittel 1 beskrev vi hvordan det spesialpedagogiske feltet i Norge har vært preget av betydelige endringer de siste tiårene. Fra en kompenserende tradisjon rettet mot enkeltbarn har feltet gradvis beveget seg i retning av en inkluderingsorientert forståelse, der utfordringer først og fremst ses som et resultat av samspillet mellom barn, elever og læringsmiljø, og hvor tiltak i større grad retter seg mot miljøet og konteksten barnet er en del av. Denne utviklingen har ikke vært lineær, men har funnet sted innenfor rammer der politiske, juridiske, økonomiske og organisatoriske logikker til tider trekker i ulike retninger.²⁰

Hvordan kom disse endringene til uttrykk i Trondheim kommunes praksis i spesialpedagogiske vedtak i barnehager og skoler i perioden 2018–2025, altså før og under Tett på? Dette får vi et bilde av ved å analysere utviklingen i omfang, organisering og ressursbruk knyttet til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Datagrunnlaget består av spesialundervisningsdata fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), supplert med kommunale registre.

Dataene og analysene gir oss innblikk i hvordan barns og elevers sosiale, psykiske og faglige inkludering henger sammen med praksisnære samarbeidsformer mellom PPT, barnehager og skoler, og hvordan inkludering og tidlig innsats i arbeidet med barn og elever endres, forstås og praktiseres. Dette ser vi gjennom en analyse av hvordan omfanget av spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp har utviklet seg i Trondheim i perioden 2018–2025, om det er forskjeller mellom klassetrinn, sektorer (barnehage og skole) og bydeler, om organiseringen av spesialundervisning har endret seg, for eksempel gjennom økt bruk av tiltak i ordinær klasse, og hvordan ressursbruken, målt gjennom timeprofiler, har utviklet seg over tid.

20 I dette kapitlet bruker vi betegnelsene fra den gamle opplæringsloven (1998) siden dataene i all hovedsak omhandler tiden før den nye opplæringsloven (2023).

Det underliggende spørsmålet er om den faktiske praksisen i kommunen har utviklet seg i retning av mer inkluderende og forebyggende arbeid, i tråd med nasjonale ambisjoner om tidlig innsats og inkludering og med intensjonene bak utviklingsprosjektet Tett på.

Som tidligere beskrevet er Tett på et utviklings- og til dels læringsprosjekt, ikke en tradisjonell intervensjonsstudie. Dette er viktig å ha i mente også når endringer i omfang og organisering av spesialundervisning analyseres. I Trondheim har bydelene Heimdal og Midtbyen deltatt i Tett på-prosjektet, samtidig som hele kommunen i samme periode har vært gjennom ulike utviklingsprosesser på oppvekstfeltet. Dette inkluderer blant annet et parallelt prosjekt for helhetlig organisering og videreutvikling av de spesialpedagogiske tjenestene, særlig rettet mot barnehager.

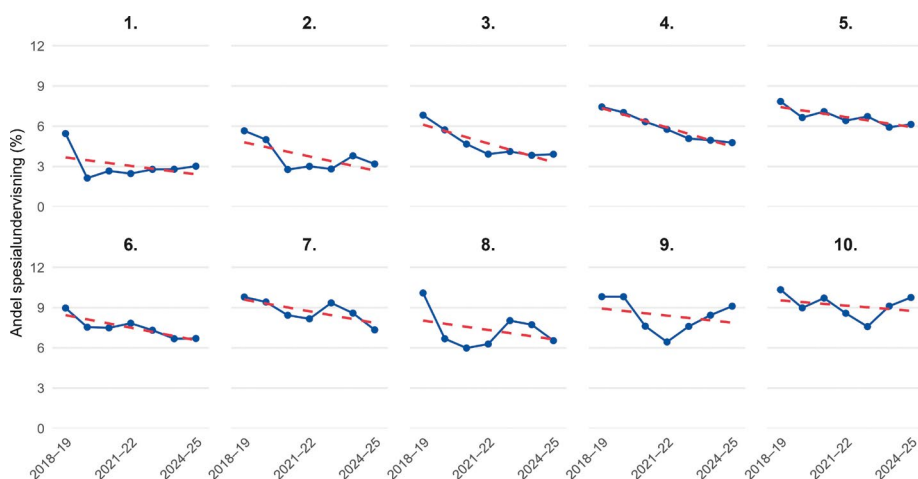
Når vi observerer endringer i spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, kan eventuelle endringer derfor ikke uten videre tilskrives Tett på isolert sett. Endringene må forstås i lys av et samspill mellom flere prosesser: nasjonale reformer (Meld. St. 6 (2019–2020); Opplæringsloven, 2023), kommunale satsinger, faglig utvikling i barnehager og skoler samt endringer i PPTs rolle og arbeidsformer. Samtidig gir denne typen data viktig innsikt i hvordan systemendringer faktisk utspiller seg i praksis i en stor kommune som Trondheim.

Resultater: hovedfunn om spesialundervisning 2018–2025

Analysene baserer seg på data overlevert fra Trondheim kommune når det gjelder barnehagene, og fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) for skolene. Vi presenterer resultatene i fire deler: først utviklingen i omfang av spesialundervisning, hvor vi også sammenligner med landsgjennomsnittet, deretter variasjon mellom bydeler, dernest endringer i organisering og timeprofiler før vi avslutter med utvikling i spesialpedagogisk hjelp barnehagen.

Nedgang i omfanget av spesialundervisning

Det mest markante funnet er en tydelig reduksjon i andelen elever med spesialundervisning i perioden 2018–2025. Figur 5.1 viser utviklingen for hvert enkelt årstrinn.



Figur 5.1: Andelen elever med spesialundervisning per årstrinn, Trondheim kommune 2018/2019–2024/2025. Blå linjer viser faktiske verdier, røde stiplede linjer viser lineær trend.

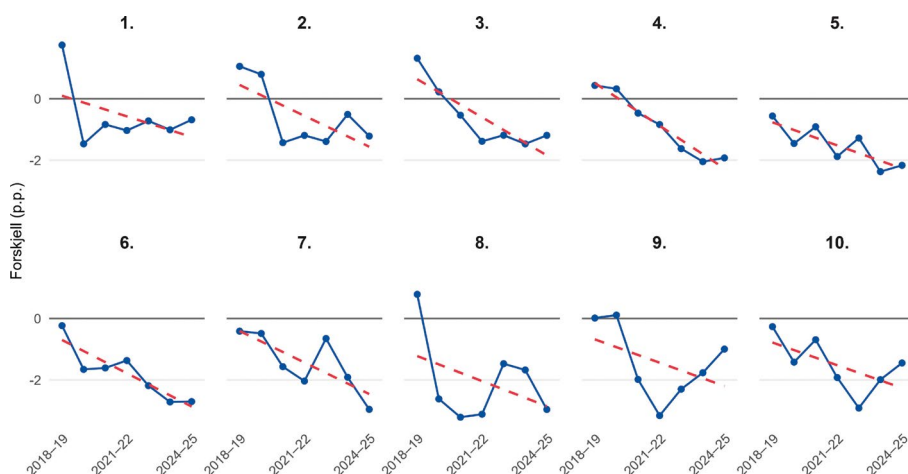
De røde trendlinjene viser retningen på utviklingen over perioden. Nedgangen er tydeligst på småskoletrinnet (1., 3. og 4. trinn) og første del av mellomtrinnet (5. og 6. trinn). Trinn 2, 7 og ungdomstrinnet (8.–10. trinn) er mer stabile. Forskjellene mellom trinn har også blitt mindre over tid – alle trinn beveger seg mot et lavere og mer likt nivå.

Nedgangen kan tolkes som et uttrykk for tidlig innsats og styrket ordinær opplæring. Barn som tidligere ville fått spesialundervisning fra småskole- og mellomtrinnet, fanges kanskje nå opp tidligere og får støtte uten formelle vedtak. Dette er i tråd med intensjonene i både Meld. St. 6 (2019–2020) og den nye opplæringsloven (2023).

Sammenligning med landsgjennomsnittet

Figur 5.2 viser forskjellen i andelen elever med spesialundervisning mellom Trondheim og landsgjennomsnittet.

Trondheim ligger gjennomgående lavere enn landsgjennomsnittet på de fleste trinn, særlig fra mellomtrinnet (5.–7. trinn) og oppover på ungdomstrinnet (8.–10. trinn), hvor forskjellen er 1–3 prosentpoeng. De røde trendlinjene viser at forskjellen har økt over tid for flere trinn, altså at andelen med spesialundervisning har gått ned raskere i Trondheim enn i landet som helhet. På småskoletrinnet (1.–4. trinn) er bildet mer sammensatt, men også her beveger Trondheim seg mot lavere andeler.



Figur 5.2: Andelen elever med spesialundervisning per årstrinn, Trondheim kommune 2018/2019–2024/2025, mot landsgjennomsnittet. Blå linjer viser faktiske verdier, røde stiplede linjer viser lineær trend.

Funnene i figur 5.2 kan tyde på at reduksjonen i spesialundervisning er sterkere i Trondheim enn nasjonalt.

For å undersøke om utviklingen over tid er systematisk eller tilfeldig, har vi gjennomført lineære trendanalyser. Dette er en statistisk metode som undersøker om det over tid er en jevn økning eller nedgang i andelen elever med spesialundervisning i perioden 2018–2025. Tabell 5.1 viser resultatene fra disse analysene, fordelt på bydel og trinngruppe.

Estimatet viser hvor mye andelen elever med spesialundervisning har endret seg i gjennomsnitt per år, målt i prosentpoeng. For eksempel betyr -0,665 at andelen har gått ned med 0,665 prosentpoeng hvert år. P-verdien viser om endringen er statistisk signifikant – det vil si at den trolig ikke skyldes tilfeldigheter. Jo lavere p-verdi, desto sikrere er vi på at det er en reell trend. Stjernene angir signifikansnivå ($p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$), og pilen viser om trenden går ned (↓) eller opp (↑).

Når vi ser på utviklingen i de ulike bydelene, ser vi at de tydeligste endringene ikke nødvendigvis finnes i Tett på-skolene. De sterkeste (og dermed mest signifikante) reduksjonene finner vi i Lerkendal og Østbyen, ikke i Heimdal og Midtbyen. I Lerkendal har andelen elever med spesialundervisning gått ned med gjennomsnittlig 0,62–0,67 prosentpoeng per år på småskoletrinnet og mellomtrinnet ($p < 0,001$) og 0,54 prosentpoeng på ungdomstrinnet ($p < 0,01$). I Østbyen er nedgangen 0,54–0,55 prosentpoeng per år på småskole- og

Tabell 5.1
Lineær trend i andelen spesialundervisning per bydel og klassetrinnsgruppe (2018–2025)

Bydel	Gruppe	Estimat	Standardfeil	p-verdi	Signifikans	Retning
Heimdal	1.–4. trinn	–0,160	0,126	0,206		↓
	5.–7. trinn	–0,195	0,175	0,266		↓
	8.–10. trinn	–0,155	0,220	0,482		↓
Lerkendal	1.–4. trinn	–0,665	0,090	0,000	***	↓
	5.–7. trinn	–0,619	0,130	0,000	***	↓
	8.–10. trinn	–0,538	0,168	0,002	**	↓
Midtbyen	1.–4. trinn	0,039	0,115	0,737		↑
	5.–7. trinn	0,129	0,140	0,359		↑
	8.–10. trinn	–0,150	0,184	0,419		↓
Østbyen	1.–4. trinn	–0,548	0,115	0,000	***	↓
	5.–7. trinn	–0,543	0,179	0,003	**	↓
	8.–10. trinn	–0,413	0,162	0,013	*	↓

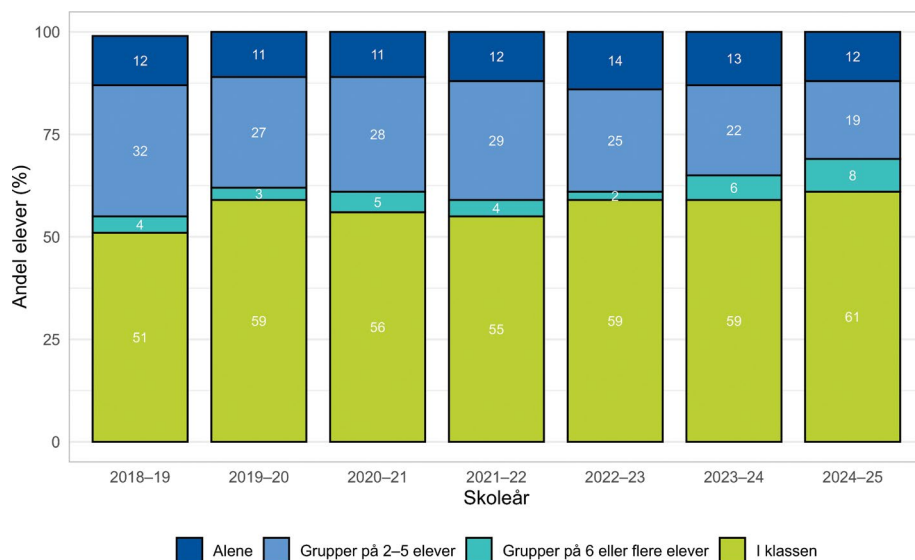
mellomtrinnet ($p < 0,001$ til $p < 0,01$) og 0,41 prosentpoeng på ungdomstrinnet ($p < 0,05$).

I Heimdal er det små, ikke-signifikante nedganger på alle trinngrupper. Midtbyen viser små, ikke-signifikante endringer med til og med svake økninger på småskole- og mellomtrinnet. Dette spriker med det man kanskje ville forventet dersom Tett på som isolert faktor hadde drevet endring. Vi kommer tilbake til tolkninger av dette i diskusjonen.

Mer inkluderende organisering?

Samtidig som omfanget av spesialundervisning har gått ned, har organiseringen blitt mer inkluderende i betydningen at flere elever med vedtak får sitt tilbud innenfor den ordinære klassen. Figur 5.3 viser utviklingen.

Andelen elever som mottar spesialundervisning hovedsakelig i ordinær klasse, har økt fra rundt 51 prosent i 2018–2019 til 61 prosent i 2024–2025. Dette er høyere enn landsgjennomsnittet på 52 prosent (Utdanningsdirektoratet, 2024). Samtidig har andelen som får opplæring i små grupper (to–fem elever), gått ned, mens andelen som får individuell opplæring, har holdt seg relativt stabil. Denne utviklingen gjelder alle bydeler, men er kanskje mest markant i



Figur 5.3: Organisering av spesialundervisning etter skoleår og bydel.

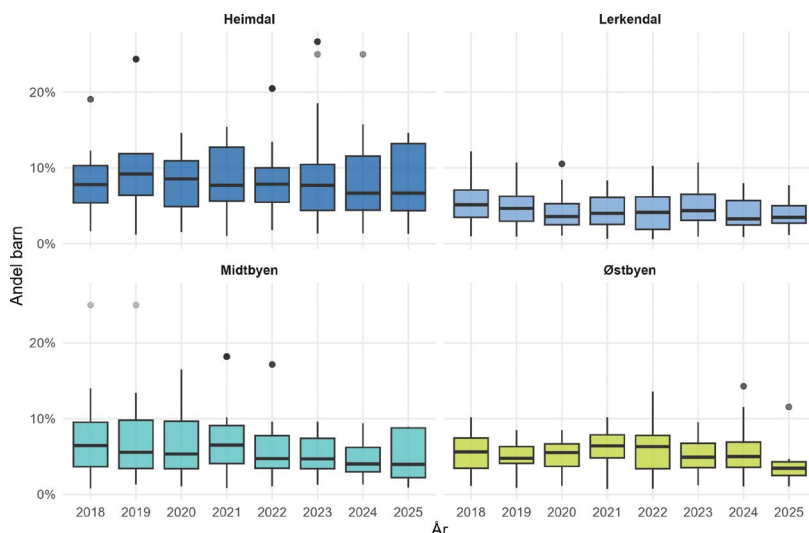
Lerkendal og Østbyen, hvor over 70 prosent av elevene med spesialundervisning i 2024–2025 får denne i ordinær klasse.

Økningen i andelen som får det spesialpedagogiske tilbudet i den ordinære klassen, er på den ene siden i samsvar med nasjonale mål om at alle barn og elever skal oppleve tilrettelegging og inkludering i det ordinære skolemiljøet (Meld. St. 6 (2019–2020)). Samtidig må vi være varsomme med å tolke dette som automatisk bedre inkludering, slik vi er inne på i andre kapitler i denne boka som løfter frem elevenes perspektiv. Næss et al. (2024) har gjort en gjennomgang av forskning på inkluderende utdanning i Norge. Funnene i Næss et al. bekrefter at vi i Norge på tross av politiske intensjoner mangler en felles definisjon og forståelse av hva inkludering egentlig betyr, og ikke minst at det er begrenset kunnskap om kvaliteten på inkluderende praksis. Elever med behov for tilrettelegging utover det ordinære tilbudet undervises ofte i segregerte sosiale settinger selv når dette formelt skjer innenfor ordinær klasse, og mye av undervisningen gis av personale som mangler pedagogisk kompetanse. I studien pekes det også på at den norske modellen for allokering av ressurser til spesialundervisning, der ressurser tildeles basert på elevers manglende læringsutfall i ordinær undervisning, kan bidra til segregering snarere enn inkludering. Dette påpekes også av Nordahl (2017). Det er ikke avgjørende hvor undervisningen foregår, men hva slags støtte eleven får, og om eleven opplever tilhørighet og læring.

Kapittel 4 viser samtidig at elever med lærervurderte behov i Tett på-skoler i økende grad undervises i mindre grupper eller sammen med en voksen. Dette innebærer at økt identifisering av behov i praksis ofte oversettes til organisatoriske løsninger utenfor fellesskapet. Dersom flere elever fanges opp og får særskilt organisert støtte, er det ikke forventet at omfanget av vedtak reduseres raskt. Reduksjonen utenfor Tett på kan derfor ikke uten videre tolkes som mer inkluderende praksis, men kan også reflektere høyere terskler for identifisering eller endret registreringspraksis.

Spesialpedagogisk hjelp i barnehagene

I barnehagesektoren har utviklingen vært annerledes enn i skolen. Figur 5.4 viser andelen barn med spesialpedagogisk hjelp per bydel over perioden 2018–2025. Figuren bruker et såkalt boksplott for å vise variasjonen mellom barnehager innen hver bydel. Hver boks representerer ett år i én bydel. Den mørke streken i midten av boksen viser medianen (den midterste verdien når alle barnehager i bydelen er rangert), boksen viser hvor halvparten av barnehagene ligger, og prikkene viser enkeltstående barnehager som ligger utenfor det typiske. Dette gir et bilde både av gjennomsnittlig nivå i hver bydel og hvor stor variasjon det er mellom barnehager.



Figur 5.4: Gjennomsnittlig andel barn med spesialpedagogisk hjelp i barnehager per bydel, 2018–2025. Boksplottene viser fordelingen av andeler på tvers av barnehager i hver bydel for hvert år.

Mens andelen elever med spesialundervisning i skolen har gått ned, har andelen barn med spesialpedagogisk hjelp i barnehagene holdt seg relativt stabil på rundt 4–8 prosent gjennom hele perioden. Det er tydelige og systematiske forskjeller mellom bydelene. Heimdal ligger gjennomgående høyest (rundt 8–10 prosent), mens Lerkendal ligger lavest (rundt 5–6 prosent). Midtbyen og Østbyen ligger mellom dem (rundt 6–7 prosent). Disse forskjellene har holdt seg stabile over tid, og det er ingen tydelig nedadgående trend, som i skolen.

De systematiske forskjellene mellom bydeler kan reflektere ulik tilgang til barnehageplasser, ulik sammensetning av barnegruppene eller ulike praksiser for identifisering og tildeling av spesialpedagogisk hjelp både i barnehagene og hos PPT. At barnehagesektoren ikke viser samme reduksjon som skolen, reiser interessante spørsmål om hvordan tidlig innsats virker på ulike nivåer i utdanningssystemet.

Hvorfor er endringene størst utenfor Tett på?

Funnene i dette kapittelet viser at færre elever får enkeltvedtak om spesialundervisning i perioden vi har undersøkt, og blant dem som fortsatt mottar slike tiltak, får en større andel støtten innenfor ordinær klasse. Samtidig viser barnehagesektoren et annet og mer stabilt mønster. I denne diskusjonen drøfter vi hvordan disse funnene kan forstås i lys av Tett på, bredere utviklingstrekk og sentrale spørsmål knyttet til inkludering, tidlig innsats og rettigheter.

At Lerkendal og Østbyen, bydeler som ikke har deltatt i Tett på, viser sterkere reduksjon i spesialundervisning enn Heimdal og Midtbyen, kan tolkes på flere måter. For det første kan bydelene ha hatt ulike utgangspunkt. Lerkendal og Østbyen hadde i 2018 en større andel elever med spesialundervisning enn Midtbyen, og dette kan ha gitt større rom for reduksjon, særlig dersom mange vedtak gjaldt moderate behov som relativt raskt kunne håndteres gjennom styrket ordinær opplæring. Heimdal og Midtbyen kan på sin side ha hatt en større andel elever med mer komplekse og vedvarende behov, som er vanskeligere å redusere over en syvårsperiode. Uten detaljerte data om type vedtak og elevsammensetning kan denne hypotesen ikke testes direkte, men kan være viktig å følge opp i senere forskning. Det støttes delvis av funnene som gjøres av data fra PPTs saksbehandlingssystem i kapittel 9.

Mønsteret samsvarer også med funnene i kapittel 4, der sammenligningsbydelene viser reduksjon i tilrettelegging og lærervurderte behov i perioden 2022–2025, mens Tett på-bydelene viser stabilitet eller økning i de samme indikatorene.

Dette kan tyde på at reduksjonen i vedtak utenfor Tett på inngår i et mønster der både formelle vedtak og lærerregistrert tilrettelegging reduseres parallelt. Endringen gjelder dermed ikke bare juridiske vedtak, men også skolens interne registrering og organisering av støtte.

I kapittel 4 så vi at Tett på-bydelene har stabil eller økende andel elever med lærervurderte faglige og sosiale behov, samt økt eller stabil tilrettelegging. Dette står i kontrast til de andre bydelene, der både behovsregistrering og tilrettelegging går ned. Avdekningssparadokset kan derfor spores helt konkret i disse funnene: Tettere samarbeid med PPT kan ha senket terskelen for å identifisere og registrere behov, selv om dette ikke umiddelbart reduserer omfanget av vedtak.

Tett på har primært vært rettet mot kvalitative endringer i samarbeid og profesjonspraksis, ikke mot kvantitativ reduksjon i vedtak. Slike endringer kan påvirke praksis uten nødvendigvis å gi umiddelbare utslag i omfang. Prosjektet har hatt som mål å styrke samarbeid, kompetanse og profesjonsfellesskap, men ikke i seg selv redusere omfanget av spesialundervisning. Kvalitative endringer kan ha stor betydning for praksis uten nødvendigvis å gi tydelige utslag i omfangstall, selv om forrige kapittel igjen nyanserer dette.

En tredje forklaring kan være at utviklingen har vært preget av spredningseffekter, en velkjent utfordring i studier av denne typen, også studier med et stramt intervensjonsdesign. Konkret betyr dette at erfaringer og praksiser utviklet i Heimdal og Midtbyen kan ha spredt seg til andre bydeler gjennom Trondheim kommune som felles organisasjon, via nettverksmøter, kompetansedeling og mobilitet blant ansatte. I tillegg påvirkes alle bydeler, og alle andre kommuner i Norge, av de samme nasjonale føringene og faglige diskursene, og utviklingen ville derfor muligens ha funnet sted også uten Tett på. Men igjen: Dette forklarer ikke at vi faktisk finner enkelte forskjeller mellom bydeler innad i Trondheim der Tett på er en plausibel fellesnevner.

Barnehage og skole – ulike mønstre i samme kommunale system

Mens andelen elever med spesialundervisning i Trondheimsskolen har gått tydelig ned, har andelen barn med spesialpedagogisk hjelp i barnehagene i Trondheim vært stabilt på rundt 4–4,5 prosent gjennom hele perioden 2018–2025, altså over landsgjennomsnittet på ca. 3,5 i samme periode. Altså er andelen noe høyere i Trondheim kommune enn i landet sett under ett. På landsbasis har det vært en stabilitet over tid, særlig i årene i etterkant av Meld. St. 6 (2019–2020), der mye vekt ble lagt på tidlig avdekking og innsats i barnehagene.

Ser man på barnehagen for seg, er det på nasjonalt nivå en tydelig økning i vedtak i barnehagen om spesialpedagogiske hjelp jo eldre barna blir. Jo nærmere skolealder barnet befinner seg, jo mer sannsynlig er det at barnet har sakkyndig vurdering fra PPT med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Utfordringer med å identifisere vansker hos barn i tidlig alder må på overordnet plan ses i sammenheng med flere faktorer. For det første kan vansker hos små barn være vanskelig å identifisere fordi barn utvikler seg i ulikt tempo, utviklingsmessige eller sosiale vansker kommer til syne som små, nesten usynlige signaler, i tillegg til at barnehagens rammer og barnets livssituasjon preger vurderingene og mulighetene. For å bøte på dette har det både nasjonalt og lokalt vært ulike satsinger med mål om å øke kompetansen ute i barnehagene og i støttesystemene for tidlig identifisering og hjelp. Eksempler på dette kan være tidligere nasjonale strategier som *Kompetanse for fremtidens barnehage* (Haugset et al., 2022) og tilskuddsordninger som *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis* (Wendelborg et al., 2025), eksisterende tiltak som *Kollektiv kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole* (Utdanningsdirektoratet, 2026b) samt lokale ordninger som *Helhetlig modell for inkluderende praksis* i Trondheim kommune (Trondheim kommune, 2026).

Samsillet mellom nasjonale føringer og lokalt utviklingsarbeid, som Helhetlig modell i Trondheim, kan ha påvirket utviklingen i barnehagesektoren. Dette er ikke unikt for barnehagesektoren, da både nasjonale satsinger og lokalt utviklingsarbeid også gjelder for skolene. Det som imidlertid kan utgjøre en forskjell, er at man muligens avdekker utfordringer i barns liv tidligere nå enn før, og i større grad før barnet begynner på skolen. Allerede tidlig i 2010-årene, og også før det, ble tiltak satt i gang for å få til slike endringer der behov skulle fanges opp så tidlig som mulig i barnehagen (Wendelborg et al., 2025). En hypotese kan være at tidligere hjelp og forebygging i barnehagen er med på å dempe behovet for spesialundervisning i skolen, og at dette har slått tydelig ut i Trondheim.

En annen faktor kan være at barnehagesektoren nasjonalt ikke har vært gjennom den samme omstillingsprosessen som skolen har vært, særlig gjennom forberedelsene til den nye opplæringsloven (2023) og innføringen av denne høsten 2024. Dette gjorde også at barnehage- og skoleutvikling i Trondheim kommune foregikk med litt ulike formål. Med innføring av den nye opplæringsloven er krav til sakkyndig vurdering fra PPT endret, noe som innebærer at områder som tidligere var omfattet av lovens § 5-1 om spesialundervisning i skolen, nå er knyttet til egne lovparagrafer, og hvor PPT ikke har den samme avgjørende rollen som tidligere. Dette vil antakelig få direkte betydning og gi

en nedgang i antallet enkeltvedtak om spesialundervisning. Barnehageloven (2005) har per i dag i mindre grad vært gjenstand for tilsvarende endringer, selv om vi også ser en endring i praksis her.

En tredje forklaring peker på noen institusjonelle forskjeller mellom sektorene. Barnehager og skoler er organisert ulikt, reguleres av ulike regelverk og opererer med ulike profesjons- og beslutningsstrukturer. Skolene er til forskjell fra barnehagene forankret i et mål- og resultatstyrt system gjennom opplæringsloven og kompetansemål i læreplanverket, LK20. Dette er noe som påvirker skolens arbeid og handlingsrom. Barnehagens rammeplan gir bredere og mer verdibaserte føringer enn skolens læreplan, noe som igjen gir rom for et større og mer fleksibelt profesjonelt skjønn, samtidig som utviklingen mot en mer læringsmålorientert praksis definitivt også gjør seg gjeldende i barnehagen (Caspersen et al., 2026).

Likevel skiller barnehagen seg markant fra skolen, som både er mer organisatorisk kompleks med flere konkurrerende mål og mer spesialisert og funksjonsdifferensiert. For skolenes del er det derfor i utgangspunktet en større sannsynlighet og økt risiko for at elevenes behov ikke blir fanget opp og avhjulpet før vansker utvikler seg og får fotfeste. En av informantene i Tett på, en leder i en kommunal støttetjeneste, forklarte forskjellene mellom skoler og barnehager slik: I barnehagene sitter man sammen og diskuterer praksis på personalrommet, så går man ut og gjennomfører den. I skolene sitter man i fellestid og diskuterer praksis, så går alle tilbake til sin egen undervisning.

På bakgrunn av tilgjengelige data er det vanskelig å si hvilke av disse forklaringene som veier tyngst, men at denne mest sannsynlig ligger i mellomrommene og i samspillet mellom ulike nasjonale og lokale satsinger og lokalt utviklingsarbeid. Barn og elever lever sine liv i en helhet, og både barnehagen og skolen representerer viktige deler av denne helheten. Barns utvikling i barnehagen påvirkes av kvaliteten på samspillet med de voksne, det språklige og sosiale miljøet og graden av stabilitet og tilhørighet. Erfaringene barn har med seg fra barnehagen, legger grunnlag for senere læring og sosial tilhørighet i skolen. Om man tar høyde for dette, vil det være naturlig å tenke at tilbudet barn møter i barnehagen, og med fokus på forebygging og tidlig innsats med eller uten vedtak, vil være av betydning for behov for hjelp og støtte når barnet begynner på skolen. Dette peker mot at utviklingen av behov for vedtak om spesialundervisning i skolen henger sammen med tilbudet og den praksisen barn møter i barnehagen.

At reduksjonen er tydeligere i bydeler utenfor Tett på, kan reflektere ulike mekanismer. Endring i omfangstall kan skyldes at det foregår ulike satsinger

og internt utviklingsarbeid i de ulike bydelene, og at bydelene utenfor Tett på både driver med eget arbeid og samtidig tar med seg elementer fra Tett på, noe som kan tenkes å gi en dobbelteffekt. Videre kan ulike praksiser og ulik terskel for vurdering av behov for spesialpedagogisk støtte og hjelp i bydelene slå ut ulikt i antallet vedtak.

Det er samtidig mulig å snu perspektivet: At Heimdal og Midtbyen ikke viser tilsvarende reduksjon, kan også bety at færre elever faller utenfor det rettighetsbaserte sikkerhetsnettet som individuelt tilrettelagt opplæring representerer. Dette kan muligens ha en sammenheng med at man ikke har jobbet etter Tett på-modellen, og at PP-tjenesten ikke har vært like tett på og til stede ute i barnehagene og skolene i disse bydelene. Dersom økt profesjonell oppmerksomhet bidrar til at behov i større grad identifiseres og formaliseres, kan stabile tall indikere at terskelen for å fatte vedtak heller ikke er hevet, men holder seg på samme nivå og med lik vurderingspraksis som tidligere. I et slikt perspektiv kan fravær av reduksjon være uttrykk for kontinuitet i rettighetspraksis.

En kritisk tolkning av nedgangen i spesialundervisningen er at den kan innebære en innskrenkning av elevers rettigheter. Når færre elever får formelle vedtak, kan det bety at noen ikke får den støtten de har krav på. Denne bekymringen er særlig relevant dersom reduksjonen drives av økonomiske hensyn eller administrativt press. Dette må igjen ses i lys av ny lovgivning, hvor noe av det som tidligere var omfattet av lovens paragraf om spesialundervisning, i dag enten ivaretas i de ordinære tilbudene eller omfattes av andre lovparagrafer.

6. Inkludering i skolen – et elevperspektiv

Innledning

Et av hovedmålene i Tett på-prosjektet er barns og elevers medvirkning og opplevelse av inkludering i sitt eget opplæringstilbud. I dette kapittelet er barns aktivitet og deltagelse, deres mulighet for reell medvirkning i skolen og overordnede prinsipper og verdier om inkludering for alle helt sentralt. For å få svar på hvordan elevene opplevde sitt eget skoletilbud, gjennomførte vi gruppeintervjuer med elever på 5. og 8. trinn for å utfylle de statistiske dataene fra de foregående kapitlene. Hensikten med intervjuene var dels å løfte frem stemmen til elever som direkte berøres av skolens praksis, og dels å få en dypere forståelse av hvordan elevene opplever skolen som læringsarena og sosial møteplass i lys av Tett på. I elevintervjuene stilte vi spørsmål om hva elevene likte med skolen, hva de opplevde som utfordrende, og hvordan undervisningen var tilrettelagt og organisert. I tillegg hadde vi med spørsmål om relasjoner mellom elever og voksne, elevmedvirkning, vennskap og fellesskap, utenforskap og mobbing. Intervjuene med barna gir oss et bilde av hvordan elevene tenker rundt disse temaene i sin egen skolehverdag, og hvordan de opplever sin egen inkludering langs ulike dimensjoner.

Inkludering – et bærende prinsipp i norsk skole

Den norske skolen representerer en av få arenaer der alle barn møtes, og er i så måte en ankerinstitusjon i barns og unges liv (Heimburg et al., under utgivelse). Elevenes skoletilbud reguleres av lover og forskrifter. For elever i den norske skolen er det i all hovedsak opplæringsloven og læreplanverket, Kunnskapsløftet, omtalt som LK20, som gjelder. Den sistnevnte er en forskrift til opplæringsloven og er ment å styre innholdet i opplæringen.

Et stadig tilbakevendende tema i norsk skolepolitikk er hvordan skolen ivaretar mangfoldet av elever som har sitt opplæringstilbud der. Overordnede prinsipper om tilhørighet, tilpasset opplæring og sosial inkludering er her helt grunnleggende. Spesielt har dette vært viktig for å tilrettelegge for og inkludere

elever med særlige behov samt behov for tilrettelegging utover det ordinære. Inkluderingsbegrepet har også vært sentralt i læreplanene for grunnskolen siden 1997 (Bachmann & Haug, 2006) og i opplæringsloven av 1998. Målet om inkludering er også videreført, tydeliggjort og sterkere forankret i den nye utgaven av opplæringsloven, som Stortinget vedtok i juni 2023.

Det spesialpedagogiske arbeidet i skolen har utviklet seg over tid. Fra å først og fremst ha et individrettet fokus hvor elevene ofte ble tatt ut av elevfellesskapet, har man i stadig større grad vektlagt at elevene skal ha sitt opplæringstilbud innenfor rammen av fellesskapet i skolen, slik vi så nærmere på i særlig kapittel 4.

Medvirkning som en del av skolens inkluderingsarbeid

Elevenes rett til medvirkning handler ofte om hvorvidt voksne med definisjonsmakt og beslutningsmyndighet velger å involvere barn, hvor stor valgfrihet de gis, samt om det er en reell overføring av makt og innflytelse fra de profesjonelle til elevene (Kvello, 2021). Skolen har tradisjonelt vært en samfunnsinstitusjon der myndighet og makt ligger hos skolen og dens ansatte. Med økende oppmerksomhet på en mer åpen skole og et styrket profesjonsfellesskap preget av samarbeid og felles ansvar har lærerrollen gradvis endret seg i retning av et utvidet sosialt ansvar (Caspersen et al., 2026; Caspersen & Holmeide, 2023). I takt med denne utviklingen har også elevers og foreldres medvirkning fått større betydning med flere rettigheter og økt innflytelse.

Opplæringslovens kapittel 10 omhandler blant annet elevenes rett til medvirkning og skolens samarbeid med foreldre (Opplæringsloven, 2023, §§ 10-2 og 10-3). For å sikre at elever og foreldre opplever å ha reell innflytelse på skolens virksomhet, er det ifølge opplæringsloven (2023, § 10-4) skolens plikt å ha et skoledemokrati. Medvirkning, slik det fremgår av opplæringsloven, innebærer at elever og foreldre skal være med på å planlegge, gjennomføre og vurdere skolens virksomhet. Skoledemokratiet skal, utover å sikre reell medvirkning, gi elevene erfaringer med demokratiske prosesser, lære demokratiske spilleregler og gi rom for å utvikle ferdigheter og holdninger slik at de blir i stand til å delta aktivt i samfunnet. Skolen har et ansvar for at alle skal kunne delta, uavhengig av alder, kjønn, funksjonsnivå eller bakgrunn. Det er klare retningslinjer for organisering av skoledemokratiet, som peker på at hver skole skal ha et elevråd som velges av elevene selv, samt et arbeidsutvalg som velges av foreldrene (Opplæringsloven, 2023, § 10-5). Disse rettighetene understøttes i læreplanverkets overordnede del: «Elevene skal erfare at de blir

lyttet til i skolehverdagen, at de har reell innflytelse, og at de kan påvirke det som angår dem selv» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 167).

Inkludering i lys av tre dimensjoner

Inkludering i skolen handler for elevenes del om å ha en naturlig plass i det sosiale og faglige fellesskapet. Her er målet å sikre at alle elever får likeverdige muligheter til læring, deltagelse og utvikling uavhengig av bakgrunn, forutsetninger eller behov. Et viktig premiss for å oppnå dette er at skolen evner å skape et trygt og støttende læringsmiljø hvor alle elever opplever tilhørighet og å bli verdsatt.

I linje med kapittel 1 ser vi på inkluderingsbegrepet i offisiell språkbruk som et komplekst, mangetydig og til dels uklart begrep og fremfor alt et begrep som fungerer som et overordnet politisk ideal. For å få frem hva som rommes i begrepet, er det nødvendig å se på hvordan det gis et konkret innhold i gitte situasjoner og kontekster. For vår del er det av særlig interesse å få frem inkludering med et blikk som inkluderer de sosiale, faglige og fysiske dimensjonene (Nilsen, 2017), samt hvilke grunnleggende betingelser som må være til stede for reell deltagelse og tilhørighet, slik elevene ser det.

Datagrunnlag

Elevenes perspektiv på inkludering er hentet fra elleve gruppeintervjuer med elever. Intervjuene ble gjennomført i en tidlig fase (2022) og i slutfasen av prosjektet (2025). Vi gjennomførte samtlige intervjuer på skolene, og vi benyttet lydopptak. Vi benyttet informert samtykke fra foresatte og elevene selv. Det er elevenes egne opplevelser og erfaringer fra skolen som danner grunnlaget for dette kapittelet, og intervjuene er kun gjennomført i skoler som var med i Tett på.

Hvert gruppeintervju besto av fire–seks elever. Skolene selv satte sammen utvalget etter forespørsel fra forskerne i prosjektet. Denne gikk ut på å sette sammen et representativt utvalg av elever på 5. trinn for et gruppeintervju. Utover dette hadde vi ingen påvirkning eller oversikt over hvilke kriterier skolene la til grunn for utvalget. Vi hadde heller ikke tilgang på informasjon om den enkelte eleven. Dette innebar at vi ikke kjente til elevenes individuelle behov eller om de eksempelvis hadde vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, jf. opplæringsloven (2023) § 11-6, selv om flere av elevene underveis oppga ulike former for tilrettelegging og behov som de hadde i skolehverdagen.

Intervjuene ble analysert med utgangspunkt i elevenes egne beskrivelser og erfaringer av inkludering og medvirkning.

Inkludering i skolen fra et elevperspektiv

Organisatoriske rammer som støtte for inkludering

Deltagelse er et av skolens viktigste inkluderingsoppdrag; elevene skal kunne bidra til og samtidig dra nytte av fellesskapet. Hvordan elevene fysisk plasseres, og hvordan undervisningen og ulike aktiviteter organiseres, er også av betydning for elevenes opplevelse av inkludering (Haug, Nordahl & Hansen, 2014).

Elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring ifølge opplæringsloven (2023) § 11-6 kan ha deler av opplæringstilbudet sitt i mindre grupper eller alene med en voksen. Et slikt tilbud kan være nedfelt i et enkeltvedtak som er fattet med bakgrunn i en sakkyndig vurdering fra den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT). Innholdet i en sakkyndig vurdering reguleres av opplæringsloven (2023) § 11-8, som blant annet omhandler utbytte av den ordinære opplæringen, realistiske opplæringsmål og hvilke tiltak som kan bidra til et tilfredsstillende utbytte av opplæringen for eleven. I en sakkyndig vurdering tar PPT stilling til både organisatoriske tiltak, omfanget av det individuelt tilpassede opplæringstilbudet samt hvilken kompetanse som trengs. Det sistnevnte gjelder dersom det er behov for å gjøre unntak fra kompetansekravet i opplæringsloven (2023) § 11-9. En vurdering av elevens tilbud skal gjøres med utgangspunkt i en vurdering av barnets beste i barnekonvensjonen artikkel 3 (Forente Nasjoner, 1989).

Fysisk plassering – innenfor, et sted imellom eller utenfor

Organisering av undervisningen i skolen skal legge til rette for elevenes læring og inkludering i tråd med prinsippene i opplæringsloven. Lærerne velger ulike pedagogiske grep i planlegging og gjennomføring av undervisningen. Dette kan blant annet være differensiering av innhold og oppgaver og variasjon i arbeidsmåter. Opplæringsloven (2023, § 11-2) legger føringer for at opplæringen skal tilpasses elevenes evner og forutsetninger. Dette påvirker hvordan undervisningen organiseres, både i grupper, på tvers av fag og gjennom fleksible læringsarenaer. God organisering innebærer derfor å kombinere faglige mål med en inkluderende og organisatorisk praksis, slik at læringsmiljøet fremmer motivasjon, mestring og faglig utvikling for alle.

Elevintervjuene bekrefter at organiseringen av undervisningen på skolene varierer mye. De fleste elevene deltok i undervisning i klasserommet, mens enkelte fikk deler av opplæringen i mindre grupper eller individuelt sammen med en voksen. I kapittel 4 har vi sett at elever som i større grad fikk undervisning i mindre grupper, gjennomgående rapporterte lavere trivsel og tilhørighet enn andre elever. Hvorvidt dette skyldes en følelse av å bli delvis sosialt ekskludert eller en beslutning styrt av voksne, fremgår ikke tydelig i materialet. Vi merker likevel en misnøye fra noen elever i uttalelser som: «Lærerne kommer bare inn i klasserommet og sier X, bli med.» Samtidig kommer også dobbelt-heten frem i det at flere av elevene syntes det var positivt å få noe tid utenfor fellesskapet i klasserommet, da dette ga ro og bedre arbeidsforhold: «Vi pleier å gå på grupperom. For jeg jobber mye bedre hvis det ikke er støy.» Resultatene i kapittel 4 og intervjuene som er gjengitt her, peker dermed på viktigheten av en gjennomtenkt organisering av undervisningen, da det kan ha betydning for elevenes opplevelse av trivsel, tilhørighet og inkludering. Spørreskjemasvarene fra elevene i Tett på viste også at selv om de fleste er fornøyd med hvor mye de er sammen med andre elever eller i mindre grupper, er det omtrent en tredjedel av de som er mest i mindre grupper eller alene, som ønsker å være mer sammen med resten.

Fysisk plassering i klasserommet og god tilrettelegging for elevaktiviteter kan i utgangspunktet gi et godt utgangspunkt for dialog og felles problemløsning (jf. Nilsen, 2017). Elevene vi intervjuet, beskrev i all hovedsak en skolehverdag preget av lite samarbeid og hvor fysisk plassering i klasserommet ikke naturlig la opp til dette: «Som regel sitter vi med en meter mellom hver pult, vettu!» De fleste elevene ga uttrykk for et ønske om mer samarbeid. Når skolene la opp til elevsamarbeid, skjedde dette oftest i mindre grupper. Ved enkelte skoler hadde de innført tiltak som jevnlig plassbytte for å fremme sosialt og faglig samarbeid: «Vi bytter plasser ganske ofte ... jobber med de vi sitter ved siden av ... Det er bra! det er gøy! Fint å få byttet litt på, vite hvordan det er å jobbe med forskjellige personer.»

Hvordan undervisningen organiseres, påvirker elevsamarbeidet. Elevene viste til individuelle tilpasninger gjennom nivådeling, oppgavedifferensiering og støtte fra lærere og assistenter: «Vi har forskjellige nivåer på lekser, om noen synes det er vanskelig, har vi assistent i klasserommet som kan hjelpe.»

Her ser vi at skolen la til rette for faglig hjelp og støtte innenfor elevfellesskapet i klassen. Samtidig er det ikke klart hvordan elevene erfarte å jobbe sammen i oppgaveløsningen. Elevene opplevde varierende organisering, fra deltagelse i klasseromsfellesskapet til arbeid i mindre grupper eller på grupperom, og

flere trakk frem fordeler ved ro og støtte utenfor klassen. Samtidig uttrykte de fleste et ønske om mer samarbeid og beskrev hvordan plassering i klasserommet og arbeidsmåter i liten grad stimulerte til dette. Når skolene la til rette for samarbeid, skjedde det hovedsakelig i små grupper eller gjennom tiltak som plassbytte, mens individuelle tilpasninger oftest handlet om faglig nivå og støtte fra voksne. Elevenes erfaringer viste at undervisning og organisering av undervisningsarealet påvirket både elevenes faglige arbeid og mulighetene for å delta i et inkluderende og samarbeidsorientert læringsfellesskap.

Inkludering – primært et sosialt fenomen

Fra elevenes ståsted var det tydelig at inkludering først og fremst var et sosialt fenomen som vektla relasjoner og elevfellesskapet (Nilsen, 2017). Elevene beskrev skolen som et sted for å møte venner og delta i ulike aktiviteter, hvor særlig friminuttene var en viktig arena for inkludering i elevfellesskapet. Flere av skolene hadde innført tiltak og utviklet ulike strategier for å forebygge utenforskap. Et eksempel fra en av skolene var en «vennebenk». Om en elev var alene i friminuttet, kunne eleven sette seg på «vennebenken». Regelen, fra skolens side, var at andre elever kunne gå bort å invitere eleven med i leken. Elevene selv mente at dette ikke fungerte særlig bra: «Det er ganske mange som sitter der bare for å slappe av.» De påpekte også at dette var en måte å organisere på som gjorde det svært synlig og stigmatiserende hvem som opplevde å falle utenfor elevfellesskapet. Tiltak som dette førte også til at det ble den enkelte elevens ansvar å inkludere seg selv, i stedet for at fellesskapet tok ansvar. Eksempelen illustrerer på en tydelig måte at gode intensjoner fra skolens side kan ha utilsiktede konsekvenser om det ikke samtidig er tilpasset en grunnleggende forståelse av gruppe- og samhandlingslogikk. Slik kan et tiltak som er ment å fremme inkludering, i praksis bidra til stigmatisering om det ikke samtidig gir mening ut ifra et elev- eller barneperspektiv.

For utvikling av tiltak som er tenkt å styrke elevfellesskapet, kan skolens involvering av elevene i å identifisere utfordringer og utforme løsninger potensielt bidra til økt eierskap hos elevene og dermed styrke tiltaket. I intervjuene kom elevene ofte med forslag til løsninger på ulike utfordringer de opplevde i sin skolehverdag. En elev beskrev for eksempel hvordan skolen kunne ha et økt fokus på fysisk aktivitet i undervisningen ved hjelp av stasjonslæring. En annen elev viste til at oppgaveløsning sammen med andre ville kunne styrke det sosiale fellesskapet: «Får holde på lite i lag da [...] finne ut av ting sammen å prat litt i lag, ja».

På spørsmål om hvordan elevene mottok nye elever i klassen, var et gjennomgående svar at dette var forbundet med en miks av nysgjerrighet og et prosjekt der de selv kunne ta et aktivt eierskap: «Vi passer på at de har noen å være med i friminuttene, og at vi hjelper dem [...] og ja, bare får dem til å føle at det er en bra skole å være på.»

Enkelte av elevene hadde også egne erfaringer med å være ny elev ved skolen: «Det er noen i klassen som er mye sammen, men så ble jeg litt sånn – jeg ble jo tatt imot, men de var liksom en gjeng, da. Jeg skjønnte jo ikke at jeg måtte spørre om å få være med.»

I elevenes beskrivelse av inkludering i elevfellesskapet handlet dette nesten utelukkende om aktiviteter i friminuttene og i (forbausende) liten grad om inkludering i klasserommet og den ordinære undervisningen.

Når inkluderingen svikter – elevers erfaring med utenforskap og sosial rangering

Elevene vi intervjuet, var gjennomgående opptatt av utenforskap og mobbing. De var også opptatt av at ikke alle elever opplever skolen som et trygt sted. Flere av elevene hadde selv erfart og kjent på mobbing og sosial ekskludering. Elevene benyttet ulike ord og betegnelser for å beskrive utestengning og negative sanksjoner fra medelever, som «erting», «plaging» og «mobbing». Elevene pekte på sammensatte årsaker til dette. Oftest ble det begrunnet i iboende egenskaper hos enkeltelever, det vil si forhold som gjorde at disse elevene skilte seg ut i elevflokken: «Ble mobbet en del for at han stammet.» En elev beskrev hvordan hen selv hadde opplevd dette: «jeg er litt kortere enn de andre, [...] så skjedde det at de tok tingene mine hvis de erta meg litt og la det kjempehøyt.» Elevenes beskrivelser om erting og mobbing viser at inkludering i elevfellesskapet langt ifra er en selvfølge, og at det heller er tale om inkludering og ekskludering i en vekselvirkning.

Selv om flere av skolene hadde satt inn konkrete tiltak for å bøte på utfordringer knyttet til mobbing, viser elevenes erfaringer hvordan krenkelser og utestengning kan føre til redusert inkludering og trivsel i skolen. Flack (2018) viser også i sin forskning at kampen om sosial status kan være en drivkraft bak sosial utestengning. Elever med høy status kan bruke relasjonell aggresjon, som baksnakking, avvisende kroppsspråk og ekskludering, for å opprettholde sin egen posisjon (Flack, 2018). Det hjelper ikke bare å være fysisk til stede om man ikke er akseptert og verdsatt som person i det sosiale fellesskapet (jf. Honneth, 1995).

Når mobbing skjer

Når krenkelser oppstår, har skolen en juridisk plikt til å handle – omtalt som skolens aktivitetsplikt. Denne er nedfelt i opplæringsloven (2023) kapittel 12 § 12-4 og omhandler skolens plikt til å undersøke, rette opp og sette inn egne tiltak.

Flere av elevene i intervjuene fortalte at de snakket med voksne når noen ble ertet eller mobbet. Her ble det vist til ulike tiltak fra de voksne, som samtaler med enkeltelever, oppfølging i klassen og involvering av foreldre: «Men nå har de jo slutta med det fordi de fikk melding hjem.» Andre elever fortalte om ulike sanksjoner skolen satte inn innenfor egne rammer: «Noen ganger må de sitte inne i friminuttet eller til rektor.» De fleste elevene vi intervjuet, syntes det var fint å gå til en voksen når noe hendte, men enkelte opplevde dette som vanskelig og hadde liten tiltro til at det hjalp. Her viste de også til frykten for reaksjoner fra medelever, som potensielt kunne bidra til en unødvendig eskalering: «[...] men hun kunne sagt fra til læreren mer [...] stå opp mot mobbing! Men mange er sånn nei, jeg tør ikke.»

Av elevene var det flere som foretrakk å snakke med venner når de opplevde noe vanskelig: «Venner forstår det enda bedre og ser det kjappere enn lærerne.» Dette kan tolkes som at venner var mer tilgjengelige og trygge støttespillere enn voksne i skolesammenheng. I lys av tanken om «laget rundt» var det få av elevene som pekte på andre voksne i og rundt skolen som de kunne snakke med om noe var vanskelig. Ideen om at man kunne oppsøke helsesykepleieren, var i liten grad til stede. Rollen til helsesykepleier ble typisk koblet til vaksinerings og rutinemessige besøk på helsesykepleierens kontor. I intervjuene finner vi bare enkelttilfeller hvor elever fortalte at de snakket med voksne på skolen om utenforskap og mobbing.

Skolens arbeid med skolemiljø kan gi uttelling i form av en tryggere skole der både elever og lærere opplever et støttende arbeidsfellesskap i tillegg til sosial og faglig gevinst (Thapa et al., 2013). Elevene beskrev flere faktorer i skolene som potensielt kunne ha en forebyggende eller negativ påvirkning på erting og mobbing. Eksempler fra elevene var alt fra organisering av lærerstyrte aktiviteter, sammensetning av elevgrupper og arbeid med enkeltelever. Dette er eksempler på viktig innsikt i hvordan organiseringen av lærerstyrte aktiviteter påvirket elevenes opplevelse av deltagelse og inkludering. Flere elever uttrykte bekymring for negative konsekvenser knyttet til størrelsen på grupper i gruppeinndelte aktiviteter. Store grupper kunne føre til at enkelte elever falt utenfor, ikke fikk komme til orde eller opplevde det som vanskelig å finne en plass i fellesskapet. «Når jeg fikk meg nye venner, så ville de ikke alltid være sammen. Jeg føler at vi deler inn klassen i store grupper, og da blir noen utestengt.»

Før ble det ofte krangel fordi jentene var i store grupper. Men så begynte vi med jentemøte ... Og så snakket vi om all kranglingen og sånt og prøvde å løse det ... Vi snakket om alt vi ikke likte og sånt ... vi har ikke møter eller noe sånt noe, men hvis det er noe, så snakker vi om det.

Disse utsagnene er eksempler på hvordan elevene både identifiserte utfordringer og at disse blant annet var knyttet til organisering og gruppestørrelse, og hvordan de selv opplevde at utfordringen kunne løses gjennom dialog og medvirkning.

Et slående funn i Tett på-skolene er diskrepansen mellom lærernes og elevenes forståelse av og kommunikasjon om inkludering og utenforskap som sentrale temaer i skolehverdagen. Mens lærerne mente at de fokuserte på inkludering, oppfattet elevene at dette i liten grad var problematisert i undervisningen. Poenget illustreres godt av en elev som uttalte at inkludering primært var noe som ble problematisert da de var yngre: «Ikke på lenge, men gjorde det før, ja.» Andre elever viste til enkeltstående timer hvor de snakket om mobbing, mens de fleste mente at dette i mindre grad hadde vært tematisert i undervisningssammenheng: «En time hvor vi snakket om følelser og hvordan vi har det på skolen ... greit å si fra om du stoler på de rundt deg ... lærer, venner.» «Har ikke snakka i klassen om mobbing, men har vært hos helsesøster, og da spør hun.»

Ut fra elevenes beskrivelser finner vi et tydelig sprik mellom gode intensjoner og tiltak fra skolens side for å fasilitere et inkluderende skolemiljø og elevenes opplevelse av inkludering i skolehverdagen. Dette kom til uttrykk både gjennom elevenes beskrivelser av forebyggende og systemiske tiltak som hva man snakker om i undervisningen, og gjennom tiltak som benyttes i etterkant av at konflikter og hendelser oppstår.

Elevmedvirkning og skoledemokrati i skolen

Forbausende få av elevene vi snakket med, opplevde en høy grad av reell elevmedvirkning i skolen. Dette kommer særlig frem i aktiviteter tilknyttet organiseringen av undervisningen. Utover deltagelse i sosiale fellesskap i skolen fremhevet elevene betydningen av å få medvirke, uttale seg og delta aktivt i utformingen av sitt eget skoletilbud. Enkelte elever opplevde fra tid til annen å få velge mellom ulike aktiviteter som lesing eller arbeidstime eller å komme med innspill til aktiviteter i kroppsøving. Likevel opplevde de fleste at lærerne tok beslutninger uten å ta elevenes innspill på alvor: «som regel så er det at ...

lærerne er dårlige til å høre på oss. For eksempel når jeg sier et forslag, sier de nei, det er jeg som bestemmer.»

Generelt opplevde elevene vi intervjuet, liten reell innflytelse på tilrettelegging i fag og organisering av undervisningen. I tillegg til at gruppedeling og å bli tatt ut av klasserommet ofte skjedde uten at elevene ble hørt og involvert, var det en rød tråd i intervjuene at de opplevde å ikke være godt nok involvert og informert om sitt eget opplæringstilbud.

Funnene fra elevintervjuene samsvarer med resultater fra elevundersøkelsen (2024). På spørsmål om elevdemokrati og medvirkning fant man lavest skår på elevenes opplevelse av å kunne foreslå ulike arbeidsformer i fagene. Ifølge Smedsvik og Wendelborg (2025) kan dette tyde på at mange elever opplever begrenset innflytelse på undervisningen og hvordan skolearbeidet organiseres.

Elevmedvirkning handler ikke bare om elevenes stemmer, men om hvordan skolen ivaretar elevenes stemmer i lys av skolens og lærernes profesjonelle ansvar. For lærernes del inngår det både å ivareta et formelt og pedagogisk ansvar for planlegging og gjennomføring av undervisningen og å balansere mellom individuelle ønsker og behov. I tillegg kommer en avveining mellom faglige mål, fellesskapets behov og juridiske rammer (jf. kapittel 1). En profesjonell balanse innebærer derfor ikke å overlate styring og beslutninger til elevene, men å utvikle strukturer for medvirkning der elevstemmer faktisk inngår i vurderingsgrunnlaget for pedagogiske beslutninger. Gjennom tydelig kommunikasjon, rom for dialog og involvering i avgrensede vurderinger og beslutninger kan lærerne ivareta sitt ansvar samtidig som elevene i større grad opplever medvirkning som meningsfullt og reelt. At elevene selv opplever lite reell innflytelse på sin egen skolehverdag, illustrerer ikke bare en maktmessig skjevhet i forhold til lærerne, men også utfordringen med å få til en kommunikasjon basert på en omforent forståelse i vurderingsgrunnlaget for pedagogiske beslutninger. At elevene i denne sammenhengen bare opplever å bli delvis inkludert, kan svekke opplevelsen av å bli tatt på alvor som aktive deltagere i sin egen læring.

Skoledemokrati og elevråd – en arena for medvirkning og innflytelse

Skoledemokrati handler om å bli hørt og å ha reell innflytelse på sin egen skolehverdag. Elevmedvirkning er en del av skolens inkluderende praksis, hvor elever får mulighet til å delta i beslutninger som angår undervisningen og skolemiljøet. Reell medvirkning i skolen handler med andre ord ikke bare om å

bli lyttet til i spørsmål som gjelder den enkeltes opplæring, men også om å få mulighet til å påvirke på et mer systemisk nivå gjennom skoledemokratiet. Dette omfatter å kunne uttale seg om undervisningsformer og fagvalg, eksempelvis via elevråd. I Tett på-skolene var elevråd kjent blant elevene. Flere av de vi intervjuet, var også selv aktive som elevrådsrepresentanter. Til tross for god kjennskap blant elevene til elevråd som organ var flere av dem skeptiske til hvor reell innflytelse de faktisk hadde: «vi har jo sånn elevråd ... der de liksom ... kan være med å bestemme.» Elever som selv satt i elevrådet, opplever ikke uventet å ha en bedre mulighet til innflytelse og medvirkning enn sine medelever: «Vi som er i elevrådet er med på å bestemme mer.» Saker som ble tatt opp i elevråd, dreide seg ofte om skolens utearealer og anskaffelse av utstyr til skolegården og friminuttene: «Ja vi har jo sånn elevrådet og da tar de flertallet – som at vi skulle få baseballbane og sånt.»

Det finnes i dag ingen lovfestet rett til klassens time. Likevel var det satt av tid i skolene der elevene kunne diskutere saker som angikk klassen og skolen. Til tross for dette var de fleste elevene i liten grad kjent med klassens time: «Nei, det har vi absolutt ikke, det er elevrådet.» Informasjon fra elevene tyder på at de forsto intensjonene bak elevrådet, men at de samtidig ikke opplevde det som en arena for reell innflytelse. Medvirkning via elevråd var i hovedsak knyttet til skolens utemiljø. Funnene fra intervjuene samsvarer med funn i spørreundersøkelsen til elevene hvor medvirkning skårer lavest av seks læringsmiljøvariabler (jf. kapittel 4).

Elevmedvirkning er en demokratisk prosess som handler om rett til deltagelse, ikke rett til å bestemme. Dette forutsetter at elevenes stemmer blir hørt, vurdert og fulgt opp på en tydelig måte. Funn fra elevintervjuene i Tett på-skolene peker på et uforløst potensial i å bruke elevinformasjon mer systematisk og å utvikle strukturer som sikrer at elevstemmer inngår i skolens beslutningsprosesser, noe som kan styrke både kvaliteten på medvirkning og skolens demokratiske prosesser. Elevintervjuene viser at medvirkning i Tett på-skolene i hovedsak foregikk gjennom formelle arenaer med opplevelse av begrenset reell innflytelse. Elevrådet var kjent, men ble opplevd å ha begrenset betydning for undervisning og læringsmiljø. Dette står i kontrast til LK20, *Overordnet del*, som understreker at elevene skal få erfare demokrati i praksis, og kunne påvirke sin egen læring (Utdanningsdirektoratet, 2017).

Funnene våre viser at skolene i større grad kunne tydeliggjort elevdemokratiet og involvert elever i konkrete vurderinger som påvirket deres skolehverdag. Dette synliggjør et gap mellom skolens intensjon om elevmedvirkning og elevmedvirkning i praksis. Det var opprettet strukturer og arena for

elevmedvirkning, men dette fungerte bare delvis som rammebetingelser for elevinnflytelse i undervisning og skolens arbeid med læringsmiljø.

Avslutning

Intervjuene med elevene gir verdifull informasjon om elevenes erfaringer og innsikt i hva som skal til for å skape et inkluderende skolemiljø, med utgangspunkt i Tett på-skolene. En praksisnær tilnærming til inkludering åpner opp for å studere hvor utfordringene ligger, hvordan utfordringene kan forebygges og håndteres, og hvordan man kan sikre elevenes stemme i utformingen av deres eget skoletilbud og elevdemokratiet. Denne tilnærmingen til et inkluderende skolemiljø mener vi er viktig å ta med seg inn i videre utvikling av praksisnære arbeidsformer for skolen og i skolens samarbeid med en praksisnær PP-tjeneste. Elevenes opplevelse av et inkluderende faglig fellesskap varierer avhengig av hvordan undervisningen tilrettelegges og organiseres. Mange av elevene vi har intervjuet, etterlyser mer samarbeid og variasjon i skolehverdagen. Her kommer det også frem at skolens organisatoriske utforming og pedagogiske profil har betydning for elevenes deltagelse og opplevelse av fellesskap og tilhørighet. Dette kan blant annet ses i lys av elevenes opplevelse av mangel på samarbeid, tilgang til støtte i undervisningen samt skolens praksis med opplæring og undervisning utenfor elevfellesskapet.

Flere av elevene i vår studie har et ønske om en mer variert, aktiv og inkluderende skoledag og foreslår tiltak som stasjonsundervisning og mer samarbeid i oppgaveløsning. Når dette er sagt, opplever de fleste elevene skolen som et trygt sted å være der de aller fleste har tilgang til og er inkludert i det sosiale fellesskapet (jf. også kapittel 4), selv om det er verdt å huske at elever med ekstra behov opplever dette annerledes. På skolen møter elevene venner og deltar i sosiale aktiviteter. Samtidig peker elevene på utfordringer med utenforskap, erting og mobbing. Elevene i Tett på-skolene opplever gjennomgående en lav grad av medvirkning og aktiv deltagelse i sitt eget skoletilbud. Ut ifra elevenes perspektiv ser det ut til å eksistere et uforløst potensial i arbeidet med et inkluderende skolemiljø.

Elevenes medvirkning er en grunnleggende verdi i Tett på-modellen. Ved å inkludere elevenes stemmer, erfaringer og perspektiver i det forebyggende arbeidet ligger det en antagelse om å kunne øke skolens mulighet for å lykkes med å skape et inkluderende, trygt og godt skolemiljø. Samtidig fremkommer det også at elevstemmen ikke nødvendigvis er entydig inkluderende, men en miks av inkludering og ekskludering i hvordan man opplever seg selv og andre i elevfellesskapet.

Elevenes opplevelse av fravær av inkludering og lav tro på at voksne kan utgjøre en forskjell, peker mot at skolene bør legge innsatsen mot høyere grad av involvering av elevene og et tydeligere søkelys på kollektivt arbeid med skolemiljø og inkludering. Som lærer i skolen må man stadig balansere mellom ulike prioriteringer av ulik art. Dette innebærer at til tross for en undervisningskultur hvor man langt på vei søker å involvere elevgruppen, vil lærerne til enhver tid stå i spennet mellom å ivareta den enkelte elevens ønsker og å ta beslutninger på vegne av hele elevgruppen. Utover dette skal lovmessige krav ivaretas og overholdes. Dette innebærer at det kan oppstå et gap mellom handlingsrommet til læreren og elevenes behov og ønsker. Informasjon og en åpen dialog om hva det å medvirke innebærer, vil være av avgjørende karakter for å gi elevene en opplevelse av faktisk deltagelse i disse prosessene.

Spriket mellom det som kommer frem i skolenes og lærernes forståelse av inkludering, og elevenes opplevelse er ikke bare slående i denne studien, men også en påminnelse om grunnleggende utfordringer i skolesammenheng. Skolen som organisasjon har ikke bare ett mål, men mange, og i visse tilfeller motstridende, der inkluderingsoppdraget konkurrerer med andre samfunnsoppdrag. Selv om elevene sitter igjen med en følelse av å ikke være hørt og reelt delaktige i organisatoriske beslutningsprosesser, er de til gjengjeld desto mer delaktige og direkte involverte i elevfellesskap og relasjonsbygging og i bygging av skolekultur. Dette står i kontrast til det som organiseres av skolen som organisasjon. Elevkultur kan formes, men bare delvis styres, noe som også kommer til uttrykk i elevenes solidaritet og motstand mot å la de voksne alltid ha siste ord i regulering av konflikter mellom elevene. Utfordringen fra skolens side er å finne en balanse mellom det den representerer som organisasjon og institusjon, og myndiggjøring av elevene, uten at dette resulterer i uønsket eksklusjon av elever som er i risiko for å bli ekskludert og marginalisert, uansett om dette er knyttet til det faglige eller det sosiale.

Elevene i møte med systemendringer

Funnene fra de tre kapitlene i del 2 belyser elevenes inkludering gjennom både spørreskjema, registerdata og elevenes egne erfaringer. Resultatene gir oss et bilde der endringer på systemnivå ikke umiddelbart samsvarer med endringer i elevenes opplevelse av skolehverdagen.

Registerdataene i kapittel 5 viser at omfanget av spesialundervisning i Trondheim reduseres, og at flere elever formelt sett får hjelp innenfor den ordinære klassen. Samtidig viser spørreskjemaanalysene i kapittel 4 at elevenes opplevelse av læringsmiljø, trivsel og tilhørighet er stabil over tid. Intervjuene

i kapittel 6 utdyper dette ved å vise at elevene forstår inkludering primært som et sosialt fenomen knyttet til vennskap og friminutter. Dette er områder som i liten grad treffes direkte av administrative endringer i vedtakspraksis eller formell organisering, slik Tett på har som utgangspunkt og virkemiddel.

Analysene i kapittel 4 viste at lærere i Tett på-skolene vurderer at flere elever har behov for tilrettelegging, og at sannsynligheten for å bli undervist i små grupper øker for disse elevene. Dette samsvarer med funnene i kapittel 5, som viste at nedgangen i spesialundervisning var mindre tydelig i Tett på-bydelene enn ellers i kommunen. Elevintervjuene i dette kapittelet bekrefter at en slik organisering oppleves som tveetydig. Elevene beskriver at det å bli tatt ut fra klassen kan gi nødvendig arbeidsro, men samtidig er det sosialt stigmatiserende. Når elevene i intervjuene etterlyser mer variasjon og samarbeid i selve klasserommet, peker de på behovet for en undervisning som er inkluderende i sin form, ikke bare gjennom fysisk plassering.

En gjennomgående observasjon i materialet er fraværet av elevenes medvirkning i utformingen av tilbudet. Kapittel 4 viste at medvirkning skåret lavest av alle læringsmiljøfaktorer, og intervjuene i kapittel 6 bekrefter at elevene opplever liten reell innflytelse på egen læringssituasjon, til tross for formelle organer som elevråd. Ut fra disse resultatene ser det ut til at Tett på har endret strukturer rundt eleven gjennom styrket samarbeid mellom voksne og muligens endrede rutiner for henvisning, mens elevenes opplevelse av involvering forblir uforløst.

Funnene i de tre kapitlene i del 2 indikerer samlet sett at Tett på har bidratt til å skjerpe det profesjonelle blikket for elevenes behov. Samtidig viser intervjuene at oversettelsen av dette blikket til en praksis elevene selv opplever som meningsfull og inkluderende, gjenstår. Gapet mellom lærernes begrepsbruk om inkludering og elevenes hverdagserfaringer tyder på at arbeidet med et inkluderende fellesskap krever mer enn organisatoriske grep; det forutsetter også en pedagogisk praksis der elevene i større grad inviteres inn som medskapere. Dette er et betydningsfullt resultat i Tett på i seg selv.

I bokas neste del vendes blikket fra elevene til de voksne. Der undersøker vi hvordan ansatte i PPT, skoler og barnehager har arbeidet for å skape de endringene som er beskrevet så langt, og hvilke organisatoriske prosesser og rutiner som ligger bak tallene og elevenes fortellinger.

Del 3

7. PPTs rolle og erfaringer i Tett på

Innledning

Mens forrige del av boka (kapittel 4, 5 og 6) løftet frem elevenes opplevelse av inkludering, vender vi i del 3 (kapittel 7 til 10) blikket mot de voksne og systemet rundt barnet. Endring for elevene forutsetter endring i de profesjonelles praksis. I de kommende kapitlene undersøker vi derfor hvordan Tett på har påvirket organisering, samarbeid og profesjonsutøvelse. Vi starter denne delen med å gå i dybden på PP-tjenestens rolle og erfaringer i dette kapitlet, før vi i kapittel 8 ser samspillet fra barnehage- og skoleansattes ståsted. Videre analyserer vi endringene gjennom styringsdata i kapittel 9, og vi løfter blikket mot de organisatoriske rammene i kapittel 10. Samlet belyser denne delen hvordan intensjonene om tettere samarbeid oversettes til en profesjonell hverdag, og hvordan nye kompetansefellesskap formes i møtet mellom ulike fagtradisjoner.

Å jobbe innenfor rammen av Tett på-modellen innebærer betydelige endringer i hvordan PP-tjenesten utøver sitt mandat ute i barnehager og skoler. Det overordnede grepet for å oppnå dette har vært å bringe PP-tjenestens kompetanse tettere på barnehager, skoler og de ansatte som jobber der, og å gjøre kompetansen mer tydelig og kjent, det vi i kapittel 2 har kalt å «avmystifisere» PP-tjenesten i Tett på-modellen. Selv om modellen legger rammer for dette arbeidet, er uansett utformingen av det konkrete samarbeidet mellom PPT og enhetene noe som må utvikles i praksis. Arbeidsmetodene i modellen legger til rette for en endring i roller og mandat mellom PP-tjenesten, barnehager og skoler, men måten det gjøres på, vil variere avhengig av den etablerte organisasjonsstrukturen, organisasjonskulturen, profesjonene og de ansatte som arbeider i dette feltet (jf. kapittel 1).

Spørsmål som da blir viktige, er hvordan former for samarbeid mellom PPT, barnehager og skoler utvikles når støttesystemet organiseres mer praksisnært, hvordan profesjonelle roller, ansvar og definisjonsmakt påvirkes når PPT kommer tettere på praksisfeltet, og hvordan organisering og utnyttelse av kompetanse endres, også i lys av balansen mellom individ- og systemrettet arbeid.

Tett på-modellen legger føringer på rollene og arbeidet til ansatte i PP-tjenesten. Vi er særlig opptatt av om Tett på har bidratt til økt klarhet i

rollefordelinger, forventninger og samarbeid mellom ansatte i PPT og ansatte i barnehager og skoler, men også arbeidet innad i PPT. Et sentralt tema i kapittelet er grenseoppgangene mellom PP-tjenesten og barnehager og skoler. Hvem har ansvar for hva, når og hvordan? Hvordan påvirker dette mandatet og jurisdiksjonen i samarbeidet ute i praksis? I kapittelet forsøker vi å belyse de organisatoriske og praktiske erfaringene som følger av et styrket og mer kontinuerlig nærvær fra PPT i barnehager og skoler.

PP-tjenesten har tradisjonelt vært en tjeneste plassert utenfor barnehager og skoler som har balansert mellom arbeid på system- og individnivå. På grunn av utfordringer med prioriteringer, der hensyn til barns og elevers rettssikkerhet ofte har gått foran systemarbeidet i tjenesten, har PP-tjenesten i Norge tradisjonelt hatt rollen som en portvakt i velferdsstaten som gjennom sin faglige skjønnsutøvelse skal gi tilgang til goder, heller enn å være en aktiv aktør i det pedagogiske utviklingsarbeidet i barnehager og skoler (en rolle de har til felles med andre profesjoner, se Terum, 2003). Å føre kompetansen nærmere barn og elever er både et viktig mål i Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – inkluderende praksis i barnehage, skole og SFO* og fremgår av opplæringsloven (2023) § 11-13, som beskriver mandatet til PPT.

Med en tydeliggjøring av tjenestens mandat i det forebyggende arbeidet følger imidlertid endrede forventninger til roller, rolleforståelse, samarbeid og ansvarsdeling for PP-tjenesten og for barnehagene og skolenes del.

I Tett på-modellen flyttes mer av PP-tjenestens vurderinger nærmere barnehager og skolars praksis. Dette utvider skjønnsrommet og behovet for nødvendige valg når mål og ressurser ikke nødvendigvis trekker i samme retning. Nærhet gir bedre informasjon, men også mer synlighet i prioriteringene overfor ledelse, lærere og foreldre. Profesjonell dømmekraft blir derfor både et faglig og et etisk arbeid, men også flyttet inn i et utvidet skjønnsrom med flere aktører og stemmer. Samtidig som dette potensielt kan bidra til og berike de PP-ansattes nytte og legitimitet, kan det for andre ses som noe som undergraver profesjonens ekspertstatus. Over tid finner vi eksempler i vårt materiale der PP-ansatte enten ser på Tett på som en profesjonell berikelse eller som en trussel som svekker profesjonell kompetanse og forankring i profesjonsfelleskap.

Teoretisk utgangspunkt

I Tett på-prosjektet har PP-ansatte hatt en nøkkelrolle i utviklingen av nye arbeidsformer mellom barnehager, skoler og det kommunale støttesystemet. De har tradisjonelt representert et profesjonelt mellomnivå tett på praksisfeltet

som er forankret i kommunens styringsstruktur og lovpålagte forvaltningsansvar. Nettopp denne plasseringen gjør rådgiverrollen særlig interessant. Som vi var inne på i kapittel 1, utgjør PP-rådgiverrollen et grensepunkt mellom politikk og praksis, mellom styring og profesjon og mellom individrettede og kollektive oppgaver. Lipsky (2010) beskriver velferdsstatens frontlinjefilosofier som «bakkebyråkrater», altså de som i praksis omsetter politikk i møte med medborgerne til handling.

Formelt er PPT satt til å forvalte lovverk og byråkratiske retningslinjer; for eksempel styrer de tilgangen til individuelt tilpasset opplæring i skolen (ITO, tidligere kalt spesialundervisning) gjennom sine sakkyndige vurderinger og anbefalinger i disse. Samtidig har de ansatte i PP-tjenesten et mandat til å utvise høy grad av skjønn i ulike saker. Det er nettopp denne dobbeltheten mellom å ivareta byråkratrollen og det profesjonelle blikket i møte med brukere som kjennetegner «bakkebyråkraten» som delvis organisasjon, delvis medmenneske i møte med ulike typer av brukere (Ahrne, 1989).

Abbott (1988) peker på at profesjoner alltid må forhandle om sin jurisdiksjon, sitt faglige domene, i møte med andre yrkesgrupper og institusjoner. Jurisdiksjon er ikke fastlagt en gang for alle, men formes i praksis gjennom samarbeid, konflikt og forhandlinger. For PP-tjenesten blir dette tydelig i Tett på-arbeidet, hvor de PP-ansatte beveger seg fra tradisjonell sakkyndig virksomhet mot mer kollektivt orientert samarbeid og rådgivning.

Samtidig som profesjongrensene forhandles, er de også arenaer for læring. De PP-ansatte, lærere og barnehagelærere kan forstås som deltakere i et felles praksisfellesskap (Lave & Wenger, 1991) der kunnskap utvikles i handling og i samspill.

Kort oppsummert kan de PP-ansattes erfaringer forstås i lys av tre parallelle prosesser i Tett på som arbeidsform:

- De utøver sitt faglige skjønn i et krysspress mellom politikk og profesjon (jf. Lipsky, 2010).
- De forhandler om profesjonelle grenser og ansvar (Abbott, 1988).
- De deltar i praksisfellesskap der kunnskap skapes og deles (Lave & Wenger, 1991).

Samlet sett gir disse tre vinklingene oss et rammeverk for å forstå hvordan rådgiverrollen har blitt endret i et politisk felt i bevegelse. I dette kapittelet brukes dette tredelte blikket til å belyse hvordan de PP-ansatte selv beskriver endringene i sin arbeidshverdag, hva de opplever at ny organisering har gjort

mulig, og hvilke spenninger som fortsatt preger samarbeidet med skolene og barnehagene.

Datagrunnlag

Som beskrevet i kapittel 3 bygger analysene på intervjuer med ansatte i PPT. For en fyldigere redegjørelse av datainnsamling og analyseprosessen, se dette kapittelet.

Tilstedeværelse i barnehager og skoler – justering av mandat

Som det fremgår av tidligere kapitler, er fast tilstedeværelse fra PP-tjenesten i barnehager og skoler, minimum 20 prosent, et viktig grep i Tett på-modellen. Kravet om tilstedeværelse innebærer at ansatte i PPT beveger seg ut av kontorene og inn i det daglige arbeidet til ansatte i barnehager og skoler som en integrert samarbeidspartner, og ikke bare som en ekstern støttespiller. Denne forskyvningen fra «utenfor enheten» til «på enheten» medfører en rekke organisatoriske og praktiske utfordringer. For det første stilles det nye krav til hvordan PP-tjenesten organiserer sin egen tid og kapasitet. Tilstedeværelsen må planlegges og koordineres i samspill med ansatte i barnehager og skoler innenfor rammene av Tett på-modellen og samtidig treffe lokale behov. Dette fordrer en avklaring og enighet i samarbeidsformer, strukturer og hva man fyller tilstedeværelsestida med. I kapittel 2 diskuterte vi ulike varianter av å kunne være Tett på i form av tilstedeværelse og i form av ulike modeller for hvordan man porsjonerer ut tidsbruken som dukket opp i utviklingsfasen. I prosjektperioden og i arbeidet som foregikk under arbeidet med selve Tett på-modellen i fase 2, dukket det opp enda flere spørsmål: Hva betyr det å «være til stede»? Er det deltakelse i møter, observasjon, støtte til ansatte eller direkte arbeid med barn og elever? Og hvem definerer innholdet i denne tilstedeværelsen? Er det PP-tjenesten selv, ledelsen i barnehager og skoler, eller utvikles det i et felles samarbeid?

Krav om jevnlig nærvær flytter beslutninger nærmere praksisfeltet. Dette kan gi bedre lokal tilpasning, men også større variasjon mellom enheter. For PP-tjenestens del øker kravet om økt tilstedeværelse ute på enhetene behov for en felles kalibrering internt i PP-tjenesten. Her er det også kritisk å skape seg et faglig rom for diskusjon og refleksjon i kompetansefellesskapet de dagene man er samlet. I praksis utfordrer normen om fast tilstedeværelse av PPT ute

på enhetene etablerte samarbeidsformer og rolleforståelser. Noen steder kan PP-ansattes nærvær oppleves som en ressurs og gi rom for tettere dialog og tidlig innsats. Andre steder kan det oppstå uklarhet om hvem som har ansvar for hva, særlig når det gjelder grenseoppganger mellom systemnivå og individoppfølging.

I den nye opplæringsloven (2023) som ble iverksatt høsten 2024, kom det en tydeligere presisering og vekting av PP-tjenestens mandat i det forebyggende arbeidet i skolene. Føringerne i den nye opplæringsloven er i tråd med arbeidsmetodene i Tett på-modellen, hvor PP-tjenesten skal balansere og prioritere likt mellom arbeid på individ- og systemnivå. Selv om opplæringsloven omhandler skoler og ikke barnehager, vil man kunne anta at internt i PP-tjenesten vil føringer og praksiser som utvikler seg og oppstår mellom skolene og PP-tjenesten, også ha en overføringsverdi inn i samarbeidet mellom barnehager og PP-tjenesten.

Profesjonsfelleskap under press – konsekvenser av «nye» oppgaver og økt tilstedeværelse ute i barnehager og skoler

Innføringen av Tett på-modellen har som en grunnplanke å øke PPTs fysiske tilstedeværelse i barnehager og skoler. Spesielt gjelder dette for barnehagene og skolene i Steinkjer og Trondheim kommune. Dette har styrket PP-tjenestens samarbeid med barnehagene og skolene, men samtidig skapt nye utfordringer internt i PP-tjenesten. Når de PP-ansatte tilbringer mer tid utenfor sin egen arbeidsplass, reduseres tiden de har til rådighet for å møtes og drøfte faglige problemstillinger med kollegaer. Flere ansatte beskriver et stort arbeidspress og en opplevelse av å stå alene i krevende saker.

Jeg tenker i hvert fall at det er stor trygghet i å være to og ha en makker ... det betyr jo ... at vi kjenner barnehagen og kanskje møtes på slutten av dagen eller spiser sammen, og at du får felles innsikt, og så ser man kanskje litt forskjellig, der vi utfyller vi hverandre. Det er veldig trygt å ha denne toeren, da (rådgiver PPT).

For å motvirke utfordringen knyttet til mindre tid til faglige diskusjoner med kollegaer har enkelte PP-tjenester etablert «innedager», der ansatte samles på kontoret for å ivareta profesjonsfelleskapet og sikre faglig støtte og refleksjon. Her finner vi en uttalt tanke fra de PP-ansattes side om å opprettholde gjensidig engasjement, felles virksomhet og delt repertoar.

Å arbeide i pakt med Tett på-modellen innebærer mer enn fysisk tilstedeværelse. Det handler også om å utvikle rammer og strategier for samarbeid og samhandling. En viktig forutsetning for at nye samarbeidsformer skal oppstå, er trygghet i relasjonen mellom de ansatte i barnehager og skoler og ansatte i PP-tjenesten. Dette understreker viktigheten av å bli kjent med hverandres mandat, myndighet, oppdrag og kompetanse samt å utvikle trygge samarbeidsrammer med rom for åpen dialog og meningsutveksling. For å lykkes med dette vektlegger både PP-ansatte og pedagogene vi har intervjuet, betydningen av å være til stede i pauserom, delta i uformelle samtaler og bli en del av det sosiale og faglige fellesskapet i barnehagene og skolene. Dette er også viktige betingelser for å utvikle og å bygge relasjoner og etablere tillit.

For at de PP-ansattes tilstedeværelse ute i barnehager og skoler skal oppleves som verdifull og legitim, må tjenesten bringe med seg noe nytt og relevant inn i enhetenes praksis. Et viktig premiss er her at PPT tilfører kompetanse, perspektiver og støtte som barnehagene og skolene selv ikke har, eller som bekrefter og styrker deres vurderinger og pedagogiske praksis. Å skape tillit og trygghet som fører til samhandling, tar tid, men som en PP-ansatt sier: «Når man først har kommet i posisjon og startet med ting, så sprer det seg litt... plutselig kommer leder av FAU og spør om vi kan komme å snakke.»

For at samarbeidet skal fungere ute på enhetene, ligger det en forventning om at PPT ikke bare er en ekstern ekspert, men en aktør som inngår i det lokale profesjonsfellesskapet. Her ser vi et eksempel på en hybrid profesjonell tilnærming (Noordegraaf, 2015), der ansatte i PPT både ivaretar sin faglige autonomi og deltar aktivt i praksisfellesskapet i barnehager og skoler. Når mandater og myndighetsområder i PP-tjenesten endres og justeres, utfordres også den eksisterende kompetansen i tjenesten. Nye oppgaver krever at ansatte i PPT utvikler ferdigheter som strekker seg ut over et tradisjonelt individrettet arbeid og sakkyndig vurdering, og inn i et mer systemrettet og tettere samarbeid. Dette stiller krav til kontinuerlig kompetanseutvikling og profesjonell omstilling. Nye oppgaver, økt grad av tilstedeværelse ute i barnehager og skoler samt mindre tid i det faglige fellesskapet internt i PP-tjenesten kan utfordre både den faglige tryggheten og den profesjonelle identiteten. Å møte disse utfordringene krever en bevisst satsing på kompetanseutvikling, refleksjon og støtte internt i tjenesten. Dette gjelder både i det å ha kollegiale møteplasser og strukturer som fremmer faglig fellesskap.

Ansatte i PP-tjenesten peker både på behovet for å styrke den eksisterende kompetansen og å tilføre ny kompetanse. Samtidig er det tydelig at kompetansen internt i PP-tjenesten er sammensatt og varierende fra eksempelvis spesialistkompetanse i psykologi eller logopedi til mer generell spesialpedagogisk

kompetanse og rådgivningskompetanse. Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) viser at cirka 70 prosent av ansatte i PP-tjenesten har utdanning i spesialpedagogikk og pedagogikk og cirka 10 prosent i psykologi. Litt i underkant av 20 prosent har annen utdanningsbakgrunn.

Når ansatte i PPT skal arbeide på nye måter, krever det mer enn formell kompetanse og studiepoeng. Her ligger det også en forventning om at disse innehar organisasjonsforståelse, fagkunnskap i det spesialpedagogiske feltet samt en innsikt i hvordan barnehager og skoler fungerer. Erfaringene fra ansatte i PP-tjenesten i våre tre kommuner viser betydelige variasjoner både internt i tjenestene og mellom kommunene når det gjelder hvilken kompetanse som etterspørres og faktisk finnes i møte med barnehager og skoler. Noen PP-ansatte hadde allerede erfaring med system- og organisasjonsutvikling og var dermed godt forberedt på å jobbe etter Tett på-modellen. Andre opplevde dette som en ny og krevende oppgave og etterlyste en tydelig satsing på kompetanseutvikling i tjenesten.

Et sentralt poeng her er fraværet av kobling til kommunens kompetansestrategi, selv om det også var en av forutsetningene i Tett på-modellen slik den ble utviklet i en tidlig fase (se kapittel 2). Det kommer også frem at blant annet kompetansen til den enkelte ansatte i PPT legger sterke føringer for hvordan samarbeidsformene mellom PP-tjenesten og barnehager og skoler utviklet seg. Dette går vi nærmere inn på i neste avsnitt.

Kompetanse og utvikling av praksis

Utøvelsen av PP-tjenestens arbeid i barnehager og skoler varierer betydelig, både mellom den enkelte ansatte og mellom de tre kommunene vi har studert. Noen PP-ansatte har gått inn i direkte arbeid med enkeltbarn, mens andre har arbeidet systemorientert på avdelinger og trinn. Enkelte har videreført en mer tradisjonell praksis preget av kartlegging, observasjoner og møtevirksomhet knyttet til individuelle saker, men flyttet praksisen fra PP-kontorene og ut i barnehager og skoler.

Allerede i en innledende fase av vår studie så vi hvordan ny kompetanse i Trondheim kommune ble etterspurt av ansatte i PP-tjenesten parallelt med endring og dreining av arbeidsoppgaver i PPT (Caspersen et al., 2024). I de to andre kommunene var dette i mindre grad et problem; det var mer tale om flytende overganger mellom gammel og ny praksis. Disse variasjonene kan ikke utelukkende forklares med ulik kompetanse hos den enkelte PP-ansatte. Det henger også sammen med utgangspunktet i de ulike kommunene og hvordan Tett på som prosjekt ble organisert og forankret i den enkelte kommunen. I

Steinkjer kommune har prosjektet primært vært et sideprosjekt, drevet av et begrenset antall rådgivere i samarbeid med to barnehager og to skoler. I denne kommunen har Tett på langt på vei vært et spesialpedagogisk samarbeid der barnehager og skoler har hatt et begrenset eierskap til prosjektet og arbeidsmåtene modellen legger opp til. Her har PP-tjenesten også i begrenset grad fått en annen rolle enn den tradisjonelle sakkyndige rådgiverrollen. I kontrast til Steinkjer finner vi tydeligere integrering av Tett på-modellen i hele tjenesten i både Trondheim og i Aurskog-Høland. I de to sistnevnte kommunene har det vært en mer omforent forståelse og en mer systematisk tilnærming blant de PP-ansatte internt i tjenesten og i samarbeidet med barnehager og skoler. I sum har dette bidratt til en mer likeartet praksis blant ansatte i PPT i disse kommunene. Samarbeidet i disse to kommunene har også utviklet seg underveis i prosjektet med tettere koblinger mellom ulike nivåer og enheter innad i respektive kommuner og på tvers av tjenesteområder.

Grenseoppganger og jurisdiksjon

Å føre PP-tjenesten tettere på barnehager og skoler krever en tydeliggjøring av hvem som har ansvar, hvor mandatet ligger, og hvordan samarbeidet i praksis skal organiseres.

Mandat og ansvarsfordeling

I Tett på-modellen arbeider ikke PP-ansatte bare «utenfor enheten», men aktivt «på enheten». Denne tilstedeværelsen får både organisatoriske og praktiske konsekvenser for hvordan ansatte i PPT organiserer arbeidsdagen sin. Hvilke oppgaver som hører inn under «tilstedeværelse», og om det er PP-tjenesten alene eller et samarbeid med barnehagene og skolene som skal normere kravet på tilstedeværelse, er åpenbart viktig, særlig hvis roller, mandat og ansvar ikke er avklart mellom partene.

Uklare roller skaper en rekke dilemmaer for de PPT-ansatte. Tidsbruk må prioriteres, og noen oppgaver kan standardiseres, mens andre oppgaver krever en dypere involvering. I praksis oppstår det ofte lokale arbeidsdelinger som alle kjenner, men som ikke er nedskrevet. Lipsky (2010) beskriver dette som hverdagslige tilpasninger, mens Abbott (1988) viser hvordan slike ordninger samtidig former og utfordrer profesjonelle grenser. Innsikter som dette fra Lipsky og Abbott er viktige for å forstå utfordringer som ligger i endringer av roller og profesjongrenser.

Endring eller justering i PPTs mandat

I en av våre kommuner hvor de har flere års erfaring med å arbeide tett på barnehager og skoler, viser en leder i PP-tjenesten til at Tett på-prosjektet og den nye opplæringsloven har gitt dem et økt mandat og handlingsrom knyttet til tidlig innsats:

Men det er jo helt i tråd med ny opplæringslov at de skal gjøre seg kjent med elevene før de finner ut hva som skal til for at de får tilfredsstillende utbytte ... det har vært veldig mye bedre i år enn det har vært før.

Vektlegging av forebygging og tidlig innsats kan redusere henvisninger, men endrer også tidslinja i saksbehandlingsskjeden. Sitatet over viser hvordan de i denne kommunen har utviklet praksis som gjør at de finner løsninger for støtte og tiltak i de ordinære tilbudene uten å måtte ty til sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. Mer arbeid skjer tidlig og før vedtak. Dette samsvarer med Lipskys (2010) poeng om at ressursfordeling og prioriteringer i førstelinja bestemmer hvem som faktisk får tjenester. For at tidlig innsats skal fungere, må vurderingene holde høy kvalitet, og lærere og foreldre må oppleve arbeidet som forpliktende.

PP-tjenestens mandat spenner vidt, noe som ikke bare fremkommer i lov, men som kommer tydelig frem i de tre kommunene i vår studie. Ved å bringe PP-tjenesten tettere på barnehagene og skolene har vi hatt en arbeidshypotese om at forebygging og tidlig innsats reduserer behovet for henvisning til PP-tjenesten for sakkyndig vurdering. I et senere kapittel ser vi også hvordan saker av typen «tidlig innsats personsak» har økt i Trondheim. Her ser vi også en klar reduksjon i henvisninger for sakkyndig vurdering til PP-tjenesten etter opplæringsloven (2023) § 11-6 om individuelt tilrettelagt opplæring. Dette indikerer en økt innsats i det forebyggende arbeidet og tidlig innsats og at barn og elever får hjelp og støtte uten at det nødvendigvis foreligger enkeltvedtak.

Samarbeid og involvering av de det gjelder

Et av målene i Tett på er å gjøre PP-tjenesten mer synlig og tilgjengelig for barn, elever og foreldre. I eksempelet under ser vi blant annet hvordan foreldrene kobles tidlig inn i samarbeidet mellom barnehagen og PP-tjenesten og blir en part i samarbeidet og prosessen rundt det pedagogiske tilbudet.

Altså, det er jo saker vi er inne i som ikke endres med en henvisning... hvor man sammen klarer å finne gode løsninger, slik at man klarer å ivareta det i det

ordinære tilbudet [...] men at man klarer å begrense henvisninger med tidlig innsats, slik at man får rom for å gjøre det [...] og så opplever jeg også at man har foreldrene mer med i prosessen [...] vi får bedre informasjon fra foreldrene [...] når jeg har kalt inn foreldre til et anamneseintervju, blir det veldig et slags intervju, i stedet for å ha denne dialogen: hva fungerer, hva fungerer ikke... Så jeg føler egentlig at ivaretagelsen av foreldrene og deres påvirkning av hva barnet deres har behov for, er mye bedre nå. Det kjennes mye bedre, hele prosessen kjennes mye bedre (PP-ansatt).

Når foreldre og elever kommer inn tidlig, endres kunnskapsgrunnlaget. Beslutninger bygger på flere perspektiver og erfaringer. I lys av Lave og Wenger (1991) kan dette forstås som en utvidelse av praksisfellesskapet, der flere deltar i meningsskaping. Ved å få et bredere og fylligere bilde av elevens situasjon som strekker seg utover konteksten i skolen og de profesjonelles vurdering, kan det styrke både forståelsen, lojaliteten og legitimiteten i tiltak som settes inn. Dette vil igjen kreve tydelige rammer for ansvar og dokumentasjon.

Samtidig så noen ganger så har man ikke noen andre funksjoner enn å bare være en støtte, enten for pedagogene eller for foreldrene. Og så gjør man det for barnets beste og tenker at det er et barn her som trenger at det der (barnet) rundt fungerer best mulig (PP-ansatt).

Her ser vi et eksempel på hvordan ansatte i PP-tjenesten opplever å ha kommet tettere på foreldrene i samarbeid og kartlegging. Ved en av de andre PP-tjenestene rapporteres det at de har utarbeidet rutiner for tilbakemeldingen til foreldre samme dag ved eksempelvis observasjoner ute i barnehagene og skolene. Samtidig som vi observerer økt grad av bevissthet og involvering av barn, elever og foreldre, finner vi en variasjon i hvordan det jobbes med foreldre internt i og på tvers av tjenestene.

Diskusjon

I dette kapittelet har vi belyst følgende delspørsmål:

- Hvordan utvikles nye former for samarbeid mellom PPT, barnehager og skoler når støttesystemet organiseres mer praksisnært?
- Hvordan påvirkes profesjonelle roller, ansvar og definisjonsmakt når PPT kommer tettere på praksisfeltet?

- Hvordan endres organisering og utnyttelse av kompetanse – og balansen mellom individ- og systemrettet arbeid?

Funnene belyser både hvilke utfordringer og hvilke muligheter som oppstår når PP-tjenesten organiseres mer praksisnært, og peker på flere sentrale rammebetingelser for velfungerende praksisfellesskap.

Økt tilstedeværelse og styrket faglig skjønn

I både intervjuer og samlinger med ansatte i PPT ser vi at økt tilstedeværelse av PP-tjenesten i barnehager og skoler oppleves å føre til raskere innsats og mer målrettede tiltak som dekker barns og elevers behov. Økt kjennskap til barns og elevers individuelle behov og de ansattes kompetanse bidrar også til å styrke grunnlaget for faglig skjønnsutøvelse og mer treffsikre vurderinger. Å benytte faglig skjønn nær situasjonen muliggjør en bedre tilpasning, men krever også omforent forståelse og faglig kalibrering fra de PP-ansattes side (Lipsky, 2010).

Profesjongrenser og jurisdiksjon

Når PP-tjenesten i tillegg til økt tilstedeværelse forventes å arbeide tettere på det ordinære tilbudet, innebærer det langt på vei å tre inn i en annen profesjons ansvarsområde. Ansatte og ledere i PP-tjenesten peker på hvordan dette kan skape utfordringer hvis de involverte partene i utgangspunktet har ulike oppfatninger og eierskap til en praksisnær PP-tjeneste. Dette er utfordringer som utgjør potensielle hindringer for en utvikling av nye samarbeidsformer og praksiser. For å lykkes i et praksisfellesskap på tvers av barnehager, skoler og PPT er det nødvendig å forhandle seg frem til nye profesjonelle arbeidsmåter og profesjongrenser som har legitimitet på tvers av organisasjoner og profesjoner (Abbott, 1988). Noen ganger må PPT gi slipp på deler av sin tidligere jurisdiksjon for å oppnå felles eierskap i et større kompetansefellesskap. I andre sammenhenger må tjenesten insistere på sitt faglige perspektiv for å sikre kvalitet og lovmessig forankring. Disse forhandlingsprosessene er komplekse og handler ofte om at ansatte i skoler og barnehager særlig ønsker de PP-ansatte inn som eksperter. Samtidig har både skolene og barnehagene trukket tydelige grenselinjer som kan gjøre det utfordrende for de PP-ansattes legitime eksperterolle i møte med skolens og barnehagens praksis (Hermstad et al., 2020).

Når PPT fordeler tid mellom individer og systemet, utvikler de strategier for å håndtere press. De kan standardisere noen vurderinger eller lage felles kategorier for gjentatte situasjoner. Dette er typisk for rollen som bakkebyråkrat. Samtidig fungerer slike grep som profesjonelle avklaringer om arbeidsdeling og faglig domene (Abbott, 1988). Denne forskyvningen innebærer et kontinuerlig grensearbeid om mandat, arbeidsdeling og problemforståelse. I praksis betyr dette å forhandle om hvem som «eier» problemdefinisjonen, og hvilken type kunnskap som teller i ulike situasjoner.

Praksisfellesskap og gjensidig læring

Utvikling av nye praksisfellesskap krever at man lærer sammen og av hverandre for å finne nye løsninger på utfordringer. Økt tilstedeværelse av PP-tjenesten ute på enhetene legger et viktig grunnlag for å bygge relasjoner og etablere nye og tettere praksisfellesskap på tvers av profesjoner. Der disse samarbeidene oppleves som trygge og er basert på gjensidig tillit, kan praksisfellesskapet bidra til økt kompetanse og deling av kunnskap (Lave & Wenger, 1991). I Tett på har dette kommet til uttrykk gjennom samarbeidsmøter, refleksjonsarenaer og tverrfaglige drøftinger, hvor ansatte i PPT og pedagoger sammen utforsker hvordan tidlig innsats og inkluderende praksis kan realiseres i hverdagen. Tilstedeværelse fra PP-tjenesten ute i barnehagene og skolene har skapt rom for små, uformelle møter ved naturlige «vannhull», der korte, spontane samtaler bidrar til å bygge et tettere og mer samarbeidende praksisfellesskap, på linje med det Røn-Larsen (2024) har beskrevet som «corridor casework».

I linje med Lave og Wenger (1991) kan Tett på-organiseringen forstås som et eksempel på å forsøke å innføre en legitim perifer deltakelse, der PPT inntar en legitim rolle litt på siden av det etablerte praksisfellesskapet. De PP-ansattes rolle i det profesjonelle læringsfellesskapet i skoler og barnehager er i dette perspektivet å være nær, ha innsikt og bli anerkjent, men ikke å være en full del av fellesskapet. De PP-ansatte og pedagogene får innsyn i hverandres rutiner, språk og verktøy. Her er det viktig at man har aktører som kan fungere som brobyggere mellom miljøene. Når dette lykkes, oppstår det ifølge Wenger (1998) et felles repertoar av begreper og arbeidsformer som gjør tidlig innsats enklere å gjennomføre. Slike fellesskap skaper det Wenger (1998) betegner som «læringsbaner», det vil si bevegelser eller endringer mellom ulike roller, erfaringer og perspektiver som gradvis former individuell og kollektiv forståelse. Ansatte i PPT lærer av å delta i skolens og barnehagens praksis, samtidig som de bringer inn et annet kunnskapsgrunnlag som utfordrer de etablerte

rutinene. I dette møtet antas det å ligge et potensial for gjensidig læring: Skolen og barnehagen får støtte til å utvikle mer systemiske perspektiver, mens de PP-ansatte får ny innsikt i det pedagogiske og organisatoriske hverdagslivet som danner rammen for deres arbeid.

Sårbarhet og intern faglig støtte

Ansatte i PPT er ofte alene i barnehagen eller skolen, noe som fører til at man også i noen grad blir alene i vurderinger og beslutninger knyttet til behov for sakkyndig vurdering. Mangelen på en sparringpartner fra PP-tjenesten kan føre til større belastning og usikkerhet, særlig i komplekse saker. Dette aktualiserer behovet for tydelige strukturer for faglig støtte, intern drøfting og dokumentasjon i PP-tjenesten.

Trygge samarbeidsrelasjoner og kjennskap til hverandre ble av mange av de ansatte i PPT løftet frem som en forutsetning for å kunne finne gode løsninger i praksis og for å kunne innta rollen som legitim aktør på fremmed grunn. Samtidig ble det vist til at dette ikke var noe som oppsto av seg selv, men at det krevde en betydelig egeninnsats. Flere PP-ansatte beskrev et samarbeid preget av usikkerhet rundt hvilke oppgaver de faktisk kunne bidra med ute i barnehagene og skolene, og til dels var rollen preget av den asymmetrien i makt som også ligger i Lave og Wengers metafor, og som tangerer poenget om juridiksjonelle grenser: Ansatte i barnehager og skoler sitter også på muligheten til å avvise PPT i sitt forsøk på å krysse grensene. På samme måte som PPT tradisjonelt har vært portvoktere til velferdsstatens støttesystem, er ansatte i barnehager og skoler også maktutøvende portvoktere til sin egen praksis. Tillit og samhandling må bygges og kultiveres, og PP-ansattes tilstedeværelse ute på enhetene er i seg selv langt ifra tilstrekkelig for praksisendring.

I tjenester som i utgangspunktet hadde et velfungerende samarbeid med barnehager og skoler preget av tillit, lav terskel og gjensidighet, finner vi mindre overraskende at Tett på både bidro til å fremme og legitimere et tettere samarbeid. Der det i utgangspunktet var et tydelig organisatorisk og kulturelt skille mellom PPT og skole og barnehage, krevdes det en mer aktiv innsats for at modellen skulle igangsettes og virke (jf. kapittel 11).

Dataene viser at selv om erfaringene av Tett på i all hovedsak var meget positive blant PP-ansatte i slutfasen av prosjektet, opplevde flere at det også var krevende å være pålagt å være fysisk til stede ute på enhetene, i noen tilfeller tre til fire dager i uka. Dette innebar at man ikke lenger var omgitt av og i dialog med kollegaer i PP-tjenesten. Særlig i en tidlig fase av prosjektet bidro

dette til en frykt for å miste det faglige fellesskapet og faglig og kollegial støtte internt i PP-tjenesten. Flere av rådgiverne i PP-tjenesten erfarte at Tett på-prosjektet lenge ble avgrenset til å være et «PP-tjeneste-prosjekt» i barnehagene og skolene. Når PPT ikke var til stede grunnet sykdom eller permisjoner, ble ikke sjelden PP-tjenestens arbeid ute på enhetene satt på pause.

Skjønn, rettssikkerhet og rollebalanse

Formelt er det kommunen som skoleeier som fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) etter opplæringsloven (2023) § 11-6, oftest delegert til rektor. For å kunne fatte vedtak om ITO må det foreligge en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Ansatte i PPT har et betydelig rom for skjønn i møte med elevens utfordringer, lokale behov, ressursbegrensninger og motstridende forventninger. Dette skjønn er ikke tilfeldig, men et uttrykk for hvordan profesjonsutøvere forsøker å håndtere kompleksitet i hverdagen. I Tett på innebærer dette at PPT ikke bare følger prosjektets prinsipper og forholder seg til ulike lovverk som forvaltningsloven, opplæringsloven og barnehageloven, men også tolker og oversetter det som ligger av organisatoriske og institusjonelle føringer i møte med skolens og barnehagens virkelighet (jf. kapittel 10). PPT-ansatte fungerer som sentrale grensekryssere i Tett på, men uten tilgang til profesjonsfellesskapet i barnehager og skoler vil målet om å utvikle nye praksiser ikke være mulig.

I lys av den tydelige dreiningen mot en mer praksisnær PP-tjeneste og endringen i roller som dette medfører, står de PP-ansatte i spennet mellom å være lovforvaltere og utviklingsaktører i praksisfeltet i skoler og barnehager. De PP-ansatte må her balansere kravet om rettssikkerhet for det enkelte barnet mot kravet om å samarbeide med og støtte skolene i det forebyggende arbeidet. Dermed blir deres arbeid ikke bare teknisk, men også normativt og et kontinuerlig valg mellom ulike hensyn og verdier.

Strukturelle betingelser og implementering

Et interessant funn handler om hvordan allerede etablerte strukturer og kulturer påvirker arbeidet i Tett på-modellen. Enkelte informanter beskrev tidligere samarbeidsrutiner preget av henvisninger, ventetid og byråkratiske prosedyrer som en slags «hvilepute» i møte med det nye. Disse arbeidsformene var gjenkjennbare og trygge, mens Tett på-modellen utfordret etablerte mønstre og krevde nye former for samhandling. Særlig i Trondheim ble sakkyndige

vurderinger beskrevet som mer målrettede og bedre forankret i enhetenes praksis. De sakkyndige vurderingene ble også her vurdert som mer målrettede i forhold til behov og tiltak både for barn og elever samt i barnehager og skoler. Her vises det også til at det forebyggende arbeidet bidrar til at flere barn og elever får hjelp uten at det nødvendigvis utløses en henvisning til PPT (jf. også kapittel 4).

Avslutning

Når PP-tjenesten og deres ansatte lykkes med å møte barnehagenes og skolenes behov, bidrar det til legitimitet til PPTs arbeid og at terskelen senkes for å ta kontakt ute på enhetene. I slike tilfeller blir den ansatte i PPT ikke bare en ekstern fagperson, men en integrert del av det profesjonelle fellesskapet ute på enhetene. For at dette skal fungere i praksis, er det flere faktorer som må ligge til grunn. Her er det av avgjørende betydning at PPT slippes inn i kompetansefellesskapene ute i barnehager og skoler, og at dette er forankret på ledernivå. Videre er det nødvendig med en arbeidsdeling mellom de som inngår i dette samarbeidet, og at samarbeidet oppleves gjensidig og nyttig for alle parter. Sist, men ikke minst peker de ansatte i PP-tjenesten på betydningen av kontinuitet i samarbeidsrelasjoner og støtte fra kompetansefellesskapet i deres egen tjeneste. Disse faktorene øker sannsynligheten for at den praksisnære organiseringen blir varig og institusjonalisert.

8. Skole- og barnehageansattes perspektiver på tett samarbeid med PP-tjenesten

Innledning

I forrige kapittel fulgte vi PP-tjenesten og så nærmere på hvordan deres rolle og arbeidsmåter har endret seg gjennom Tett på-modellen. Vi så hvordan de har navigert i et nytt landskap for å etablere en tettere tilstedeværelse ute på skolene og i barnehagene. Men et samarbeid består som kjent av to parter, og for å forstå hele bildet må vi også se det fra den andre siden av bordet. Hvordan oppleves egentlig denne endringen for dem som nå får PPT tettere inn i sin egen arbeidshverdag?

Et velfungerende samarbeid mellom PP-tjenesten og skolen løftes ofte frem som et ideal, men praksisfeltet er gjerne preget av utfordringer. Forskning viser at ulike aktører ofte har helt ulike forventninger til tjenestens rolle, noe som lett skaper friksjon i hverdagen (Aagaard, 2011; Ødegaard, 2005; Kousholt & Morin, 2023). I tillegg har kunnskapen om dette samarbeidet tradisjonelt vært dominert av nettopp PPTs egne perspektiver. I dette kapittelet vender vi derfor blikket ut mot praksisfeltet. Vi undersøker hvordan lærere, barnehageansatte og ledere opplever det nye samspillet når PPT trer inn på deres hjemmebane. Hva skjer i møtet mellom ulike forventninger og profesjonskulturer, og hvordan former de i fellesskap det nye laget rundt barnet? Hvordan utvikles nye former for samarbeid mellom PPT, barnehager og skoler når støttesystemet organiseres mer praksisnært? Hvordan påvirkes profesjonelle roller, ansvar og definisjonsmakt når PPT kommer tettere på praksisfeltet? Hvordan endres organisering og utnyttelse av kompetanse – og balansen mellom individ- og systemrettet arbeid?

Datagrunnlaget

Som vi beskrev i kapittel 3, bygger analysene på intervjuer med ansatte i barnehager og skoler. Se en fylldigere redegjørelse av datainnsamling og analyseprosessen i det kapittelet.

Tilstedeværelse fra PPT i barnehager og skoler

Det er flere likhetstrekk mellom de ansatte i de tre kommunenes erfaringer i Tett på, både på tvers av barnehager og skoler og på tvers av kommunene. De største variasjonene finner vi likevel mellom enhetene *innad* i kommunene. De interne forskjellene gjør seg gjeldende både i barnehager og skoler.

Tilstedeværelse på enhetene ser ut til å være den enkeltstående faktoren som er av størst betydning for å utvikle nye praksiser i kompetansefellesskap mellom barnehager, skoler og PPT. Tilstedeværelse fra PPT ute på enhetene er viktig både for å bryte ned tidligere barrierer for samarbeid og hvor nye former for samarbeid oppstår, og for å få til utvikling og endring i praksis. Når dette er sagt, ser vi også hvordan tilstedeværelse fra tjenesten utfordrer de ansatte i barnehagene og skolene når nye grenseoppganger skal gås mellom enhetene og PP-tjenesten.

Til stede i barnehagene

I barnehagene i Steinkjer kommune finner vi et eksempel på variasjon i hvordan de har jobbet ut fra Tett på-modellen i den enkelte barnehagen. Dette gjenspeiles også delvis i ansattes opplevelse av samarbeidet med PP-tjenesten og delvis når det gjelder hvilken nytte de ansatte erfarer å ha av samarbeidet med PPT. I den ene barnehagen er ansatte veldig positive til tilstedeværelse fra PPT. Denne barnehagen har underveis i prosjektet samarbeidet med ulike PPT-ansatte. Tidligere opplevde de at kontaktpersoner fra PPT var travle og mindre til stede i barnehagen. I en periode var barnehagen også uten fast tilstedeværelse fra PP-tjenesten. Etter at samarbeid med PP-tjenesten ble fast etablert, beskriver de ansatte jevnligere kontakt på grunn av fast tilstedeværelse. Videre beskrives engasjement og kompetanse hos PP-rådgiveren som helt avgjørende faktorer for å fremme samarbeid og bidra til faglig utvikling i det pedagogiske tilbudet på enhet. Samtidig illustrerer de ansatte ved denne barnehagen nødvendigheten av å forankre økt tilstedeværelse gjennom økt synlighet fra PP-tjenestens side: «Først må det være at den personen som har tatt over stillingen, faktisk kommer og møter oss... det må det være først» (ansatt, barnehage).

Mens de ansatte i denne barnehagen i all hovedsak hadde positive erfaringer med tilstedeværelse fra PP-tjenesten, finner vi en noe mer kritisk holdning fra de ansatte i den andre Tett på-barnehagen i kommunen. Her etterspør de ansatte mer forutsigbarhet og høyere grad av tilgjengelighet fra PP-tjenestens

side, til tross for at tilstedeværelsen virker å være tilnærmet lik mellom de to enhetene. Så langt vi erfarer, henger dette primært sammen med hvordan PPT organiserer arbeidet ute på den respektive enheten. Mens PPT i den ene barnehagen oppleves å ha høyere grad av tilstedeværelse ute på avdelingene, prioriteres arbeid på individnivå med mindre interaksjon mellom de ansatte og rådgiveren ute på avdeling i den andre barnehagen:

[...] kunne ønske at det var mer på avdeling enn sitt å skrive, kanskje. Det er vi som må ta initiativet først... det må komme bestilling. Det er ikke sånn at det går vandrende PP-mennesker rundt... det kunne vi ha tenkt oss. De hadde vært mer synlig på avdeling. Enda bedre kjent med ungene (ansatt, barnehage).

I denne barnehagen etterspør de ansatte også en tydeligere plan og bedre informasjon over hva PP-tjenestens tilstedeværelse var tenkt å bidra med og skulle være.

Ulikheter i ansattes erfaringer med tilstedeværelsen fra PP-tjenesten speiler også ulike forståelser av hva rollen til PP-tjenesten skal være når de PP-ansatte er ute i barnehagene. En utfordring hvis dette ikke er avklart og adressert, er for eksempel lite endring og at PP-tjenesten ute på enheten «sitter og skriver». Her blir aktiviteten i seg selv en barriere for utvikling av et profesjonsfellesskap mellom ansatte i barnehagen og PPT. Risikoen er her at man på tross av en ambisjon om tettere samhandling sitter igjen med en følelse preget av makt og avmakt ute på enhetene. Om de ulike partene har ulik forståelse av sin egen og andre roller, vil det kunne føre til store utfordringer i det å gå opp grenseganger mellom profesjonenes ulike jurisdiksjon (Abbott, 1988).

I Aurskog-Høland og Trondheim er tilstedeværelsen fra PP-tjenesten organisert på andre måter enn i Steinkjer. I Aurskog-Høland kommune er ansatte i Tett på-barnehagene godt fornøyd med at PP-tjenesten er synlig til stede på enhetene:

Jeg føler jo det at kontra før Tett på, så så vi aldri familie og oppveksttjenesten, spesielt fordi de hadde jo ikke tid til noe. De var jo aldri i barnehagen, for å si det sånn... de var jo på farten hele tiden (ansatt, barnehage).

Fra PP-tjenestens side oppleves økt tilstedeværelse og økt synlighet som et godt og nødvendig grep for rolleavklaring og arbeidsdeling. For de ansatte i en av barnehagene bidro imidlertid ikke dette til et omforent eierskap til Tett på-satsingen i kommunen:

[...] jeg føler at det er på en måte ikke noe som vi på en måte har valgt, det er noe som vi har blitt fortalt, at hun kommer den og den dagen, og dere kan melde behov for hva hun skal observere, og litt mer sånn, ja (ansatt, barnehage).

Mens man i Steinkjer etterspør en tydeligere klarhet i styring fra PP-tjenesten, viser ansatte i barnehager og skoler i Aurskog-Høland til en opplevelse av å ikke få være med på å påvirke Tett på-arbeidet i sin egen enhet.

I Trondheim kommune er fast tilstedeværelse av de PPT-ansatte ute i barnehagene den viktigste endringen i kjølvannet av Tett på. «Det er åpenbart at det vi har merket mest i den nye modellen, er jo nærheten til PP-tjenesten i barnehagen, som har faste dager her» (ansatt, barnehage).

Samtidig peker hen på at de faste dagene er travle og fort fylles opp for PP-tjenesten: «Dagene her føler jeg at fylles litt opp.» Tilstedeværelse er heller ikke uten videre ensbetydende med tilgjengelighet: «Man må gjerne spørre noen uker på forhånd om man kan komme og observere» (ansatt, barnehage).

PP-tjenestens tilstedeværelse oppleves altså ulikt i Tett på-barnehagene i de tre kommunene, Hvordan tilstedeværelse fra PPT oppleves og fungerer ute på enhetene, er knyttet til kritiske faktorer som blant annet mangel på informasjon og involvering og ikke minst ulik forståelse av og forventninger til PPTs tilstedeværelse i barnehagene.

Til stede i skolene

På samme måte som i barnehagene er det variasjon i hvordan de ansatte ved skolene opplever og har kunnskap om Tett på. I Steinkjer kommune kommer dette primært frem innad i skolene og mellom ansatte og ser ut til å avhenge av graden av informasjon og involvering. Skillelinjene vi finner innad i skolene i Steinkjer, henger også sammen med prioriteringer som gjøres internt av ledelsen på skolen, og hvor PP-tjenesten for eksempel i en periode ble øremerket til arbeid på spesifikke trinn. Dette var særlig tydelig i oppstarten av prosjektet i en av Steinkjer-skolene. Her ble den ekstra PP-ressursen primært brukt til å arbeide med «brannslukking» inn mot et trinn, mens øvrige lærere og miljøarbeidere på andre trinn merket lite eller ingenting og fikk lite informasjon om hvordan Tett på-satsingen og ressursene ble brukt på deres egen skole. For lærere utenom det aktuelle trinnet var dermed PPTs økte tilstedeværelse usynliggjort.

Ved begge Tett på-skolene i Steinkjer kommune er det fast ansatte spesialpedagoger. Disse oppgir ikke uventet at de til forskjell fra sine kollegaer ser en

tydelig endring med økt tilstedeværelse av PP-rådgivere i skolene: «Det har jo vært en kjempefordel [...] så jeg merker stor forskjell som spespedkoordinator, etter at vi ble en Tett på-skole, så absolutt» (spesialpedagogisk koordinator, skole).

Til tross for at ikke alle har like mye kontakt med PP-tjenesten til enhver tid, gir lærerne uttrykk for at det å ha PP-tjenesten til stede ute på enheten utgjør en potensiell ressurs for å styrke skolens inkluderingskompetanse:

Så må jeg jo si at skolen som enhet har selvfølgelig kommet styrket av å ha PPT her i stedet for å ha dem inn på rådhuset. Og ja, det tror jeg alle er enige om på hele skolen, uansett i hvor stor og mindre grad du har hatt kontakt med dem. Men det er jeg overbevist om. At det er en positiv ting (ansatt, skole).

I Aurskog-Høland og i Trondheim ser vi noe av de samme mønstrene. I Aurskog-Høland er det større variasjon mellom Tett på-skolene enn det vi finner i Steinkjer kommune. Selv om begge skolene i Aurskog-Høland har hatt fast og jevn tilstedeværelse fra PP-tjenesten allerede før oppstarten av Tett på-prosjektet, har skifter av PP-ansatte på en av skolene bidratt til utfordringer i å skape varige samarbeid og utvikling av profesjonsfellesskap. Dette bekrefter det vi har sett tidligere, og som ble understreket i forrige kapittel: Økt tilstedeværelse er ikke i seg selv en universalmedisin uten at det er forankret i relasjonsbygging og legitimitet ute i skolene. Kontrasten mellom de to skolene i Aurskog-Høland er slående i lys av at fast og til dels høy tilstedeværelse fra PPT allerede var etablert som norm. Mens lærerne i den ene av de to skolene oppfattet PP-rådgiveren som en vesentlig ressurs og kollega, er både den faglige og den personlige relasjonen til PPT mer løse og sårbare i den andre skolen.

Forskjellen i de ansattes opplevelse av Tett på er også varierende i Trondheim kommune – fra å være mer løskoblet i samarbeidet ute på skolene, slik vi så i eksempelet ovenfor, til å representere en endring i skolens praksis med høy grad av legitimitet:

Jeg føler på en måte at det Tett på-begrepet kom når vi satt i gang med det. Nå har det blitt litt mer sånn, ja, det er sånn vi jobber, på en måte ... for min del. Så jeg tenkte, ja, Tett på, Ja, ja, ja, selvfølgelig (ansatt, skole).

Tilstedeværelse i de skolene der de ansatte opplever PP-tjenesten som en ressurs, legger også føringer for hvordan de ansatte i skolen ser på PP-tjenesten og

dets legitimitet. Dette gjelder ikke minst i en erkjennelse av at man som lærer blir hørt og forstått.

Mens tilstedeværelse oppleves som avgjørende for å lykkes, peker de ansatte på skolene på at fravær og uforutsigbarhet i tilstedeværelsen fra PP-tjenestens side både utgjør en barriere og en sårbarhet om man ønsker å få i stand varige og gode samarbeidsrelasjoner. For å oppnå varige relasjoner peker de ansatte også på viktigheten å ha avklarte roller og felles forståelse av mandat og ansvar.

Relasjon og kjennskap til hverandre fremmer samarbeid og tidlig innsats

Å etablere sterke samarbeidsrelasjoner på tvers av organisasjoner og virksomheter skjer ikke av seg selv. Som vi allerede har sett i Steinkjer kommune, skiller beskrivelsen av samarbeidet med PP-tjenesten seg blant de barnehageansatte fra å være meget positive til å være av mer varierende karakter.

De som er mest positive i barnehagen til PPT, legger særlig vekt på at den PP-ansatte er engasjert, lyttende og åpen for innspill fra de ansatte, og der barnehagens behov er utgangspunkt for fokuset og innholdet i samarbeidet. Her legges det også vekt på at ansatte i PPT er gode på å bygge relasjoner og oppleves å være tilgjengelige for de ansatte ute på avdeling: «Men det som er positivt med at X også var her, synes jeg nå er at andre ansatte fikk kontakt med henne også ... at det ikke ble bare vi ped.ledere» (pedagogisk leder, barnehage).

I den andre Tett på-barnehagen i Steinkjer kommune, hvor vi observerte en mer uttalt skepsis til PP-tjenesten, og da særlig i en tidlig fase av Tett på, sier de barnehageansatte at tilstedeværelsen fra PP-tjenesten har ført til en nærere og tryggere relasjon og endring i samarbeidet: «Men nå har det ikke vært så skummelt [...] [X] er litt mer en av oss. Hun er en kollega på et vis. Man blir litt mer avslappet når det kommer inn noen som skal observere» (ansatt, barnehage).

Aurskog-Høland kommune skiller seg fra både Steinkjer og Trondheim ved at samarbeidet mellom barnehagene og PP-tjenesten primært er knyttet til et samarbeid mellom PPT og spesialpedagogene i barnehagene. Barnehagene er kjent med at PP-tjenesten er ute på enhetene, ettersom de er til stede i en fast turnusordning («vi har et ansikt og har en person vi vet å forholde oss til»). Men for de ansatte i barnehagen er det mest nærliggende å forholde seg til barnehagenes egen spesialpedagog som et bindeledd mot PP-tjenesten og andre hjelpetjenester.

I Trondheim ser vi et langt tydeligere skifte i synet på PP-tjenesten blant de barnehageansatte enn i de øvrige to kommunene. Ifølge de barnehageansatte i Trondheim har økt tilstedeværelse fra PP-tjenestens side og et tettere

samarbeid ute i barnehagene bidratt positivt i det faglige arbeidet rundt enkeltbarn og på avdelingen. Samtidig inngår PP-tjenesten som en viktig del av den sosiale arenaen i barnehagen, noe som fremmer økt trygghet i relasjonen mellom ansatte og PP-rådgiveren:

Stor fordel er da de kontaktpersonene vi har blitt kjent med, enn å bare sitte på møter og høre om dem. Vi får mer dialog... også føler jeg at de hører og lytter mer til oss. Vi opplever det litt tryggere å treffe dem nå enn tidligere. Men spesielt kontaktpersonen som er her på denne dagen, det føles jo trygt det også (ansatt, barnehage).

På skolene i alle tre kommunene noterer vi at det fremfor alt er spesialpedagogiske rådgivere, avdelingsledere og teamledere som er kontaktpunktene opp mot PP-tjenesten, noe som også forklares av en mer funksjonsdifferensiert og spesialisert organisasjon enn i barnehagene. Dette er ikke nytt i og med innføringen av Tett på, men oppleves fra skolenes side å ha bidratt til langt bedre rammebetingelser som støtter opp om det tverrfaglige samarbeidet, og noe som har senket terskelen for kontakt og å søke hjelp og støtte:

Hun kjenner meg godt, og jeg tror ikke vi hadde fått et så godt samarbeid tidligere... for nå er det jo sånn at vi kjenner jo veldig godt både vår PPT-ressurs, og det har jo, tenker jeg, en betydning. Hvis det blir noen andre som vi ikke kjenner, blir det kanskje lettere å ta kontakt om man har samarbeidet så tett (ansatt, skole).

Som det fremgår av sitatet, vektlegger læreren ikke bare viktigheten av å kjenne hverandre, men at samarbeidet i seg selv har gitt rom for at andre fra PP-tjenesten også kan kontaktes ved behov. I Aurskog-Høland beskriver ansatte ved en av Tett på-skolene lignende erfaringer hvor deres faste PPT-kontakt har blitt «mer som en kollega enn det hun var».

At dette ikke er et gitt utfall, bekreftes likevel i den andre av skolene i samme kommune, hvor de ansatte ikke klarte å se at samarbeidet med PP-tjenesten reelt kunne tilføre noe nytt og ha en merverdi. Dette speiler også holdningen blant flere ansatte i en av Trondheim-skolene der avstanden til PPT beskrives som lang for å få støtte og hjelp:

[...] så man ser ikke at det er noe kortere vei nei, det er nesten veldig vanskeligere og lengre vei for oss å få på en måte meldt inn unger og saker jeg synes det er mye mer utfordrende nå enn det var for noen år tilbake (ansatt, skole).

Erfaringer fra denne skolen står likevel i kontrast til de øvrige skolene i Trondheim. Hovedinntrykket i de øvrige av Trondheim-skolene er at de ansatte opplever økt tilstedeværelse ute på enhetene som et løft og noe som har bidratt til å bygge ned tidligere barrierer der relasjonene mellom partene er nærere og tryggere («x vet hvem vi er, og vi vet hvem x er»).

Personavhengig kompetanse i PPT

Ved de fleste barnehagene og skolene i vår studie er PP-tjenesten representert ved en fast ansatt fra PPT. Tilstedeværelse, tilgjengelighet, relevant kompetanse og trygghet i samhandlingen er forhold som legger sterke føringer for samarbeidet ute på enhetene.

I Steinkjer kommune oppleves generell kompetanse hos ansatte i PPT å være relevant og slik kunne dekke et behov ute på enhetene. I den ene av våre to barnehager i kommunen opplever de ansatte nytteverdien av samarbeidet med ansatte i PPT som særlig stor og adekvat: «den kompetansen vi virkelig har bruk for.» Her har fast tilstedeværelse fra PPT hatt sterkt fokus på direktearbeid med enkeltbarn og opplæring av ansatte for å ivareta oppgaver på både individ- og systemnivå. De ansatte i denne barnehagen gir uttrykk for at samarbeidet for deres del har medført en reell kompetanseheving som de kan nyttiggjøre seg i det ordinære tilbudet i sin barnehage: «Det er jo også menneskeavhengig. X fungerte veldig godt sammen med oss. X hadde kompetansen som vi hadde virkelig bruk for» (ansatt, barnehage).

I Aurskog-Høland ser vi også at kompetansen til den enkelte ansatte i PPT utgjør en forskjell i møte med barnehagene og skolene. Ansatte her peker blant annet på betydningen av erfaring hos ansatte i PPT, noe som i sin tur henger tett sammen med PP-tjenestens legitimitet ute på enhetene. I denne kommunen har det både før og under prosjektperioden vært en betydelig utskifting av ansatte i PP-tjenesten, noe som har ført til lite kontinuitet i samarbeidet mellom enkelte enheter og PPT. I Aurskog-Høland-skolene er de ansatte opp-tatt av at det er variasjon i både fag- og samarbeidskompetanse hos ansatte i PP-tjenesten. Begge skolene har tilstedeværelse fra PP-tjenesten på enheten på ca. 60 prosent hver uke. I skolen der samarbeidet med PP-tjenesten beskrives som særlig godt, er PPT tett på ansatte og trinn, i kontorlandskapet og i felles sosiale soner og er synlig og deltagende i skolens indre liv. I den andre skolen i samme kommune tegner de ansatte et bilde av en mer usynlig PPT: «de [...] viser seg ikke frem.» Her pekes det også på utfordringer knyttet til adekvat praksisnær kompetanse hos PPT og erfaring tilpasset skolens utfordringer.

Samtidig som vi observerer en uttalt kritikk hos flere av de ansatte ved denne skolen, er det også variasjoner internt hvor visse ansatte, og særlig de i administrative funksjoner, opplever et tettere og bedre samarbeid med PP-tjenesten enn tidligere.

I Trondheim er fremfor alt den positive oppfatningen av Tett på ute på skolene knyttet til at mange oppfatter kompetansen hos PP-rådgiverne som god, adekvat og lett tilgjengelig:

Jeg synes X sitter med mye kunnskap. Det føles ok å spørre hvem jeg egentlig skal ringe nå, eller hvor skal jeg nå, eller at jeg føler X blir bindeledd for min del. X vet godt hvor jeg kanskje burde henvende meg, eller hvordan det skal gjøres (ansatt, skole).

Den av skolene som fremfor alt skiller seg ut fra øvrige i sin kritikk av PP-tjenesten i Trondheim, viser bare i liten grad til personene som arbeider i PP-tjenesten, men til en opplevelse av PPT som noe som ligger utenfor skolen, som er byråkratisk, og ikke en «naturlig» støttespiller for skolen og de ansatte.

PP-ansattes evne til å være «til stede», ta seg tid, ikke alltid haste videre, lytte til ansatte og bidra med fleksible løsninger er momenter som trekkes frem, og som handler om noe mer enn det å inneha en profesjon og rolle. Alle disse er faktorer som i større eller mindre grad påvirker utvikling av tillit og trygge relasjoner mellom ansatte i skolen og PP-tjenesten.

Tilgjengelighet, lav terskel og tidlig innsats

Tilgjengelighet handler ikke bare om fysisk tilstedeværelse, men er vel så mye en sosial tilstedeværelse. Sosial tilgjengelighet peker dels på den ansatte i PPTs synlighet og motivasjon for å inngå i samarbeid med ansatte i barnehager og skoler og dels på hvordan ansatte i barnehager og skoler opplever PP-tjenestens tilgjengelighet.

Fra de ansatte i barnehagenes perspektiv er PP-tjenesten tettere på enhetene enn tidligere i Steinkjer. Både her og i Aurskog-Høland oppleves veien kortere og med enklere tilgang til støtte og hjelp fra PPT. Flere uttaler at terskelen for å ta kontakt med PPT er blitt lavere: «Vi har blitt flinkere til å si fra når ting er vanskelig. Terskelen er ikke lenger så høy.»

I Trondheim kommune er situasjonen i utgangspunktet litt annet grunnet organisering. Her har PP-tjenesten faste rådgivere tilknyttet barnehageklynger. I denne kommunen finner vi også at fysisk tilstedeværelse oppleves å bidra

til økt tilgjengelighet og en lavere terskel for å etterspørre hjelp, som i sin tur fører til tidlig igangsetting av tiltak: «Tidlig innsats har faktisk blitt tidlig innsats.» Det at PPT er til stede i barnehagen, gjør at de ansatte får lettere støtte på avdelingen, og at PPT bidrar med observasjon og veiledningssamtaler på et tidligere tidspunkt enn tidligere. Tilstedeværelse fra PPT bidrar også til at veien til en kort prat ikke blir så lang eller formell som tidligere. En samtale i forbifarten, over kaffemaskinen eller i en sosial sone representerer viktige «vannhull» i arbeidsdagen som bidrar inn i arbeidet på avdelingen: «For min del i det daglige så føler jeg at det har vært enkelt å ta en hverdagssamtale og få til å komme inn og ta observasjoner og ta den praten på hva vi tenker om enkelt barna» (ansatt, barnehage).

I denne Trondheim-barnehagen har tilstedeværelse fra PPT ført til en lavere terskel for å ta kontakt, som igjen har ført til igangsetting av tiltak på et tidlig tidspunkt. Her oppgir de ansatte å ha utviklet en tryggere relasjon til den fast ansatte i PPT som er ute på enheten. Her vises det også til at støtten fra PPT gir en økt trygghet i det arbeidet de gjør på enheten og i samarbeidet med foreldrene. At barnehagen har satt inn tiltak tidlig, har også ført til at enkelte barn ikke unødvendig blir henvist til PPT for en sakkyndig vurdering, men nå får den hjelpen de har behov for i det ordinære tilbudet i barnehagen: «Hvis ikke hun hadde vært her, så hadde vi nok, kanskje henvist» (ansatt, barnehage).

De ansatte i denne barnehagen opplever å få god veiledning og støtte, som også følges opp i et godt samarbeid over tid. Slik skapes kontinuitet i samarbeidet og utviklingsarbeidet. Samarbeidet med PPT setter, ifølge de barnehageansatte i Trondheim kommune, i gang refleksjoner med føringer for barnehagens praksis:

Og så gir de jo tilbakemeldinger i forhold til hva de har sett, i forhold til hva vi har etterspurt. I tillegg tar de gjerne en oppfølging med den avdelingen de var på sist. Det fører til direkte endringer i praksis. Man får noen tanker, refleksjoner og drøfte. Vi tar faktisk noen grep som forandrer på noe. Det er små justeringer eller større grep (ansatt, barnehage).

Samarbeid på et forebyggende nivå, gjennom en undring- og bekymringsfase, og igangsetting av tiltak har ifølge samme informant ført til at flere barn får den hjelpen de trenger i det ordinære tilbudet og ikke trenger å henvises til PPT.

Med utgangspunkt i erfaringene til de ansatte i barnehagene har vi sett hvordan de (med noen unntak) opplever at PPTs tilstedeværelse og tilgjengelighet

har hatt direkte innvirkning på tilbudet barna møter i barnehagen. Når PPT er til stede, senkes terskelen for å ta kontakt og komme inn tidlig i sakene. Flere ansatte erfarer at dette fører til at elever får hjelp tidligere enn før i de ordinære tilbudene:

Og vi har noen som vi kan sparre med rimelig kjapt, og noen som kan komme med tips til hvordan vi skal gjøre det videre ganske fort. Og elever får hjelp raskere enn de har gjort tidligere ... det er kanskje det viktigste (ansatt, barnehage).

Når hjelp og støtte er til stede, gjør dette barnehagene bedre i stand til å sette inn tiltak og ivareta utfordringene i det ordinære tilbudet: «At vi testet ut dette og så funket det faktisk, og så stoppet det der.»

I likhet med ansatte i barnehagene opplever også ansatte i Tett på-skolene at et etablert samarbeid, med en tilgjengelig PP-tjeneste, er en styrke i samarbeid mellom profesjonene og i kommunikasjon med foreldre. Et eksempel på hvordan dette kan styrke skolenes samarbeid med foreldre, er blant annet deltagelse fra PPT i møter med foreldrene, hvor de støtter og underbygger skolens beskrivelse. Dette ses av de ansatte på skolene som en trygghet og noe som gir større legitimitet i møte med foreldre. Samtidig opplever flere ansatte å ha lite erfaring med samarbeid med PP-tjenesten. Mangel på god informasjonsflyt, arbeidssituasjonen til den enkelte ansatte og hvordan Tett på er organisert på enheten, er med på å legge sterke føringer for graden av og innholdet i samarbeidet.

I Steinkjer kommune har PP-tjenesten i perioder prioritert arbeid med sakkyndig vurdering, noe som i sin tur har ført til lavere grad av tilstedeværelse ute på enhetene. Det kan ha vært med på å forklare enhetenes opplevelse av til tider løse koblinger til PP-tjenesten og Tett på-prosjektets mål om tettere samhandling på tvers av tjenesteområder. Dette kan ses i sammenheng med et annet moment som trekkes frem i intervjuene med de ansatte i barnehagene og skolene: en opplevelse av travelhet og mangel på tid både på enhetene og i PPT. Tidspress og mange oppgaver som skal løses samtidig, gjør at de ansatte har nok med å gjennomføre «må-oppgavene». Dette fører blant annet til at det er utfordrende for barnehagene og skolene i Steinkjer å nyttiggjøre seg mulighetene ved å ha PP-tjenesten til stede. Slik blir en stresset arbeidssituasjon, preget av stadige prioriteringer, en hemmer i utvikling av gode profesjonsfellesskap på tvers av barnehager, skoler og tjenestene rundt. Spørsmål og svar mellom en forsker og en ansatt i en av skolene våre illustrerer dette:

Forsker: Greier du på en måte å nyttiggjøre denne Tett på-ressursen av PPT som en litt lavterskel drøft? Ta en kjapp avklaring?

Ansatt: Hvis jeg er tilgjengelig, og jeg ser det, så kan jeg det i utgangspunktet. Men det er klart, vi er jo ganske overalt på alt sammen. Det er det trøkket overalt.

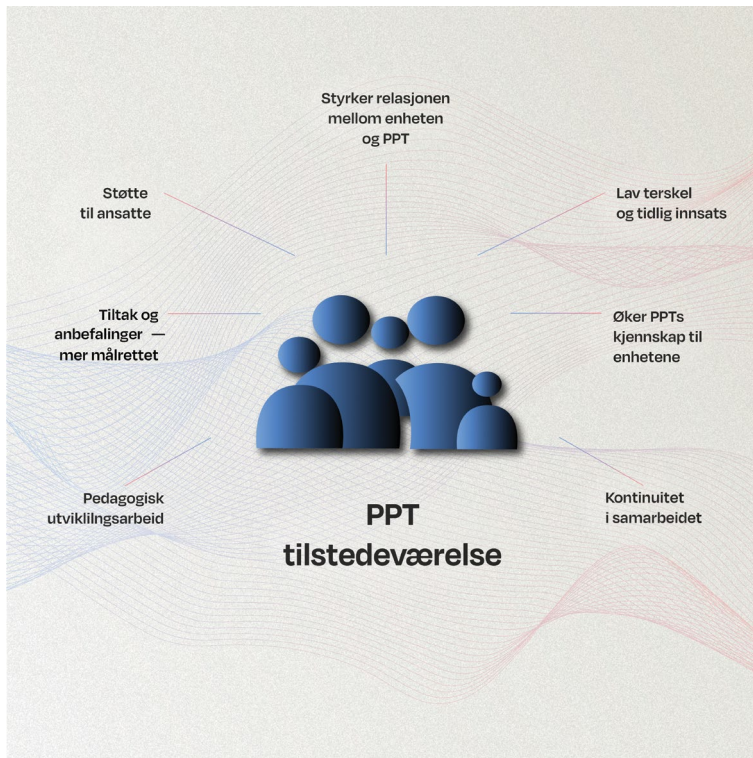
På spørsmål om ikke ressursene som brukes på PPT og en mer praksisnær tjeneste, like gjerne kunne blitt brukt av skolen selv, er svaret uten unntak nei på alle skolene der vi har vært i alle tre kommunene. Det er et klart ønske om å ha PPT som en ekstern tjeneste med et utenfraperspektiv på arbeidet, men PPTs blikk må formes av en praksisnær kompetanse.

Tilstedeværelse som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse

Så langt ser vi at tilstedeværelse, tilgjengelighet, tilgang på kompetanse, kjennskap til hverandre og tidlig og målrettet innsats er faktorer som fremmer et tettere samarbeid mellom barnehager, skoler og PPT. Vi ser også at økt tilstedeværelse fører til konkrete endringer i praksis og kontinuitet i det arbeidet og samarbeidet som gjøres. I sum er det derfor nærliggende å se spørsmålet om PP-tjenestens tilstedeværelse på enhetene som en viktig bakenforliggende årsak, som legger sterke føringer på både samarbeidet med PPT og utvikling av pedagogisk praksis i barnehager og skoler. Dette kan illustreres på følgende måte:

PPTs tilstedeværelse fremstår som den mest fremtredende og virkningsfulle faktoren i enhetens samarbeid med PPT. Her antas tilstedeværelsen også å være virkningsfull i seg selv. Når PPT er fysisk til stede, opplever de ansatte en lavere terskel for kontakt, samarbeidet er mer uformelt og relasjonelt, og tiltak settes i gang tidligere. Tilstedeværelse gir rom for observasjon, veiledning og dialog. Dette bidrar i sin tur til å bygge psykologisk trygghet mellom den PPT-ansatte og de ansatte i barnehager og skoler. Ansatte i barnehager og skoler opplever også at dette bidrar til å styrke deres egen legitimitet i møte med foreldre og andre instanser. Selv om bildet som her gis, i all hovedsak kommer frem i alle tre kommunene, varierer det mellom de ulike enhetene og mellom barnehager og skoler.

På tvers av kommunene er det et tydelig mønster der ansatte i barnehagene langt oftere enn skolene opplever direkte nytte av at PPT er til stede på



Figur 8.1: Tilstedeværelse som utløsende faktor. Illustrasjon: Gustav Lian / NTNU Samfunnsforskning.

enheten. Dette gir seg utslag i lavere terskel for kontakt, raskere oppstart av tiltak og trygghet og støtte i hverdagen. Tilstedeværelse fra PPT er i seg selv en nødvendig, men ikke alltid tilstrekkelig betingelse for å få til målene og verdiene i Tett på-modellen.

Ulikt mandat, ulik forståelse

Når ideen om et arbeidslag eller et kompetansefellesskap skal realiseres, innebærer det at ulike fagligheter møtes. Selv om ansatte i barnehager, skoler og PPT har felles lovverk og sammenfallende fagbakgrunn, er mandatet ulikt og former praksis og ansvar. Å tilhøre en profesjon innebærer at man er spesielt kvalifisert for bestemte oppgaver, noe som gir profesjonsutøvere faglig autonomi og ansvar for et definert arbeidsfelt. Som diskutert i tidligere kapitler er Abbotts (1988) begrep om profesjonens *jurisdiksjon* her helt sentralt. Når

flere etater skal samarbeide, kan det være utfordrende å finne klare grenser og grenseoppganger mellom profesjonene. Disse grensene er viktige fordi de definerer det profesjonelle handlingsrommet. I møtet mellom barnehagen, skolen og PPT blir dette særlig tydelig. Ulike faggrupper med forskjellige kunnskaper og mandater skal samhandle på nye måter. Dette fører til at ansvar og roller endres og må redefineres, noe som krever forhandlinger og grensearbeid mellom profesjonene. Abbott (1988) beskriver denne prosessen som en kamp om jurisdiksjon.

Det ligger en klar politisk forventning i at ansatte i offentlig sektor jobber på tvers av profesjoner. Når politiske strømninger er i endring og roller utfordres i nye sentrale føringer og forventninger, tvinges profesjonene til å gå inn i en prosess hvor nye grenseoppganger og rolleavklaringer må gjøres. Den nye opplæringsloven (2023) presiserer PPTs mandat i det forebyggende arbeidet i skolene og i det å skape gode inkluderende tilbud. Enkelte vil hevde at dette ikke er en endring av tjenestens mandat, men en presisering av mandatet slik det er fremstilt i tidligere lovgivning. Like fullt er det nærliggende å se for seg at med PPT tettere inn i det forebyggende arbeidet vil dette påvirke rollen til PPT også som sakkyndig instans. Dette vil igjen legge føringer på skolens samarbeid med PPT, hvor tidligere roller og grenseoppganger utfordres (Hermstad et al., 2020).

Kompetanse og evne til samarbeid er to av flere faktorer som kan sies å være ulike fra person til person. Betydningen av personavhengighet i samarbeid mellom ansatte i barnehager, skoler og PPT kommer også tydelig frem i Tett på. Vi erfarer at kvaliteten på samarbeidet utover faktorer vi har pekt på tidligere, som tilstedeværelse og tilgjengelighet, påvirkes av den enkelte ansatte i PPTs kompetanse, relasjonelle kapasitet og evne til å skape tillit og trygghet. I enkelte tilfeller oppleves samarbeidet som svært verdifullt, der rådgiveren fremstår som en integrert del av enheten og bidrar med konkret støtte både på individ- og systemnivå. Andre steder etterlyses det mer forutsigbarhet og tydelighet i hvordan samarbeidet mellom de ansatte og PPT skal foregå, behov for økt kontinuitet og en opplevd utfordring med varierende kompetanse hos ansatte i PPT.

Videre ser vi en varierende opplevelse av nytteverdi og relevans. Her pekes det også på at relasjonen mellom ansatte i barnehager og skoler og ansatte i PPT er avgjørende. Utvikling av relasjonen påvirkes av flere forhold og dreier seg ikke bare om enkeltmennesker. Forankring, informasjonsflyt og organisering av Tett på-arbeidet på enheten er andre faktorer som påvirker relasjonen mellom ansatte og PPT.

I enkelte tilfeller beskrives den ansatte i PPT som en viktig pådriver og en naturlig del av kompetansefellesskapet, mens andre steder oppleves PPT som lite tilgjengelig eller utydelig i sin rolle. Disse variasjonene finner vi både i barnehagene og skolene. Noen skoler har et tett og godt samarbeid med PPT, hvor PPT er synlig og deltagende i skolens hverdag. Andre steder oppleves PPT som distansert og lite relevant, og det uttrykkes skepsis til PPTs erfaring og kompetanse og hvilken nytteverdi denne har for å utvikle praksis ute på enhetene.

Samlet viser våre analyser at personavhengighet er en sentral utfordring og risiko i implementeringen av Tett på-modellen. Det er ikke kun faglig kompetanse som er avgjørende for kvaliteten i samarbeidet med PPT ut fra de ansattes perspektiv. Også relasjonelle faktorer, kontinuitet, organisering og evne til å være «til stede» på måter som de ansatte opplever som meningsfulle, er avgjørende for kvaliteten i samarbeidet i enhetens pedagogiske praksis.

I et av intervjuene ble det oppsummert at den sentrale utfordringen er at samarbeidet skal være relasjonelt, men ikke personavhengig, og at dette er den store utfordringen å løse. Mens enkeltpersoners innsats kan være helt avgjørende for å få til en god dialog og et godt samarbeid på tvers av tjenester, er det samtidig også en potensiell sårbarhet hvis for mye henger på enkeltpersoner.

Avslutning

Meld. St. 6 (2019–2020) løfter frem viktigheten av et lokalt støttesystem for å oppnå inkludering og et helhetlig tilbud i barnehager og skoler. En klar ambisjon er å bygge et tverrfaglig lag rundt barn og elever, der relevant kompetanse gjøres tilgjengelig ute på enhetene. Krav til et slikt samarbeid er nedfelt i lovverket, men som funnene i dette kapittelet viser, er ikke et lovkrav ensbetydende med at et reelt og velfungerende samarbeid oppstår i praksis. Ulik kompetanse, mandat og regelverk skal fungere sammen samtidig, noe som utfordrer alle aktørene i arbeidslaget.

Som vi så i kapittel 7, innebærer en tettere kobling mellom PP-tjenesten og barnehager og skoler en reforhandling av profesjonelle grenser – eller *jurisdiksjon* (Abbott, 1988). Erfaringene fra ansatte i skoler og barnehager i dette kapittelet viser at denne reforhandlingen i høyeste grad er tosidig. Når PP-tjenesten trer ut av kontorene og inn på barnehagens og skolens kjerneområde, utfordres ikke bare PPTs mandat, men også pedagogenes etablerte handlingsrom. At kvaliteten på samarbeidet i så stor grad beskrives som personavhengig, illustrerer hvordan disse jurisdiksjongrensene ikke trekkes opp av formelle vedtak alene. De forhandles kontinuerlig i det daglige møtet

mellom profesjonsutøverne i en dynamikk som kjennetegner bakkebyråkraternes praksis i møte med knappe ressurser og travelhet (Lipsky, 2010).

For at «laget rundt barnet» skal fungere, er det altså ikke tilstrekkelig at PPT ønsker å endre sin rolle. Tett på-prosjektet viser tydelig viktigheten av at barnehagene og skolene også må gi dem innpass. Kapittel 8 bekrefter at tilstedeværelse bare er det første steget. For at den PP-ansatte skal kunne gå fra å være en ekstern sakkyndig til å bli en legitim deltager i barnehagens og skolens praksisfellesskap, kreves det gjensidig tillit, tid og en felles forståelse av utfordringene. Der dette lykkes, ser vi at terskelen for kontakt senkes, og tiltak iverksettes tidligere.

Når vi ser kapittel 7 og 8 i sammenheng, trer det frem et bilde av et felt der institusjonelle intensjoner om samarbeid møter de ulike institusjonelle logikkene som preger en kompleks hverdag, men også hvordan de ulike organisatoriske distansene (fysiske, strukturelle og kognitive distanser og maktdistanser) spiller seg ut i hverdagen. Utfordringen fra skolenes og barnehagenes side er å bevege seg fra et samarbeid som hviler på enkeltpersoners kjemi og innsats, til å bygge robuste, institusjonelle strukturer for samhandling. Som vi har sett, særlig i skolene, som kan beskrives som mer funksjonsdifferensierte enn barnehagene, krever dette en bevisst holdning til organiseringen. Et reelt tverrfaglig samarbeid kan ikke bare foregå mellom skolens ledelse og PPT, men må også forankres og leves ut i det pedagogiske praksisfellesskapet der lærerne og elevene faktisk befinner seg.

Når vi viser til barnehager og skoler der samarbeidet med PP-tjenesten beskrives som særlig velfungerende eller utfordrende, er det viktig å presisere at dette ikke nødvendigvis gir et fullstendig bilde av kvaliteten eller omfanget av arbeidet som utføres av PPT. Det følger på mange måter av argumentasjonen over: Variasjonene kan i like stor grad knyttes til hvordan den enkelte barnehagen og skolen organiserer og prioriterer samarbeidet. Særlig i skoler, som ofte er mer funksjonsdifferensierte og organisatorisk komplekse enn barnehager, fremstår det som avgjørende hvordan samarbeidet struktureres. Men det er også en sentral betingelse i barnehagene. Noen skoler og barnehager legger tydelig og godt til rette for en inkluderende tilnærming der både lærere og PPT inngår i et felles praksisfellesskap. Andre organiserer samarbeidet primært mellom skoleledelsen og PPT med mindre direkte involvering av det pedagogiske personalet. Disse ulike modellene har stor betydning for hvordan den praksisnære PP-rollen faktisk realiseres i hverdagen.

9. Institusjonell endring i praksis: analyse av saksbehandlingsdata fra PPT

Innledning

I dette kapittelet analyserer vi saksbehandlingsdata fra PPT i Trondheim kommune for å undersøke hvordan institusjonell endring kommer til uttrykk i PPTs registrerte aktivitet i perioden 2020–2025. Der de foregående kapitlene har belyst hvordan nye samarbeidsformer etableres, hvordan profesjonelle roller forhandles, og hvordan praksisfellesskap utvikles, gir saksbehandlingsdataene innsikt i hvordan endringen rent faktisk er spilt ut i livet gjennom institusjonaliserte rutiner og registreringspraksis. Kapittelet gir dermed en kvantitativ dimensjon til forståelsen av institusjonelle endringer gjennom Tett på, noe som er et unikt bidrag til forskningslitteraturen i seg selv.

Hvorfor analyserer vi Tett på gjennom saksbehandlingsdata?

Et av de mest verdifulle aspektene ved å analysere PPTs interne saksbehandlingsdata er at det gir oss et unikt vindu inn i selve *endringsprosessen* i tjenesten. Mens vi i de foregående kapitlene har studert endring gjennom menneskers opplevelser og fortellinger, gir disse dataene oss mulighet til å undersøke endring i det vi litt svulstig kan kalle organisasjonens maskineri. Det gir oss et kvantitativt speilbilde av de kvalitative erfaringene vi diskuterte i kapittel 7 og 8, og lar oss se om nye arbeidsmåter faktisk setter institusjonelle fotavtrykk.

I kapittel 7 beskrev ansatte i PP-tjenesten en arbeidshverdag i dyp endring. De fortalte om et skifte fra å være en tilbaketrukket, sakkyndig instans til i langt større grad å jobbe forebyggende og «tidlig inn» ute i barnehagene og skolene. Ved hjelp av saksbehandlingsdataene kan vi undersøke om denne fortellingen utelukkende er en opplevd endring hos de ansatte, eller om den har materialisert seg i byråkratiet. Ved å følge saksflyten over tid kan vi studere selve dreiningen fra reaktive sakkyndige vurderinger til proaktive tidlig innsats-saker i praksis.

På samme måte gir dataene oss mulighet til å etterprøve erfaringene fra praksisfeltet i kapittel 8. Der beskrev ansatte i barnehager og skoler hvordan tilstedeværelsen fra PPT senket terskelen for kontakt. Et sentralt funn var at utfordringer nå oftere kunne løses gjennom tidlig samarbeid og veiledning, slik at man unngikk unødige og tunge henvisninger. Gjennom saksbehandlingsdataene kan vi kvantitativt spore disse forløpene. Vi kan for eksempel analysere hvorvidt en opprettet «tidlig innsats»-sak faktisk ender med å løse problemet, eller om den likevel eskalerer til et formelt enkeltvedtak.

Tilnærmingen i dette kapitlet er derfor ikke å bruke kvantitative data til å føre bastante bevis for kausale effekter av Tett på-prosjektet i et vakuum. Hensikten er snarere å bruke saksbehandlingsdataene for å studere institusjonell endring mens den skjer. Ved å koble systemnivåets registreringer sammen med erfaringene fra bakkebyråkratene i PPT og pedagogene ute på enhetene får vi et unikt og helhetlig bilde av hvordan en mer praksisnær støttetjeneste tar form.

Hva kan saksbehandlingsdata si, og hva kan de ikke si?

Saksbehandlingsdata fra PPT gjenspeiler først og fremst interne registreringsrutiner. De viser hva som registreres, og ikke nødvendigvis det som gjøres. Endringer i registrering kan skyldes både reelle endringer i praksis, endringer i registreringsrutiner, endringer i opplæring eller organisatoriske prioriteringer. Dataene gir derfor ikke grunnlag for å fastslå effekter av Tett på som en isolert faktor. De gir heller ikke fullstendig innsikt i hva PPT faktisk gjør. Vi vet fra kvalitative intervjuer at mye systemrettet arbeid kan foregå uten å registreres som enkeltsaker hos PPT, men hvor «det er skolen som eier saken, og så er jeg med inn som en bidragsyter i det». Det dataene imidlertid gir oss, er indikatorer på endringer i tjenestens aktivitet og prioriteringer slik de kommer til uttrykk gjennom institusjonalisert registreringspraksis.

Som vi allerede har diskutert flere ganger i boken, er det et metodisk problem å skille mellom endringer som kan knyttes til Tett på-prosjektet i Heimdal og Midtbyen, og endringer som er uttrykk for bredere utviklingstrekk. Når vi observerer at også bydeler utenfor prosjektet viser lignende utviklingsmønstre, kan det bety flere ting. Det kan bety at Tett på ikke har hatt særskilt betydning, at erfaringer fra Heimdal og Midtbyen har spredt seg til andre bydeler, eller at kommunen som sådan, og dermed alle bydeler, påvirkes av de samme nasjonale føringene og organisatoriske prosessene, og at Tett på representerer en mer strukturert og systematisk måte å håndtere disse på. Dette er viktige momenter som må settes i sammenheng med det som presenteres og diskuteres i resten av kapitlet.

Datagrunnlag

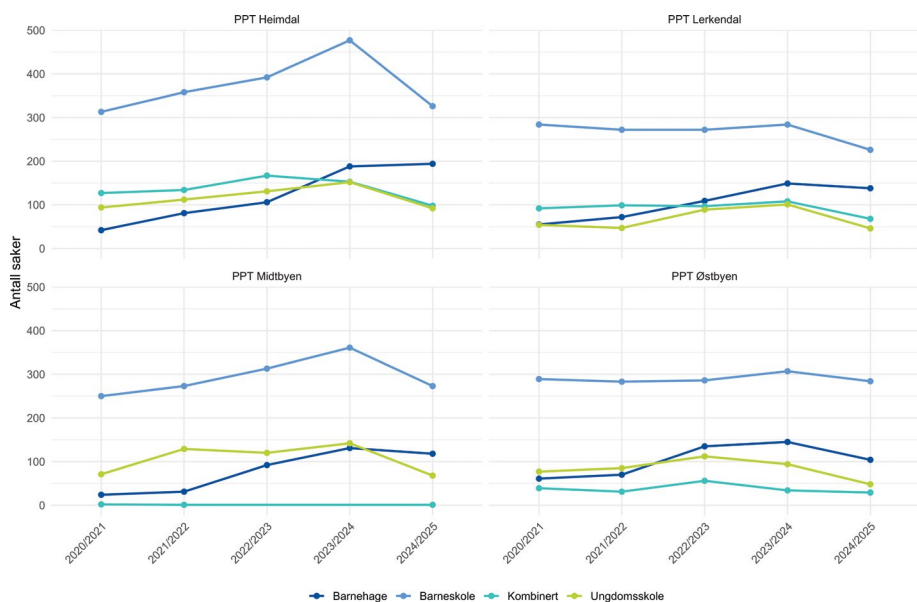
I dette kapittelet presenterer vi litt mer av datagrunnlaget enn i de andre kapitlene, så det blir enklere å følge fremstillingen. Som vi redegjorde for i kapittel 3, bygger analysene i dette kapittelet på aidentifiserte saksbehandlingsdata på individnivå fra PPT i Trondheim kommune for perioden 2020–2025, som er tilrettelagt av Trondheim kommune som en del av forskningssamarbeidet i prosjektet. Datagrunnlaget gir oss en unik mulighet til å følge sakstyper, tidsbruk og individuelle forløp over tid. At vi avgrenser analysen til Trondheim kommune (se kapittel 3 for personvern hensyn), gir oss muligheten til å sammenligne utviklingen i bydelene som har deltatt i Tett på (Heimdal og Midtbyen), med de øvrige bydelene innenfor nøyaktig de samme organisatoriske og administrative rammene.

Analysene i dette kapittelet er primært deskriptive. Vi presenterer utviklingstrekk i form av frekvenser, andeler og gjennomsnitt over tid og visualiserer saksflyt for å følge individuelle forløp. Vi presenterer resultatene i tre deler: først en oversikt over utviklingen i antallet saker og sakstyper, deretter en analyse av ventetid og til slutt en dypere analyse av tidlig innsats-saker og deres relasjon til formelle sakkyndige vurderinger.

Vi har valgt å ikke gjennomføre statistiske tester av signifikans for disse dataene, noe som skyldes tre metodiske hovedhensyn: For det første er Tett på ikke en randomisert kontrollert studie, og det er dermed ikke mulig å statistisk isolere «effekten» av tiltaket fra andre samtidige prosesser (som for eksempel den nye opplæringsloven). For det andre er det krevende å skille reelle praksisendringer fra rene endringer i administrative registreringsrutiner i et slikt datasett. For det tredje er ikke målet med dette kapittelet å bevise kausale årsakssammenhenger, men å identifisere mønstre på institusjonell endring. Vi behandler derfor saksbehandlingsdataene som indikatorer på endrede prioriteringer og praksiser, som tolkes i tett sammenheng med de kvalitative funnene fra bokas øvrige kapitler. Vi har også av den grunn valgt å trekke inn funn fra det kvalitative materialet som kan kaste lys over funnene i saksbehandlingsdataene.

Endringer i antallet saker og sakstyper

Det mest markante funnet er en tydelig nedgang i antallet saker registrert med en sakkyndig vurdering parallelt med en sterk økning i registreringer av tidlig innsats-saker. Figur 9.1 viser utviklingen over tid for Heimdal og Midtbyen (Tett på-bydeler) sammenlignet med de andre bydelene.



Figur 9.1: Utvikling i antallet saker per skoleår, fordelt på enhetstype (barnehage, barneskole, kombinert skole og ungdomsskole) etter tilhørighet. Tallene viser totalt antall registrerte saker i hver enhetstype per skoleår i hver bydel.

Antallet sakkyndige vurderinger har gått ned med omtrent 30 prosent fra 2020 til 2024. Nedgangen er størst i Heimdal og Midtbyen (Tett på-bydelene), men det er nedgang også i de andre bydelene. Samtidig har registreringer av tidlig innsats-saker økt markant, særlig fra 2022/2023 da denne kategorien ble mer systematisk tatt i bruk i registreringssystemet.

Det er derfor viktig å merke seg at økningen i tidlig innsats-saker ikke bare er et resultat av at PPT arbeider mer forebyggende, men også av at en ny registreringskategori ble introdusert og gradvis tatt i bruk i perioden. Dette gjør det vanskelig å skille mellom reell økning i aktivitet og økt registrering av aktivitet som tidligere ikke ble registrert som separate saker, og sannsynligvis skjer disse endringene i samspill.

Likevel: Nedgangen i sakkyndige vurderinger startet allerede før den nye registreringskategorien ble tatt i bruk, og intervjudata fra prosjektet bekrefter at PPT-rådgivere opplever å arbeide mer forebyggende og systemrettet:

Jeg vil jo si at i det store hele så har det absolutt skjedd en stor dreining fra tilbake i 2021, hvor vi nesten bare jobbet med henviste saker, til i dag, hvor jeg vil si at jeg jobber langt mindre med henviste saker enn jeg gjør med tidlig innsatssaker (rådgiver, PPT).

Dette underbygger antagelsen om at endring i arbeid kommer før endring i registreringspraksis. Som vi skal se senere i kapittelet, er det også en tydelig sammenheng mellom tidlig innsats-saker og redusert behov for senere sakkyndige vurderinger.

Aldersfordeling: tidlig innsats i småskoletrinn og barnehage

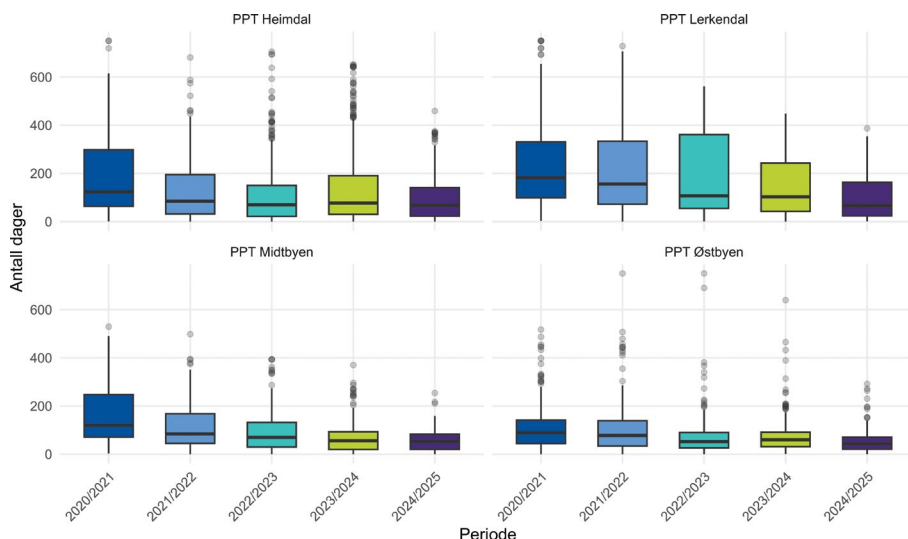
Analysen av aldersfordeling i saksbehandlingsdata viser at økningen i tidlig innsats-saker primært gjelder barn og elever i alderen seks–ni år (småskoletrinn) og barn i barnehagealder. Dette er i tråd med intensjonen om tidligere identifisering og oppfølging av behov og kan til en viss grad kobles tilbake til funnene i analysene av spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp i kapittel 5. Eldre elever (ungdomstrinn) utgjør en mindre andel av tidlig innsats-sakene, noe som kan tyde på at den forebyggende innsatsen kommer tidligst og tydeligst for de yngste barna og elevene.

Basert på figur 9.1 kan det virke som om den forebyggende innsatsen i størst grad skjer for de yngste aldersgruppene, mens arbeidet med ungdomsskoleelever i større grad fortsatt foregår gjennom tradisjonelle sakkyndige vurderinger. Dette kan eksempelvis tolkes som at det kan være lettere å etablere nye arbeidsformer tidlig i utdanningsløpet, eller at allerede etablerte og eksisterende arbeidsformer har satt seg og dermed videreføres.

Ventetid: raskere saksbehandling

Et annet funn er at ventetiden fra en sak mottas til den tas til behandling, har gått ned i alle bydeler. Figur 9.2 viser utviklingen.

Ventetiden har gått ned med 20–30 dager fra 2020 til 2024. Nedgangen er igjen størst i Heimdal og Midtbyen, men finnes også i andre bydeler. Dette kan tolkes som forbedret kapasitet og saksflyt, men kan også skyldes at sakene som registreres i dag, er enklere å håndtere grunnet arbeid på forebyggende nivå og med tidlig innsats, eller at den totale arbeidsmengden har gått noe ned og dermed gitt bedre kapasitet i tjenesten. Reduksjonen i ventetid kan for eksempel innebære at barn og elever får raskere hjelp, at foreldre og lærere får raskere avklaring, og at ressurser potensielt kan brukes mer effektivt. Samtidig må funnet tolkes i lys av andre endringer som har skjedd i samme periode, som klyngeorganiseringen av barnehagene, for å nevne et eksempel.



Figur 9.2: Utvikling i ventetid fra mottatt sak til registrert under arbeid, fordelt på tilhørighet.

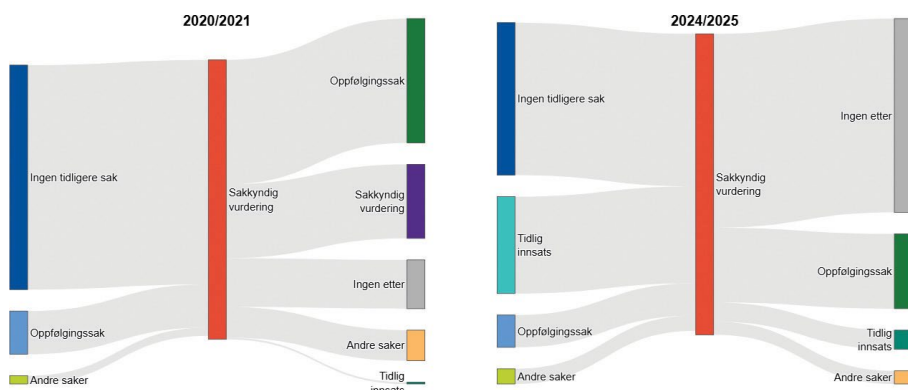
Tidlig innsats og sakkyndige vurderinger: endringer i saksflyt

Den mest interessante delen av analysene handler om sammenhengen mellom tidlig innsats-saker og sakkyndige vurderinger. Ved å følge individuelle forløp over tid kan vi se hvordan tidlig innsats-saker enten avsluttes uten videre oppfølging eller fører til en senere sakkyndig vurdering.

Figur 9.3 visualiserer denne strukturelle endringen i PPTs arbeidsprosesser ved å vise saksflyt for 2020/2021 sammenlignet med 2024/2025. Det såkalte Sankey-diagrammet er en flytdiagramtype som viser hvordan sakene beveger seg fra én kategori til en annen, der bredden på hver strøm tilsvarer antallet saker i den kategorien.

Figur 9.3 viser tydelig en strukturell endring i PPTs arbeidsprosesser. Økningen i bruken av tidlig innsats-personsak før en sakkyndig vurdering i 2024/2025 er en viktig indikator på at det har vært en endring i arbeidspraksis. I 2020/2021 ble de fleste sakene mer eller mindre direkte registrert som en sakkyndig vurdering, mens det i 2024/2025 er vesentlig vanligere at saken starter som en tidlig innsats-sak, og i tillegg avsluttes uten en formell sakkyndig vurdering.

Endringene synliggjør at PPT i økende grad kommer inn på et tidlig stadium for å forebygge eller avklare behovet for spesialpedagogisk hjelp før saken eventuelt registreres som en sakkyndig vurdering og dermed blir en formell rettighetssak. Denne tilnærmingen er i tråd med målsettingen om



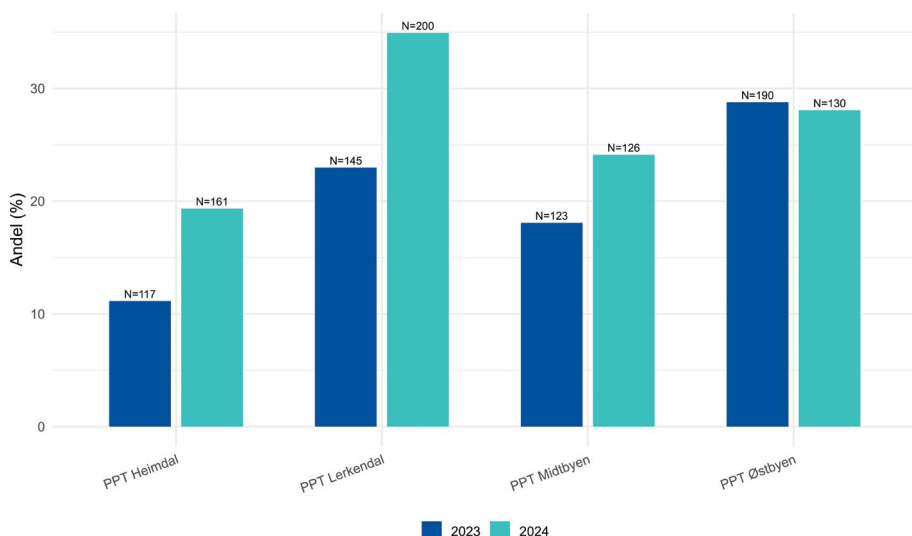
Figur 9.3: Sankey-diagram som viser saksflyt i PPT for 2020/2021 og 2024/2025. Diagrammet visualiserer hvordan ulike sakstyper henger sammen, og hvordan sakene beveger seg gjennom systemet over tid.

å styrke kompetansen i det ordinære tilbudet i skolen. Dette tenkes å kunne redusere utenforskap og segregering samt øke muligheten for å lykkes innenfor rammen av et inkluderende fellesskap, også for elever med særskilte behov. Næss et al. (2024) viser i sin gjennomgang av norsk spesialundervisning at den tradisjonelle modellen med ressurser som tildeles basert på elevers manglende læringsutfall i ordinær undervisning, i seg selv kan bidra til segregering snarere enn inkludering. Når PPT kommer inn tidligere, før formelle vedtak fattes, kan dette bidra til at utfordringer håndteres innenfor det ordinære pedagogiske tilbudet, og at ressurser ikke først tildeles etter at eleven allerede har opplevd manglende mestring.

Den samtidige nedgangen i andelen oppfølgingssaker etter at den sakkyndige vurderingen er avsluttet, tyder på økt innsats og samarbeid i tidligere faser, effektivitet og et skifte bort fra langvarig reaktiv saksbehandling i etterkant. Dette er et naturlig resultat av at det totalt utarbeides færre sakkyndige vurderinger, og hvor behovet for å opprette oppfølgingssak ikke lenger er til stede. Mer kritisk kan nedgangen tolkes som at tidlig innsats har bidratt til at de formelle sakkyndige vurderingene som blir utarbeidet, er av høyere kvalitet og mer målrettet.

Figur 9.4 utdyper dette bildet ved å vise andelen av personer som har hatt tidlig innsats-personsak, uten at dette har ført til en sakkyndig vurdering innen mai 2025.

I 2023 har en økende andel av de som får tidlig innsats, ikke blitt fulgt opp med en sakkyndig vurdering innen mai 2025. I Heimdal har andelen nesten doblet seg fra rundt 11 prosent i 2023 (N = 117) til 19 prosent i 2024 (N = 161).



Figur 9.4: Andelen (%) av personer registrert med tidlig innsats-personsak som ikke er registrert med sakkyndig vurdering per 30.5.2025. Søylene viser prosent, og tallene (N) angir hvor mange personer som hadde minst én tidlig innsats-personsak i løpet av året i den aktuelle bydelen.

Også i Lerkendal har det vært en økning fra 23 prosent (N = 145) til 35 prosent (N = 200). I Midtbyen er det også en økning fra 18 prosent (N = 123) til 23 prosent (N = 126), mens Østbyen er relativt stabil med 28 prosent (N = 190) i 2023 og 27 prosent (N = 130) i 2024.

Dette funnet er interessant når vi ser det i sammenheng med Sankey-diagrammet i figur 9.3. Det tyder på at den forebyggende innsatsen ikke bare kommer i tillegg til det tradisjonelle arbeidet, men at det har erstattet noe av behovet for formelle utredninger. Dette er i tråd med intensjonene bak både Tett på og den nye opplæringsloven. Dette innebærer at PPT skal jobbe tettere på i det forebyggende arbeidet og med tidlig innsats slik at utfordringer fanges opp og håndteres tidligere, og helst innenfor rammen av det ordinære pedagogiske tilbudet.

Samtidig er det viktig å være varsom i tolkningene. Vi vet ikke hva som skjer rundt de sakene hvor barn eller elever ikke ender opp med en sakkyndig vurdering. Noen av disse kan tenkes å få hjelp og støtte innenfor rammen av det ordinære tilbudet og med tilpasset opplæring, mens andre kunne trenge mer omfattende utredning, støtte og hjelp.

Dataene alene kan ikke si noe om kvaliteten i tjenestene som gis, eller om barns og elevers faktiske læring og trivsel påvirkes av disse tiltakene. Vi må også

ta forbehold om at noe av variasjonen mellom bydeler og over tid kan skyldes at registrering på nye kategorier har blitt innarbeidet på ulike tidspunkter.

Avslutning

Funnene i dette kapittelet viser en PP-tjeneste i endring. Reduksjonen i ventetid, nedgangen i formelle sakkyndige vurderinger og økningen i tidlig innsats-saker tyder på at nasjonale ambisjoner om et forebyggende og systemrettet støttesystem også blir synlige i interne systemer og saksforløp.

Endringen i selve saksflyten viser at PPT-offere kommer inn på et tidlig stadium, og at mange av disse sakene avsluttes uten et påfølgende behov for en sakkyndig vurdering. Dette funnet understøtter erfaringene fra ansatte i skoler og barnehager, der PPTs fysiske tilstedeværelse oppleves å senke terskelen for kontakt. Uformelle drøftinger og tidlig veiledning gjør det oftere mulig å løse utfordringer innenfor rammen av det ordinære pedagogiske tilbudet. Dataene underbygger dermed at arbeidet med tidlig innsats reduserer behovet for de mer omfattende utredningsløpene.

Dette underbygges av intervjuene med PP-ansatte, der rådgiverne beskriver en overgang fra å være eksterne portvoktere til å fungere mer som integrerte utviklingspartnere. Den systematiske nedgangen i ventetid kan tolkes som at denne arbeidsformen gir raskere hjelp, og at saksflyten frigjør kapasitet i tjenesten, selv om det er viktig å ta forbehold om at årsakssammenhenger er uklare.

Ved analyser av administrative data oppstår spørsmålet om funnene skyldes en reell praksisendring eller utelukkende endrede registreringsrutiner. Innføringen av kategorien «tidlig innsats personsak» i 2022 og 2023 har bidratt til å synliggjøre forebyggende arbeid som tidligere forble uregistrert. I et institusjonelt perspektiv er endrede registreringsrutiner en integrert del av endringsprosessen. At en organisasjon oppretter formelle kategorier for tidlig innsats, reflekterer at verdier og prioriteringer er i bevegelse. Når forebyggende arbeid får en formell plass i saksbehandlingssystemet, anerkjennes det som likeverdig med lovpålagte sakkyndige vurderinger. At nedgangen i sakkyndige vurderinger startet før den nye kategorien var fullt innarbeidet, støtter også antagelsen om at dataene reflekterer et reelt skifte i profesjonsutøvelsen.

Et gjennomgående trekk er at utviklingen går i samme retning i alle Trondheims bydeler, selv om endringene i bruk av tidlig innsats og reduksjon i ventetid er mest markante i Tett på-bydelene Heimdal og Midtbyen. At bydeler utenfor prosjektet også endrer seg, gjør at vi ikke i særlig stor grad kan peke på Tett på som årsak, men det illustrerer samtidig at prosjektet inngår i

et større institusjonelt felt, som har vært utgangspunkt og perspektiv helt fra begynnelsen.

Skoler, barnehager og PPT utgjør et felles felt, ikke separate, og til en viss grad er det barna (med sine familier) og tjenestene rundt skolene og barnehagene som binder det hele sammen. Selv om PP-tjenesten i Trondheim er relativt tydelig preget av å være organisert i bydeler, er det også en helhetlig kommunal tjeneste. Når nye arbeidsmåter etableres, som i tillegg oppfattes positivt i både intensjon og utfall av mange, er det naturlig at de også spres på tvers gjennom faglig samarbeid, ledelsesstrukturer og formell og uformell informasjonsflyt. Alle bydeler påvirkes også av de samme ytre rammene, som strammere kommuneøkonomi og nye juridiske føringer gjennom opplæringslovens (2023) presisering av PPTs forebyggende mandat. Tett på har i denne sammenhengen fungert som en strukturert pådriver for endringer som store deler av det spesialpedagogiske feltet gjennomgår, og som muligens ser ut til å ha litt større påvirkning i Tett på-bydelene enn i andre.

Samlet sett gir saksbehandlingsdataene et bilde av byråkratisk-institusjonelle endringer, som følger opp funn fra tidligere kapitler. Det blir stadig mer dekning for at både intensjonene fra nasjonale reformer og lokale utviklingsprosjekter (Tett på) omsettes til endrede handlingsmønstre og saksforløp. Tallmaterialet og erfaringene fra ansatte i barnehagen, skolen og PPT peker felles mot et støttesystem som i økende grad fanger opp og veileder rundt barns og elevers behov.

10. Tett på i et organisasjons- og feltperspektiv

Innledning

Utfordringen i evalueringer som utelukkende setter søkelys på direkte eller indirekte målbare effekter av ulike typer tiltak, er at man ofte ender opp med å finne små og til dels motstridende utslag som kan være vanskelige å tolke. Dette har vi sett i de tidligere kapitlene i denne boka om elevresultater, og det er et kjent fenomen fra andre norske studier. Studier av lærertetthet i skolen, som «Two Teachers» (Haaland et al., 2023), og evalueringen av lærernormen (Pedersen et al., 2022) viser for eksempel et bilde av små og spredte effekter på elevnivå. Økt lærertetthet i seg selv gir sjelden systematiske utslag i elevenes læringsresultater. Der effekter forekommer, er de gjerne begrensede og opptrer under spesielle betingelser, som når ekstra lærere brukes målrettet i smågrupper (Iversen & Bonesrønning, 2013; Leuven & Løkken, 2017). Samlet sett tyder forskningen på at effekten av et tiltak helt og holdent avhenger av *hvordan* ressursene faktisk tas i bruk.

Slike resultater kan fortolkes som manglende effekter, men vel så viktig er det å forstå dem som et uttrykk for kompleksiteten i de organisasjonene og feltene prosjektene prøves ut i. Større organisasjons- og praksisendringer er krevende å få i stand og tar tid. Tett på har ikke gitt kommunene en ferdig oppskrift, men har heller lagt til rette for alternative måter å organisere samarbeidet mellom barnehager, skoler og PPT på med utgangspunkt i lokale forutsetninger og behov. For å forstå utviklingen i prosjektet er det derfor nødvendig å løfte blikket fra individnivået og over på rammene, strukturene og de institusjonelle betingelsene som omgir aktørene.

Tett på er særlig interessant i et overordnet organisasjons- og feltperspektiv og svarer særlig på to av forskningsspørsmålene fra bokas innledning. Med et slikt blikk kan man vinne innsikt i hvordan Tett på-modellen forstås og oversettes i ulike kommunale og institusjonelle kontekster, og hvilke betingelser som fremmer eller hemmer varig institusjonell endring i det spesialpedagogiske feltet. Dette er kunnskap som peker langt utover dette avgrensede prosjektet.

Mens større norske byer organiserer spesialpedagogiske tjenester og PPT innenfor rammen av støttesystemer som er preget av høy grad av spesialisering

og differensiering av sine tjenester, er mindre kommuner ofte mer transparente, oversiktlige og i mindre grad oppsplittede i ulike spesialisttjenester. Å ta høyde for ulike typer løsninger og rammebetingelser for norske kommuner har derfor en verdi i seg selv når det gjelder en eventuell fremtidig organisering og endring av praksis. Særlig viktig er institusjonelle entreprenører som er med på å forme feltet de opererer i.

Institusjonelle entreprenører i organisasjons- og feltteori

For å forstå utviklingen i Tett på-prosjektet er det, som vi har understreket flere ganger, ikke tilstrekkelig å bare se på de vedtatte målene for prosjektet. Vi må også forstå de underliggende mekanismene som styrer hvordan kommuner, skoler og barnehager faktisk endrer seg, eller hvorfor de forblir som de er. I dette kapittelet benytter vi oss derfor av to utfyllende teoretiske perspektiver: nyinstitusjonell organisasjonsteori og feltteori. Mens nyinstitusjonell teori hjelper oss med å forstå hvordan organisasjoner søker legitimitet og tilpasser seg omgivelsenes forventninger, gir feltteorien oss verktøy til å analysere maktbalansen, interessene og aktørenes evne til å skape endring innenfor disse rammene.

Et sentralt utgangspunkt i nyinstitusjonell teori er at organisasjoner ikke bare styres av krav om effektivitet, men av et behov for å fremstå legitime i omgivelsenes øyne. For å oppnå denne legitimiteten tenderer organisasjoner over tid til å ligne på hverandre, et fenomen som kalles *isomorfisme* (DiMaggio & Powell, 1983). I skolen og barnehagen skjer denne tilpasningen gjennom tre hovedkrefter:

- **Tvingende faktorer:** Dette er ytre press gjennom lover og regler. Et dagsaktuelt eksempel er den nye opplæringsloven (2023), som trådte i kraft høsten 2024, som tvinger skoler til å standardisere praksis på flere områder.
- **Mimetiske faktorer:** Når organisasjoner opplever usikkerhet, har de en tendens til å kopiere andre som oppfattes å ha suksess eller «beste praksis». Man etterligner løsninger for å være på den sikre siden.
- **Normative faktorer:** Dette handler om profesjonsstandarder og felles verdier. Lærere, barnehagelærere og PPT-ansatte er sosialisert inn i sterke profesjonsnormer som legger føringer for hvordan de tenker om sitt arbeid.

Dette presset om å «se riktig ut» kan imidlertid føre til et gap mellom det man sier at man gjør, og det man faktisk gjør. Meyer og Rowan (1977) peker på at formelle strukturer ofte fungerer som en fasade (myte og seremoni) for å tilfredsstille eksterne krav, mens den daglige driften fortsetter som før. Dette omtales ofte som *løse koblinger* mellom mål og praksis. I en kommune kan man tilsynelatende tilpasse seg nye krav uten at selve arbeidet endres substansielt, noe Brunsson (2020) beskriver som «organizational hypocrisy» – en mekanisme for å håndtere motstridende krav ved å snakke på én måte og handle på en annen.

Der nyinstitusjonell teori fokuserer på struktur og tilpasning, er *feltteorien* mer opptatt av aktørene, maktspillet og interessene som utspiller seg (Fligstein & McAdam, 2012). Barnehager, skoler og PPT utgjør et felt preget av kamp om ressurser og definisjonsmakt. Endring skjer sjelden av seg selv; det krever aktører som evner å utfordre status quo.

Her introduseres begrepet *institusjonelle entreprenører*. Dette er nøkkelpersoner som har ressurser, posisjon og sosial dyktighet til å bryte med etablerte normer (DiMaggio, 1988). I motsetning til flertallet, som følger strømmen, ser disse aktørene muligheter der andre ser begrensninger. De fungerer som brobyggere og oversettere av nye ideer. I feltteorien legges det vekt på at suksessfull endring avhenger av disse aktørenes evne til å bygge koalisjoner og navigere i et landskap preget av makt og motstridende interesser.

I Tett på gir disse teoriperspektivene oss et rammeverk for å analysere *innovasjon i offentlig sektor*. Selv om statlig retorikk ofte fremstiller innovasjon som noe nytt som skaper verdi (Meld. St. 30 (2019–2020)), møter slike initiativer ofte treghet i komplekse organisasjoner (Rønning, 2021). I Tett på er det ikke tale om en total omveltning, men heller om *hybride endringer* og en sammen-smelting av ny og gammel praksis (Ahrne & Papakostas, 2001). Vi må derfor se etter hvordan kommunene justerer kursen, samtidig som de unngår å bryte for mye med etablerte tradisjoner.

For det andre belyser teorien betydningen av *lokal oversettelse*. Siden Tett på ikke kom med en ferdig masterplan, men ga kommunene handlingsrom, blir det avgjørende å se hvordan lokale aktører tolker modellen. Begrepet *løse koblinger* blir her et viktig analytisk verktøy for oss. Er endringene i samarbeidet mellom PPT og skolene reelle, eller er de mest symbolske for å tilfredsstille prosjektkravene?

For det tredje retter teorien søkelyset mot *ledelse som entreprenørskap*. I studien undersøker vi om ledere i barnehage, skole og PPT fungerer som institusjonelle entreprenører eller bremseklosser. Evner de å bruke sin sosiale

dyktighet til å skape oppslutning om tettere samarbeid, eller blir de stoppet av profesjonskamper og revirtenkning?

Dette teoretiske blikket gir oss mulighet til å se Tett på som en studie av hvordan endring forhandles frem i spennet mellom statlige forventninger, kommunal styring og sterke profesjonskulturer, ikke bare en implementering av et tiltak i tre kommuner. I analysene ser vi etter hvordan aktørene skaper mening i endringene («meaning making»), og hvordan de navigerer i et felt der det å opprettholde stabilitet ofte er like viktig som å skape fornyelse. Dette teoretiske bakteppet er derfor nødvendig for å forstå hvorfor resultatene varierer mellom kommunene, og hvorfor noen lykkes bedre med å skape varig institusjonell endring enn andre.

Datagrunnlag

Datamaterialet i dette prosjektet er svært omfattende, slik det er presentert i kapittel 3. I dette kapittelet benytter vi oss av intervjuer i prosjektet med ansatte på alle nivåer og at vi har vært aktive deltakere i samlinger og workshoper med ulike aktører i de tre BSO-feltene, og de observasjonene vi har gjort i prosjektet over tid. I tillegg har hver kommune organisert sitt arbeid med egne prosjektgrupper, lokale utviklingsarenaer og samarbeidsformer mellom PPT, barnehager og skoler som vi også har hatt møter og dialoger med.

Tett på – tre ulike forståelser og organisatoriske oversettelser

Kommunene som kom inn i Tett på-prosjektet, ble delvis valgt av pragmatiske grunner, ut fra interesse fra kommunenes side og praktiske hensyn. Det var også etablert et tett samarbeid mellom forskergruppen og Trondheim kommune allerede før utlysningen kom fra Utdanningsdirektoratet, og det var dialog om et mulig prosjekt fra tidlig av. Hovedbegrunnelsen for valget av de tre casene var likevel også mer teoretisk begrunnet der vi hadde et uttalt ønske om å studere kommuner med ulike forutsetninger og ulike organisatoriske rammebetingelser for prosjektets to hovedmål.

Som vi gjorde rede for i kapittel 3, er de tre kommunene svært ulike i både geografi, organisering og demografi, men også som nærmest ytterpunkter i organiseringen av PPT opp imot barnehager og skoler. Steinkjer og Aurskog-Høland er små kommuner, men Steinkjer er likevel om lag dobbelt så stor som Aurskog-Høland. Trondheim er en av landets største bykommuner, men har

likevel ganske rurale områder innenfor kommunegrensen, også i bydeler som inngår i Tett på. Mens både Trondheim og Steinkjer var kjennetegnet av relativt løse organisatoriske koblinger mellom PPT, barnehagene og skolene ved oppstarten av prosjektet, var Aurskog-Høland i utgangspunktet et eksempel på en kommune med en tettere organisering (Caspersen et al., 2024).

I den grad vi i en tidlig fase kunne observere ansatte i PPT tett på praksis i barnehagene og skolene i Trondheim og Steinkjer, var dette primært knyttet til enkelte barn og elever. På systemnivå så dette ut til å foregå i mindre grad, gjerne knyttet til en systembestilling fra barnehagene og skolene. Utover dette var tilstedeværelse i liten grad formalisert, men var mer personavhengig gjennom personlige kontakter og nettverk. Aurskog-Høland skilte seg her ut gjennom en mindre byråkratisk og mer organisk organisering av ulike støttesystemer i kommunal regi, som nok til en viss grad hang sammen med kommunestørrelsen og felles fysisk plassering for mange tjenester. Her var PPT lokalisert sammen med andre sosial- og velferdstjenester i kommunen. Kommunen hadde faste spesialpedagoger ute i barnehagene, og PPT-ansatte benyttet store deler av tiden ute i barnehagene og skolene uten at denne var knyttet til enkeltvedtak.

Tett på representerte en løsning på en *organisatorisk* utfordring i Aurskog-Høland. Hvordan kunne man få til en mer hensiktsmessig organisering i en kommune med generelt store ressurs- og hjelpebehov, og hvordan kunne man unngå en høy grad av turnover av PPT-ansatte i en utkantkommune i pendleravstand til både Lillestrøm og Oslo? For både Trondheims og Steinkjers representerte Tett på i utgangspunktet i større grad et svar på en *politisk* utfordring: Hvordan kan man bruke kommunens begrensede økonomiske ressurser på en gunstigere måte, som samtidig sikrer økt kvalitet i tjenestene, tidligere hjelp og at man har et helhetlig tilbud som treffer barn og unge i fare for sosial utenforskap og ekskludering? For både Trondheim og Steinkjers del er det likevel ikke organiseringen av PPT i seg selv som er problemet, og som skal løses, men en kombinasjon av en økonomisk bekymring og et politisk ønske om å arbeide tettere i laget rundt barn og unge med ekstra hjelpebehov, koblet til en policylinje med vektlegging av «best practice».

Som vi snart skal se, er dette viktige rammebetingelser for å kunne tolke og forstå Tett på som et utviklings- og organisasjonsprosjekt. Motivasjonen for å bli med i Tett på-prosjektet i de ulike kommunene er også helt avgjørende for prosjektets legitimitet på ulike organisasjonsnivåer i barnehage-, skole- og oppvekstfeltene (BSO-feltene) og for Tett på som et utviklingsprosjekt i de tre kommunene.

Trondheim kommune: snuing av tankskip

Trondheim er et godt eksempel på en stor og funksjonsdifferensiert kommune der Tett på tydelig var et prosjekt i kjølvannet av Nordahl-utvalgets anbefalinger om å bygge lag rundt eleven, ha tettere organisering, utnytte den spesialpedagogiske kompetansen bedre og få til bedre samhandling mellom tjenestene (Nordahl et al., 2018). Dette ble også nedfelt i kommunale vedtak i kommunen (Trondheim kommune, 2019). Tett på hadde allerede fra oppstarten av prosjektet en viss resonans med kommunens oppvekststrategi «Stein, saks, papir» og vektleggingen av en mer «relasjonell tilnærming» i denne strategien (Trondheim kommune, 2018b). Samtidig stilte PPT, den lokale barnehageutdanningen, pedagoger i barnehager og skoler og ulike brukerorganisasjoner og høringsinstanser seg grunnleggende skeptisk til Nordahl-utvalgets anbefalinger (Trondheim kommune, 2019). Fra de ansatte i PPT var det på den ene siden en uttalt bekymring i oppstart av prosjektet for at de spesialpedagogiske tjenestene skulle bli faglig utvannet, og at et utvidet fokus på barn og unge i «gråsonen» skulle gå utover de mest hjelpetrengende. Dette var også en frykt delt av foreldre til barn med store hjelpebehov. Samtidig var det også en understreking av at PPT i stor grad jobbet «ute» og praksisnært i barnehager og skoler, men uten at denne oppfatningen nødvendigvis ble delt av ansatte i barnehagene og skolene. Her så vi både i høringsuttalelsene og i intervjuene med ansatte i fase 1 av prosjektet en uttalt frykt for at økt tilstedeværelse av PPT på skolene skulle innebære utvidede arbeidsoppgaver og økt arbeidspress for PPT og en mulig besparing av assistentressursen for økonomisk pressede skoleledere.

Når kommunestyret i Trondheim valgte å stille seg bak en tettere organisering av de spesialpedagogiske tjenestene, og Tett på fikk grønt lys og finansiering av Utdanningsdirektoratet, var det med andre ord i et organisasjonsfelt preget av høy grad av usikkerhet og skepsis fra flere kanter. Usikkerheten om hva en tettere organisering innebar i praksis, preget i en innledende fase ikke bare de fleste av aktørene i barnehagene, skolene og PPT, men også kommuneledelsen. Særlig tydelig ble det i overgangen fra fase 1 med de fem innledende barnehagene og skolene og til å oppskalere til alle barnehager og skoler i to bydeler, 32 skoler og 13 barnehageklynger med til sammen 80 barnehager. Det store dilemmaet her ble hvordan man skulle prioritere bruken av allerede knappe ressurser på 20 prosent tilstedeværelse ute på den enkelte enheten. Det i seg selv peker på at dette definitivt var en ny måte å jobbe på.

Den utløsende faktoren for å få til 20 prosent tilstedeværelse i barnehagene ble tett kobling til innføringen av en ny spesialpedagogisk modell i barnehagene, der barnehagene er organisert i klynger med en vertsbarnhage, og

der klyngen har et eget spesialpedagogisk team som sammen med PPT samarbeider om å dekke det spesialpedagogiske behovet til samtlige barnehager som inngår i klyngen.

Tilstedeværelse med 20 prosent ute i barnehager og skoler var i modellutviklingen i fase 1 basert på innsikten av at tilstedeværelse var en vesentlig faktor, og at noe særlig under én dag i uka vanskelig kunne kalles å være tett på i noen vanlig betydning av uttrykket. For de fleste ansatte i barnehagene, skolene og kanskje spesielt i PPT kom likevel beslutningen om 20 prosent tilstedeværelse i begge bydelene som var med i Tett på, som en overraskelse. Resultatet av manglende organisatorisk forankring i kommuneledelsen, i barnehagene, skolene og i PPT samt en utydelighet i målet om 20 prosent tilstedeværelse resulterte ikke bare i usikkerhet og kritikk blant ansatte i PPT, men i en tidkrevende ryddejobb og snuoperasjon fra PPT-ledelsens side for å få de ansatte med på en ny praksis. Dette ble en vedvarende diskusjon i de første årene av fase 2 og er også diskutert i Caspersen et al. (2024).

Samtidig var det også slik at de andre bydelene (og alle andre kommuner i resten av Norge som hadde lest Meld. St. 6) ønsket å prøve ut nye arbeidsmodeller for PPT i samarbeid med barnehager og skoler. Underveis i prosjektet har vi i forskergruppen flere ganger sagt at alle kommuner i Norge med respekt for seg selv må ha et Tett på-prosjekt. Og kanskje var prosjektnavnet Tett på ikke det beste sett i lys av dette. Et sentralt poeng for oss har likevel hele tiden vært at forskjellen i arbeidet ikke ligger i vektleggingen av 20 prosent-grensen, men i alle de andre delene av arbeidsmodellen i Tett på, slik den ble presentert i kapittel 2 og blir diskutert avslutningsvis i kapittel 11.

Tett på-prosjektet i Trondheim er en god illustrasjon på metaforen knyttet til vanskeligheten ved å endre «retningen på et tankskip» – ting tar tid, i dette tilfellet nærmere tre år før en ny kurs ble staket ut, og man for alvor klarte å arbeide etter Tett på-modellen og intensjonene. I effekt- og endringstermer er det dermed ikke helt lett å avgjøre hva Tett på har ført til, slik tidligere kapitler har vært inne på. En viktig grunn til dette er at kommunen også gjennomførte flere større organisasjonsendringer på utdannings- og oppvekstfeltet etter 2022, og dels fordi det å ha PPT tydelig til stede hver uke ble innført i alle de fire bydelene.

Tett på-prosjektet, i kombinasjon med tiltak som «Stein, saks, papir», en mer relasjonell tilnærming i organisering og samarbeid samt omstrukturering av det spesialpedagogiske feltet i kommunen, sammenfaller med tydelige endringer i organisering og arbeidsmåter. Endringene kjennetegnes av tettere samarbeid mellom tjenestene og barnehager og skoler, økt ansvarliggjøring hos

sentrale beslutningstakere og fremvekst av nye samarbeidsformer i sakkyndighetsprosessen. Det er også dokumentert en reduksjon i antallet sakkyndige vurderinger og kortere saksbehandlingstid i PPT, slik det fremgår av de foregående kapitlene.

En mulig tolkning er at Tett på har fungert som en pådriver i disse endringene og som en viktig faktor i utviklingen av systemet som helhet.

Hovedinntrykket er likevel at Tett på primært har satt fotavtrykk i endringer innad i PPT med økt tilstedeværelse i skoler og barnehager i Tett på-bydelene. Tett på ser ut til å ha satt større avtrykk i barnehager enn i skoler, men i noe mer variabel grad enn i PPT og i variabel grad i ledelsen av utdannings- og oppvekstfeltet i kommunene.

Klyngeorganiseringen av barnehagene i Trondheim under prosjektperioden har utvilsomt bidratt til substansielle endringer i praksis i Tett på-prosjektets «ånd» med tettere organisering innad og i samhandling med kommunale støttetjenester. Dette er imidlertid mer en endring initiert, drevet og fasilitert lokalt av institusjonelle entreprenører i form av kompetente ledere med et overblikk over feltet de opererer i.

For skolenes del, som organisatorisk både er mer funksjonsdifferensierte og seg imellom mer ulike hverandre i organisering og praksis, er Tett på mer ett prosjekt blant mange som man har (eller ikke har) eierskap til, og der rektornettverkene primært fyller en koordinerende og rådgivende rolle. Her har rektorene i Trondheim til syvende og sist det siste ordet i organisering og drift av sin egen skole. På skolenivå gjelder dette både ledelse, pedagogisk profilering og profesjonskultur, samtidig som skolenes organisatoriske kompleksitet i utgangspunktet er mer utfordrende når det gjelder å forankre og legitimere kollektive omforente arbeidsmåter inspirert av Tett på-prosjektet. Det ser ut til å ha vært vanskeligere å få Tett på til å bli et prosjekt som ansatte i skolene har eierskap til, enn det har vært i barnehagene. Dette henger ikke nødvendigvis sammen med en motstand eller en stab som er uinteressert i Tett på, men at eierskapet til prosjektet primært har blitt knyttet til enkeltpersoner med et særlig ansvar for spesialpedagogiske oppgaver (rektor/avdelingsleder, spesped-koordinator/rådgiver, etc.) og i mindre grad hatt eierskap blant øvrige ansatte.

Utfordringene med historisk sett løse koblinger mellom øverste administrative nivå, skolene og PPT i Trondheim er påfallende i så vel den innledende fasen av piloten som i den senere fasen. Samtidig er det en tydelig endring særlig det siste året av prosjektperioden. En vesentlig forskjell er at det i dag arbeides mer bevisst og aktivt med å få på plass en mer hensiktsmessig organisering

på tvers av tjenesteområder. Noe av dette er fremtvunget av den politiske ledelsen med krav om økt ansvarliggjøring og tydelighet knyttet til saksområder. «Mestring og inkludering» er et nytt definert virksomhetsområde med en egen kommunalsjef, og PPT inngår som en nøkkelaktør på dette området. Det innebærer at PPT ikke lenger er organisatorisk koblet sammen med andre barne- og familietjenester som barnevernet og skolehelsetjenesten, og heller ikke ligger inn under oppvekst (skole og barnehage), men er tenkt å skulle fungere som et koblingspunkt mellom systemer og tjenester. Noe av begrunnelsen for dette springer ut fra økte krav til systematikk i samarbeid og nødvendigheten av å ha et mer helhetlig perspektiv ut fra krav som er fremtvunget av endringer i velferdslovgivninger om plikt til samarbeid rundt barn med sammensatte behov (Tøssebro et al., 2023). Utover dette fremkommer det presiseringer i den nye opplæringsloven, hvor PPT har fått et tydeligere mandat i arbeid med tidlig innsats og forebygging med søkelys på inkludering for alle elever. Flere av aktørene vi har intervjuet, har koblet nyetableringen av mestrings- og inkluderingsområdet i kommunen til Tett på-piloten. Her blir Tett på i samspill med en overordnet dreining på oppvekstfeltet en fasilitator og en arbeidsform som tydeliggjør det mandatet som ligger til grunn for ikke bare PP-tjenesten fremover, men for et helhetlig kommunalt velferdssystem, og som Tett på har vært et forsøk på å operasjonalisere.

Som det fremgår av kapittel 9 og saksbehandlingsdata, har både saksbehandlingstider og antallet registrerte saker minsket, og det har blitt et forsterket fokus på tidlig innsats fra PP-tjenestens side, som i sakssystemet er tydeliggjort ved opprettelsen av «tidlig innsats personsak». Dette er også helt på linje med målsettingen med Tett på-satsingen fra Utdanningsdirektoratets side. Kombinasjonen av tvingende faktorer (ytre press fra lover, forskrifter, tilsyn og politiske krav) og normative faktorer (endringer i profesjonskrav og gjeldende normer innenfor PPT) synes å ha bidratt til at PPT-ansatte arbeider tettere på de ordinære tilbudene, og kjenner til og forstår utfordringene i barnehager og skoler i et videre perspektiv enn tidligere. Dette innebærer, som vi har sett i tidligere kapitler, en økt kvalitet i sakkyndige vurderinger som ikke bare omhandler saksbehandlingstiden i PPT, men hvor vurderinger og anbefalte tiltak ser ut til i større grad å treffe og ivareta barns og elevers behov.

I en felles samling med PPT-ansatte høsten 2025, der de fikk presentert resultater fra prosjektet og selv kunne sette ord på sine erfaringer med å arbeide «Tett på», er det slående hvordan kritikk av prosjektet i en tidlig fase har blitt erstattet med begeistring i en sen fase og en entusiasme og motivasjon for å bruke mer av sin faglige kompetanse ute i praksisfeltet. Dette er en illustrasjon

av viktigheten av å skape energi og motivasjon hos ansatte i inngangen til en større endring, hvor vanskelig det kan være å faktisk endre innarbeidede arbeidsmåter og praksis, samtidig som det viser hvor lett det er å glemme sin egen tidligere skepsis og motstand hvis alternativet de facto viser seg å lede til en bedre og mer hensiktsmessig organisering.

Tett på-prosjektet har ifølge kommuneledelsen fremfor alt bidratt til økt synlighet av en ønsket dreining av kommunenes helhetlige tilbud i dialogen med enhetene. I og med at Tett på er et prosjekt som har fanget opp mange av de sentrale endringene i lovverk og mandat allerede før de ble iverksatt, har det også blitt et prosjekt som kan være en argumentasjonskraft, eller noe som kan romme ulike typer innhold i arbeidet med å få til endring ute i barnehager og skoler. I dette perspektivet er de formelle organisasjonsendringene ikke det som er mest slående, men at den organisatoriske samhandlingen har blitt bedre enn tidligere. Dette kommer frem i sitatet fra en representant for ledelsen i slutten av prosjektet:

Tett på har vært med på å utfordre oss til å begynne å snakke, utvide fokuset i rapporteringen i forhold til de seneste 25 årene og ikke minst bidratt til å arbeide mer målrettet med fokus på kapasitetsbygging, øke rektorenes tillit til skoleeier, og vende seg mot kjernevirksomheten i trange tider.

Slik sett er det mye som tyder på at organisasjonsendringen i kjølvannet av Tett på er en del av et større og pågående prosjekt, der Tett på har vært et av mange virkemidler som spiller inn i utviklingen av feltet med sine dynamikker.

Aurskog-Høland: flyvende start inn i Tett på, men så ...

Aurskog-Høland kommune var i utgangspunktet godt rigget for tettere samhandling mellom skoler, barnehager og familie- og oppveksttjenestene med PPT som en del av disse. Med en relativ fersk stab med fokus på tilstedeværelse ute i barnehager og skoler var kommunen allerede sosialisert inn i Tett på-lignende arbeidsmåter. For Aurskog-Hølands del representerte deltagelse i Tett på-prosjektet både en legitimering av en ny type organisering av hjelpetjenestene og et prosjekt som synliggjorde utfordringer i skjæringspunktet mellom barnehager, skoler og tjenestene samt mellom barnehage- og skoleeieren og familie- og oppveksttjenesten. I motsetning til det vi fant i Trondheim, så vi helt fra oppstarten et tydelig eierskap til prosjektet i PPT, hvor lederen av PPT også ledet prosjektet i kommunene. Det var også et tydelig eierskap blant de

ansatte i familie- og oppveksttjenesten og i kommunens skoleledelse. Dette ble i mange møter tydeliggjort og eksemplifisert gjennom en gjenfortelling av at en tidligere kommunal leder hadde gått ut og «pekt med hele hånda» på at PPT skulle arbeide ut mot skoler og barnehager, og ha 60 prosent tilstedeværelse ute på enhetene, som tidligere nevnt.

I likhet med i Trondheim fant vi at barnehagene var tettere påkoblet og utviklingsorientert i samhandlingen med PPT enn det vi fant i skolene. I Aurskog-Høland hadde man i lengre tid hatt spesialpedagoger tilsatt i hver enkelt barnehage, som ble koblingspunktet mot PPT, samtidig som man også hadde en minivariant av Trondheims klyngeorganisering der det var noen mindre (gjerne private) barnehager knyttet til en litt større kommunal barnehage, og spesialpedagogiske ressurser ble brukt i fellesskap i disse barnehagene. Samarbeidet mellom barnehagens spesialpedagogiske ressurs og PPT ble i stor grad oppfattet som en suksessfaktor. Samtidig ble dette samarbeidet også på et vis et ekstra nivå som skulle koordineres og håndteres. Hvordan påvirket dette arbeidsdelingen og dermed samarbeidet mellom PPT og barnehagens ansatte og spesialpedagog? Løsningen ble til dels organisatorisk og en tilbakekobling til tidligere praksis. For å ivareta tilstedeværelse fra PPT ute i barnehagene ble dette lagt inn i et årshjul slik at den enkelte barnehagen hadde oversikt over når PPT var ute i barnehagen. Det ble opprettet et skjema der barnehagen selv foretok prioriteringer og beskrev hva den ønsket at PPT skulle prioritere når de var til stede, ut fra konkrete og innmeldte behov. Altså var det på mange måter en bestiller-utfører-modell, som i stor grad var noe av det Tett på skulle bevege seg bort fra. I Tett på var det en intensjon om at PPT skulle være med i *forkant* av konkrete bestillinger til tjenesten.

En annen utfordring for Tett på-prosjektet i Aurskog-Høland var helt fra prosjektstarten at eierskapet til prosjektet har vært mindre åpenbart blant ansatte og ledere på skolene enn i kommuneledelsen og PPT og delvis også i barnehagene. I en tidlig fase av prosjektet merket vi i intervjuene en tydelig skepsis blant flere lærere og en frykt for at en tettere organisering ville kunne føre med seg en ytterligere nedskjæring av skolenes ressurser og også merarbeid for lærerne. I dette scenarioet representerte Tett på et styringsinstrument for rektorene til å redusere assistentressursen og tilføre ytterligere arbeidsoppgaver til lærerne, slik vi også til dels så i Trondheim. Mens Tett på ble møtt med laber interesse og betraktet som lite relevant på den ene skolen, var gjennomslaget langt større i den andre, noe som klart viser betydningen av forankring og legitimitet i staben ved endringer i praksis. En kjernefaktor her var også en

PP-rådgiver som tok på seg rollen som institusjonell entreprenør, og en rektor som ønsket dette velkommen.

Samarbeidet mellom PP-rådgiverne og barnehagene og skolene er sårbart og i stor grad personavhengig i en liten kommune der mye handler om personer og relasjoner. Fordelen i en mindre kommune som Aurskog-Høland er likevel at handlingsrommet for institusjonelle entreprenører potensielt er større for å sette inn målrettede tiltak som treffer særlig sårbare målgrupper. Dette ble under prosjektets gang tydelig da man valgte å benytte en PP-rådgiver som fikk særlig ansvar for å arbeide mer system- og utviklingsrettet. En rød tråd i samhandlingen mellom de ansatte i PPT er at de på tross av at de tilbrakte merparten av sin tid ute i felt, har hatt ukentlige samlinger og diskusjoner med mål om å styrke det profesjonelle fellesskapet.

I Aurskog-Høland var Tett på allerede fra starten noe som kommunen eksplisitt ønsket å bruke som modell, og som de ansatte i PPT kjente seg igjen i når de snakket om PPTs mandat og arbeidsmåter. Det var derfor liten grad av motstand fra PPT ettersom modellen i all hovedsak utgikk fra en praksis nær deres eksisterende arbeidsmåte, i fellesskap med kollegaer i barnehager, skoler og familie- og oppveksttjenesten. De store utfordringene i prosjektet handlet for PPT heller om utkantkommuneproblemer, der man vil unngå høy turnover og beholde kompetanse i en tid med stram kommuneøkonomi og begrensede (personal)ressurser. Her er engasjerte ansatte i PPT tett på praksis både en sentral og viktig løsning når det gjelder oppgavene og utfordringene både PPT og resten av det kommunale hjelpeapparatet står overfor i møte med store hjelpebehov i kommunen, og som krever ressurseffektiv og hensiktsmessig organisering.

Steinkjer: Tett på som en ekstraressurs i en trang kommuneøkonomi

I likhet med Aurskog-Høland er Steinkjer en mindre kommune. Det er i stor grad en rural utkantkommune med Steinkjer sentrum som kjerne, og kommunen har i lang tid hatt en anstrengt økonomi. Til forskjell fra Aurskog-Høland var eierskapet til prosjektet og begrunnelsen for å bli med i Tett på-prosjektet langt mindre tydelig, til tross for at noe av motivasjonen for å bli med baserte seg på erfaringer fra tidligere pilotprosjekt i regi av Utdanningsdirektoratet (Nordhagen et al., 2023). Et hovedpoeng i Steinkjer er at Tett på-prosjektet primært var forankret i PPT, som blant annet hadde prosjektledelsen av Tett

på, og i langt mindre grad var forankret i den kommunale ledelsen på barnehage-, skole- og oppvekstfeltet, og i liten grad var forankret ute i skolene. Her er fremfor alt økt tilstedeværelse av PPT på skolene sett på som en sårt tiltrengt ekstraressurs for enkeltelever og skoleklasser med behov for støtte i den pedagogiske innsatsen.

De mest åpenbare effektene av Tett på finner vi i barnehagene, som helt fra starten fikk til endringer i praksis. Her finner vi tydelige og gode eksempler på at tilstedeværelsen av PPT har bygget trygghet og styrke blant personalet i barnehagen, skapt rom for refleksjon og faglig utvikling og styrket arbeidet opp mot foreldre og barn. Samtidig er det tydelig at prosjektet forble ett prosjekt blant mange, uten et tydelig eierskap eller en tydelig kobling til kommunens skole- og barnehageeier, og hvor knapphet på ressurser gjør at gode intensjoner og fleksible løsninger faller bort, og mye av innsatsen dermed blir personavhengig.

Selv om PPT i Steinkjer klarer å få til endringer i retning av en tettere samhandling og dialog med barnehagene og skolene, er det primært en endring i graden av *fast* tilstedeværelse ute og mindre endringer i arbeidsmåter og praksis. Noe av dette kan trolig tilskrives manglende tilrettelegging på skolene og en viss turnover i PPT, som også her bidrar til en økt sårbarhet i organiseringen. I Steinkjer er det bare enkelte ansatte i PPT som har inngått i Tett på-prosjektet, mens resten av tjenesten i stor grad har jobbet etter en mer tradisjonell praksis. Hovedutfordringen for PPTs del er å få til mer varige organisasjonsendringer både internt og utenfor egen organisasjon når det ikke finnes et sterkt eierskap til Tett på utenfor PPT. Det er flere gode eksempler på ildsjeler og entreprenører som omfavner nye arbeidsmåter fordi det både er motiverende, nyttig og hensiktsmessig, men med svak støtte fra en samordnet ledelse i egen sektor blir dette en utfordring. Dermed blir det vanskelig å skape den varige endringen vi for eksempel så i Trondheim mot slutten av prosjektet, der kommuneledelsen støttet opp under endringsarbeidet.

I den grad skolene og barnehagene endrer arbeidsmåter for å fremme inkludering og motvirke sosial ekskludering og utenforskap i en kommune som Steinkjer, er det vanskelig å fastslå at Tett på har vært en viktig driver. Her er det trolig heller ytre faktorer i form av ny lovgivning og nye forskrifter som tvinger frem endringer i praksis. I den grad det er tale om normative endringer, er det også primært begrenset til de PPT-ansattes forståelse av sitt samfunnsoppdrag, samt hvordan barnehager og skoler åpner for et tettere samarbeid med PPT og de andre tjenestene rundt.

Tre caser og tre ulike måter å forholde seg til prosjektet på i organisering og praksis

I Tett på har vi ikke bare tre caser, men tre ulike måter å forholde seg til prosjektet på i organisering og i praksis. Trondheim kommune er kjennetegnet av høy grad av funksjonsdifferensiert organisering. Her møtte Tett på-prosjektet innledningsvis på betydelig skepsis og motstand innad i PPT og i BSO-feltet. Tett på-prosjektet har likevel over tid vært med på å bidra til økt tverrfaglighet og redusert saksbehandlingstid i samspill med andre ytre påførte endringer som har skjedd samtidig. Endringene har vært mest merkbare i PPT-systemet og i barnehagene, der det uten tvil er tale om innovasjon i arbeidsmåter og i praksis.

For Aurskog-Hølands del legitimerte prosjektet eksisterende praksis og styrket samhandlingen. Utfordringene i Aurskog-Høland er primært knyttet til varierende grad av eierskap blant skoleansatte og også en viss opprettholdelse av gamle arbeidsmåter under nytt navn. Steinkjer kjennetegnes i alle prosjektets faser av et mer begrenset eierskap til Tett på. Dette er langt på vei PPTs utviklingsprosjekt med en ujevn integrering opp imot enhetene i praksisfeltet.

De tre casestudiene viser med andre ord ulike forståelser og oversettelser av Tett på. Det ble et tiltak for å få til en mer hensiktsmessig organisering i en trang kommuneøkonomi i Aurskog-Høland, mens det i Trondheim primært var tale om en organisasjonsendring og endring av praksis i form av et ytre press. Prosjektet bidro til å stake ut en ny kurs fra Trondheim kommunens side, på tross av en betydelig motstand innad i PPT og i BSO-feltet. Her er det i utgangspunktet bare i Trondheim vi kan spore en tydelig skepsis fra de PPT-ansatte selv før de utover i prosjektet gjorde jobben med å oversette Tett på inn i ny praksis. Formene for samarbeid mellom PPT, barnehagene og skolene utviklet seg også i ulike spor i de respektive kommunene; vi finner de største endringene over tid i Trondheim og høyere grad av status quo i Aurskog-Høland og Steinkjer. En viktig fellesnevner for alle tre kommunene er at handlingsrommet for endringer i praksis er større i barnehagene enn i skolene.

På spørsmålet om profesjonelle roller og ansvarsfordeling representerer Aurskog-Høland og Trondheim to ytterpoler. Aurskog-Høland er et godt eksempel på en mer flerfaglig og tett på praksis-tilnærming, mens PPT-ansatte i Trondheim lenge kjente seg hjemme i en mer tradisjonell byråkratisk organisering og profesjonsforståelse. I den grad det er tale om en endring i profesjonsforståelse blant de PPT-ansatte i Trondheim, handler det mer om et

utvidet mandat og økt vekt på å arbeide forebyggende, men ikke nødvendigvis om en endring av profesjonsforståelse. Samtidig er det som fremgår i tidligere kapitler, en tydelig dreining i arbeidsmåter og i saksbehandlingen som gjør at de PPT-ansatte i Trondheim i dag arbeider mer målrettet med inkludering og tidlig innsats av barn og unge.

Som forventet ut fra teorien vi bygger dette kapittelet på, finner vi at ledelse og organisering spiller en avgjørende rolle i hvor vellykket utviklingen blir av ny praksis. Vi ser noe bevegelse i alle kommunene, men disse ligger først og fremst på den enkelte barnehagen og skolen. Trondheim kommune er den av kommunene som i størst grad skiller seg ut, og hvor vi ser størst endringer i det arbeidet som gjøres på den enkelte enheten, men også i PPTs sakkyndighetsarbeid. Aurskog-Høland har iverksatt en systemrettet satsing med en fagutvikler. Vedkommende har jobbet med utviklingsarbeid internt i PPT og hatt fast turnus med fokus på systemarbeid ute i barnehagene. I tillegg har kommunene hatt faste PP-rådgivere ute i alle skolene. I Steinkjer har Tett på i stor grad vært et prosjekt drevet av enkeltpersoner som har operert på siden av videreført og tradisjonell praksis. At kunnskap utvikles i samspillet mellom profesjoner og nivåer, kommer tydelig frem gjennom omfattende organisasjonsendringer for PPTs del i Trondheim etter 2023. Samtidig er det åpenbart at mer strømlinjeformet og toppstyrt organisering ikke nødvendigvis løser utfordringen med ny og bedre kunnskap i samspillet mellom PPT og ulike organisasjonsnivåer. Det er noe som blant annet kommer til syne i tiden det tok fra prosjektet startet og til faktiske endringer ble synlige. Her er det et ønske fra kommunens side å få til en strammere styring ut fra gitte mål og satsinger og å plassere ansvaret for implementering av en egen policy.

En særlig interessant side ved Tett på-prosjektet er at det synliggjør en lang rekke betingelser for å fremme eller motvirke varige institusjonelle endringer i det spesialpedagogiske feltet. Om vi betrakter det spesialpedagogiske feltet som en arena for makt, konflikt og samarbeid, er det først og fremst Trondheim som illustrerer feltteorien på en adekvat måte. Her er det både tale om en profesjon som yter motstand, og om kamper og omkamper som over tid leder frem til kompromisser og nye løsninger. Trondheim er også en god illustrasjon på hvordan den øverste lederen med ansvar for PPT i en innledende fase av prosjektet gjennom faglig og sosial dyktighet evnet å drive gjennom en endring gjennom koalisjonsbygging. Her var utfallet av beslutningen om endringen i PPTs arbeidsmåter langt ifra gitt og i vesentlig grad preget av arbeidet fra en eller flere institusjonelle entreprenører. På samme måte ser vi at ledere med god oversikt og evne og mandat til å gjennomdrive hensiktsmessige endringer

spiller en vesentlig rolle i Aurskog-Høland, mens det i Steinkjer i større grad synes å være organisatoriske forhold som begrenser utviklingen av samarbeid og innovasjon, til tross for betydelig vilje og innsats blant ansatte. I hvilken grad endringer tvinges frem i krisesituasjoner og eksternt press, er mer et empirisk enn et teoretisk spørsmål.

Et interessant poeng er at selv om vi i dette prosjektet har gjennomført intervjuer og hatt samlinger med hundrevis av personer, er det langt ifra gitt hvem som til enhver tid er de sentrale aktørene i feltet. I kapittelet har vi fremfor alt løftet frem betydningen av institusjonelle entreprenører og viktigheten av profesjonell forankring på ulike organisasjonsnivåer. Samtidig er det åpenbart at vi her har å gjøre med mange ulike og sammenflettede institusjonelle logikker i de tre kommunene. På et mer overordnet plan spiller lovgivning og rettslige forhold en helt sentral rolle. Den økonomiske logikken kommer også tydelig frem i de tre casene, der Aurskog-Høland bruker Tett på for å få mer ut av sine behov og begrensede ressurser, mens en trang økonomi ikke følges opp med en tilsvarende innovasjon i Steinkjer.

I den grad en økonomisk logikk har vært avgjørende for valget om å gå for en 20 prosent generell tilstedeværelse av PPT i barnehager og skoler, er vanskelig å si. Hva som derimot er enklere å konstatere, er at Trondheim kommune siden 2023 har forsøkt å få til en strammere kommunal styring innenfor alle sine virksomhetsområder. Her har også innføringen av et parlamentarisk styre i 2024 bidratt til betydelige endringer for PPT i og med organiseringen i et nytt virksomhetsområde i kommunen. I den grad kolliderende institusjonelle logikker kommer frem i denne studien, er det mest åpenbart at barnehagene ser ut til å ha hatt lettere for å omstille seg til en ny Tett på-praksis enn skolene. Dette er neppe tilfeldig, all den tid barnehagene i utgangspunktet er mindre funksjonsdifferensierte og mer frie til å utforme sin virksomhet sammenlignet med skolene. Som det ble spissformulert i et av intervjuene, kan man i barnehagene diskutere sin egen praksis i fellesskap for så å gå sammen ut og «gjøre det». I skolen snakker man mindre om egen praksis, og hvis man gjør det, går alle tilbake til sin egen gruppe og team og fortsetter i større grad som før.

Konklusjon

Selv om det er mulig å spore et betydelig ytre press i hva kommunene må forholde seg til av lover og forordninger i driften av barnehager, skoler og PPT, er det for kommunenes side primært tale om begrensninger i kommuneøkonomien som har styrt mye av prioriteringene i måtene kommunene har valgt

å bruke Tett på i sine strategiplaner. Som i alle forsøk på endringer i organisering spiller likevel tidligere organisering, normer og etablerte praksiser en avgjørende rolle for hva som er mulig å få til av endring og varige organisasjonsendringer på sikt. Her er det både i et teoretisk perspektiv og et samfunns-perspektiv av interesse å få frem hva som står igjen av organisasjonsendringer og lærdommer av prosjektet på litt lengre sikt.

I innledningen til kapittelet stilte vi spørsmål om hvordan Tett på-modellen forstås og oversettes i ulike kontekster, og hvilke betingelser som fremmer eller hemmer varig institusjonell endring. Gjennom analysen av Trondheim, Aurskog-Høland og Steinkjer ser vi at svarene på disse spørsmålene er tett sammenvevd med lokale forutsetninger, ledelse og profesjonskulturer.

Tett på har ikke fungert som en standardisert «masterplan», men snarere som en katalysator som har blitt tillagt ulik mening i de tre kommunene. I Aurskog-Høland ble modellen oversatt til en løsning på en organisatorisk utfordring knyttet til rekruttering og effektiv ressursbruk i en utkantkommune. Her legitimerte prosjektet en allerede eksisterende praksis preget av tettere koblinger mellom tjenestene.

I Steinkjer ble modellen i større grad oversatt til å handle om sårt tiltrengte ekstraressurser («ekstra hender») i en stram kommuneøkonomi, uten at det nødvendigvis medførte dypere strukturelle endringer utenfor PPTs egne rekker, selv om det også satte sine spor, særlig i barnehagene.

Trondheim representerer den mest komplekse oversettelsesprosessen. Her gikk forståelsen fra innledende skepsis og motstand mot det som ble oppfattet som gammelt nytt og en trussel mot profesjonaliteten, til å bli en medvirkende driver for en større omorganisering av hele oppvekstfeltet. Tett på blir dermed et eksempel på at et delvis eksternt (nasjonalt) initiativ kan oversettes til å bli et internt styringsverktøy for økt tverrfaglighet.

Når det gjelder spørsmålet om hva som fremmer eller hemmer varig endring, peker analysen på tre avgjørende faktorer: ledelse i koblingen med institusjonelt entreprenørskap, forskjellen mellom barnehagen og skolen og balansen mellom ytre press og indre motivasjon.

For det første bekrefter studien feltteoriens poeng om at endring i tunge institusjoner krever *institusjonelle entreprenører*, altså aktører som evner å bygge allianser og skape mening i endringene. I Aurskog-Høland og i de senere fasene i Trondheim ser vi at tydelig ledelse som støttet opp om nye praksiser, var avgjørende for å bryte ned siloer. I Steinkjer ser vi derimot at mangelen på tydelig eierskap fungerte som en barriere, der endringene forble mer isolerte i PPT uten å få fotfeste ute i det ordinære tilbudet.

For det andre fremstår den institusjonelle logikken i barnehagene som mer mottagelig for endring enn i skolen. På tvers av kommunene har barnehagene i større grad evnet å endre praksis i tråd med Tett på-intensjonene. Dette kan muligens forklares med at barnehagene er mindre funksjonsdifferensierte og har en tradisjon for kollektiv refleksjon som gjør det enklere å implementere helhetlige arbeidsmåter. Skolens struktur, preget av løse koblinger mellom ledelse og klasseromspraksis, har vist seg å være mer motstandsdyktig mot endring, og prosjektet har her ofte blitt personavhengig fremfor systemisk.

Til slutt ser vi at varig endring oppstår i spennet mellom *tvingende faktorer* (som endringer i velferdslovgivningen, ny opplæringslov og økonomiske innsparinger) og *normative faktorer* (profesjonell utvikling). Der Tett på kun ble sett på som et svar på økonomisk knapphet, ble endringene overfladiske. Men der ytre krav om tidlig innsats ble koblet med en indre faglig motivasjon hos PPT og ledelsen, slik det kom til uttrykk i Trondheim, skapes det grobunn for hybride endringer som ser ut til å ha større grad av varighet.

Konklusjonen er derfor at Tett på har fungert både for å synliggjøre tregheten i feltet og mulighetsrommet som oppstår når ytre impulser forvaltes av kompetente lokale aktører. Suksessen måles ikke nødvendigvis i om alle gjør det likt, men i hvilken grad kommunene har evnet å bruke prosjektet til å skape mer sammenhengende tjenester ut fra sine unike forutsetninger.

Tidkrevende og nyttige samarbeidsendringer

I denne tredje delen av boka har vi flyttet blikket fra elevenes opplevelser til de voksnes praksis og systemene de opererer innenfor. Gjennom kapitlene 7 til 10 har vi sett hvordan ambisjonen om et tettere og mer forebyggende lag rundt barnet utfordrer etablerte roller, rutiner og organisasjonsstrukturer. Samlet sett viser disse kapitlene at Tett på har lyktes med å sette det spesialpedagogiske støttesystemet i bevegelse, men også at veien fra intensjon til varig institusjonell endring er kompleks.

Kapittel 7 og 8 viste oss dynamikken i selve møtet mellom PP-tjenesten og praksisfeltet. For de ansatte i PPT har Tett på innebåret en krevende, men faglig givende rolleendring fra å være en tilbaketrunket sakkyndig instans til å bli en integrert utviklingspartner ute på enhetene. For lærere og barnehageansatte har dette nærværet senket terskelen for å søke råd, noe som gjør det mulig å iverksette tiltak lenge før utfordringer eskalerer. Samtidig peker funnene på en iboende sårbarhet. Uten tydelige organisatoriske rammer og en felles forståelse av ansvarsfordeling risikerer det nye samarbeidet å bli personavhengig

og preget av kontinuerlige forhandlinger om mandat og profesjonelle grenser. Fysisk tilstedeværelse er en helt nødvendig motor for endring, men relasjonene må forankres i institusjonen for å bli varige.

Disse kvalitative erfaringene av et system i endring speiles i de administrative styringsdataene vi analyserte i kapittel 9. Den markante nedgangen i formelle sakkyndige vurderinger, kombinert med en tydelig økning i tidlig innsats-saker og redusert saksbehandlingstid, viser at den nye praksisen også har satt dype byråkratiske fotavtrykk. Endringene i saksflyten bekrefter at den økte praksisnærheten ute i skolene og barnehagene faktisk oversettes til et mer proaktivt og smidig støttesystem.

Som dette avsluttende kapitlet har vist, skjer imidlertid ikke slike systemendringer i et vakuum, og de skjer sjelden av seg selv. Analysen av de tre svært ulike kommunene illustrerer at Tett på ikke har fungert som en ferdig oppskrift, men som en katalysator som må oversettes og tilpasses til lokale betingelser. Suksessen til en slik oversettelse avhenger av institusjonelle entreprenører og ledere som evner å bygge bro mellom ytre nasjonale krav og indre faglig motivasjon, og å legge de ulike føringene og prosjektene som parallelle stier, ikke som kryssende konstruksjoner som hindrer fremdrift. Vi ser også at strukturelle forutsetninger spiller en avgjørende rolle. Barnehagene, med sin tradisjon for kollektiv refleksjon og mindre funksjonsdifferensierte organisering, har gjennomgående hatt lettere for å integrere Tett på som en helhetlig praksis enn det skolene har hatt.

Når vi ser del 3 under ett, tegner det seg et bilde av et spesialpedagogisk felt der de profesjonelle aktørene i stor grad har omfavnet en mer forebyggende og inkluderende arbeidsform. Det tar tid å endre retningen på tunge institusjoner, men erfaringene, dataene og de organisatoriske grepene gjør at vi drister oss til en positivt ladet konklusjon på at empirien viser at endringene går i den ønskede retningen, og på noen områder kan beskrives som godt i gang.

I bokas fjerde og siste del (kapittel 11) trekker vi trådene fra hele prosjektet sammen. Der vil vi koble de systemiske endringene vi nå har sett på voksenivå, opp mot barnas opplevelser fra del 2 og diskutere hva erfaringene fra Tett på-prosjektet kan lære oss om veien videre for arbeidet med inkludering og tidlig innsats i norske skoler og barnehager.

Del 4

11. Tett på – hovedfunn og veien videre

Innledning

Å skape nye modeller og arbeidsmåter er krevende arbeid. I institusjonelle felt, som utdanningsfeltet og det spesialpedagogiske feltet, er det ikke tilstrekkelig å vedta strukturer og måter å jobbe på. Skal man skape varig endring, må arbeidsmåter støttes opp av verdier, og strukturer må bygge opp under handling. Gjennom denne boka har vi fulgt Tett på-prosjektet fra idé til praksis og fra nasjonale ambisjoner til lokale erfaringer. En nasjonal reformidé sprang ut av en stortingsmelding, traff et kommunalt engasjement og er blitt oversatt, prøvd ut og utviklet i tre kommuner over flere år. Målet har vært å endre praksis og arbeidsmåter som berører tusenvis av voksne, og enda flere barn.

Utdanningsdirektoratet har [...] fått i oppdrag å lyse ut forskningsmidler til systematisk utprøving av konkrete modeller for å få bedre tilpasset pedagogisk tilbud og for å styrke tilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Forskningsprosjektene skal undersøke modellenes effekt på barns og elevers trivsel, utvikling, læring, oppvekst- og læringsmiljø og/eller inkludering i barnehager og skoler. Formålet med prosjektene er å gi solid kunnskap som kan benyttes i fremtidig politikkutvikling (Meld. St. 6 (2019–2020), s. 53).

Hvor mye lå bak ordene, og, ikke minst, hvor mye lå foran oss gjennom disse få setningene i meldingen til Stortinget i 2019?

Tett på-prosjektet startet opp i en pandemi. Denne unntakstilstanden satte tonen på oppstarten. Men selv om pandemiårene var spesielle, var de også på mange måter representative for kompleksiteten det er å drive et slikt endringsarbeid og kunnskapsutvikling i et felt fullt av kryssende og til dels motsetningsfulle logikker. Som vi skrev i kapittel 1: Kommunal hverdag møter nasjonale ambisjoner, profesjonslogikker møtes, og ulike forskningstradisjoner og forventninger spiller seg ut. Underveis har vi sett hvordan styring, profesjon og kunnskapsutvikling veves sammen på måter som både speiler og utfordrer de institusjonelle logikkene som preger utdanningsfeltet, og fungerer som hemmere og fremmere på praksisendringer.

Tett på-modellen representerer et forsøk på å styrke den kollektive kapasiteten i barnehager, skoler og PPT til å gripe inn tidlig og samordnet (Roland et al., 2023). Modellen bygger på ideen om at kvalitet ikke primært skapes gjennom nye prosedyrer, men gjennom utvikling i relasjoner og nye former for felles ansvar. Samtidig gjør den teoretiske inngangen det tydelig at Tett på ikke kan være én modell, men mange lokale oversettelser av et felles rammeverk.

Hovedfunn fra Tett på-prosjektet

Elevenes opplevelse av inkludering

Et hovedmål med Tett på har vært å styrke barn og elevers læringsmiljø, faglige utbytte og opplevelse av inkludering – omtalt som faglig, sosial og psykisk inkludering i kapitlene i boka. Vi har benyttet et bredt datagrunnlag for å undersøke dette, som spørreundersøkelser til elever, foreldre og lærere, registerdata for nasjonale prøver og spesialundervisning samt kvalitative intervjuer med elever. I ulike sammenhenger i prosjektet har vi som forskere gått høyt ut og slått fast at dersom Tett på ikke har betydning for elevene, har det ikke betydning. Når vi analyserer alle datakildene som sier noe om elevene samlet, tegner det seg et bilde preget av stabilitet i de store tallene, samtidig som kvalitative data og spesifikke underanalyser avdekker vedvarende utfordringer for elever med særskilte behov og også noen viktige, motsetningsfulle funn. Fraværet av målbare effekter på elevnivå reiser også viktige spørsmål om hvordan vi metodisk kan fange opp endringer i komplekse skolemiljøer.

Analysene av de to spørreskjemaundersøkelsene i 2022 og 2025 viser at elevenes læringsmiljø jevnt over er godt og stabilt. På indikatorer som trivsel og tilhørighet rapporterer elevene høye skårer (rundt 4,1–4,2 på en skala til 5) ved begge måletidspunktene. Selv om det spores en svakt positiv utvikling i perioden, finner analysene ingen statistisk signifikante forskjeller i utvikling mellom Tett på-skolene og skoler som ikke er med i Tett på. Utviklingen følger i stor grad samme trend i begge gruppene. Det er heller (dessverre) ingen tydelige tegn på at Tett på-skolene har lyktes bedre med å styrke elevenes opplevelse av medvirkning, som gjennomgående skårer lavest av læringsmiljøvariablene. Dette bekreftes i elevintervjuene, hvor elevene uttrykker at de har liten reell innflytelse på undervisningsformer og sin egen skolehverdag. Medvirkning blir i stor grad ivarettatt på formelle måter som elevråd, slik elevene ser det.

At medvirkning gjennomgående vurderes lavt og i liten grad endres over tid, kan tolkes som en indikator på at elevens posisjon i beslutninger om undervisning og støtte i liten grad er forskjøvet, selv når samarbeidsformene rundt

eleven endres. Dette henter opp et grunnspørsmål i hele Tett på-prosjektet, nemlig at inkludering ikke kan reduseres til metode eller organisering alene, men må forstås som en normativ forpliktelse knyttet til hvem som gis reell plass i fellesskapet (Skrtic, 1991; Biesta, 2007, 2022). Dersom elevens stemme primært ivaretas formelt uten å påvirke praksis, kan systemendringer forbli usynlige i elevens erfaring.

Det generelle bildet er altså stabilitet, men det trer frem litt tydeligere mønstre når vi ser spesifikt på elever med behov for tilrettelegging. Både i 2022 og 2025 rapporterer elever som mottar tilrettelegging, eller som undervises mye i smågrupper, systematisk lavere trivsel og tilhørighet enn sine medelever. Analysene indikerer også, kanskje noe paradoksalt, at gapet i tilhørighet mellom elever med og uten behov for tilrettelegging har økt signifikant i perioden. Det er også veldig tydelig at sosioøkonomiske kjennetegn som lav utdanning og inntekt gjør at man i større grad er i kategorien som får lærerens oppmerksomhet om behov for tilrettelegging, uten at man kan si noe spesifikt om det ene fører til det andre.

Funnet om at medvirkning vurderes relativt lavt av elevene, støttes av elevintervjuene, som viser at elevene primært forstår inkludering som et sosialt fenomen knyttet til vennskap og friminutter. Flere elever beskriver en ambivalens til å bli tatt ut av klassen. Selv om smågrupper kan gi nødvendig arbeidsro og mulighet for læring, oppleves det også som sosialt ekskluderende. Det viktigste funnet fra elevperspektivet blir kanskje dette: At Tett på-skolene i større grad enn sammenligningsskolene ser ut til å ha økt bruken av smågruppeundervisning for elever med lærervurderte behov, kan paradoksalt nok ha bidratt til å opprettholde eller forsterke opplevelsen av utenforskap for denne gruppen, til tross for intensjonen om det motsatte, selv om årsakssammenhengene knyttet til elever med særskilte behov og trivsel er notorisk vanskelig å fastsette (Lekhal, 2017). Funnene synliggjør dermed at tiltak som gir arbeidsro og faglig støtte, kan samtidig svekke sosial tilhørighet dersom de ikke forankres i praksiser som bevarer elevens plass i fellesskapet. Inkludering handler i denne forstand ikke bare om tilgang til støtte, men om hvordan støtten organiseres og erfares i relasjon til jevnaldrende.

Når det gjelder faglig læringsutbytte, målt gjennom nasjonale prøver i perioden 2018–2024, finner evalueringen ingen tydelige tegn til at Tett på har påvirket elevenes prestasjoner, verken i den ene eller andre retningen. Resultatene varierer fra år til år, og forskjellene mellom bydeler som er med i Tett på, og de andre bydelene er små og ikke statistisk signifikante over tid. Det er heller ingen entydige effekter på deltagelse eller fritak fra prøvene som kan knyttes

direkte til prosjektet. Nullfunnene på nasjonale prøver er imidlertid ikke overraskende i et korttidsperspektiv, da endringer i lærersamarbeid og organisering («oppstrømsfaktorer») tar lang tid før de materialiserer seg i elevenes testresultater («nedstrømseffekter»).

Et annet poeng som knytter seg til elevresultatene, finner vi i analysene av saksbehandlingsdata i kapittel 9. Disse viser et tydelig skifte i PPTs praksis fra 2020 til 2025. Antallet sakkyndige vurderinger går gradvis ned, mens registreringer av tidlig innsats-saker øker betydelig, særlig i bydelene som deltar i Tett på. Samtidig reduseres ventetiden for oppstart og behandling av saker i alle bydeler, noe som tyder på frigjort kapasitet og mer effektiv saksflyt. Endringene peker mot en dreining fra tradisjonell, individorientert utredning til tidlig innsats og mer systemrettet og forebyggende arbeid. Men når terskelen for innsats senkes, øker også behovet for tydelige og kontekstuelle begrunnelser for bekymring (Harrits & Møller, 2011). Risikoen er ikke først og fremst «for mye hjelp», men for rask kategorisering av barns utfordringer, særlig dersom observasjon bekrefter det man allerede forventer å se (Nissen, 2018). Tidlig innsats forutsetter derfor en vedvarende faglig åpenhet og refleksjon over hvilke forståelser som ligger til grunn for vurderingene. Barna kommer tidligere inn i systemet, flere får hjelp uten formell sakkyndig vurdering, og sakene avsluttes raskere. Samtidig opprettholdes en viss stabilitet i sakstyper og hovedvansker med konsentrasjons- og oppmerksomhetsvansker som den største gruppen. Tolkningen støttes av intervjuer med ansatte i PPT, som beskriver lavere terskler og mer samarbeid med skolene. Funnene tyder samlet sett på en profesjonsendring der PPT i økende grad fungerer som en tidlig, systemrettet partner snarere enn en utredende instans.

Disse to ulike bildene gjør at det er nærliggende å stille spørsmål om Tett på-prosjektet har hatt tilstrekkelig levetid for å kunne finne resultater på elevnivå, eller om eventuelle resultater ligger «nedstrøms» når praksisendringer har satt seg i enda større grad. Som vi har diskutert i tidligere kapitler, har det vært et stort arbeid å få til den praksisendringen som Tett på innebærer, med de verdimessige og organisatoriske implikasjonene som hører til. Det er kanskje først de siste 1,5 årene at man for alvor har jobbet etter Tett på-modellen mange steder, og selv da har målsettingene vært vanskelige å oppnå flere steder.

Det er også et annet mulig paradoks som kan forklare de manglende og til dels motsetningsfulle elevfunnene i Tett på: I prosjektet har PPT, skolene og barnehagene hatt fokus på samspill og samarbeid seg imellom, kommet tidligere inn og i større grad jobbet med forebygging. Men prosjektet har i liten grad endret skolens praksis og rammebetingelser per se. Et kjennetegn

ved PPT er det indirekte arbeidet, der man skal forsøke å påvirke barnas opplæringssituasjon gjennom andre i skolene, barnehagene og de omliggende tjenestene. I lys av det institusjonelle organisasjonsperspektivet er det dermed nesten gitt å anta at mye av undervisningspraksisen i barnehager og skoler fortsetter i vesentlig grad som før, mer eller mindre frikoblet fra PPTs arbeid. Det er veldokumentert at spesialpedagogisk støtte i barnehager og skoler ofte er vanskelig å innfri, og det er et funn i tidligere forskning at det også kan være negative effekter av spesialundervisningen (Kvande et al., 2019). En mulig hypotese kan dermed være at PPT, skolene og barnehagene jobber tett sammen, avdekker utfordringer tidligere og opplever å få til mer. Samtidig er selve praksisen i skolen og barnehagen relativt uberørt, og man får flere elever som skal ha hjelp, med eller uten vedtak, i et system som ikke helt klarer å tilby god nok hjelp. Bemanningen i barnehagene og skolene blir ikke høyere av at PPT arbeider tettere på praksis.

Tett på er til tross for sin størrelse et avgrenset prosjekt i et stort og politisk styrt felt med stramme rammebetingelser. Selv om vi ser positive endringer på mange nivåer i prosjektet, er det vanskelig å få de ønskede resultatene på elevnivå uten at man også arbeider med de andre elementene i feltet, og særlig med delene som er tette på elevene.

Som Kolnes et al. (2021) viser, tar systemendringer i PPT først og fremst form som profesjonelle og organisatoriske forskyvninger, ikke som umiddelbare utslag på elevnivå. Endringen handler om å skifte fokus fra individvurdering til felles refleksjon og samhandling – prosesser som tar tid å forankre i praksis. Funnene fra Tett på kan dermed forstås i lys av en pågående institusjonell bevegelse der profesjoner tilpasser seg nye logikker, men fortsatt forhandler sin rolle mellom systemet og individet.

Ansattes erfaringer og perspektiver

Det er hos de ansatte i PPT, skolene og barnehagene vi ser de største endringene og den tydeligste utviklingen, og mye av dette har som sagt tatt form i den siste delen av prosjektperioden. Blant ansatte i skolene og barnehagene kommer det tydelig frem at tilstedeværelse fra PPT er en utløsende faktor for endring, men at praksisnærhet alene ikke er nok. Når tilstedeværelsen kombineres med tilgjengelighet, kjennskap og forutsigbare strukturer, senkes terskelen for kontakt, og tiltak iverksettes tidligere i det ordinære tilbudet. Variasjoner i hvor stor grad man har fått til endring, forklares hovedsakelig av relasjonell kvalitet, lokalt eierskap og stabil forankring i ledelsen. Personavhengighet fremstår

både som en styrke og en sårbarhet. Tett på lykkes best når samarbeid er forankret i praksisfellesskapet, ansvarslinjene er tydelige, og PPT-ansatte inngår som en del av den profesjonelle hverdagen. Tilstedeværelse er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å realisere målene om tidlig innsats og inkluderende praksis.

PPT-ansatte rapporterer at arbeidet i Tett på har ført til store endringer i deres arbeidshverdag. De beskriver at det å være mer til stede i barnehager og skoler har gitt bedre innsikt i praksisfeltet og tettere kontakt med ansatte, barn og foreldre. Flere opplever at samarbeidet med barnehager og skoler er blitt mer direkte og preget av gjensidig tillit. De forteller også at tiltak settes inn tidligere, og at innhold i sakkyndige vurderinger i større grad er tilpasset barnas faktiske situasjon. Dette beskrives som en positiv utvikling som har styrket kvaliteten i arbeidet. Samtidig opplever mange at den økte tilstedeværelsen skaper nye utfordringer. Flere peker på at tiden de tidligere brukte til faglig drøfting og kollegial støtte internt i PPT, er blitt redusert. De beskriver at det kan være krevende å stå alene i faglige vurderinger, og at dette påvirker både tryggheten og kvaliteten. Enkelte opplever også uklarhet om roller og ansvar mellom PPT og enhetene, og at samarbeidet i noen tilfeller blir person-avhengig. Mange peker på behovet for tydeligere strukturer for samarbeid, bedre koordinering av oppgaver og mer systematisk kompetanseutvikling. Erfaringene viser at arbeidet som rådgiver i PPT under en Tett på-modell krever høy grad av faglig selvstendighet, men også støtte og forankring i et profesjonsfellesskap som gir rom for refleksjon og faglig utvikling.

Tett på som praksisnær organisasjonsendring

Tett på spiller endringer i arbeids- og tenkemåter i andre land, og vi har gitt særlig oppmerksomhet til danske erfaringer og forskning. Tett samarbeid mellom PPT og praksisfeltet styrker inkludering, og verdimessig forankring og organisatorisk støtte er avgjørende for å få til dette. Spenningen mellom nærhet og distanse i rådgivningsarbeidet synliggjør at praksisnærhet både er et faglig og normativt spørsmål. Praksisnærhet må kobles til hvordan inkludering forstås, hvordan tidlig innsats praktiseres, og hvordan barns perspektiver får reell betydning i beslutninger. Uten denne koblingen risikerer praksisnærhet å bli et organisatorisk grep snarere enn en verdimessig forskyvning.

Det er behov for tydelige strukturer og profesjonsdialog i tverrfaglig samarbeid som tar inn over seg utfordringene ved å balansere individ- og systemnivå. Tidlig innsats virker, men krever ressurser og rom for refleksjon. Barns

perspektiver er grunnleggende for inkluderende praksis, og praksisnærhet må være mer enn et organisatorisk grep, men et verdimessig forpliktende prosjekt.

Tett på kan også forstås som et organisasjonsutviklingsprosjekt i kommunene, analysert i lys av nyinstitusjonell teori og feltteori. Endringene forstås som komplekse prosesser der legitimitet, profesjonslogikker og lokale betingelser virker sammen. Kommunene representerer ulike organisatoriske kontekster: Trondheim som storby med funksjonsdifferensierte støttesystemer, Steinkjer med fragmenterte strukturer og økonomiske begrensninger og Aurskog-Høland som et integrert og allerede tett organisert system. Analysene viser at Tett på ikke primært skaper nye strukturer, men styrker og endrer samarbeidsformer og forståelser av den profesjonelle rollen. Prosjektet fremstår som et uttrykk for institusjonell tilpasning snarere enn radikal innovasjon. Endringer skjer gradvis gjennom ledelse, relasjoner og sosial dyktighet snarere enn gjennom styringsgrep. Spenningen mellom formelle mål og lokal oversettelse illustrerer betydningen av institusjonelle entreprenører som brobyggere mellom administrasjon og praksis. Tett på viser hvordan organisasjonsendring i oppvekstfeltet er avhengig av både legitimitet, læring og lokal forankring.

Samlet sett peker funnene på at de mest synlige og dokumenterbare endringene finnes på system- og profesjonsnivå, mens de direkte effektene på elevnivå fremstår mer begrensede og til dels motsetningsfulle. Mens lærere, ledere og PPT-ansatte beskriver en tydeligere felles retning, sterkere profesjonelle fellesskap og en mer samordnet forståelse av tidlig innsats, viser elevdataene små utslag i læringsresultater og bare svake endringer i opplevd inkludering.

Samtidig må disse resultatene forstås i lys av det større institusjonelle landskapet som Tett på opererer i. Den norske utdanningssektoren er i likhet med mange europeiske land preget av en bevegelse mot desentralisert ansvar, tverrfaglig samarbeid og tidlig innsats som styringslogikk.

I et nyinstitusjonelt perspektiv kan Tett på, som tidligere nevnt i boka, forstås som et forsøk på å forene ulike logikker: profesjonenes autonomi, kommunenes styringsbehov og statens ambisjoner om inkludering og kvalitet. Endringene på ansattnivå viser at strukturelle forutsetninger for varig forbedring er i ferd med å etableres gjennom utvikling av felles språk, samarbeid og refleksjon, mens resultatene på elevnivå minner oss om at endring i praksis ikke nødvendigvis følger umiddelbart etter endring i systemet, og at endringer skjer i (svært) ulikt tempo og med ulikt driv også innad i kommuner. Kolnes og Midthassel (2021) peker på det samme paradokset som funnene i Tett på: et sterkt faglig engasjement og vilje til endring hos rådgivere, men strukturelle

og kulturelle barrierer som begrenser gjennomslaget. Samarbeid og tidlig innsats krever felles forståelse og institusjonell støtte, ikke bare gode intensjoner. Dermed kan fraværet av klare effekter på elevnivå forstås som et uttrykk for at det profesjonelle og organisatoriske grunnarbeidet fortsatt er i ferd med å etableres.

Sett i et internasjonalt perspektiv kan Tett på ses som en del av det vi i innledningen av boka kalte praksisnær rådgivning, en form for kunnskapsarbeid som bygger bro mellom politikk, forskning og praksis. Den langsomme, men likevel tydelige bevegelsen i retning av mer samarbeid, større refleksjon og systematisk oppfølging av barnas behov er ikke et tegn på svak virkning, men på et institusjonelt modningsarbeid i et komplekst og flernivåstyrt utdanningssystem.

Tett på-modellen og videre utvikling

Tett på-modellen ble utviklet i samarbeid mellom praksisfeltet og forskerne, slik det ble beskrevet i kapittel 2. Der er også modellen i sin helhet presentert. Modellen ble utviklet med utgangspunkt i et organisatorisk perspektiv der organisasjoner ikke bare er utøvere av en praksis, men er bærere av verdier og kulturer og skal håndtere spenninger og institusjonelle logikker som trekker i ulike retninger. Innenfor overordnede rammer måtte kommunene, PPT, skolene og barnehagene derfor selv finne sin vei til å løse og operasjonalisere modellen.

Modellen var delt opp i verdier, mål, arbeidsmåter og forutsetninger. Verdiene var medvirkning, inkluderende praksis, verdsetting av mangfold, deltagelse og opplæring for alle og tverrfaglighet og koordinering.

Det har vært en lang prosess å få etablert Tett på som arbeidsmodell, og det er stor variasjon i hvor langt man har kommet. Det generelle inntrykket er at PPT har kommet langt i å endre sine arbeidsmåter, men at selve gjennomføringen og en utvidelse av arbeidsmåtene er klart avhengig av andre i skolene, barnehagene og omliggende tjenester.

Selve tilstedeværelsen, én dag fast til stede i skoler og barnehager (20 prosent), har også vært vanskelig å etablere enkelte steder på grunn av knappe ressurser i PPT. Gjennom selve prosjektperioden har dette vært prioritert høyt siden det ligger som en arbeidsmåte i modellen, men i videreføringen ser kommunene på andre løsninger for å løse dette. Noe inspirasjon hentes fra det som har blitt gjort med å organisere barnehager i klynger i Trondheim kommune. Én vertsbarnehage forvalter og koordinerer spesialpedagogiske ressurser inn

mot andre barnehager i klyngen (typisk fem–syv barnehager av varierende størrelse og eierform), og PPT jobber inn mot denne klyngen med en–to rådgivere. Dette oppleves å gi fleksibilitet til å følge opp ved behov, samtidig som man er tett på praksis og reduserer personavhengigheten.

Tilsvarende modell kan man tenke seg på skoler, der for eksempel en ungdomsskole med sine viktigste avgiverskoler inngår i en klynge, der en–tre PPT-ansatte arbeider i fellesskap og følger opp klyngen. Dette kan redusere sårbarhet, ivareta kontakt og relasjon og gi fleksibilitet etter hvert som behov oppstår. Et annet grep er hvordan etablering av nye sakstyper i PPTs saksbehandlingssystem åpner for og synliggjør en dreining fra formell henvisning og sakkyndighet til tidlig innsats på individnivå.

De tre neste elementene i modellen henger tett sammen og handler om å etablere et godt fundament for det systemrettede arbeidet PPT driver i skole og barnehage: tverrfaglig observasjon i starten av året, fulgt opp gjennom året som tverrfaglig møteplass, som legger grunnlaget for at også det systemrettede og organisasjonelle arbeidet skal spille en viktig del i rådgivernes arbeid. I de siste 1,5 årene av Tett på-prosjektet har man i noen grad klart å få til deler av dette, men særlig det å få til en tverrfaglig observasjon i starten av året har vært vanskelig. Det har vært utfordrende å trekke flere tverrfaglige tjenester inn, og det har vært vanskelig å finne rett prioritering i observasjonsperioden av hva som er nyttig for den enkelte enheten. For eksempel er det ikke ressurser til å gå inn i alle trinn på en skole med tverrfaglig observasjon, og man har da måttet gjøre en vurdering av hva som skal prioriteres til hvilken tid. Er det en skole som opplever at overgangen fra barnehage til skole er krevende, kan det være et område å fokusere på. Er det dårlig læringsmiljø på sjette trinn, kan det være viktig å legge ekstra oppmerksomhet der.

Underveis i prosjektet har man gjort ulike tillempinger av disse elementene, for eksempel ved å flytte observasjonen ut av en hektisk oppstart på året og begrense tverrfaglige tjenester som bidrar inn, til kun de som er lett tilgjengelige. Trondheim kommune har for eksempel organisert tjenester i barnehage- og skolelag knyttet til enkeltskoler, der også PPT inngår, og har noen steder brukt disse i observasjon. Det har da vært mulig å bruke de allerede fastsatte møtepunktene til å ta opp tråden gjennom året på arbeidet og knytte det til allerede pågående arbeid. Enheter som har fått til dette, opplever å ha fått til et løft på det systemrettede arbeidet ved at det kobles på konkrete utfordringer de har, og også kan ses i sammenheng med individsaker på enheten.

De tre neste elementene er knyttet til PPTs koordinerende rolle. Her har vi observert en rekke ulike praksiser der det har vært krevende å gå ut av vante

strukturer, og hvor man også har gjenopprettet vante strukturer med ny innramming og overbygning. De fleste kommuner har team med ulike navn som arbeider inn mot skoler og barnehager, der PPT og andre tjenester inngår med faste møtedatoer og strukturer. De kalles eksempelvis skoleteam og skolelag, barnehageteam og barnehagelag, ressursteam og fagteam. I Tett på-kommunene fantes det ved oppstart en rekke ulike modeller for dette, men i datainnsamlingen i pilotfasen var det mange som pekte på at det var en komplisert arena av ulike grunner, særlig for barna. Vi beskrev dette tidlig som en generell tverrfaglighet, ikke en saksbegrunnet tverrfaglighet, og vi ville gi PPT en rolle i å sette sammen og koordinere det vi kalte barnets team. Trondheim kommune avvirket fagteam og erstattet det med barnehage- og skolelag, men uten å ha en klar plan for hvordan det skulle arbeides for å bygge opp en ny struktur. Dette har bidratt til en god del frustrasjon, særlig hos PPT-ansatte, og førte også i en periode til en betydelig uklarhet rundt struktur og arbeidsmåter i det tverrfaglige laget. Etter hvert i perioden kom flere strukturer på plass og ble også rammet inn av en mer helhetlig tenkning rundt spesialpedagogisk og sosial innsats i oppvekstfeltet. Mot slutten av perioden observerte vi likevel at mange av de nye konstruksjonene lignet til forveksling på de gamle fagteamene, kanskje med unntak av at PPT hadde fått en tydeligere rolle enkelte steder.

Denne reverseringen til gamle ordninger er et godt eksempel på de løse koblingene og opprettholdelsene av strukturer som nyinstitusjonell teori lenge har løftet frem (Meyer & Rowan, 1977). Vi kan også bruke en situasjon fra en workshop som eksempel: Over 100 ansatte fra ulike tverrfaglige tjenester var samlet til en workshop om tverrfaglig samarbeid i Tett på-modellen. Mot slutten stilte vi spørsmål fra scenen om hva som skulle til for å få til et bedre tverrfaglig samarbeid. Umiddelbart ble det ropt fra bakerste rad: «Få tilbake fagteam!»

Til tross for motstanden var endringen i disse strukturene viktig for prosjektet og et strukturelt grep som synliggjorde at PPT skulle ha en ny rolle, og at barns medvirkning og perspektiv og opplevelser med å skulle møte store grupper av voksne skulle løftes mer frem. Et barneperspektiv kan imidlertid ikke reduseres til barns fysiske deltagelse i møter. Det forutsetter praksiser som gjør det mulig å «se med» barnet i de situasjonene der utfordringer oppstår, og å forstå hva som oppleves som meningsfullt i barnets hverdagsliv (Højholt & Kousholt, 2012; Hedegaard, 2012; Gulløv, 1999). Spørsmålet blir dermed om de nye strukturene faktisk endrer hvordan voksne forstår barnet i konteksten, eller primært reorganiserer de voksnes samhandling. Til tross for at en del av de nyetablerte strukturene ligner på de gamle, har foreldre og ansatte og til dels

barn løftet frem at det er enklere å diskutere saker med en innramming som betegnes barnets team, enn en generell tverrfaglig betegnelse. Når det gjelder PPTs bruk av andre tjenester som en diskusjonspartner for beslutninger rundt koordinering og samarbeid og avgjørelser, er dette noe som i liten grad har blitt tematisert. Tanken var at PPT skulle ha en type «sikkerhetsventil» for sine vurderinger for å for eksempel ikke få en spesialpedagogisk slagside dersom saker som oppsto, også hadde en sosialfaglig dimensjon. Vår oppfatning er at dette fortsatt er viktig å ha med seg, men at det i mindre grad har blitt institusjonalisert, og at det også skyldes reverseringen til eldre, tverrfaglige konstruksjoner, som nevnt over.

Når det gjelder de to siste dimensjonene, åpen time og aktivt arbeid ut mot foreldregruppen, har vi sett mange gode og svært virkningsfulle måter å organisere det på. Åpen time for foreldre har vi sett flest eksempler på i barnehagene, men også en del skoler har fått PPT såpass synlig i skolen at foreldre har oppsøkt dem. For ansatte har også åpen time vært etablert mange steder i skoler og barnehager i form av at PPT har gjort seg tilgjengelig for diskusjon. I skolene har timeplan og arbeidsplan vært en klar hemmer for å få det til, men i noen få tilfeller har vi sett at man i stedet har etablert en levende digital chat på enheter der PPT leser og svarer på spørsmål som kommer inn på ulike tider. Disse strukturene har kommet frem der man også har fått til å etablere en relasjon gjennom tilstedeværelsen.

En hindring for denne arbeidsmåten, som også har dukket opp i all annen lavterskel interaksjon mellom PPT og ansatte, er forståelsen av samtykke og taushetsplikt. Når vi skriver forståelsen, er det fordi oppfatningen av hva som kreves, ikke alltid stemmer overens med lovverket. Uten å gå i detalj om dette er det stor usikkerhet om hva man kan dele uten samtykke, og hva man kan diskutere. Her etterlyses det klarere retningslinjer for lavterskel samhandling (dette er også løftet opp i andre undersøkelser av tverrfaglig samarbeid, se Tøssebro et al., 2023, 2025).

Når det gjelder forutsetningene for å få til endring, er det i stor grad de samme momentene som er viktige som vi også løftet frem etter piloteringsfasen i starten av prosjektet: ledelsesforankring, forankring i personalet i skoler og barnehager og PPT, kompetanseutvikling, utvikling av systemer for dokumentasjon og avsetting av ressurser hos andre støttetjenester, og alt dette er viktig. Vi har også fått enda større forståelse for viktigheten av det vi kalte å rydde i huset, i form av at det å ikke ha en lang venteliste med individsaker er nødvendig for å kunne få til å justere og endre arbeidsmåter. Dette er svært ressurskrevende og innebærer i praksis at for å få ut potensialet i det forebyggende

arbeidet må mer ressurser settes inn i en tidlig fase enn i senere faser. Dette ble også påpekt i evalueringer av andre, lignende pilotprosjekter (Nordhagen et al., 2023). Vi vil også særlig løfte frem sammenhengen mellom kompetanseutvikling og arbeidet med å utvikle praksis, og at disse ses i sammenheng på lokalt nivå. Tett på-prosjektet har levd parallelt med kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis (Wendelborg et al., 2022, 2023), men har i liten grad vært koblet til arbeidet med dette i kommunene. Dersom man hadde klart å sette disse to pågående satsingene mer i sammenheng, er det god grunn til å tro at man ville fått enda mer drahjelp og skyv i arbeidet med praksisendringer.

Læring som institusjonell endring

Erfaringene fra Tett på viser at utviklingen av kompetansefellesskap ikke bare handler om å innføre nye samarbeidsformer, men om en dypere institusjonell læringsprosess. Når ansatte i skoler og barnehager beskriver hvordan tilstedeværelsen fra PPT påvirker hverdagen, handler det i praksis om endringer i profesjonelle relasjoner, rolleforståelser og maktbalanser. Institusjonell læring skjer gjennom kontinuerlig oversettelse mellom nivåer, profesjoner og praksiser. I Tett på kan vi se denne oversettelsen i arbeid: Profesjonene forhandler mening, ansvar og handlingsrom i møte med nye samarbeidsformer og forventninger.

Når PPT flytter deler av virksomheten ut til skolene og barnehagene, endres de etablerte grensene mellom profesjoner. Abbott (1988) omtaler slike prosesser som forhandlinger om *jurisdiksjon* – i forståelsen hvem som har rett til å definere og handle innenfor et bestemt faglig område. I Tett på skjer dette forhandlingsarbeidet i det små i møter, observasjoner og veiledningstimer. Rådgivere må finne sin plass i en pedagogisk kontekst som de tidligere har stått utenfor, mens lærere og barnehagelærere må forholde seg til fagpersoner som deler av deres ansvarsområde, men med et annet mandat. Slik oppstår nye grenselinjer, men også nye former for delt eierskap til oppgavene.

I flere av enhetene beskriver ansatte hvordan samarbeidet med PPT har gått fra å være sakstilpasset til å bli en integrert del av det kollektive arbeidet. Dette samsvarer med perspektivet på *praksisfellesskap* som et sted der kunnskap skapes gjennom felles handling og refleksjon, snarere enn overføring fra en ekspert til en mottager. Når PPT deltar i planlegging, observasjon og kollegial drøfting, blir kompetansen en del av en felles læringsprosess. Ansatte opplever at de lærer i handling, i situasjoner hvor begreper, erfaringer og observasjoner får mening sammen.

Denne typen læring endrer ikke bare relasjonene mellom individer, men påvirker også institusjonelle mønstre. Mange av kommunene beskriver hvordan samarbeidet etter hvert har fått en mer stabil form. Faste møtepunkter, tydelige kontaktpersoner og jevnlig dialog har skapt en rytme som gjør læring og refleksjon mulig i en travel hverdag. Over tid blir slike rutiner en del av organisasjonens kollektive hukommelse. Det som begynte som et prosjekt, blir en måte å arbeide på.

Samtidig er slike prosesser preget av spenninger. Abbott beskriver profesjonenes system som et dynamisk felt, der yrkesgrupper kontinuerlig forhandler om oppgaver, definisjonsmakt og ansvar. I Tett på ser vi dette når ansatte diskuterer hvor langt PPT skal gå inn i det pedagogiske arbeidet, og hvor mye skolen eller barnehagen selv skal ta ansvar for. Enkelte opplever at PPTs tilstedeværelse utvider forståelsen av hva det pedagogiske fellesskapet kan romme, mens andre oppfatter det som en uklarhet i ansvarsdelingen. Slike spenninger er ikke tegn på at modellen mislykkes, men at den faktisk virker, og at den setter i gang prosesser der profesjonene må reflektere over egne grenser og praksiser.

I kapittel 1 ble også begrepet *oversettelse* brukt for å beskrive hvordan ideer får mening i møte med lokale kontekster. I Tett på fungerer PPT som en oversetter mellom ulike kunnskapstradisjoner, mellom individrettet og systemrettet arbeid og mellom spesialpedagogisk og pedagogisk logikk. Samtidig må barnehager og skoler oversette intensjonene i Tett på til sine lokale behov og prioriteringer. Denne gjensidige oversettelsen skaper både læring og friksjon, men det er nettopp i denne friksjonen at profesjonell utvikling finner sted.

Mange ansatte beskriver hvordan PPTs tilstedeværelse og tilgjengelighet har senket terskelen for samarbeid. Veiledning skjer oftere i situasjonen og mindre gjennom formelle henvisninger. Når samtaler flyttes nærmere praksis, oppstår nye former for læring og refleksjon. Dette kan forstås som *institusjonell læring* i Gieryns (1983) og Nowotny et al.s (2001) forstand – læring som ikke bare endrer individets kunnskap, men også institusjonens handlingsmønstre og grensearbeid. Når ansatte justerer rutiner, språk og forventninger i lys av samarbeidet med PPT, utvikles nye institusjonelle normer for samarbeid og ansvar.

Tett på gjør dermed det institusjonelle grensearbeidet synlig. Det som tidligere var implisitte forskjeller i profesjonenes forståelse av oppgaver, blir gjenstand for dialog og forhandling. Dette krever trygghet og tillit, men også ledelse som våger å stå i spenningene. Flere ledere beskriver hvordan deres rolle gradvis har endret seg fra å administrere samarbeid til å fasilitere læringsprosesser. I praksis innebærer dette å legge til rette for arenaer der profesjoner kan møtes på likefot, og der læring forstås som en kollektiv oppgave.

Selv om erfaringene viser at relasjoner og tilgjengelighet er avgjørende for å utvikle kompetansefellesskap, er de ikke tilstrekkelige alene. Uten strukturell forankring og tydelig ansvarslinje risikerer samarbeidet å bli personavhengig og sårbart. Flere barnehager og skoler opplevde at utskiftninger av rådgivere eller endrede prioriteringer i PPT raskt førte til at samarbeidet mistet fart. Dette viser at profesjonell tillit og felles forståelse må støttes av organisatoriske rammer som beskytter tid, arenaer og roller.

Et annet viktig poeng er om ansatte i PPT har den riktige kompetansen for å jobbe på nye måter og jobbe i det forhandlede feltet mellom organisasjoner. I prosjektet har spørsmål om dette kommet opp i flere sammenhenger, men det har hele tiden vært en vanskelig balanse. En leder i PPT ansatte aktivt personer med en annen utdanningsbakgrunn enn master i spesialpedagogikk, som er den klart vanligste utdanningsbakgrunnen i PPT, for å kunne jobbe tettere med organisasjonene i skolene og barnehagene. Andre trakk frem erfaring fra praksisfeltet som en viktig kompetanse i PPTs systemarbeid. Etter hvert ble det tydelig at kompetansen i PPT var like avhengig av den spissede spesialpedagogiske kompetansen i PPT, kanskje i enda større grad enn tidligere, i og med omleggingene i Statpeds arbeid i den samme perioden som Tett på har pågått, der flere problemstillinger skal håndteres ute i kommunene, og Statped skal ta seg av mer lavfrekvente vansker (Andrews et al., 2023). Det ble derfor også tilsatt rådgivere med mer faglig spisset dybdekunnskap i spesialpedagogikk for å veie opp. Spørsmålet er om den faglige kompetansen på nye arbeidsmåter skal løses organisatorisk eller individuelt. Avhengig av svaret på dette kreves det at utdanninger eller utdanningssystemet er mer spisset mot den kompetansen PPT trenger for å arbeide på nye måter. Dette vil bli et viktig tema i det spesialpedagogiske feltet fremover, som krever politiske beslutninger og nye feltforhandlinger.

Sett i et institusjonelt perspektiv kan Tett på dermed forstås som et forsøk på å flytte profesjonelle grenser, men ikke å viske dem ut. Når PPT er en integrert del av skolens og barnehagens arbeid, men samtidig bevarer sin faglige autonomi, oppstår en delt jurisdiksjon som utvider mulighetsrommet for felles problemløsning. Profesjonene deler ikke nødvendigvis oppgavene likt, men de deler ansvaret for å forstå og håndtere utfordringene. Dette er en form for institusjonell samproduksjon, der læring skjer gjennom samarbeid snarere enn gjennom delegasjon.

Over tid ser vi at denne typen samarbeid endrer både språk og handling. Begreper som forebygging, tidlig innsats og inkludering får ny betydning når de brukes i et fellesskap som deler erfaringer og ansvar. Gjennom slike

prosesser blir læring et institusjonelt kjennetegn ved organisasjonen, ikke bare et individuelt ideal. Når praksisfellesskapet mellom PPT, barnehagen og skolen får feste, utvikles en kollektiv kapasitet til å håndtere komplekse pedagogiske utfordringer.

Kompetansefellesskap som fremmer inkludering, hviler på tre sammenvevde elementer: en struktur som gir forutsigbarhet og rammer, relasjoner som bygger tillit og trygghet, og et faglig fellesskap som gir retning og mening til arbeidet. Når disse elementene virker sammen, får læring et tydeligere institusjonelt uttrykk, og samarbeid blir en del av organisasjonens kjernevirksomhet. Et avgjørende spørsmål er likevel om denne institusjonelle læringen også setter spor i undervisningspraksis og i elevenes opplevelse av tilhørighet og innflytelse. Dersom samarbeidet primært endrer profesjonelle relasjoner og saksflyt, men i mindre grad forskyver elevens posisjon i fellesskapet, vil effektene forbli begrenset på elevnivå. Medvirkning kan i denne sammenhengen forstås som en indikator på om organisasjonsendringene faktisk har konsekvenser i elevenes hverdag. Først når denne koblingen styrkes, kan inkluderende praksis sies å være realisert som mer enn et organisatorisk prosjekt.

I Tett på-prosjektet har vi ikke kunnet dokumentere at samarbeidet mellom PPT, skolene og barnehagene skaper bedre støtte til enkeltbarn, og vi har få funn som peker på at elevenes sosiale, psykiske og faglige inkludering har bedret seg. Mulige grunner til manglende funn har vi diskutert underveis, men det handler muligens om at prosjektet ikke har «virket» lenge nok, og at vi i forskningen ikke har kommet tett nok på barna som virkelig kunne forvente endringer. Å lage forskningsdesign som fanger eleveffekter i et felt som stadig endrer seg, og der mye av endringene som må til, handler om utvikling av verdier og praksiser, er krevende.

Samtidig har vi god dokumentasjon på endringer i arbeidsprosesser og endringer i hvordan man tenker om sitt samfunnsoppdrag. Når profesjonene møtes i et felles rom for læring, forskyves oppmerksomheten fra enkeltelever til kollektive prosesser som fremmer inkludering og fellesskap. Dette samsvarer med hovedideen i Tett på-modellen, altså at utvikling av kvalitet i utdanningsløpet skjer når profesjonene lærer sammen, og når systemene støtter denne læringen. Samtidig viser funnene at slike prosesser ikke er selvberende. De må vedlikeholdes gjennom tydelig ledelse, forankring i kommunale strukturer og rom for profesjonell refleksjon. I den avsluttende delen løfter vi derfor blikket mot hva som kreves for at læring og samarbeid skal bli en varig del av organisasjonens praksis, og hvordan erfaringene fra Tett på kan bidra til å utvikle fremtidens lokale støttesystemer i barnehager og skoler.

Oppsummering: Hvordan endres og stabiliseres feltet?

For å besvare bokas overordnede forskningsspørsmål direkte: Erfaringene fra Tett på viser at det spesialpedagogiske feltet *endres* gjennom en tydelig byråkratisk og profesjonell dreining mot forebygging, men at man også kan si at det *stabiliseres* og tidvis bremses av etablerte institusjonelle strukturer og manglende reell elevmedvirkning.

At feltet faktisk er i endring, kommer frem i datamaterialet i nær sagt alle kapitler, men er tydeligst underbygget av endringene i PPTs saksflyt slik det ble presentert i kapittel 9. Det etableres en ny praksis der bekymringer i økende grad håndteres som tidlig innsats-saker som løses i det ordinære tilbudet, fremfor at de eskalerer til tunge sakkyndige utredninger. PPT beveger seg dermed fra å være en portvokter til å bli en legitim perifer deltager i praksisfeltet.

Samtidig preges utviklingen av to tydelige paradokser som nyanserer fraværet av tradisjonelle «effekter». For det første ser vi et mulig avdekkingsparadoks i skolen. Når PPT kommer tettere på, kan dataene kanskje fortolkes som at terskelen senkes for å identifisere og registrere behov. I så fall kan dette forklare hvorfor omfanget av spesialundervisning holdt seg stabilt og smågruppeundervisningen økte i Tett på-skolene, samtidig som omfanget gikk markant ned i resten av kommunen. For det andre tyder dataene på et ganske betydelig sprik mellom voksnes og elevenes forståelse av inkludering. Mens systemet endres for å bygge et tettere faglig og tverrfaglig lag rundt eleven, opplever elevene selv at de har svært begrenset reell innflytelse på hvordan deres egen læring organiseres, og at inkludering primært er et sosialt fenomen knyttet til friminutter og vennskap.

Disse endringene og utfordringene utspiller seg heller ikke i et vakuum, men påvirkes tungt av de strukturelle rammene og institusjonene som Tett på skal virke i og gjennom. På tvers av kommunene ser vi at barnehagene, med sin muligens tydeligere tradisjon for kollektiv refleksjon og mindre differensierte organisering, har hatt langt lettere for å integrere Tett på som en helhetlig praksis på avdelingene. I skolene har nok prosjektet i større grad forblitt et samarbeid mellom PPT, skoleledelsen og spesialpedagogiske koordinatorene, selv om vi også finner tydelige eksempler på unntak fra dette. I tillegg viser studien av de tre kommunene at beveggrunnen til å sette i gang store endringer alltid har en lokal bakgrunn: fra å være en løsning på ressursmangel i Steinkjer og organisatoriske utfordringer i Aurskog-Høland til i større grad å fungere som en brekkstang for systemendring i Trondheim.

Tett på viser, sagt helt enkelt, at det tar tid å endre retningen på tunge institusjoner, men at fysisk tilstedeværelse er en avgjørende motor for å starte bevegelsen.

Tre råd fra PPT til noen som vil sette i gang en Tett på-pilot

På den siste samlingen med PPT-ansatte fra de tre kommunene utfordret vi dem i ulike grupper til å gi råd til andre som vil prøve seg på tilsvarende arbeids- og organisasjonsendringer som vi har forsøkt sammen med kommunene i Tett på-prosjektet. De skulle gi råd til kommunen, til PPT og rådgiverne og til skoler og barnehager. Rådene viser at tre forutsetninger må ligge til grunn for å lykkes med denne typen satsinger slik de ansatte i PPT ser det. For det første må arbeidet ha solid ledelsesforankring på alle nivåer, fra kommundirektøren til rektoren og styreren. Endring krever at ledelsen ikke bare støtter prosjektet formelt, men prioriterer det i planverk, ressursbruk og faglige arenaer. For det andre må man erkjenne at en slik omstilling krever tid, energi, kompetanseheving og ressurser. Oppstarten innebærer en læringsprosess både for tjenestene og for samarbeidet mellom dem og må få rom til å modnes. For det tredje er det avgjørende å etablere en felles forståelse av mål, roller og begreper på tvers av sektorer og nivåer. Når aktørene deler et språk og en hensikt, øker sannsynligheten for at Tett på blir et felles prosjekt og ikke en samling av parallelle initiativer.

Til kommunene

En felles strategi fra alle sektorene på oppvekstområdet

Kommunene må utvikle en helhetlig strategi der skolene, barnehagene og PPT inngår som likeverdige aktører i oppvekstfeltet, og hvor de utgjør et kompetansefellesskap. En slik strategi bør tydeliggjøre ansvar, samhandlingsstrukturer og forventninger. Erfaringene fra Tett på viser at integrerte strategier gir bedre flyt mellom nivåer og tjenester, og reduserer risikoen for at tiltakene blir stående som isolerte prosjekter.

Ledelsesforankring

Sterk og stabil ledelse er avgjørende for å skape retning og sikre gjennomføring. Kommunale ledere må forstå at Tett på ikke bare handler om faglig utvikling,

men om organisasjonsendring. Ledere som kombinerer tydelige krav med støtte og refleksjon, bidrar til trygghet og utholdenhet i endringsarbeidet.

Rolleavklaringer

Et tydelig rolle- og ansvarsforhold mellom PPT, skolene, barnehagene og forvaltningen reduserer misforståelser og overlapp. Når mandatet og forventningene er klare, blir samarbeidet enklere, og risikoen for at PPT trekkes for langt inn i driftsoppgaver, reduseres. Klare roller skaper tillit og handlingsrom for alle parter.

Det må rigges for en overgangsperiode

Ingen omstilling skjer over natten. Det må planlegges for en overgang der gamle og nye arbeidsformer eksisterer side om side. Overgangsfasen bør brukes til å teste nye rutiner, avklare forventninger og justere praksis. Kommunene som lykkes best, var de som forsto at endring er en læringsprosess, ikke en implementering.

Til PPT

Ta utgangspunkt i etablerte strukturer

Tett på bygger på å videreutvikle eksisterende møteplasser og samarbeidsformer, ikke erstatte dem. Ved å bygge på det som allerede fungerer, skapes kontinuitet og legitimitet. Endringene oppleves da som en faglig utvikling snarere enn et brudd.

Stå i det – det blir bedre

Oppstarten har for mange vært krevende, men erfaringene viser at arbeidet gradvis gir resultater. Nye roller og forventninger kan skape utrygghet, men over tid fører nærværet ute i enhetene til bedre samarbeid, større anerkjennelse av PPTs kompetanse og mer meningsfulle relasjoner.

Ivareta faglig fellesskap og arbeidsmiljø gjennom faste strukturer

Når rådgivere arbeider mer desentralisert, blir det ekstra viktig å bevare kollegiale fellesskap og faglige møteplasser. Faste strukturer for faglig refleksjon og støtte sikrer kvalitet, forebygger slitasje og bidrar til profesjonell trygghet.

PPT må ha kontorplass på enhetene

Fysisk tilstedeværelse er en nøkkelfaktor for samarbeid. En fast plass på skolene eller i barnehagene gjør PPT synlig og tilgjengelig, senker terskelen for kontakt og styrker relasjonen mellom rådgivere og praksisfeltet.

Til barnehager og skoler

Grip muligheten til påvirkning. Dere er medeiere i prosjektet og likeverdige parter

Tett på lykkes best når skolene og barnehagene tar aktivt del i utviklingen. Eierskap gir engasjement og ansvar og sikrer at tiltakene forankres i praksis. Lærere og barnehagelærere som bruker PPT som samarbeidspartner, opplever både større faglig utbytte og bedre oppfølging av barna og elevene.

Tett på er ikke PPTs prosjekt

Tett på må eies kollektivt. Felles utviklingsgrupper der alle profesjoner deltar, bidrar til å bygge felles språk og retning. Dette forhindrer at prosjektet reduseres til en spesialpedagogisk intervensjon, og styrker det som et helhetlig lærings- og utviklingsarbeid.

Prosjektet eies også av dere

Når skolene og barnehagene opplever reelt eierskap, utvikles en refleksiv kultur der egen praksis diskuteres og forbedres. Dette er kjernen i Tett på: en felles innsats for å forstå, justere og forbedre arbeidet rundt barnas læring og inkludering.

Litteraturliste

- Abbott, A. (1988). *The system of professions: An essay on the division of expert labor*. University of Chicago Press.
- Ahrne, G. (1989). *Byråkratin och statens inre gränser*. Raben & Sjögren.
- Ahrne, G. & Papakostas, A. (2001). *Inertia and Innovation* (Score Report 2001:5). Stockholm University.
- Alvesson, M. & Skoldberg, K. (2018). *Reflexive methodology: New vistas for qualitative research* (3. utg.). SAGE.
- Andrews, T.M., Bragtvedt, S. & Hustad, B.C. (2023). *Omstilling i Statped-Delrapport 2: Ny organisasjonsmodell, utviklingstrekk og erfaringer*. Nordlandsforskning.
- Andrews, T.M. & Hustad, B.-C. (2022). *Bemanning i PP-tjenesten: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat?* (NF-rapport nr. 12/2022). Nordlandsforskning.
- Askheim, O.P. (2025). Samskaping av velferd – konsekvenser og utfordringer for det profesjonelle velferdsarbeidet. I O.P. Askheim, K. Christensen, L. Jenhaug & S. Myklebø (Red.), *Alle skal med? Samskaping som svar på velferdsstatens utfordringer* (kap. 12, s. 243–264). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/cdf.266.ch2>
- Askheim, O.P., Christensen, K., Jenhaug, L. & Myklebø, S. (2025). Innledning. I O.P. Askheim, K. Christensen, L. Jenhaug & S. Myklebø (Red.), *Alle skal med? Samskaping som svar på velferdsstatens utfordringer* (kap. 1, s. 9–20). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/cdf.266.ch1>
- Bachmann, K.E. & Haug, P. (2006). *Forskning om tilpasset opplæring*. Høgskulen i Volda.
- Barnehaeloven. (2005). *Lov om barnehager* (LOV-2005-06-17-64). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64>
- Bergold, J. & Thomas, S. (2012). Participatory research methods: A methodological approach in motion. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 13(1), art. 30. <https://doi.org/10.17169/fqs-13.1.1801>
- Besharov, M.L. & Smith, W.K. (2014). Multiple institutional logics in organizations: Explaining their varied nature and implications. *Academy of Management Review*, 39(3), 364–381. <https://doi.org/10.5465/amr.2011.0431>
- Biesta, G. (2007). «Don't count me in» – Democracy, education and the question of inclusion. *Nordic Studies in Education*, 27(1), 18–31. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-5949-2007-01-02>
- Biesta, G. (2022). School- as- institution or school- as- instrument? How to overcome instrumentalism without giving up on democracy. *Educational Theory*, 72(3), 319–331. <https://doi.org/10.1111/edth.12533> Digital Object Identifier (DOI)

- Booth, T., Ainscow, M., Black-Hawkins, K., Vaughan, M. & Shaw, L. (2002). *Index for inclusion: Developing learning and participation in schools*. Centre for Studies on Inclusive Education.
- Borring, C.G. (2024). *En praksisnær vending i skolepsykologien?* Danmarks Institut for Pædagogik og Uddannelse, Aarhus Universitet.
- Brunsson, N. (2020). *The organization of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations* (3. utg.). Liber.
- Bufdir. (2024). *Barn i lavinntektshusholdninger (EU-60), 2023–2024*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Caspersen, J., Buland, T.H., Valenta, M. & Tøssebro, J. (2019). *Inkludering på alvor? Delrapport 1 fra evalueringen av modellutprøvingen Inkludering på alvor*. NTNU Samfunnsforskning. https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Inkludering-pa-alvor_-delrapport-1-WEB.pdf
- Caspersen, J., Hermstad, I. H., Johansen, W., Leiulfsrud, H., Lillebø, O.S., Nyhus, O.H. & Wendelborg, C. (2024). *Tett på – nye arbeidsmåter og samspill mellom skole, barnehage og PPT: Delrapport 1 fra et modellutprøvningsprosjekt i tre kommuner*. NTNU Samfunnsforskning. https://samforsk.no/uploads/files/NTNU_Rapport_TettPaa_UU.pdf
- Caspersen, J. & Holmeide, H. (2023). La læreren være lærer? – lærerarbeidet, forskning og kunnskap fra 2008 til 2022. I S. Mausethagen, S. Bøyum, J. Caspersen, F. Thue & T.S. Prøitz (Red.), *En forskningsbasert skole?* (s. 196–218). Universitetsforlaget.
- Caspersen, J., Lassemo, E., Mordal, S., Tangen, S., Jahreie, J., Drågen, A.K.B., Dahl, T. & Gottvassli, K.Å. (2026). *Endringer i lærerrollen i barnehage og skole*. NTNU Samfunnsforskning.
- Caspersen, J., Leiulfsrud, H. & Kermit, P.S. (2025). Ensom alle andre. Elevenes opplevelse av små og store fellesskap i skolen og skolens organisering av fellesskap. I J. Caspersen, B. Berg & C. Wendelborg (Red.), *Oppvekst i ytterkanten. Marginalitet, mestring og mening* (s. 121–143). Scandinavian University Press. <https://doi.org/10.18261/9788215070674-25-07>
- Caspersen, J. & Wendelborg, C. (2019). Den grunnleggende tilhørigheten. I J. Caspersen & C. Wendelborg (Red.), *Skolen vår!* Gyldendal Akademisk.
- Chapman, C. & Ainscow, M. (Red.) (2021). *Educational Equity: Pathways to Success* (1. utg.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003128359>
- Crawford Kromann, A. & Tranum Thomsen, K. (Red.). (2024). *Praksisnær PPR*. Dafolo.
- Dahl, T. (2025). «Enhver har rett til utdanning.» De normale, normene og ytterkantene. I J. Caspersen, B. Berg & C. Wendelborg (Red.), *Oppvekst i ytterkanten* (s. 79–96). Scandinavian University Press. <https://doi.org/10.18261/9788215070674-25-05>
- DiMaggio, P.J. (1988). Interest and agency in institutional theory. I L.G. Zucker (Red.), *Institutional patterns and organizations: Culture and environment* (s. 3–22). Ballinger Publishing Company.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>

- Dybdal, L.A. & Skårbrevik, K.J. (2014). Tidsbruken i den pedagogisk-psykologiske tenesta. *Spesialpedagogikk*, 8, 14–23.
- Engen, M. & Jenhaug, L. (2025). Samskaping av velferd – ulike tilnærminger til brukerinnvol-
vering. I O.P. Askheim, K. Christensen, L. Jenhaug & S. Myklebø (Red.), *Alle skal med? Samskaping som svar på velferdsstatens utfordringer* (kap. 2, s. 21–39). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/cdf.266.ch2>
- Flack, T. (2018). *Relational aggression in adolescents: exploring the associations with status goals, status stress, perspective taking and empathic concern within the framework of social goal theory*. [Doktoravhandling]. Universitetet i Stavanger.
- Fligstein, N. & McAdam, D. (2012). *A theory of fields*. Oxford University Press.
- Folkehelseinstituttet. (2024). *Folkehelseprofiler 2024*. <https://www.fhi.no>
- Forente Nasjoner. (1989). *FNs konvensjon om barnets rettigheter: Vedtatt av De Forente nasjoner 20. november 1989; ratifisert av Norge 8. januar 1991*. Barne- og familiedepartementet.
- Fylling, I. & Handegård, T.L. (2009). *Kompetanse i krysspress: Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten* (NF-rapport nr. 5/2009). Nordlandsforskning.
- Gieryn, T.F. (1983). Boundary-work and the demarcation of science from non-science: Strains and interests in professional ideologies of scientists. *American Sociological Review*, 48(6), 781–795. <https://doi.org/10.2307/2095325>
- Greenwood, D.J. & Levin, M. (2007). *Introduction to action research: Social research for social change* (2. utg.). SAGE.
- Gressgård, L.J., Hansen, K. & Nesheim, T. (2017). Inter- og intraorganisatorisk samordning: Lærdommer fra strategien «Bolit for velferd». *Nordiske organisasjonsstudier*, 19(1).
- Gulløv, E. (1999). *Betydningsdannelse blandt børn*. Socialpædagogisk bibliotek.
- Hansen, A.S., Telléus, G.K., Mohr-Jensen, C. & Lauritsen, M.B. (2021). Parent-perceived barriers to accessing services for their child's mental health problems. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 15(1), artikkel 4. <https://doi.org/10.1186/s13034-021-00357-7>
- Hansen, J.H., Jensen, C.R., Molbæk, M. & Schmidt, M.C.S. (2021). Cross-professional collaboration and inclusive school development in Denmark. *International Journal of Inclusive Education*, 29(1), 48–62. <https://doi.org/10.1080/13603116.2021.1965800>
- Hansen, K.V. (2002). Teoretiske og metodiske overvejelser. I K.V. Hansen, L. Schiøttz, G. Pedersen, J. Lentz & R. Ahrensberg (Red.), *Temanummer: Konsultation – et udviklingsprojekt på PPR i København. Pædagogisk psykologisk rådgivning*, 1.
- Hansen, K.V. (2005). Konsultation revisited. I *Temanummer: Konsultation – temaer og projekter. Pædagogisk psykologisk rådgivning*, 4.
- Haraway, D. (1988). Situated knowledges: The science question in feminism and the privilege of partial perspective. *Feminist Studies*, 14(3), 575–599. <https://doi.org/10.2307/3178066>

- Harrits, G.S. & Møller, M.Ø. (2011). Categories and categorization: Towards a comprehensive sociological framework. *Distinktion: Journal of Social Theory*, 17(2), 185–202. <https://doi.org/10.1080/1600910X.2011.579450>
- Haug, P. (2017). Understanding inclusive education: ideals and reality. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 19(3), 206–217. <https://doi.org/10.1080/15017419.2016.1224778>
- Haug, P., Nordahl, T. & Hansen, O. (2014). *Inkluderende*. Gyldendal Akademisk.
- Haugset, A.S., Sivertsen, H. & Naper, L.R. (2022). *Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage* (Rapportnummer 2022:00562). SINTEF Digital. <https://hdl.handle.net/11250/3084616>
- Hedegaard, M. (2012). Principper for tolkning af børns udvikling gennem observation. I M. Pedersen, J. Klitmøller & K. Nielsen (Red.), *Deltagerobservation. En metode til undersøgelse af psykologiske fænomener* (s. 161–176). Hans Reitzels Forlag.
- Heimburg, D., Szulevicz, T., Ness, S. & Ness, O. (under utgivelse). Schools and kindergartens as anchor institutions for community wellbeing. I S. Roffey and A. Kitching, *Handbook of Wellbeing in Education, Research Transforming Practice*. Edward Elgar Publishing
- Hellevik, O. (2015). Extreme nonresponse and response bias. *Quality & Quantity*, 50, 1969–1991. <https://doi.org/10.1007/s11135-015-0246-5>
- Hermstad, I.H., Caspersen, J. & Buland, T.H. (2020). Spenning og samspill når PPT skal tett på skolen. *Psykologi i kommunen*, (6).
- Hjörne, E. & Säljö, R. (2008). *Att platsa i en skola för alla: Elevhälsa och förhandlingar om normalitet i den svenska skolan*. Norstedts Akademiska Förlag.
- Honneth, A. (1995). *Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. John Wiley and Sons Ltd.
- Hustad, B.C., Strøm, T. & Strømsvik, C.L. (2013). *Kompetanse i PP-tjenesten – til de nye forventningene?* (NF-rapport nr. 2/2013). Nordlandsforskning.
- Højholt, C. & Kousholt, D. (2012). Om at observere sociale fællesskaber. I M. Pedersen, J. Klitmøller & K. Nielsen (Red.), *Deltagerobservation. En metode til undersøgelse af psykologiske fænomener* (s. 79–93). Hans Reitzels Forlag.
- Højholt, C. & Røn-Larsen, M. (2021). Conflicts, situated inequality and politics of everyday life. *Culture & Psychology*, 27(4), 591–611. <https://doi.org/10.1177/1354067X21989950>
- Haaland, V.F., Rege, M. & Solheim, O.J. (2023). Do students learn more with an additional teacher in the classroom? Evidence from a field experiment. *The Economic Journal*, 134(657), 418–435. <https://doi.org/10.1093/ej/uead074>
- Idsoe, T. (2003). Work behavior in the school psychology service: Conceptual framework and construct validity approached by different methodologies. *Journal of School Psychology*, 41(5), 313–335. [https://doi.org/10.1016/S0022-4405\(03\)00084-0](https://doi.org/10.1016/S0022-4405(03)00084-0)
- Idsoe, T., Hagtvet, K.A., Bru, E., Midthassel, U.V. & Knardahl, S. (2008). Antecedents and outcomes of intervention program participation and task priority change among school

- psychology counsellors. *Journal of School Psychology*, 46(1), 23–52. <https://doi.org/10.1016/j.jsp.2007.01.001>
- Iversen, J.M. & Bonesrønning, H. (2013). *Hva betyr lærertettheten for elevenes læringsutbytte?* (SØF-rapport nr. 01/13). Senter for økonomisk forskning.
- Jensen, S.K. & Szulewicz, T. (2025). Situating Educational Psychology Practice. Exploring the Call for a ‘Practice Turn’ in Contemporary Danish Educational Psychology Practice. *Integrative Psychological & Behavioral Science*, 59(2), artikkel 50. <https://doi.org/10.1007/s12124-025-09915-6>
- Kluttz, D.N. & Fligstein, N. (2016). Varieties of sociological field theory. I S. Abrutyn (Red.), *Handbook of contemporary sociological theory* (s. 185–204). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-32250-6_10
- Kolnes, J. & Midthassel, U.V. (2021). Capturing students’ needs through collaboration: Exploring challenges experienced by Norwegian educational-psychological advisers. *European Journal of Special Needs Education*, 36(4), 550–564. <https://doi.org/10.1080/08856257.2021.1885175>
- Kolnes, J., Øverland, K. & Midthassel, U.V. (2021). A system-based approach to expert assessment work: Exploring experiences among professionals in the Norwegian Educational Psychological Service and schools. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 65(6), 1002–1016. <https://doi.org/10.1080/00313831.2020.1754904>
- Kousholt, D. & Morin, A. (2023). *Samarbejde mellem PPR og skole* (Pædagogisk indblik 22). Nationalt Videncenter for Læsning / Aarhus Universitetsforlag.
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen: Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020*. <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/>
- Kvande, M.N., Bjørklund, O., Lydersen, S., Belsky, J. & Wichstrøm, L. (2019). Effects of special education on academic achievement and task motivation: A propensity-score and fixed-effects approach. *European Journal of Special Needs Education*, 34(4), 409–423. <https://doi.org/10.1080/08856257.2018.1533095>
- Kvello, Ø. (2021). *Samtaler med barn og unge. Medvirkning, kommunikasjon og metoder* (1. utg.). Fagbokforlaget.
- Lave, J. & Wenger, E. (1991). *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. Cambridge University Press.
- Lekhal, R. (2017). Elever med vedtak om spesialundervisning: Hva vet vi, hvordan har de det, og trives de på skolen? I P. Haug (Red.), *Spesialundervisning: Innhold og funksjon* (s. 368–385). Samlaget.
- Leuven, E. & Løkken, S.A. (2017). *Long term impacts of class size in compulsory school* (Discussion Papers No. 858). Statistisk sentralbyrå.
- Lindøe, P.H., Mikkelsen, A. & Olsen, O.E. (2002). Fallgruver i følgeforskning. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 43(2), 191–217. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2002-02-02>

- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service* (30th anniversary expanded ed.). Russell Sage Foundation. (Opprinnelig utgitt 1980).
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Free Press.
- Meld. St. 6 (2019–2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/>
- Meld. St. 30 (2019–2020). *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Mikkelsen, K.H. & Roiseland, A. (2024). Managing portfolios of co-creation projects in the public sector organization. *Public Management Review*, 26(12), 3741–3762. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2360028>
- Miller, D.L. (2023). An Introductory Guide to Event Study Models. *Journal of Economic Perspectives*, 37(2), 203–230. <https://doi.org/10.1257/jep.37.2.203>
- Mitchell, D. (2014). *What really works in special and inclusive education: Using evidence-based teaching strategies* (2. utg.). Routledge.
- Moen, T., Rismark, M., Samuelsen, A.S. & Sølvsberg, A.M. (2018). The Norwegian educational psychological service: A systematic review of research (2000–2015). *Nordic Studies in Education*, 38(2), 101–117. <https://doi.org/10.18261/issn.1891-5949-2018-02-02>
- Myklebø, S. & Sønderskov, M. (2025). Radikal samskaping som nøkkel til mer inkluderende velferdstjenester? I O.P. Askheim, K. Christensen, L. Jenhaug & S. Myklebø (Red.), *Alle skal med? Samskaping som svar på velferdsstatens utfordringer* (kap. 8, s. 157–175). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/cdf.266.ch8>
- Nesheim, T., Gressgård, L.J., Hansen, K. & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 28–50. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-02>
- Nilholm, C. (2021). Research about inclusive education in 2020 – How can we improve our theories in order to change practice? *European Journal of Special Needs Education*, 36(3), 358–370. <https://doi.org/10.1080/08856257.2020.1754547>
- Nilsen, S. (2017). Å møte mangfold og utvikle fellesskap. I S. Nilsen (Red.), *Inkludering og mangfold – sett i et spesialpedagogisk perspektiv* (s. 15–35). Universitetsforlaget.
- Nissen, D. (2018). Psykologiske perspektiver og godt konsulenthåndværk - hvad har de professionelle samarbejdspartnere brug for fra psykologen? I *Fremtidens krav til psykologer i PPR* (s. 52–58). KL og Dansk psykolog forening.

- Noordegraaf, M. (2015). *Public management: Performance, professionalism and politics*. Palgrave Macmillan.
- Nordahl, T. (2017). Forståelse av læringsutbyttet til elever som mottar spesialundervisning. I P. Haug (Red.), *Spesialundervisning, innhold og funksjon* (s. 350–367). Samlaget.
- Nordahl, T., Persson, B., Dyssegård, C.B., Hennestad, B.W., Wang, M.V. & Martinsen, J. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge: Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (NOU 2018:18)*. Fagbokforlaget/Kunnskapsdepartementet.
- Nordhagen, I.C., Skutlaberg, L.S., Reinertsen, A.B. & Herrebrøden, M. (2023). *Hvordan jobbe mer inkluderende i barnehager, skoler og SFO? Sluttrapport – Følgforskning av piloter for inkluderende praksis*. Ideas2Evidence. [ideas2evidence.com/sites/default/files/Rapport Inkluderende praksis 10.1.23.pdf](https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Rapport%20Inkluderende%20praksis%2010.1.23.pdf)
- Nowotny, H., Scott, P. & Gibbons, M. (2001). *Re-thinking science: Knowledge and the public in an age of uncertainty*. Polity Press.
- Næss, K.A.B., Hokstad, S., Furnes, B.R., Hesjedal, E. & Østvik, J. (2024). Inclusive Education for Students With Special Education Needs in Norway. *Remedial and Special Education*, 45(6), 351–358. <https://doi.org/10.1177/07419325241260750>
- Opplæringsloven (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1998-07-17-61?q=oppl%C3%A6ringslova>
- Opplæringsloven (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa* (LOV-2023-06-09-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30>
- Pedersen, C., Reiling, R.B., Vennerød-Diesen, F.F., Alne, R. & Skålholt, A. (2022). *Evaluering av norm for lærertetthet: Sluttrapport* (NIFU-rapport 2022:12). NIFU. <https://hdl.handle.net/11250/3029689>
- Roland, P., Øgård, M. & Hye, L. (Red.) (2023). *Kapasitetsbygging i barnehage, skole og PPT: Profesjonelle lærende fellesskap, implementering og ledelse*. Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.201>
- Rolstadås, A. & Schiefloe, P.M. (2017). Modelling project complexity. *International Journal of Managing Projects in Business*, 10(2), 295–314. <https://doi.org/10.1108/IJMPB-02-2016-0015>
- Røn-Larsen, M. (2019). Interdisciplinary collaboration and conflict concerning children in difficulties. *Annual Review of Critical Psychology*, 16, 832–848.
- Røn-Larsen, M. (2024). Everyday politics of educational psychologists. *Annual Review of Critical Psychology*, 18, 521–542.
- Rønning, R. (2021). *Innovasjon i offentlig sektor: Innover eller bli innover*. Universitetsforlaget.
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and organizations: Ideas, interests and identities*. Sage Publications.
- Simonsson, S.F., Moe, A. & Marthinsen, E. (2023). Samskaping av velferdstjenester – en hegemonisk idé med tveetydig praksis. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 26(1), 1–14. <https://doi.org/10.18261/tfv.26.1.2>

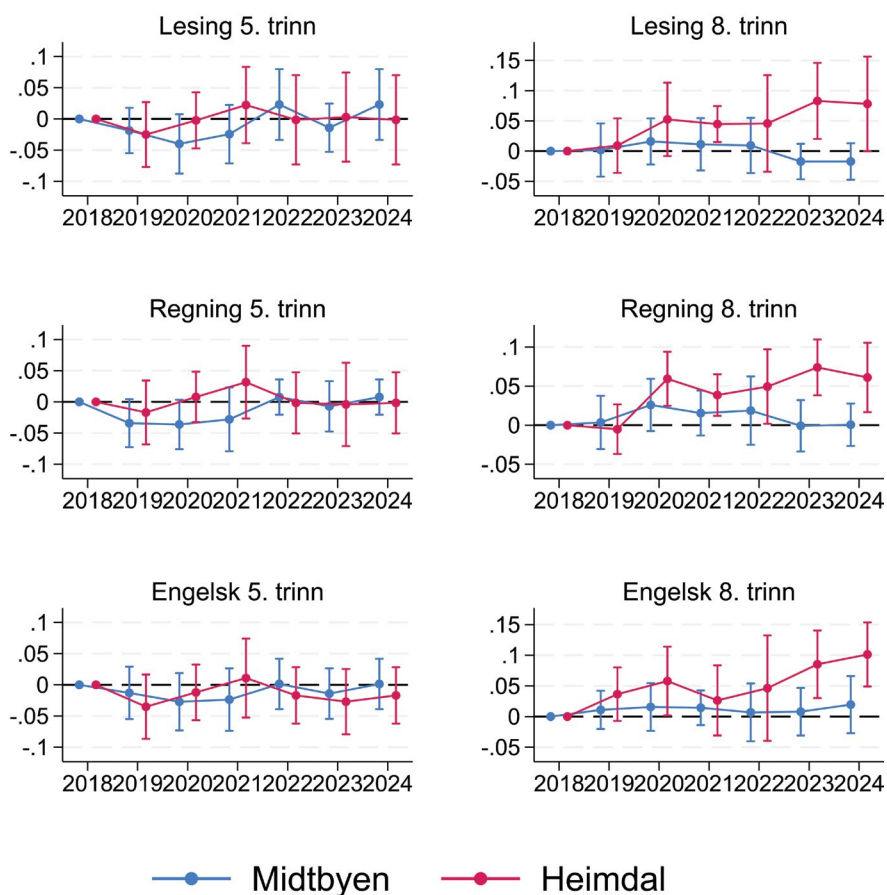
- Skrtic, T. (1991). The special education paradox: Equity as the way to excellence. *Harvard Educational Review*, 61(2), 148–207. <https://doi.org/10.17763/haer.61.2.0q702751580h0617>
- Smedsvik, B. & Wendelborg, C. (2025). *Elevundersøkelsen 2024: Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2024/25*. NTNU Samfunnsforskning. https://samforsk.no/uploads/files/NTNU_Rapport_elevundersokelsen_2024_UU.pdf
- Statistisk sentralbyrå. (2024a). *Tabell 11971: Grunnskoler, elever og lærere (KOSTRA)*. <https://www.ssb.no>
- Statistisk sentralbyrå. (2024b). *Tabell 12222 og 12255: Grunnskole, spesialundervisning og økonomi (KOSTRA/GSI)*. <https://www.ssb.no>
- Statistisk sentralbyrå. (2024c). *Tabell 09817: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. <https://www.ssb.no>
- Steen, T., Brandsen, T. & Verschuere, B. (2018). The dark side of co-creation and co-production: Seven evils. I T. Brandsen, T. Steen & B. Verschuere (Red.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (s. 284–293). Routledge.
- Szulewicz, T. (2021). The normativity of educational psychology practice. *Nordic Psychology*, 73(3), 253–267. <https://doi.org/10.1080/19012276.2021.1929420>
- Szulewicz, T. & Arnfred, J.B. (2022). Struktur som pædagogisk-psykologisk standardanbefaling. *Spesialpedagogikk*, 4, 2–16.
- Szulewicz, T. & Arnfred, J.B. (2023). A structured learning environment: The generic nature of recommendations in psychoeducational reports. *International Journal of Inclusive Education*, 28(13), 3253. <https://doi.org/10.1080/13603116.2023.2258371>
- Szulewicz, T., Moen, T. & Caspersen, J. (2024). Conflicting norms in Danish and Norwegian educational psychology counselling. *Nordic Journal of Wellbeing and Sustainable Welfare Development*, 3(3), 149–163. <https://doi.org/10.18261/njwel.3.3.3>
- Tegtmejer, T., Schoop, S.R., Corydon, M.K. & Andreassen, A.G. (2024). *Særlige behov i skolen – En undersøgelse af forståelse, opdeling, organisering omkring og imødekomme af særlige behov i skolen*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Terum, L. I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten: Om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Kommuneforlaget. https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_201308150809
- Thapa, A., Cohen, J., Shawn, G. & Higgins-D'Alessandro, A. (2013). A review of school climate research. *Review of Educational Research*, 83(3), 357–385. <https://doi.org/10.3102/0034654313483907>
- Thornton, P.H. & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. I R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin-Andersson (Red.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (s. 99–129). Sage.
- Thornton, P.H., Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2015). *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. Oxford University Press.
- Trondheim kommune. (2018a). *Levekårsdata basert på SSB-statistikk*. Trondheim kommune.

- Trondheim kommune. (2018b). *Stein, saks, papir – en strategi for å bygge sterke barnefellesskap*. <https://www.trondheim.kommune.no/contentassets/919d52b7d6b243a6bbb4601f84258be5/strategidokument-2.pdf>
- Trondheim kommune. (2019). *Saksfremlegg- sak PS 0032/20: Søknad om pilotprosjekt for spesialpedagogisk arbeid i Trondheim kommune (19/6906)*. Trondheim kommune.
- Trondheim kommune. (2026). *Sammen om barna. Helhetlig modell for inkluderende praksis*. <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/sammenombarna/>
- Tøssebro, J., Berg, B., Bruteig, R., Caspersen, J., Hermstad, I.H. & Wendelborg, C. (2023). *Bedre tjenester til barn og unge med sammensatte behov? Delrapport 1: Utgangspunktet da lovendringene trådte i kraft*. NTNU Samfunnsforskning. <https://samforsk.no/uploads/files/ferdig-rapport-bedre-tjenester.pdf>
- Tøssebro, J., Berg, B., Bruteig, R., Caspersen, J., Hermstad, I.H. & Wendelborg, C. (2025). *Lovendringer møter kommunal hverdag [ev. Bedre tjenester... Delrapport 2]*. NTNU Samfunnsforskning. https://samforsk.no/uploads/files/SamForsk_Rapport_lovendringer_moter_kommunal_hverdag_UT.pdf
- Tøssebro, J., Wendelborg, C. & Kittelsaa, A. (2023). *Inkludering og tilhørighet i barnehage og skole – Lovverk, ansvar og praksis*. NTNU Samfunnsforskning.
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Svar på spørsmål om barnehageloven § 19 g om tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne*. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/barnehage/ovrige-tema/tilrettelegging-av-barnehagetilbudet-for-barn-med-nedsatt-funksjonsevne/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Elevundersøkelsen 2024*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/elevundersokelsen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024/2025). *Fakta om grunnskolen / Grunnskolens informasjonssystem (GSI)*. <https://gsi.udir.no/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026a). *Analysebrettet: Skolebidrag, Elevundersøkelsen og nasjonale prøver (2025–2026)*. <https://analysebrettet.udir.no>
- Utdanningsdirektoratet (2026b). *Kollektiv kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole*. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kompetanseutvikling/kollektiv-kompetanseutvikling-barnehage-grunnskole/>
- Van de Ven, A.H. (2007). *Engaged scholarship: A guide for organizational and social research*. Oxford University Press.
- Weatherley, R. & Lipsky, M. (1977). Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special-education reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171–197. <https://doi.org/10.17763/haer.47.2.v870r1v16786270x>
- Wendelborg, C., Andrews, T., Caspersen, J., Vennerød-Diesen, F.F., Smedsrud, J., Grøgaard, J.B., Hermstad, I.H., Buland, T.H. & Bliksvær, T. (2023). *Evaluering av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis: Delrapport 2*. NTNU Samfunnsforskning,

- NIFU & Nordlandsforskning. samforsk.no/uploads/files/EvalueringavkompetanselB8ftetforspecialpedagogikkoginkluderendepraksisdelrapport22023.pdf
- Wendelborg, C. & Caspersen, J. (2023). Fysisk tilrettelegging i skolen sin betydning for inkludering i skole og fritid. I T. Wilhelmsen, E. Berg, K.V. Evensen, G.M. Solstad & I.M. Thorjussen (Red.), *Inkludering, mangfold og bevegelseskulturer i oppveksten* (s. 131–148). Fagbokforlaget
- Wendelborg, C., Gjerustad, C., Andrews, T.M., Caspersen, J. & Hammer Smedsrud, J. (2022). *Evaluering av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis: Delrapport 1*. NTNU Samfunnsforskning & NIFU. samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Delrapport-1-Evaluering-av-Kompetanseløftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis_endelig-003.pdf
- Wendelborg, C., Johansen, W., Andrews, T.M., Bragtvedt, S., Vennerød-Diesen, F., Smedsrud, J., Tangen, S., Borg, E., Bliksvær, T. & Caspersen, J. (2025). *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis: Et løft for samarbeid, men ikke for praksis*. NTNU Samfunnsforskning. https://samforsk.no/uploads/files/NTNU_SamForsk_Kompetanseløftet_for_spesialpedagogikk_og_inkluderende_praksis.pdf
- Wenger, E. (1998). *Communities of practice: Learning, meaning, and identity*. Cambridge University Press.
- Wooldridge, J.M. (2010). *Econometric analysis of cross section and panel data* (2. utg.). MIT Press.
- Ødegaard, E. (2005). *Pedagogisk-psykologisk rådgivning i barnehagen*. [Doktoravhandling]. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Aagaard, K. (2011). *Pædagogisk-psykologisk rådgivning i et organisatorisk perspektiv*. [Doktoravhandling]. Aarhus Universitet.

Vedlegg A

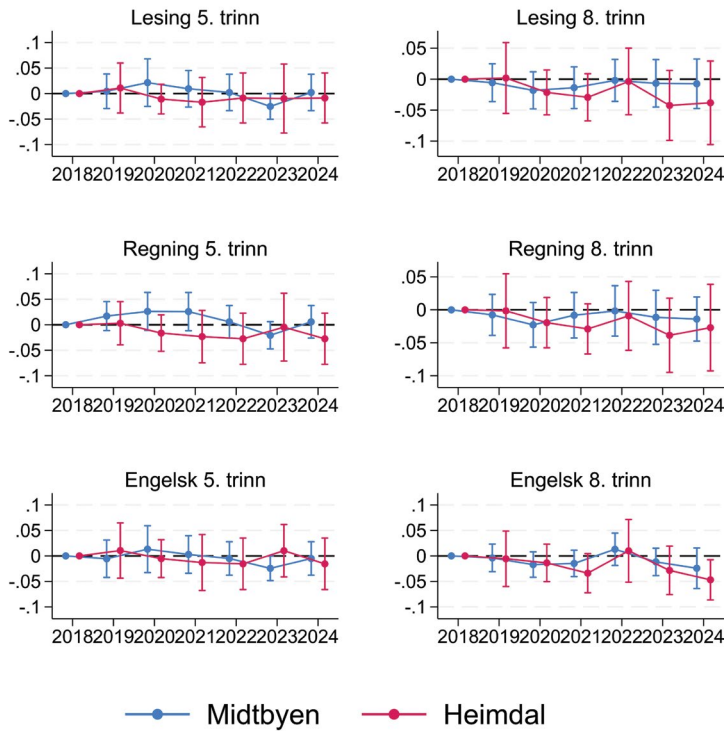
Deltakelse



Lerkendal og Østbyen er referansekategori

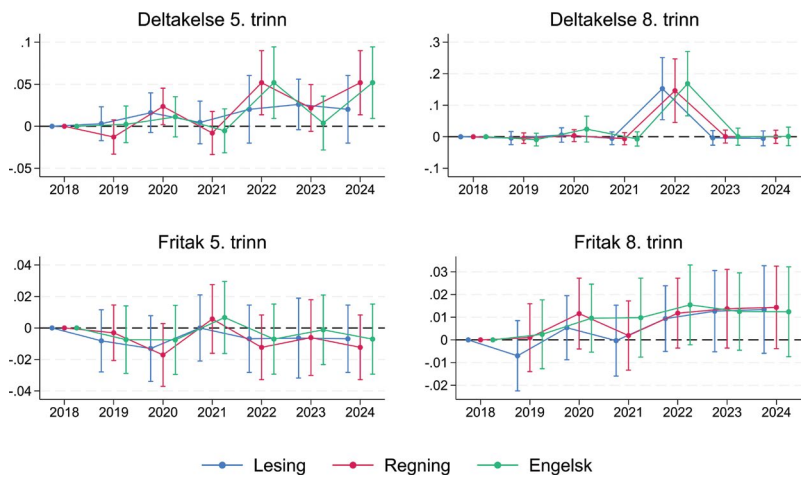
Figur A.1: Analyse av deltakelse på nasjonale prøver hvor bydelene Lerkendal og Østbyen er referansekategori for Tett på-bydelene Midtbyen og Heimdal.

Fritak



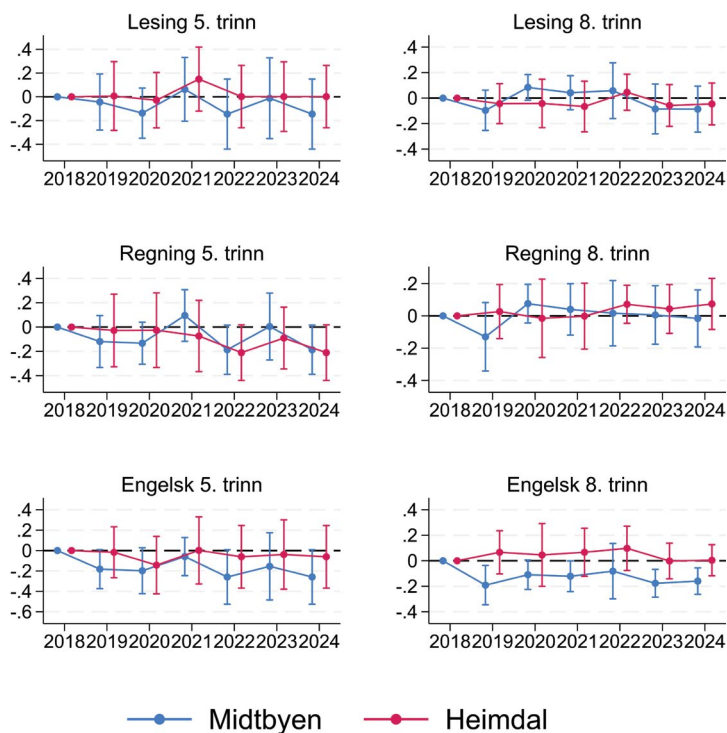
Lerkendal og Østbyen er referansekategori

Figur A.2: Analyse av fritak for å gjennomføre nasjonale prøver hvor bydelene Lerkendal og Østbyen er referansekategori for Tett på-bydelene Midtbyen og Heimdal.



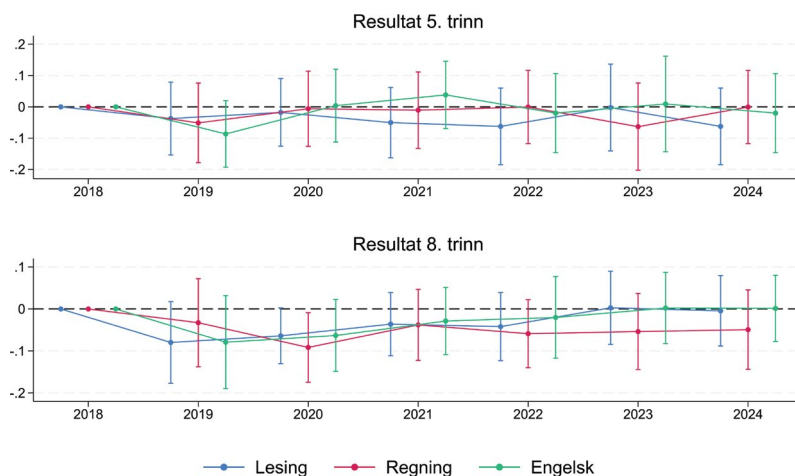
Figur A.3: Analyse av deltakelse og fritak på nasjonale prøver hvor andre storbyer (Bergen, Stavanger og Kristiansand) er referansekategori for Trondheim.

Resultat nasjonale prøver (z-score)



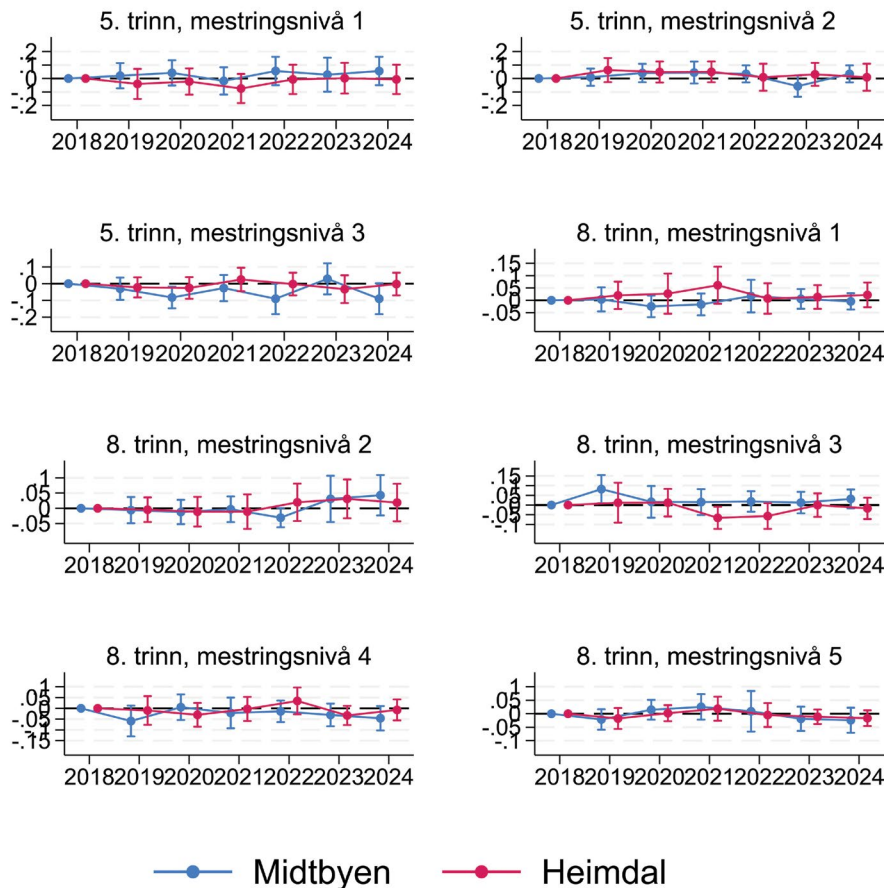
Lerkendal og Østbyen er referansekategori

Figur A.4: Analyse av poeng (z-score) på nasjonale prøver hvor bydelene Lerkendal og Østbyen er referansekategori for Tett på-bydelene Midtbyen og Heimdal.



Figur A.5: Analyse av poeng (z-score) på nasjonale prøver hvor andre storbyer (Bergen, Stavanger og Kristiansand) er referansekategori for Trondheim.

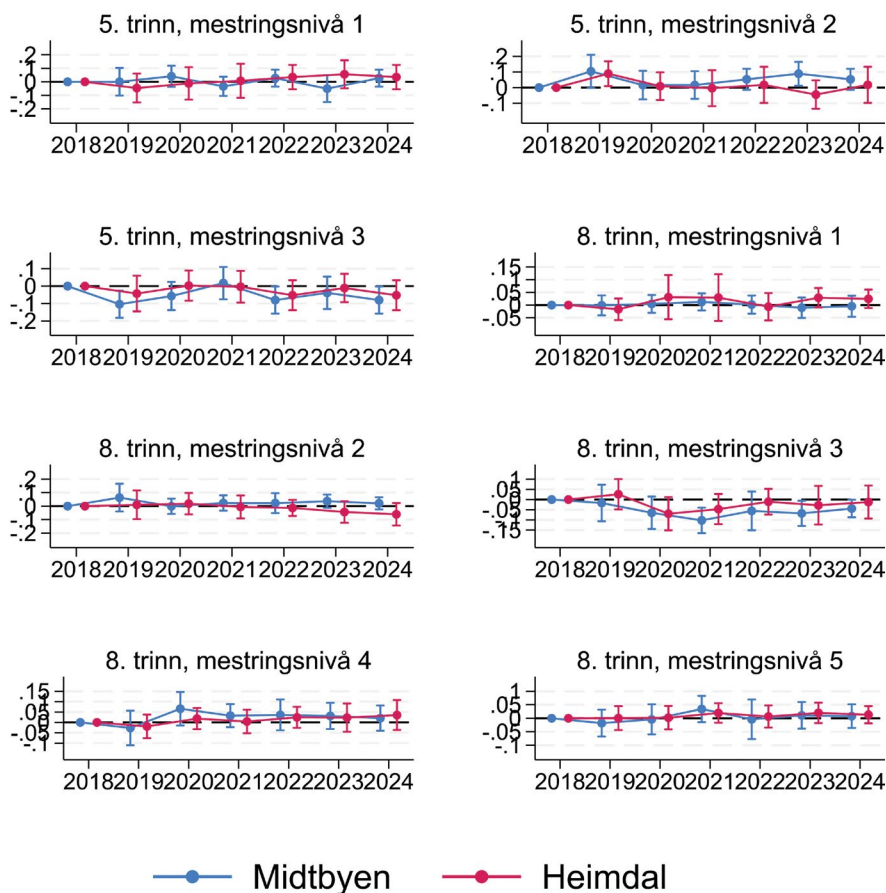
Mestringsnivå i lesing



Lerkendal og Østbyen er referansekategori

Figur A.6: Analyse av mestringsnivå på nasjonale prøver i lesing hvor bydelene Lerkendal og Østbyen er referansekategori for Tett på-bydelene Midtbyen og Heimdal.

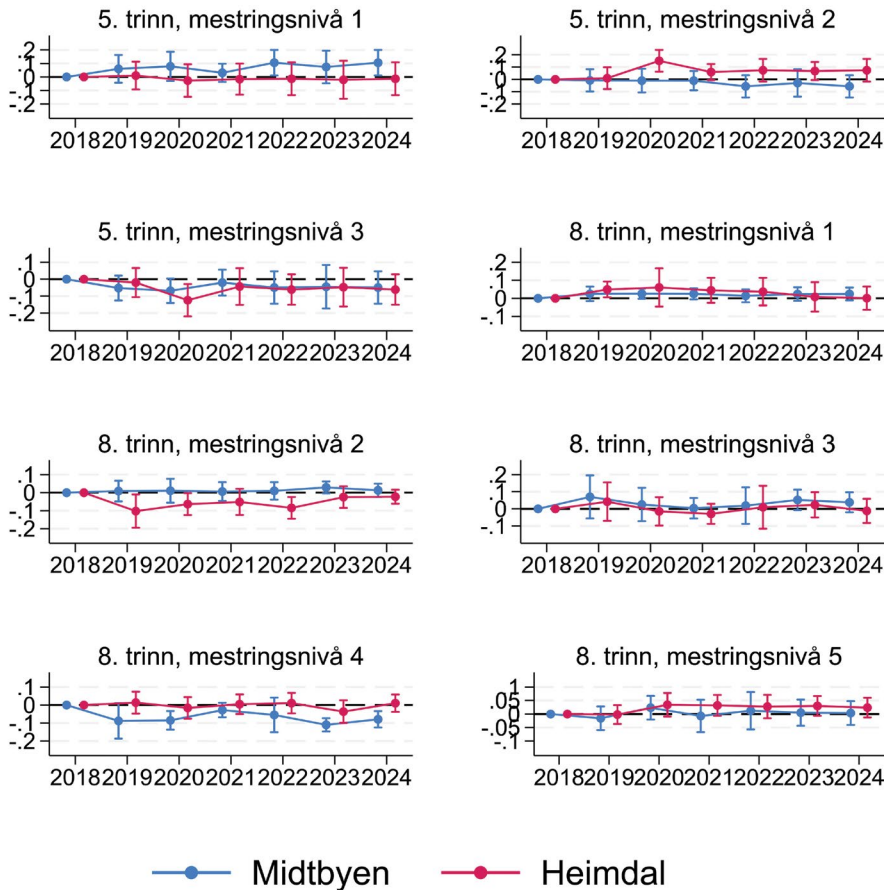
Mestringsnivå i regning



Lerkendal og Østbyen er referansekategori

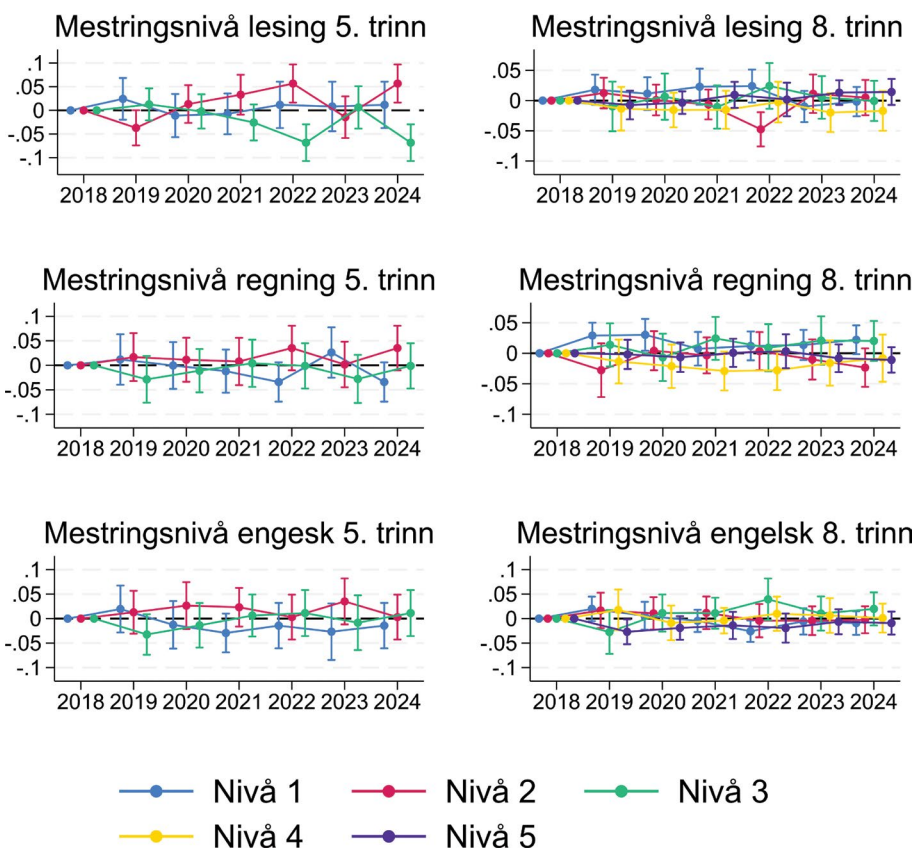
Figur A.7: Analyse av mestringsnivå på nasjonale prøver i regning hvor bydelene Lerkendal og Østbyen er referansekategori for Tett på-bydelene Midtbyen og Heimdal.

Mestringsnivå i engelsk



Lerkendal og Østbyen er referansekategori

Figur A.8: Analyse av mestringsnivå på nasjonale prøver i engelsk hvor bydelene Lerkendal og Østbyen er referansekategori for Tett på-bydelene Midtbyen og Heimdal.



Figur A.9: Analyse av mestringsnivå på nasjonale prøver hvor andre storbyer (Bergen, Stavanger og Kristiansand) er referansekategori for Trondheim.

Forfatteromtaler

Joakim Caspersen (1979) er forskningssjef og forsker 1 ved NTNU Samfunnsforskning, avdeling for mangfold og inkludering. Han forsker særlig på samarbeid i og rundt skolen og organisering og kompetanse i skolens arbeid. Han har vært prosjektleder for Tett på-piloten.

Wibeke Johansen (1968) er forsker 3 ved NTNU Samfunnsforskning, avdeling for mangfold og inkludering. Hun forsker særlig på inkludering i barnehage og skole for barn og elever som er i kontakt med de kommunale støttetjenestene.

Håkon Leiulfsrud (1958) er professor i sosiologi ved NTNU. Han har primært jobbet med spørsmål knyttet til velferdsforskning, klasseforskning og sosial ulikhet, herunder spørsmål om den nordiske velferdsmodellen, familie, utdanning og under senere år sosial ulikhet i barndom, oppvekst og skole.

Christian Wendelborg (1972) er forsker 1 ved NTNU Samfunnsforskning, avdeling for mangfold og inkludering. Han forsker på oppvekst med funksjonshemming og overgangen til arbeidsliv for marginaliserte grupper, skole- og læringsmiljø med et spesialpedagogisk perspektiv og koblet til kompetanseutvikling i skolen og laget rundt eleven og læreren.

Ole Henning Nyhus (1982) er forsker 1 ved NTNU Samfunnsforskning, Senter for økonomisk forskning (SØF). Han har forsket mye på utdannings- og arbeidsmarkedstematikk. Et annet sentralt forskningstema for Nyhus er offentlig økonomi, hvor han særlig har jobbet mye med kommunale tjenester.

Jon Marius Vaag Iversen (1983) er forsker 1 ved NTNU Samfunnsforskning, Senter for økonomisk forskning. Han forsker hovedsakelig på skole og utdanning, men også innvandring og andre problemstillinger innen offentlig økonomi og tjenesteyting.

Otto Sevaldson Lillebø (1986) er forsker 2 ved NIFU, avdeling for Grunnopplæring. Han forsker på utdanning, arbeidsmarked og velferdsordninger. Et sentralt tema for Lillebø er yrkesfag, fagskoler og overgangen mellom skole, lære og arbeidsmarked.

Thomas Szulevicz (1978) er lektor og seksjonsleder ved Aalborg Universitet. Han forsker bredt på inklusjons- og eksklusjonsprosesser i utdanningssystemet. Han har i en årrekke forsket på PPRs rolle og funksjon i Danmark.

Sarah Kirkegaard Jensen (1987) er adjunkt i pedagogisk psykologi ved Aalborg Universitet. Hun forsker på ulikhetsmønstre i møtet mellom velferdsstatlige institusjoner, barn og familier. Som del av dette forsker hun også på PPRs faglighet, funksjon og rolle i arbeidet omkring barn, familier og fagprofesjonelle i sosialt, kulturelt og økonomisk sårbare posisjoner og praksissammenhenger.

Tett på-prosjektet har utviklet og prøvd ut nye arbeidsmåter for den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) i tre kommuner, og har vært et av de største forsknings- og modellutprøvningsprosjektene av sitt slag hittil. Mer enn 40 skoler og 80 barnehager har vært involvert, i tillegg til et stort antall ansatte i PPT. Ny opplæringslov fra 2024 legger i stor grad et lovpålagt press på kommunene om å finne nye samarbeidsformer mellom skole og PPT, og barnehager følger hakk i hæl.

I denne boken sammenfattes og diskuteres hovedfunnene fra Tett på-prosjektet, og settes i sammenheng med norsk og internasjonal forskning, politikkutviklingen i oppvekstfeltet, og fortolkes i lys av institusjonelle, strukturelle og organisasjonelle forutsetninger i barnehager, skoler og PPT.

Tett på har bidratt til endringer i praksis, gjennom utvidelse av rommet for tverrprofesjonelt samarbeid, nedbygging av profesjonsgrenser og faktiske endringer i hvordan man arbeider og samarbeider om tidlig innsats og sakkyndighetsprosesser. Barnas hverdag har likevel ikke blitt påvirket i ønsket grad. For å få til denne endringen må samarbeidet kobles enda tettere på det daglige arbeidet i skole og barnehage, og barnas medvirkning må forstås på nye måter i det spesialpedagogiske arbeidet.



Scandinavian
University Press

ISBN: 978-82-15-07519-8



9

788215 075198