

Mari Alstad Stampe

## Barndom på anbud? Childhood for tender?

En dokumentanalyse av offentlige styringsprinsipper sin innvirkning på det spesialpedagogiske tilbudet til små barn.

A document analysis on government policies impact on special education needs of young children.

Masteroppgave i offentlig styring

Veileder: Joachim Vogt Isaksen

Mai 2020



Mari Alstad Stampe

## **Barndom på anbud? Childhood for tender?**

En dokumentanalyse av offentlige styringsprinsipper sin innvirkning på det spesialpedagogiske tilbudet til små barn.

A document analysis on government policies impact on special education needs of young children.

Masteroppgave i offentlig styring  
Veileder: Joachim Vogt Isaksen  
Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet



Kunnskap for en bedre verden



## Sammendrag

Spesialpedagogisk tilbud til barn med særskilte behov er en lovfestet rettighet. Tilbudet har som formål å sikre at alle under opplæringspliktig alder får individuelt tilpasset og maksimalt utbytte av læringstilbudet. Denne masteravhandlingen tar for seg hvordan ulike styringsprinsipper har påvirket det spesialpedagogiske tilbudet til små barn.

Oppgaven tar for seg reformendringer som har skjedd innen oppvekst og utdanning fra midten av 90-tallet frem til dagens dato. Reformene presenteres via en tidsakse, som inneholder totalt ti sentrale styringsdokument. Dokumentene utgjør grunnlaget for dominerende sektorovergrepene styringsprinsipper. Tidsaksen er fordelt på fire epoker.

Reformendringene preges blant annet av New Public Management (NPM) og Post NPM. Styringsprinsipper som mål- og resultatstyring, privatisering av barnehage og skolesektor, gir konsekvenser for alle småbarns barnehagehverdag. For barna med et spesialpedagogisk behov har reformen medført flere uheldige utilsiktede utfall; kunnskaps- og effektiviseringspress innad i barnehage og skolesektor utgjør et hinder mot målsetninger som inkludering og likhetsprinsipp.

Post NPM reformen som manifesterer seg i årene etter NPM retter fokus mot å inkludere barna i læring og kunnskapsutvikling sett fra et holistisk perspektiv. Samtidig økes den sentrale styringen, for dermed å sikre brukernes rettigheter og føringer for sektoren. Dette ser ut til å lempe noe på kunnskaps- og effektivitetspresset. Likevel er det flere av satsningsområdene fra NPM reformen som fortsetter å utvikles. Privatisering og kommersialisering øker i omfang. I takt med økningen av private barnehager ser man at barn med et spesialpedagogisk behov ofte ender opp med å bli veiledet i retning av kommunale barnehager. Det stiller dermed spørsmål ved hvorvidt likhetsprinsippet virkelig ivaretas.

Oppgaven vil vise hvordan ulike styringsprinsipper har blitt møtt med kraftig kritikk i diskursen som pågår innad i fagmiljøet i sektoren. Gamle reformer har tilsynelatende sviktet i målet om å heve kunnskap og å inkludere. I nyere tid dreier utviklingen mot en endringsprosess, med samproduksjon som strategisk styringsprinsipp. Institusjonelle verktøy mister noe av sin makt, og tverrsektorielle interessenter styrker samarbeidet.

# Abstract

The special education needs of children is a statutory right. The purpose is to make sure that all citizens under compulsory education age has the right to individual and maximized benefit of the educational opportunities. This master thesis is an overview on how government policies has affected the special educational offer provided to young children.

This thesis vil cover the reform amendments that has impacted the childhood and educational governing from the mid 90s up to the present. The reforms will be presented in an time axis, that contains ten sentral policy documents. The documents are the foundation to the main sctoral government policies. The time axis is divided into four different eras.

Childhood and educational governing has been characterized by New Public Management (NPM) and Post NPM. Government policies like goals- and performance management, privatization of the kindergarten and school sector, gives consequences for all young children. For the children with special educational needs this reforms has lead up to several unfortunate, unintentional outcomes. The knowledge and rationalization pressure within the kindergarten and school sector becomes an obstacle to reach the goals of inclusion and equality principles.

The POST NPM reform that manifests in the years after the NPM reform leads focus towards a holistic inclusion in learning and education, for the children with special educational needs. At the same time the central governing is increased, that takes some of the knowledge and rationalization pressure, off. Still; there is several priority areas from the NPM reform that continues to develop and expand. Privatization and commercialization increases. As this happens, the children with special educational needs often end up being guided towards the municipal kindergartens. This leads up to the question if the principle of equality really is being maintained.

The thesis will show how different governing principles has been meet with heavy criticism from within the diskurs of the academic community. Old reforms has apparently failed in their goal to raise the standard of knowledge, and inclusion. In recent years the development seem to focus more towards coproduction as an strategic government principle. Institutionalized procedures in the ways of working with special education loses some off its power, and intersectoral interests strengthen their cooperation.

## Forord

Som nyoppstartet masterstudent i offentlig styring, hadde jeg ikke sett for meg hva slags eventyr det var jeg bega meg ut på. Det har vært en flott reise, med fantastiske medstudenter, engasjerte og inspirerende forelesere. En opplevelse for livet. Ferden har hatt noen avstikkere på veien. Like lite som jeg hadde sett for meg at det skulle være en verdensomfattende pandemi ved avlevering av denne masteravhandlingen, hadde jeg sett for meg tapet av min bestevonn, pappa. Men, om veien føles litt ekstra lang og mørk, blir man mer bevisst lyspunktene underveis. Min første takk ønsker jeg derfor å rette til seniorkonsulent May Astrid Brandås, tusen takk for at du ledet meg tilbake på veien igjen. Min andre takk går til veileder Joachim Vogt Isaksen, takk for at du har klart å bidra med å få alle høytflyvende tanker ned på papir.

Valg av tema bunner i min yrkeserfaring i arbeidet med barn innenfor helse, oppvekst og utdanning. Det er spesielt interessen for skjæringspunktet mellom fagfeltene medisin, pedagogikk, jus og familiepolitikk, som har vært bakgrunnen for valg av tema. Innsikten i dette har jeg fått via det direkte arbeidet med barna og deres foreldre. De som står i krysningspunktet hver dag. Jeg ønsker derfor å takke foreldre til barna jeg er så heldig å få jobbe med, for den innsikten og erfaringen de har delt med meg. Den ordinære hverdag hvor jeg ser dere navigere og samarbeide med det offentlige systemet for å fremme barnas beste, har vært en stor kilde til inspirasjon. Jeg vil også si takk til enhetsleder Erlend Ellefsen som bidro med å pekte ut retningen, og avdelingsleder Brita Strand, for støtten jeg har fått underveis.

Til slutt må jeg trekke frem min bedre halvdel, Willy. Denne oppgaven ville aldri vært ferdigstilt om det ikke var for den innsatsen du har gjort på hjemmebane. Tusen takk til mamma Turid, for troa på meg. Og til solstrålene i mitt liv; Ariel og Isabel.

Oppgaven vil jeg dedikere til pappa Per Kristian (Pelle) Alstad. 20.07.45-16.11.17. - Æ sa æ skull klar det!



*Lille My og det usynlige barnet.*

Trondheim, 26.05.2020

Mari A. Stampe

# Innhold

Figurer.....	ix
1 Innledning .....	1
1.1 Problemstilling .....	1
1.2 Aktualisering .....	3
1.3 Rammer for oppgaven .....	4
1.4 Struktur for oppgaven.....	5
1.5 Bakgrunn: Fra barneasyl til barnehage.....	6
2 Teoretisk rammeverk .....	8
2.1 Styringsprinsipper.....	8
2.2 New Public Management.....	9
2.3 Prinsipal Agent teori.....	11
2.4 Post New Public Management.....	12
2.5 Samproduksjon.....	13
2.6 Interessentanalyse.....	15
2.6.1 Presentasjon av interessentene .....	16
2.6.2 Felles mål for interessentene: å gi et spesialpedagogisk tilbud .....	19
2.7 Strategisk ledelse i offentlig sektor.....	22
2.7.1 Strategisk ledelse i barnehagen .....	23
3 Metode og vitenskapsteori. ....	25
3.1 Vitenskapsfilosofisk utgangspunkt .....	25
3.2 Sosialkonstruktivisme.....	26
3.3 Kvalitativ metode .....	27
3.3.1 Et fortolkende perspektiv. ....	27
3.3.2 Fenomenologisk analyse .....	28
3.4 Dokumentanalyse .....	29
3.5 Vurdering av data; reliabilitet og validering.....	30
4 Empiri .....	34
4.1 Dokumenter med førende styringsprinsipper .....	34
4.2 Enhetsskoler og barnehagereform (1994 - 2004).....	35
4.3 Kunnskapsløft og sosial utjevning (2003 - 2007).....	37
4.4 Framtidens barn; forskning og kvalitetsutvikling (2012-2017) .....	39
4.5 Inkluderende læring (2016 - 2020).....	41
5 Analyse .....	44
5.1 Tidsaksen over styringsprinsipper.....	44
5.2 Likeverd via mål- og resultatstyring (1994 - 2004).....	46
5.3 Tidlig innsats i en resultatenheter (2003 - 2007) .....	52
5.4 Lek og læring gjennom helhetlig styring. (2012 - 2017).....	56



5.4.1	Kommersialisering, konkurranse og effektivisering i barnehagesektoren.....	58
5.5	Tett på og deltagende (2016 - 2020).....	62
5.5.1	Tverretatlig samarbeid og fordeling av makt mellom interessentene.....	63
5.5.2	Diagnosens rolle, en ny dominerende interessent i det spesialpedagogiske feltet? .....	67
5.5.3	Samproduksjon; et verktøy i kampen om å være en del av fellesskapet. ....	69
5.6	Oppsummering av analysen.....	71
6	Avslutning med konklusjon .....	73
	Referanser .....	77
	Vedlegg .....	82
	<b>Søkematrise :</b> .....	82
	<b>Vedlegg 2: Matrise over utvalgte dokumenter:</b> .....	83

## Figurer

Figur 1	Andel barn i barnehage med vedtak om spesialpedagogisk hjelp 2013-2017	20
Figur 2	Andel spesialpedagogisk hjelp fra barnehage til VG1 2017-2018	21
Figur 3	Barn i barnehage med spesialpedagogisk hjelp, fordelt på kjønn (2018)	21
Figur 4	Illustrasjon over norske barns svake faglige ferdigheter (St.meld nr30 2003-2004))	38
Figur 5	Tidsaksen over ulike epoker og deres styringsprinsipper	46
Figur 6	Andelen barn i offentlige og private barnehager, 2000-2016	51
Figur 7	Tveitnes sin actant pyramide i sakkyndighetsarbeid	64
Figur 8	Skjermdump fra nettsiden til <a href="http://www.pedverket.no">www.pedverket.no</a>	65
Figur 9	Skermdump fra nettsiden til Pearson Assement	65

# 1 Innledning

Spesialpedagogisk tilbud til barn, unge og voksne med særskilte behov er en lovfestet rettighet. Tilbudet har som formål å sikre at alle under opplæringspliktig alder får individuelt tilpasset og maksimalt utbytte av læringstilbudet. Denne oppgaven tar for seg sentrale utviklingstrekk i offentlig sektor som har bidratt til utformingen av dagens spesialpedagogiske tilbud til små barn.

Spesialpedagogisk tilbud er interessant fra et offentlig styringsperspektiv da det langsiktige formålet er å styrke andelen barn og unge til å bli en del av et produktivt, skattebetalende og yrkesaktivt samfunn. Det store bildet er dermed at norske borgere skal være rustet til å bli bidragsyttere i storsamfunnet.

Spesialpedagogisk tilbud er videre relevant i et offentlig styringsperspektiv i forhold til de ulike utviklingstrekk som tilbudet analyseres i lys av. Styringsprinsippene for hvordan tilbudet er utarbeidet består av en rekke reformer og strategier. Gjennom å se på sentrale dokumenter vil oppgaven belyse disse utviklingstrekkene.

Opgaven vil se på styringsprinsipper som har bidratt til at tilbudet er utformet og fungerer slik det gjør: Fra lovverk til praktisk implementering. Dokumentene er analysert ut fra en tidsakse bestående av fire ulike epoker. Oppgaven vil ta for seg hvordan ulike interessenter opplever og fortolker denne utviklinga. Det vil derfor presenteres ulike diskurser fra aktuelle interessenter som representerer de utøvende og praktiserende aktørene innenfor både det allmennpedagogiske så vel som det spesialpedagogiske feltet. Slik vil oppgaven forsøke å inkludere stemmen til majoriteten av interessentene; fra de som utarbeider styringsprinsippene og de strategiske føringer, til de som faktisk skal implementere og utføre arbeidet i praksis, i førstelinjetjenesten.

## 1.1 Problemstilling

Det er gjennomført store endringer og flere reformer de siste tiårene i hvordan barn i dag ivaretas både i skole såvel som barnehagesystemet. Antall barn i både skole men ikke minst barnehage har økt voldsomt. Omsorg og utviklingen til småbarn i det daglige var tidligere en oppgave tilhørende hjemmet. Men i takt med kvinnefrigjøring ble oppgaven mer og mer

underlagt statlig styring. I denne gruppa småbarn tilhører en mindre gruppe barn, som har særskilte behov. Med særskilte behov menes behov som i pedagogisk forstand skiller seg fra ordinære og alminnelige behov.

Kompleksiteten og utfordringene rundt det spesialpedagogiske tilbudet til norske barn slik det fungerer i dag er velkjent og hyppig debattert.

«Tidligere ble vi født inn i fellesskapet og måtte kjempe for å bli et individ, i dag blir vi født som individer, men må kjempe for en plass i fellesskapet» (Ekspertutvalget i stein, saks, papir<sup>1</sup>, 2018)

Sitatet forteller noe om hvordan den sosiale inkluderingen oppfattes å ha utviklet seg over tid. Sitatet er sitert i kontekst overfor den gruppen av barn som har et tilsynelatende større behov for inkludering: Barn med særskilte behov. Barn med behov for et spesialpedagogisk tilbud.

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet legger føringer for tilsiktede virkninger; Hva ønsker man å oppnå, via eksempelvis styringsdokumenter. Kommunene skal utføre og implementere oppgavene via skoler, barnehager, PPT, Barne og Familietjenesten m.m.

Jeg vil bruke dokumentanalyse for å innhente empiri om det spesialpedagogiske tilbudet. Jeg vil også se på stortingsmeldinger, analyser, rapporter og innlegg. Disse vil bli fortolket ut ifra styringsprinsippene som er dominerende for dem. Det kan gi noen indikasjoner på hvordan teoretiske styringsdokumenter og faglig praksis faktisk henger sammen.

Det overordnede forskningsspørsmålet og problemstilling blir derfor:

*“Hvordan har ulike styringsprinsipper påvirket dagens spesialpedagogiske tilbud til små barn”?*

En dokumentanalyse av offentlige styringsprinsipper sin innvirkning på det spesialpedagogiske tilbudet til små barn.

---

<sup>1</sup> “Stein, saks, papir er et strategidokument for å bygge sterkere barnefellesskap I Trondheim Kommune.

## 1.2 Aktualisering

Spesialpedagogisk tilbud er en rettighet sikret i Lov om barnehager (Barnehageloven) § 19 A til og med § 19 I. Den skal garantere at alle barn, også de som av ulike årsaker ikke evner å tilegne seg kunnskap og læring innenfor det tilbudet som allerede eksisterer (allmennpedagogisk) - skal få ekstra hjelp og ressurser til å oppnå nettopp dette.

I april 2018 la Nordahl-utvalget<sup>2</sup> frem rapporten “Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.” Bakgrunnen for rapporten var en etterspørsel fra Kunnskapsdepartementet om å vurdere tilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i barnehage, grunnskole og videregående opplæring, da det eksisterende tilbudet ikke var tilfredsstillende. Ekspertgruppen konkluderer med at dagens system har store utfordringer; Manglende kompetanse i skole og barnehage. For lang tid før barna får hjelp. Systemet er ekskluderende, og det stilles lave forventninger til elevers læringsevne.

I ettertid har debatten rast i det offentlige mediabildet: “Glemte dere forskningen, Nordahl”? innleder Melby-Lervåg og Bø Wie<sup>3</sup> sin kronikk i Morgenbladet den 27 april 2018. De påpeker at rapporten ikke er faglig oppdatert, og kommer dermed på villspor i mange av sine løsningsforslag.

Ekspertutvalget kritiseres videre for et ensidig systemisk perspektiv i sine vurderinger og tiltak:

“ Rapporten synes å mangle et stadig mer viktig helseperspektiv – som grunnlag for all læring og positiv utvikling. Sånn sett må kritikken rettes mot de statlige myndigheter som har satt sammen et ekspertutvalg uten nødvendig tverrfaglig kompetanse med tanke på helhetlig inkluderende tilbud i barnehager og skoler” (Eriksen, 2018)

Slik siteres Edvin M. Eriksen<sup>4</sup> i Utdanningsnytt.no den 30 april 2018.

---

<sup>2</sup> (Nordahl et al 2018:5) Nordahl er pedagogikkforsker, professor og leder av Senter for praksisrettet utdanningsforskning i Høgskolen i Innlandet.

<sup>3</sup> Melby-Lervåg og Bø Wie er professorer og forskningsledere ved Institutt for Spesialpedagogikk, UiO.

<sup>4</sup> Edvin M. Eriksen er spesialpedagog og tidligere leder for PPT i Sør-Tromsregionen.

Nordahlsrapporten er ikke det eneste utvalget den seneste tid som har forsøkt å belyse det spesialpedagogiske tilbudet til dagens barn og unge. Trondheim Kommune har selv etablert en egen ekspertgruppe som har utarbeidet strategi- og handlings dokumentet “Stein Saks Papir” i juni 2018. Dokumentet presenterer en ny handlingsplan som inneholder en rekke konkrete tiltak for å bedre dagens situasjon.

Barneombudets fagrapport fra 2017; “Sakkyndighet uten mål og mening” uttrykker bekymring for det de beskriver som brudd på FNs barnekonvensjon og opplæringsloven via sine funn i prosjektet som har kartlagt norske elevers spesialundervisning. Det ser ut til at en av de få tingene de ulike aktørene kan enes om er at dagens tilbud er for dårlig:

“ Hovedkonklusjonen til utvalget er at spesialundervisning har dårlig kvalitet og kommer for sent. Dette samsvarer med konklusjonen fra en rekke tidligere utredninger, og vi er selvsagt enige med utvalget til Nordahl om at dette ikke kan fortsette”. (Melby-Lervåg og Bø Wie i Morgenbladet 27.04.2018)

### 1.3 Rammer for oppgaven

Opgaven ønsker å ta for seg de strategiske styringsprinsippene innenfor fagområdet som regulerer det spesialpedagogiske tilbudet til små barn. Derfor innhentes data fra Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet via statlige dokumenter. For å få forståelse av fagmiljøet som arbeider med det spesialpedagogisk tilbudet vil jeg se på ulike artikler, innlegg og rapporter knyttet til tema fra denne interessentgruppa.

Opgaven ønsker å belyse både tilsiktede og utilsiktede utfall de offentlige styringsprinsippene har medført for praktiseringen av det spesialpedagogiske tilbudet.

Opgaven vil utelukkende forholde seg til spesialpedagogisk tilbud til de yngste barna, barn i barnehager og skolebarn i første klasse. Årsaken til dette er flere:

Først av alt for å begrense oppgavens omfang. Kompetansen og fagområder hos ansatte i skole og barnehage er ulik. Det må derfor snevres inn til en “agent gruppe” med felles ansvarsområder. Dette blir dermed ansatte som arbeider med barn opp til seks år. Opgaven kartlegger ulike reformers påvirkning på det spesialpedagogiske tilbudet. En viktig del av reformendringene er nettopp at barn som tidligere gikk i barnehagen (seksåringer) - forflyttes over til skolesystemet.

En annen faktor er at for barna i barnehagen som mottar spesialpedagogisk hjelp så er dette ofte den første arena og første fase i arbeidsprosessen og implementering av sakkyndige vurderinger og et spesialpedagogisk tilbud.

Derneft er utfordringene knyttet til spesialpedagogisk tilbud i barnehage noe annet enn hva de vil være i en skole, ettersom barn i barnehage ikke er underlagt samme type skoleundervisning som barn i skolesystemet. Skolesystemet har et årspensum som legger føringer for hva barn i ulike alder skal gjennom. I barnehagen er strukturen og kravene noe annerledes.

Likevel vil oppgaven dra inn styringsprinsipper knyttet til hele det overordnede utdanningssystemet, da disse har hatt stor påvirkning på det spesialpedagogiske tilbudet også i barnehagen. Generelle føringer for området “oppvekst og utdanning” vil dermed ha påvirkning også på det spesialpedagogiske tilbudet til yngre barn.

Ifølge Utdanningsdirektoratet (Udir) heter det seg at vilkåret for å få spesialpedagogisk hjelp er at barnet har et særlig behov for slik hjelp. Kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter en skjønnsmessig vurdering. (Utdanningsdirektoratet, 2017)

I «særlig behov» ligger det et krav om at barnet må ha et behov som skiller seg fra, eller er mer omfattende enn det behovet barn på samme alder vanligvis har. I vurderingen er det aktuelt å se på barnets utvikling, læring, evner og forutsetninger – for eksempel om barnet utvikler seg senere, eller annerledes, enn det som er forventet (eventuelt «typisk for alderen»). (Ibid)

Denne oppgaven tar utgangspunkt i at en “skjønnsmessig vurdering” for å måle og vurdere et barns “særlige behov” som “skiller seg fra, eller er mer omfattende enn det behov barn på samme alder vanligvis har” - vil kunne skape flere variabler hos små barn som enda ikke er underlagt et skolepensum de skal igjennom. Hvilke verktøy brukes for å kartlegge barnets “utvikling, læring, evner og forutsetning” for et barn som går i barnehagen? Og hvor pålitelige er de?

## 1.4 Struktur for oppgaven

Det vil her gis en kort oversikt over oppgavens oppbygning.

Opgaven består av seks kapitler; Kapittel 1; innledningen som presenterer problemstillingen og skaper rammer og struktur. Deretter blir relevante teoretiske utgangspunkt presentert i

kapittel 2. Herunder dominerende reformer og strategi som fagfelt. For å forstå styringssprinsippene som trekkes frem i empirien og analysen er kunnskap om interessentene som styringsprinsippene berører, nødvendig. Dette medfører at en kort oversikt over interessentene presenteres i teorien. Kapittel 3; Metoden, vil vise hvordan oppgaven er tiltenkt løst, med presentasjon av vitenskapsfilosofisk tilnærming og fortolkningsramme. Kapittel 4 består av empirien som er innhentet fra de ti utvalgte dokumentene. Det er korte oppsummeringer med hovedtema for hvert dokument, som vil peke ut noen fellestrekk for styringsprinsipper som senere fortolkes og drøftes i analysen. Dokumentene i empirien vil presenteres kronologisk og inndelt i samme tidsepoker slik de vil forekomme i analysen. Kapittel 5, Analysen, fortolker og drøfter styringsprinsippene i hver epoke. Dette gjøres blant annet via å trekke frem diskursen til de som representerer fagmiljøet i arbeidet med det spesialpedagogiske tilbudet.

Tidsepokene er datert ut ifra når stortingsdokumentene er utformet. Det er viktig å understreke at tidsepokene er flytende, og ikke rigide inndelt. Men for å ha noe konkret å forankre tidsaksen i, ble det naturlig å bruke årstall for når dokumentene er utarbeidet, frem til nye dokumenter med nye styringsprinsipper der representerer en ny epoke, utarbeides. Det siste kapittelet, kapittel 6, består av en avslutning med konklusjon.

## 1.5 Bakgrunn: Fra barneasyl til barnehage.

Det vil her gis en oppsummering av statens historiske ivaretagelse av små barn, som leder frem til dagens barnehage og dens spesialpedagogiske tilbud. Dette er relevant for å senere få en forståelse av det institusjonelle historiske bakteppet til de ulike interessentene, som vil bli drøftet i analysen.

Det Norske Asylselskab som var en privat veldedig forening, opprettet barnehager (Barneasyl) i Trondheim i 1837. Det politiske bakteppet var preget av “nattvekkerstaten”, hvor staten skulle blande seg minst mulig inn i borgernes liv og kun ha ansvar for militærvesen, politi, rettsvesen, pengevesen og infrastruktur. Dermed var det ikke unaturlig at private aktører inntok slike samfunnsroller. ( Stamsø, 2009)

Norge etablerer verdens første barnevernslov; Vergerådsloven fra 1896 sørget for at deler av omsorgen for hjelpetrequende barn ble et statlig og fylkeskommunalt ansvar. Hver kommune skulle ha et vergeråd. Målgruppen var blant annet foreldreløse og forsømte barn, samt barn med typiske atferdsproblemer. Loven ble begrunnet med et ønske om “å få

barnegråten ut av fengselet”; altså et humanitært hensyn. Samtidig hadde den en dobbel funksjon; den skulle skjerme samfunnet og skolen fra “problembarn”. Eksempler på konkrete tiltak var skolehjem for vanskeligstilte barn, institusjoner som “Bastøy”. Disse var preget av streng disiplin, vanskjøtsel og maktmisbruk, frem til de ble nedlagt i løpet av 1950-1960 tallet.

De Castbergske barnelovene fra 1915 likestilte barn født utenfor ekteskap med ektefødte barn. Dette ble omdiskuterte og omstridte lover, men bidro til formelle rettigheter (formallikhet) som skapte mer likeverdig sosial deltaking. Et slikt dynamisk perspektiv på sosialpolitiske tiltak som ressurstilførsel for å øke sosial deltakelse ble mer og mer vanlig utover 1970 tallet. Fram til 2000 tallet dreier utviklingen seg videre mye om konsolidering og viderebygging av det systemet som ble etablert innen 1960 tallet. 70 tallet startet en utvikling mot desentralisering og avinsitusjonalisering, som varte mot 1980-1990 tallet. Sosialpolitikken på 80 tallet hadde fokus på nærmiljø og organisasjoner. Velferdssamfunnet erstatter mer og mer begrepet velferdsstat. Slogordet “et åpnere samfunn” starter prosessen med en modernisering av offentlig sektor, kjent som “New public management”. Viktige stikkord i denne konteksten er en sterkere orientering mot individuelle rettigheter. Dette gjenspeiles også i hvordan barnehagene driftes og styres. Antall barnehageplasser har eksplodert. Sektoren preges av typiske NPM trekk; brukerpåvirkning, mål og resultatstyring. Foreldre har mer påvirkningskraft og brukermakt. Det kollektive behovet som dominerte i etterkrigstiden er nå rettet mot det enkelte individs behov og rettigheter i juridisk forstand. (Ibid)



## 2 Teoretisk rammeverk

For å få forståelse av system og organisering av dagens spesialpedagogiske tilbud vil jeg her presentere ulike styringsprinsipper som vil bli identifisert i analysen. Teoretisk rammeverk vil gå i dybden av reformene New Public Management (NPM) og Post NPM, samt viktige verktøy som tas i bruk; herunder prinsippal agent teori, samproduksjon og strategi. Det vil gis en kort presentasjon av interessentene som arbeider med spesialpedagogisk tilbud i barnehagen. Dette for å forstå relasjonene som kommer frem i analysen.

Ved hjelp av teoriene vil jeg i analysen kunne understøtte argumenter og forklare hvordan de ulike styringsprinsippene har påvirket dagens spesialpedagogiske tilbud.

### 2.1 Styringsprinsipper

Jeg vil her presentere hvordan denne oppgaven forholder seg til begrepet styringsprinsipper.

Om styring:

“Det samlede sett av tiltak som en overordnet instans, f.eks. et departement, betjener seg av for å sikre at en underliggende enhet, f.eks. en etat, en institusjon, et foretak eller lignende, opptrer i samsvar med formål som er fastlagt, holder seg innenfor de rammer som er trukket opp, overholder de regler som gjelder, og på en mest mulig effektiv måte løser de oppgaver som følger av formålet og når de mål som er fastlagt”. (Moderniseringsdepartementet, 2005)

Om prinsipp:

“Prinsipp er det som noe er oppstått ut fra eller i kraft av; grunn, urgrunn. Et prinsipp er dermed øverste grunnsetning eller forutsetning for tenkning eller handling overhodet” (Store Norske Leksikon, 2018)

Styringsprinsipper forstås i denne oppgaven som en paraplybenevnelse. “Styringsprinsipper” er dermed et vidt begrep. De styringsprinsippene denne oppgaven vil forholde seg til er de som trekkes frem videre i teoretisk rammeverk.

## 2.2 New Public Management

New Public Management (NPM) er en teori som vil være relevant når det senere i oppgaven analyseres styrings- og strategidokumenter i analysekapittelet. Både NPM og Post NPM bidrar til å forklare trekk i dokumentene.

NPM begynte så smått å dominere offentlig sektor i de vestlige land rundt 1980-tallet, med en stigende styrke gjennom hele 1990-tallet. NPM etableres som en reform på grunnlag av kritikk mot at offentlig sektor lider under dårlig ledelse, med lite fokus på brukervennlighet. Offentlig sektor anklages for å være ueffektiv. Den er overadministrert, byråkratisk, regelfiksert og ufleksibelt. Løsningen blir å se mot privat sektor; og en mer rasjonell økonomisk tankegang. Reformene som innføres i løpet av 1990-tallet og utover, har til formål å effektivisere offentlig sektor i en liberalistisk ånd. Etterhvert som NPM etableres i de ulike land, ser man at den ikke praktiseres identisk i de ulike landene. Hva som vektlegges og hvordan, varierer fra land til land. NPM er derfor en samlebetegnelse, av flere ulike reformer.

(Busch et al: 2011)

NPM åpner for at det private marked kan ta større ansvar for å levere tjenester gjennom privatisering, utkontraktering og markedsprøving. NPM har også ført til utvidet bruk av resultatindikatorer som binder offentlige tjenester til en leveransestandard som effektivt etterligner markedets konkurranse gjennom å sørge for at svake resultater straffer seg. Disse idéene har blitt implementert mest entusiastisk i New Zealand, Storbritannia og USA, samt Skandinavia. Der hvor noen argumenterer med at NPM har ført til en mer effektiv ressursbruk og større grad av måloppnåelse, advarer andre mot at ansvarlighet og offentlig sektors etos har blitt ofret til fordel for fokus på kostnadskutt og skatteletter (Heywood 2007:435).

Den nordiske implementeringen av NPM betegnes som gradvis økende, pragmatisk og en konsensusorientert videreføring av en "tredje vei" mellom kapitalisme og sosialisme. (Busch et al 2011).

Felles for de ulike landenes NPM-reformer, er at de bygger på to søyler: En økonomisk markedsorientert søyle og en med fokus på organisasjon og ledelse.

Den organisasjons- og ledelsesorienterte søylen har fokus på entreprenørskap, strategisk ledelse, teamledelse, mål- og rammestyring, evaluering, samt nye budsjett, regnskap og økonomistyringssystemer.

Den økonomiske markedsorienterte søylen bunner i ønsket om en liberalistisk markedsorientering i- og av det offentlige. En slik liberalisering baseres på ulike tiltak og virkemidler; privatisering, konkurranseutsetting og kontraktstyring. Frie forbruksvalg, brukerbetaling. Samarbeid og partnerskap mellom ulike aktører i offentlig og privat sektor. Nye selskapsdannelser, selektive lønnsinsentiver, inntektsdekkede virksomheter (ibid).

Målsetninger i NPM reformene er å redusere størrelsen på offentlig sektor. Bedre kvaliteten og service på offentlige tjenester. Produsere flere tjenester til lavere kostnader. (Stamsø 2009:70) Det er ikke noen entydig definisjon på hvilke virkemidler som regnes som NPM, men hovedelementer i NPM-reformen er at det legges vekt på en mer profesjonell ledelse i offentlige organisasjoner og at ledere får større rom til selv å velge hvordan virksomheten skal drives og organiseres. Lederne gis mer bestemmelsesrett over valg av virkemidler for måloppnåelse og over bruken av ressurser lokalt. Ledelsen får også økt press for å oppnå kostnadseffektivitet, eller gjennomføre kostnadsutt og budsjett disiplin.

Beslutningsmyndighet desentraliseres og forvaltningsorganisasjoner splittes opp i mindre resultatenheter som styres med måleindikatorer som overordnede instans kan vurdere som oppfylte eller ikke; mål- og resultatstyring med resultatmål, rapportering av resultater og belønnings- og straffesystemer.

Personalpolitikken bærer også preg av belønning for måloppnåelse. Gjennom bruk av prestasjonslønn og lønnsulikhet, mer midlertidighet i ansettelse, resultatfinansiering og kontrakter vil en både på organisatorisk nivå og på personnivå kunne benytte incitamenter for å sørge for at det ytes mer, eller i enkelte tilfeller sanksjoner dersom mål ikke nås.

Der marked ikke foreligger, kan det skapes markedsliknende arrangementer ved å sette ut deler av virksomheten til eksterne aktører (utkontraktering/konkurranseutsetting), hel- eller delprivatisering, eller det kan opprettes interne markeder i organisasjonen ved hjelp av internprissetting. Virksomheter kan reguleres gjennom kontraktsregulerte avtaler mellom tjenesteleverandør og tjenestebestiller.

NPM innebærer også større vekt på serviceorientering, servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting. NPM-tilhengere benytter ofte begreper fra handel eller produksjon og pasienter kan for eksempel gjerne bli omtalt som "brukere" eller "kunder", mens sykehus omtales som "produsenter" eller "leverandører". Det legges vekt på at offentlige organisasjoner er til for

innbyggerne, ikke omvendt, og at brukerne, etter modell fra markeder, har mulighet til selv å velge hvilken tilbyder som skal yte tjenester som det offentlige har gitt dem rettigheter til. (Busch et.al. 2007:62), (Christensen et.al. 2014:202-203)

NPM handler altså i vid forstand om bruken av privat sektors ledelsesteknikker i offentlig styring og om overføringen av offentlige funksjoner til privat virksomhet. Filosofien i NPM er at regjeringen bør ”styre” (decide policy), mens private virksomheter bør ”ro” (deliver services), og at offentlig virksomhet bør være preget av ”entreprenørånd”. NPM representerer et generelt skifte fra hierarkier til markeder, og fra ”government to governance”. (Heywood 2007:391) Innholdet i reformene er fokus på effektivitet og kvalitet, målstyring og resultat. Nye ledelsesformer og oppsplitting av sentrale administrasjonsheter. (Stamsø 2009)

## 2.3 Prinsipal Agent teori

Jeg vil her presentere Prinsipal Agent teori som er et typisk trekk fra NPM reformen.

I prinsipal-agent teori inngås en kontrakt mellom de to partene hvor oppgavene delegeres fra prinsipal til agent. Prinsipalens interesser ivaretas gjennom at agenten utfører tjenester og handler på vegne av førstnevnte. Prinsipalen innehar rolle som leder og styrer, hvor agenten er den utførende og underordnede. Når agenten skal iverksette prinsipalens vedtak, kan det imidlertid oppstå iverksettingsproblemer. Beslutningene kan for eksempel være tvetydige og vanskelige å konkretisere til klare og gjennomførbare tiltak, eller agenten kan velge å ikke handle ut fra prinsipalens interesser: om agenten har en egen agenda, kan dette prioriteres over det som er best mulig for prinsipalen. Agenten kan også ofte ha et informasjonsfortrinn, som gjør det mulig for agenten å handle etter egne motiver, heller enn de prinsipalen har angitt. Om prinsipalen ikke har oversikt over kostnadsforhold, mistes oversikten over hvorvidt midlene benyttes i samsvar med intensjonen (Busch et al 2007).

Prinsipalen kan f.eks. være en leder eller et departement, og agenten kan f.eks. være en underordnet eller en underliggende etat. Prinsipalen er avhengig av agenten sine handlinger for å nå egne mål, og agenten må akseptere at prinsipalen sitter i en maktposisjon, om agenten skal forbli i systemet (Busch et al, 2011).

Agentrelasjoner i en virksomhet er problematiske av flere årsaker: Ulik målstruktur og assymetisk informasjon mellom prinsipalen og agenten. Ulik risikoaversjon. Med dette menes villigheten til å ta en risiko. (Busch et al 2009:68-69)

Ulik målstruktur mellom prinsipal og agent er i utgangspunktet noe en må regne med, da det alltid vil forekomme. Målene mellom prinsipalen og agenten kan for eksempel avvike fordi prinsipalen kanskje ønsker å vektlegge økonomiske mål, mens agenten heller vil prioritere kvalitet. Problemet oppstår først når disse forskjellene fører til opportunistisk atferd hos agenten, altså at agenten utnytter den friheten som ligger i eget handlingsrom og slik jobbe i det skjulte mot mål som ikke er avklart med ledelsen. Et slikt motspill kan skyldes flere årsaker, som dårlig personkjemi, at agenten prioriterer enkelte mål urimelig høyt i forhold til hva prinsipalen kan akseptere, eller at samspillet mellom de to partene svikter fordi prinsipalen ikke aksepterer agentens målstruktur.

Informasjonen prinsipalen og agenten mottar er ulik, eller asymmetrisk fordelt mellom dem, da de ivaretar forskjellige oppgaver og har ulik kontaktflater med interessenter. Dette kan for eksempel bety at agenten innehar informasjon som prinsipalen ikke får tilgang til, og at prinsipalen dermed ikke vet om agenten utøver en atferd som er optimal for virksomhetens mål. Prinsipalen har, grunnet mangel på informasjon om medarbeidernes atferd og kunnskaper om egen jobb, begrenset mulighet til å kontrollere agentens aktivitet, noe som muliggjør opportunistisk atferd hos agenten.

Selv om målkonflikten mellom prinsipalen og agenten skulle være minimal, kan partene fortsatt ha ulik oppfattelse av hva som er riktig risikovurdering, eksempelvis ved at agenten begår et regelbrudd eller beveger seg i klare gråsoner, med ønske om å yte en bedre tjeneste til brukeren, noe som kanskje strider mot prinsipalens ønsker (Busch et al 2011).

Asymmetrisk informasjon danner altså grunnlaget for at opportunistisk atferd kan forekomme. Forutsetningen om ulik målstruktur peker på at denne atferden kan rettes mot andre mål enn hva som er avtalt, og forutsetningen om ulik risikoaversjon viser at selve atferden kan ha en annen karakter enn hva prinsipalen ønsker (Busch et al 2009:69).

## 2.4 Post New Public Management

Post New Public Management (Post NPM) kom som en motreaksjon på NPM. Den nye reformbølgen vokste seg mer og mer frem fra slutten av 1990-tallet.

Bakgrunnen for dette var en økende erkjennelse av at gjennom NPM-reformen hadde den politiske styringen og kapasiteten blitt svekket. Gjennom fragmentering og oppsplitting av statsapparatets ulike funksjoner økte behovet for samarbeid mellom ulike sektorer,

forvaltningsnivåer og offentlig og privat sektor. Man mente i tillegg at det var mer effektivt å samordne, enn å ha en oppsplittet og fragmentert offentlig sektor. NPM klarte heller ikke leve opp til forventningen om kostnadseffektivitet, samtidig som at grepene som ble gjort for å oppnå nettopp dét muligens hadde negativ effekt på kvaliteten av ytelsen, og bekymringen økte for at NPM kunne skape økt sosial ulikhet.

Sentraliseringen og koordineringen av det offentlige apparatet, i tråd med prinsippene i Post-NPM skjer gjennom eksempelvis strukturelle reorganiseringer, økt kontroll av offentlige selskaper, sammenslåing, samarbeid om ulike prosjekter på tvers av etater og institusjoner og ved å øke antall politiske eller administrative stillinger til det sentrale nivået. Post NPM har også en tilnærmet holistisk ideologi; gjennom helhetlig tenkning ønsker man en kollektivt orientert kultur. (Christensen et al 2014).

Sentrale organisatoriske prinsipper for Post-NPM har altså vært økt sentral styring, koordinering og samordning, noe som står i sterk kontrast til NPM. Dette betyr likevel ikke at NPM er erstattet av Post-NPM, det karakteristiske mønsteret er at nye reform trender supplerer tidligere reformer, noe som fører til hybride former og et mer komplekst statsapparat, og dermed skaper konflikter og uklarhet, samtidig som de bidrar til en form for fleksibilitet.

Sammenslåing (fusjoner) har innenfor privat sektor vært populært i ulike tidsepoker allerede siden 1920-tallet. Etter Post-NPM reformen ble dette også mer aktuelt innenfor offentlig sektor, spesielt etter 2000-tallet. Årsaken for en fusjon i offentlig sektor må legitimeres for offentligheten, og begrunnes dermed ut i fra politiske forankringer, som at de ulike velferdstilbudene skal bli bedre, mer serviceorienterte og effektive, samt billigere. Omorganisering kan således frigjøre uutnyttede ressurser, og forsøke å maksimere hva en får ut av hver krone og gode. (Ibid)

## 2.5 Samproduksjon

I nyere tid er det sprunget ut en ny fortolkning av rollefordelingen og ansvar i politiske prosesser og offentlige tjenester. Det tradisjonelle synet hvor dette er en enveis prosess, er ikke lenger en selvfølge. Politiske prosesser og avgjørelser er nå avhengig av flere ulike, samhandlende politiske systemer og aktører. På samme måte, er leveransen av ulike offentlige tjenester ikke lenger kun levert og utformet av fagpersonell og deres ledelse, men også brukere og andre medlemmer i lokalsamfunnet spiller en signifikant rolle i planleggingen av ulike avgjørelser og utfallet av disse.

Samproduksjon av offentlige tjenester og ytelser vil dermed si at stat og kommune samarbeider med vanlige borgere, nabolag, frivillige organisasjoner og lignende. Gjennom samproduksjon kan partene forbedre utbyttet av hverandres ressurser. Slik kan man sammen oppnå en forbedring av et spesifikt mål eller ønsket utfall vedrørende en spesifikk sak. Samproduksjon kan også bidra til å forbedre effektiviteten i de ulike situasjoner der hvor dette brukes. ( Bovaird, 2007)

Iløpet av 1980-årene ble den tradisjonelle “forsørger”-modellen av velferdsstaten, kritisert for sine åpenbare begrensninger. Dette la grunnlaget for flere ulike initiativ til en ny form for styring i offentlig sektor, som sammen dannet hovedelementene i New Public Managements styringsideologi. Konkurransetsetting, spørreundersøkelser blant ulike brukergrupper, større fokus på tjenesteytelser og kvalitetssikring var noen av de ulike strategiene som ble tatt i bruk. Graden av engasjement og inkludering av ulike brukergrupper og lokalsamfunn varierte, og var utelukkende avgjort og styrt av byråkratiet og de offentlig ansatte. Men, begrensningene av både den tradisjonelle byråkratiske modellen samt NPM, gjorde at det fortsatt forelå mye ubenyttet potensiale blant brukerne av offentlig sektor og lokalsamfunnet hvor tjenestene ble levert og institusjonene var lokalisert.

Tradisjonell offentlig administrasjon har ansett offentlige ansatte som tjenesteytere for offentlige interesser, men New Public Management indikerer at det er ulike tilnærminger hvor offentlig ansatte kan ansvarliggjøres mer for de offentlige tjenestene som leveres til de ulike nærområdene, og slik kan også nærområdet selv være endel av selve planleggingen og leveransen av de ulike tjenestene. Slik sett er dette et revolusjonerende nytt og radikalt konsept innen, og oppfatning av, offentlig sektor; å være en del av selve utforming og leveransen av de ulike tjenestene. Videre gir dette store konsekvenser for den ytterligere demokratiske praksisen og påvirkning av denne, da en slik tilnærming bidrar til å lokalisere de ulike brukerne og lokalsamfunn som mer sentrale aktører i selve avgjørelsesprosessene som utarbeides. Gjennom samspeillet mellom byråkratiet og førstelinjeaktørene i offentlig sektor, belyser det hvordan ulike strategier i førstelinjetjenesten faktisk utvikles. En slik tilnærming og strategi krever dermed også at politikere og profesjonelle finner nye måter å samhandle med brukerne av offentlige tjenester og deres lokalsamfunn. (Ibid)

## 2.6 Interessentanalyse

“Den viktigste forutsetningen for at en organisasjon skal eksistere, er at interessentene betrakter belønningene som så verdifulle at de er villige til å yte et bidrag for å opprettholde virksomheten”. (Bush et al 2016:161)

Jeg vil her presentere interessentanalyse, da det er en teori som er særdeles relevant for å forstå de praktiske konsekvensene av styringsprinsippene som drøftes i analysekapittelet. Jeg vil kun bruke momenter av interessentanalyse i analysekapittelet. Oppgaven vil dermed ikke ha en like systematisk tilnærming til interessentanalyse slik den har til dokumentanalyse.

Interessentanalyse baseres på forestillingen om at en organisasjon kan betraktes som en samling av interesser, og ut ifra denne forestillingen kan organisasjonen ses på som en løst koblet koalisjon av skiftende interessegrupper. Interessentene kan være både innenfor og utenfor organisasjonen, det kan være kunder, leverandører, private aktører, offentlige myndigheter eller andre type organisasjoner. Det er koalisjonen bestående av de ulike interessentene som til sammen danner organisasjonen i interessentanalysen. Om interessentene er misfornøyde med utfallet og belønningen de mottar, vil det resultere i at de bryter ut og går på utkikk etter andre koalisjoner. Dette kan dermed skape ustabilitet og hurtig utskiftning blant interessentene. Fra et strategisk perspektiv vil det dermed være fordelaktig for en organisasjon å hele tiden arbeide aktivt for å tilfredsstille interessentene, slik at de forblir i organisasjonen. Utskiftning av aktører og interesser er ressurskrevende og vil dermed gi organisasjonen på sikt et dårlig omdømme (Ibid s.162). En interessentanalyse krever en analyse av maktkilder og maktforhold. Maktperspektivet er komplekst, og innebærer både bruk av direkte og indirekte makt, samt bevissthetskontrollerende makt. Forhandlingsprosesser og -strategier er viktige elementer.

Interessentene i denne oppgaven identifiseres som :

- Kunnskapsdepartementet
- Utdanningsdirektoratet
- Statped
- Kommunene
- PPT
- Barnehage/Skole.
- Foreldre og barn.



Det felles arbeidsområdet og overordnede målet i denne oppgaven er å tilby spesialpedagogisk hjelp. For at barn skal motta et slikt tilbud er alle interessenter ovenfor avhengig av hverandre og nødt til å arbeide sammen. Men makten mellom dem vil være ulik. Strategiene og målene kan være samstemte eller avvike. Og, de vil alle på ulik eller lik måte være berørt av NPM og Post NPM reformens styringsprinsipper.

### 2.6.1 Presentasjon av interessentene

Spesialpedagogisk tilbud er en tjeneste avhengig av flere aktører. Det er ikke kun en instans som forvalter oppgaven. Derfor er det nødvendig å kartlegge hvem de ulike interessentene er, og hva deres rolle i å tilby et spesialpedagogisk tilbud består av. Hvilke lovverk regulerer styringsretten og mandatet de har, og hva slags rolle de har overfor hverandre.

Kunnskapsdepartementet (KD) har ansvar for barnehager, grunnskole, kulturskole, videregående opplæring, fagskoleutdanning, høyere utdanning, voksnes læring og kompetansepolitikk. Departementet har også ansvar for forskning og integrering.

Da Norge ble en selvstendig stat i 1814, ble seks departement opprettet samme år, hvor Kirke- og undervisningsdepartementet var det aller første Departement.

Det har med tiden gjennomgått en rekke endringer, og i 1982 ble det delt hvor høyere utdanning, forskning og kultursaker ble overført til et nytt Kultur- og vitenskapsdepartement. Men, i 1991 ble departementet igjen til “Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet” (KUF). Fra 2002 ble departementet til Utdannings- og forskningsdepartementet. Saker omhandlende kirka ble underlagt Kultur- og kirkedepartementet.

Det var først i 2006 (samme år som reformen “Kunnskapsløftet”) barnehagesaker ble underlagt departementet og det byttet navn til “Kunnskapsdepartementet”.

De har fire overordnede mål for kunnskapssektoren:

1. Helhetlig reform av integreringsfelt for å få raskere og bedre resultat.
2. Kunnskap for ny samfunnsutvikling, erkjennelse og konkurransekraft.
3. Kompetanse ansees som nødvendig både her og nå men også i fremtiden.
4. Læring for utvikling, deltakelse i samfunnet og utdanning for hver enkelt

(Regjeringen.no 2020)

Utdanningsdirektoratet er en underorganisasjon til kunnskapsdepartementet. De har ansvaret for utviklingen av barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Utdanningsdirektoratet forvalter opplæringsloven, friskoleloven, barnehageloven og folkehøgskoleloven. Utdanningsdirektoratet har også ansvar for at det føres tilsyn ved landets skoleeiere; kommuner, fylkeskommuner og private skoler, for å sikre at studenter får oppfylt sine rettigheter til en likeverdig opplæring av høy kvalitet. Utdanningsdirektoratet gir tilskudd til blant annet skoler, etter- og videreutdanning av lærere og utvikling av læremidler. Målet med tilskuddene er at alle skal få den opplæringen de har krav på.

Utdanningsdirektoratets hovedoppgaver er tilsyn og regelverk, rammeplan og læreplaner, eksamen og prøver, kunnskapsgrunnlag og barnehage- og skoleutvikling. (Ibid)

Barnehagen har sin opprinnelse fra barneasyllene. Asylenes modell bygget på de engelske barneasyllene som ble opprettet i starten av 1800 tallet. Hensikten var å avhjelpe sosial nød og fattigdom for industriarbeidere hvor små barn ble forlatt ensom mange timer om dagen ettersom foreldre arbeidet. I Norge var det kombinasjonen av økonomisk nedgangstid på 1830-40 tallet kombinert med økt befolkningsvekst som var motivator for opprettinga av barneasyllene. De hadde klart formulert både mål og innhold. De skulle gi tilsyn, omsorg og oppdragelse, sett i et helhetsperspektiv. Dette verdisyntet har blitt videreført og er fortsatt gjeldende til dags dato.

Det var først på 1880 tallet den tyske filosofen og pedagogen Friedrich Frobel la frem et nytt teoretisk perspektiv som ga barnehagen en mer pedagogisk retning. På midten av 1950 tallet kom statlige retningslinjer for daghjem og barnehager med forskrift om daginstitusjoner for barn. Daginstitusjon da som en fellesbetegnelse for både familiebarnehage, småstue og fritidshjem for skolebarn, familiebarnehage og barnehage. Det var hjemmet som var forbildet og man fungerte som en avlastning og støtte for den hjemmeværende husmoren.

I løpet av 1970 tallet ble åpningstider utvidet, driften ble overført til kommunen og det ble innført tilskuddsordninger som skulle stimulere til et variert utbyggingsmønster. (Stamsø, 2009)

I løpet av 30 år økte barnehagedekninga fra 5 til i underkant av 80 prosent. (St.meld. nr. 16 (2006-2007):18)

Statped er den statlige spesialpedagogiske tjenesten for kommuner og fylkeskommuner. De samarbeider for å sikre god og tilpasset opplæring for alle. De tilbyr kompetanseheving i

barnehager og skoler og bistand i enkeltsaker. Den viktigste samarbeidspartneren er pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Det var de gamle statlige spesialskolene som ble omgjort til landsdekkende kompetansesenter. Dermed kunne PPT søke råd og veiledning ved behov. (Tveitnes 2018:78)

Etaten jobber flerfaglig i ulike fagområder:

- døvblindhet/kombinerte syns- og hørselsvansker,
- ervervet hjerneskade,
- hørselsvansker,
- språk- og talevansker,
- sammensatte lærevansker,
- synsvansker.

Statpeds samfunnsmandat er å bidra til at barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov kan være aktive deltakere i utdanning, arbeid og samfunnsliv på lik linje med andre. Målet er god og tilrettelagt opplæring og tilfredsstillende læringsutbytte som fører til mestring (Statped.no, 2020)

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT eller PP-tjenesten) er en kommunal eller fylkeskommunal rådgivende tjeneste som fungerer som sakkyndig instans i spørsmål om barn, ungdom og voksnes opplæringssituasjon ved behov for spesialundervisning.

Tjenesten er hjemlet i barnehageloven § 19 c og i opplæringsloven § 5-6.

§ 19 c. Pedagogisk-psykologisk tjeneste i Barnehageloven lyder slik :

“Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste er sakkyndig instans i saker om spesialpedagogisk hjelp. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet lovpålagte sakkyndige vurderinger. PPT skal bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov”. (Lov om barnehager (barnehageloven), 2005)

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) sier følgende om PPT:  
§ 5-6 Pedagogisk-psykologisk teneste:

“ Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.

Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta”.

(Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven), 1998)

## 2.6.2 Felles mål for interessentene: å gi et spesialpedagogisk tilbud

Det som binder alle interessentene sammen i denne oppgaven er deres felles mål om å tilby spesialpedagogisk hjelp til små barn som har et slikt behov. I analysen vil de ulike interessentenes rolle og styringsstrategier for å nå nettopp dette målet, - drøftes og analyseres.

Det er “Lov om barnehager” (Barnehageloven) via kapittel V A. Spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. - som dekker loven om spesialpedagogisk tilbud.

§ 19 a. Rett til spesialpedagogisk hjelp forteller at barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Dette gjelder uavhengig av om de går i barnehage. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter.

Tilbudet om spesialpedagogisk hjelp skal så langt som mulig utformes i samarbeid med barnet og barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn. (Lov om barnehager (barnehageloven), 2005)

Arbeidet med det spesialpedagogiske tilbudet består av samarbeid mellom en rekke ulike instanser; Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet legger føringer for tilsiktede virkninger; Hva ønsker man å oppnå. Kommunene skal utføre oppgaven via skoler, barnehager, PPT og BFT.

I kommunene er det dermed helsestasjoner, barnehager eller skoler som er “førstelinjetjenesten” for å kartlegge hvert enkelt barns behov. For å få innvilget hjelp skrives det en sakkyndig dokument jfr Lov om barnehager § 19 d. Sakkyndig vurdering.

Den sakkyndige vurderingen utarbeides av den kommunale eller fylkeskommunale Pedagogisk-psykologisk tjenesten. (PPT) Denne sendes deretter til kommunen eller

fylkeskommunen. Når vedtaket er fattet er det barnehagen eller skolen som skal implementere og utføre vedtaket.

Udir beskriver selv fasene i denne prosessen som:

- Bekymringsfasen. (Bekymring fra helsestasjon, barnehage, skole)
- Henvisning til PP-tjenesten. (Gjennomføres av enhet som står bak bekymringen)
- Sakkyndig vurdering av barnets behov. (Utføres av PPT)
- Vedtaksfasen. (Utføres av kommunen)
- Planlegging og gjennomføring. (Utføres av barnehage, skole, helsestasjon m.m)
- Evaluering og veien videre. (Udir, 2020)

Utdanningsdirektoratet (UDIR) har hentet inn tall for barnehagebarn i en årlig innsamling. Det har vært en jevn økning antall barn som får spesialpedagogisk hjelp de siste fem årene, og i 2017 mottok 8 674 barn i barnehagen spesialpedagogisk hjelp.

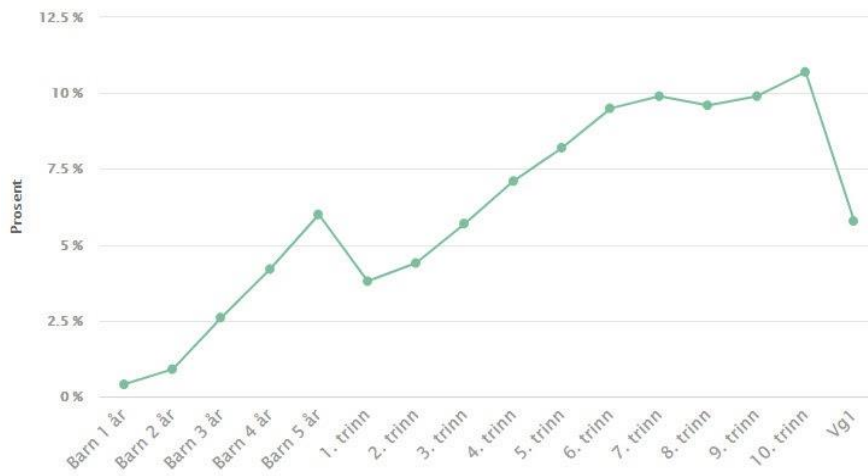
Figur 1. Andel barn i barnehage med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. (Udir, 2020)

År:	2013	2014	2015	2016	2017
Alle:	2,4%	2,7 %	2,8%	2,9%	3,1%
Private:	2,0%	2,3%	2,3%	2,4%	2,5%
Kommunale:	2,9%	3,2%	3,3%	3,5%	3,6%

Hvilken alder eller klassetrinn barngruppen som er de største mottakerne av spesialpedagogisk tilbud er, varierer. Ulike teorier på svingningene er blant annet at kommunikasjon mellom barnehage og skole kan være et hinder i å videreføre det spesialpedagogiske tilbudet, eller at foreldre ønsker å gi barnet “blanke ark” når det starter opp på skolen.

Andelen barn som får spesialpedagogisk hjelp øker med alderen. For ettåringer er andelen 0,4 prosent, mens den øker til 6 prosent for femåringer.

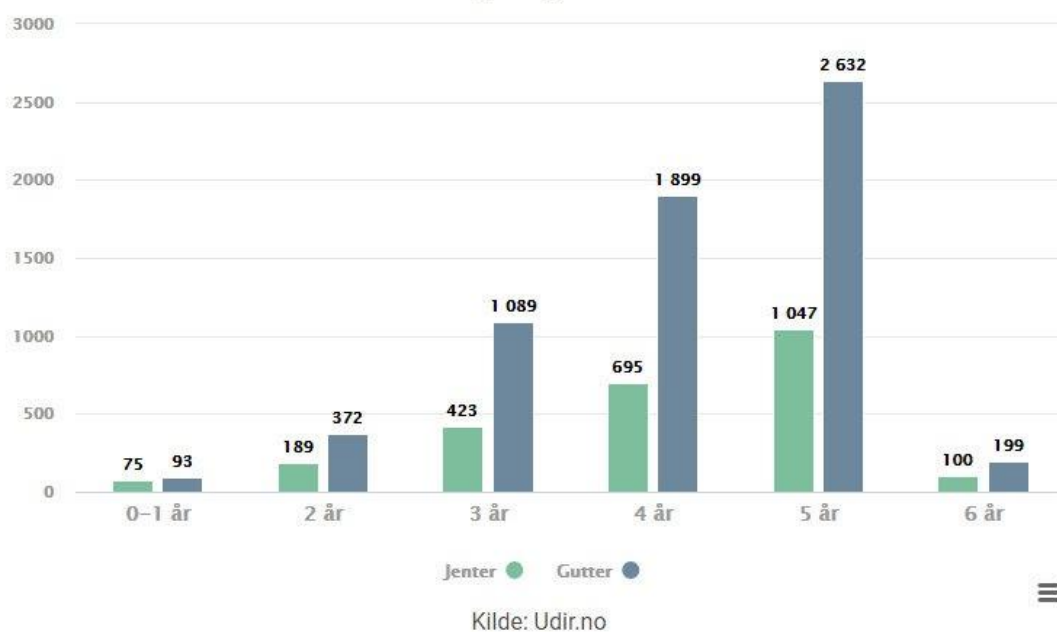
Figur 2. Andel spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning fra barnehage til vg1, 2017-18



(Udir 2018)

Majoriteten av de som mottar tilbudet er gutter:

Figur 3. Barn i barnehage med spesialpedagogisk hjelp, fordelt på kjønn. 2018



Figur 3: Uklipp fra udir.no.

(Ibid)

## 2.7 Strategisk ledelse i offentlig sektor

Det vil her gis et overblikk over strategisk ledelse i offentlig sektor. Strategi er et særdeles viktig verktøy for hvordan NPM reformen har hatt gjennomslagskraft for sine styringsprinsipper.

Strategi som fagfelt har vokst frem siden 1950 – tallet. De fleste økonomiske og administrative utdanninger inneholder emner innenfor strategi, og foretaks- og konkurransestrategi har lenge vært et elementært fag innenfor handelshøyskolene.

Strategibegrepet er kompleks og brukes ulikt i en rekke forskjellige sammenhenger. Til felles for dette er at man ønsker å fremheve at noe er særlig viktig. Det er dog uklare grenser for hva som innebærer i begrepet ”strategi”, og nøyaktig hva det menes med.

Strategisk styring er overordnet all styring, og kjennetegnes med at det er komplekst, dynamisk, sektorovergripende (helhetsperspektiv) og langsiktig. Det stilles dermed krav om både analytisk grunnlag og innbyrdes sammenheng for å forstå strategisk innhold.

Det er et skille mellom strategisk styring og strategisk ledelse: Styringen beskriver prosesser og strukturer som skaper verdier. Strategisk ledelse er hva lederne gjør i forhold til andre mennesker for å påvirke disse prosessene og strukturene for å skape verdiskapning.

Strategisk styringsteori og praksis har med tiden utviklet seg fra å være et rammeverk med stort fokus på strategisk planlegging til et mer helhetlig bilde.

Den strategiske planleggingen kan også være førende for budsjettering, resultater og initiativer til forbedring. (Johnsen, 2014)

Strategisk styring i offentlig sektor er vanskelig å få en klar oversikt over, og kan fremstå kompleks. Det er tenkelig at strategiarbeidet i offentlig sektor har likhetstrekk med de i privat sektor, men at det er ulike faglige tradisjoner for den samme type arbeid; Der hvor offentlig sektor kaller mye av sitt strategiarbeid for politisk utforming, vedtak og iverksetting, bruker private organisasjoner begrepene strategiutforming, planlegging og implementering. Skillet mellom politisk styring, politikk og politikere samt strategisk styring, strategi og strateger er dermed uklart. Det kan derfor være omtrent det samme men med ulike terminologer, analysenivåer og faglige tradisjoner. Om strategi er å forsøke å maksimere utbyttet av en situasjon mer enn det maktbalansen i utgangspunktet tilsier så er dermed hele offentlig sektor strategisk, da mye av formålet er å hevde dens selvråderett, gjennom å sørge for at de offentlige forvaltninger og tjenesteytelser er en felles gode, som ikke styres av markedskrefter

eller den sterkeste rett. Slikt sett er det viktig å stille seg kritisk til om den strategiske styringen i offentlig sektor faktisk er god nok, både dens innhold og utfallet av den. (Ibid)

Fra starten av 1970 -tallet har mange norske offentlige etater og virksomheter forsøkt å bli mer strategiske i både planleggingen, styringen og ledelsen de utøver. Dette ble mer prominent gjennom ulike reformer implementert og utformet i løpet av 1980 – tallet, eksempelvis gjennom NPM reformen.

Organisasjoner med liten økonomisk handlefrihet har mindre mulighet til å styre strategisk enn organisasjoner som har større økonomisk handlefrihet. Har en organisasjon eller kommune bedre økonomi har de en større mulighet til å planlegge strategisk, og flere strategiske handlingsvalg. Organisasjoner kan opptre proaktivt og sette av tid og ressurser til strategisk planlegging hvis organisasjonen har en viss økonomisk slakk.

Likevel: en strammere økonomisk ramme kan også fremtvinge strategisk tenkning. Dårlige økonomiske rammevilkår kan medføre at det må gjøres en ekstra innsats for å forvalte de knappe ressursene en har på en best mulig hensiktsmessig måte.

Strategi i offentlig regi kan dermed være etaters systematiske bruk av offentlige ressurser og krefter for å nå offentlige mål. Dette sørger for at et viktig strategisk verktøy blir å samordne de offentlige virksomhetene til å arbeide i samme retning. (Ibid) Ulike NOUer, stortingsmeldinger o.l kan være rammen for nettopp dette, slik som vi vil se videre inn i analysen.

### 2.7.1 Strategisk ledelse i barnehagen

Strategi har vært et viktig verktøy innenfor både det ordinære barnehagetilbudet så vel som det spesialpedagogiske. Det vil derfor presenteres et historisk overblikk over strategiens utvikling innenfor barnehagesektoren de siste tiårene. Slik kan vi se igjen utviklingstrekkene i analysekapitlet når vi gjennomgår de ulike stortingsdokumentene i tidsaksen.

Medbestemmelse samt retten til frihet og omsorg for enkeltindividet som ble kraftig vektlagt i slutten på 60-70 tallet preget også synet på ledelse i barnehagen. Dette la dette grunnlaget for den “glemte og usynlige lederen” i barnehagen. Lederrollen ble mer og mer utvisket. (Gotvassli og Vannebo, 2016) Dermed la det igjen føring for et skifte i styrerollen, hvor den ble mer preget av målrettet arbeid. Barnehageloven fra 1996 ga overordnede mål og rammer for pedagogisk



innhold. Dette skapte strukturerte og aktive pedagogiske ledere med klare mål. 1980 tallet preges av sterkere ansvar for personalledelse og pedagogisk ledelse. Styrerens rolle var også å være arbeidsgiver (eiernes) - representant.

Lov om kommuner og fylkeskommuner i 1993 medførte større frihet i organisering av tiltak og tjenester som medførte at mange barnehager ble definert som resultatenheter eller virksomheter. Kvalitet fremfor kvantitet har også blitt et fokusområde. Overetablering av barnehageplasser har medført en konkurranse og markedsføring for å sikre barnehagens eksistensgrunnlag. Dette gir igjen foreldre bedre muligheter for fleksibilitet, brukerorientering og valgfrihet.

Det strategiske perspektivet har fått større betydning, og dagens ledere må tråkle seg frem mellom tre ulike kunnskapslogikker; dialog, linje og nettverk. Dialog består av den tradisjonelle samhandling med kollega i barnehagen. Linjen består primært av kollegaer. Styrer treffer beslutninger som støttes. Nettverk består av omverdenen både politisk og daglig. Med politisk menes den innflytelse og makt styreren i barnehagen har overfor andre interessenter; politikere, eier, myndigheter m.m Styreren er avhengig av allianser. Barnehagen har blitt en arena hvor det nettopp er mange interessenter som har en mening: PPT, BFT, barnevern, helsevesen, skole og foreldre. Kravet for strategisk ledelse i barnehagen har økt. (Ibid)

## 3 Metode og vitenskapsteori.

Metode kommer fra det greske ordet “methodos”, som betyr å følge en bestemt vei mot et mål. Samfunnsvitenskapelig metode handler om å gå metodisk til verks for å belyse kunnskap om hvordan virkeligheten i både den “store og lille verden” ser ut. (Johannessen et al, 2010 :29) Hvordan skal vi gå frem for å få informasjon om en sosial virkelighet? Hvordan skal denne informasjonen analyseres og hva forteller den oss om samfunnsmessige prosesser og forhold? Dette må gjøres på bakgrunn av å tolke data, som er en sentral del av empirisk forskning. De viktigste kjennetegnene ved metode og empirisk forskning er systematikk, grundighet, og åpenhet.

### 3.1 Vitenskapsfilosofisk utgangspunkt

All vitenskap begynner med observasjoner av virkeligheten. Generalisering på grunnlag av observasjoner i empiriske undersøkelser var vitenskapelig kunnskap. Det bygget dermed på slutninger fra observerte regelmessigheter til generelle teorier.

Den logiske empirismen har et svakt punkt i hvordan det vektlegger induksjonsprinsippet (at noe gjelder generelt, basert på en rekke enkeltepisoder) En kan ikke konkludere noe sikkert fra regelmessigheter i fortiden, til fremtidige observasjoner.

Karl Popper (1902-1994) klargjorte sentrale trekk ved den moderne vitenskapelige tenkemåten; Kritisk rasjonalisme. Popper viser til hvordan menneskets rasjonalitet gjør oss i stand til kritisk tenkning. At vi er kritiske til både oss selv samt andre sine oppfatninger, påstander og verdisyn. Popper mener derfor at vitenskap er en evig søken etter empirisk sannhet med den begrensningen at sannheten aldri fullt ut kan finnes. ((Johannessen et al, 2010:38-39)

Dermed kan ikke vitenskap gi oss en opphøyet universal kunnskap i form av teorier og forklaringer. Vi må slå oss til ro med midlertidige, og ikke endelige - svar.

Selv om Popper delte Humes syn på at induktive slutninger er logisk ugyldige mente han likevel at vår evne til å forvente sammenhenger er en medfødt egenskap som er forut for det å observere. Vitenskapelige teorier er dermed ikke en ferdig fordøyd observasjon, men velbegrunnede gjetninger som enda ikke er blitt motsagt av observasjoner.

Hypoteser er påstander som kan enten indirekte eller direkte testes ut og falsifiseres. For at en teori skal være vitenskapelig må den formuleres slik at den i prinsippet også kan forkastes (Falsifiseres) (Ibid)

## 3.2 Sosialkonstruktivisme

Denne oppgaven vil omhandle samfunns- og menneskevitenskapelige spørsmål. Oppgaven vil derfor ligge nærmest sosialkonstruktivisme. Et hovedpoeng innen konstruktivisme er at i motsetning til materie kan mennesket lære, reagere på ny kunnskap og endre atferd, og kunnskap om mennesker må dermed bli mindre generelle enn universelle fysiske lover. Dermed blir kunnskap om mennesker mer unik, tidsavgrenset og avhengig av kontekst (Jacobsen, 2005)

“En naturlig parallell: En opplagt - men krevende! - måte å få løvetann til å slutte å være ugress på, er å forandre vår måte å betrakte og vurdere den på. Løvetann kan være like vakker som de blomstene vi planter i stedet for den, og det gir selvsagt ikke mening å si at den er ugress “i seg selv”. Ugress er en åpenbar sosial konstruksjon! (Nyeng, 2010:137)

Teorier som forsøker å definere spørsmål knyttet til kunnskap om samfunnet kalles for epistemologiske teorier. Det finnes forskjellige epistemologiske teorier, en av dem er ontologi. Eksempler på ontologisk tenkning er at et samfunn ikke er noe annet enn selvstendige individer som samhandler og handler. Andre vil derimot hevde det motsatte; Et samfunn utgjør en selvstendig realitet som ikke kan reduseres til enkeltindivider. Dette kalles ontologisk kollektivisme. Dermed ser vi at teoribegrepet dekker et bredt spekter av kunnskapsrepresentasjoner.

For hva er egentlig kunnskap om samfunnet? Og på hvilket grunnlag kan vi si at vi vet noe med sikkerhet? Sanser, fordommer, erfaring osv, hvor mye påvirker dette vår virkelighetsoppfatning ? Kan vi noen gang bevise at en teori er sann, isåfall hvordan? Epistemologi er teorier som forsøker å belyse dette. (Johannessen 2010: 44,45)

Verden slik vi forstår den fremstår kategorisert på ulike måter. Det er forskerens blikk som avgjør hvordan verden deles inn og fremstår som avgrenset. En slik perspektivavhengig verden er en måte å se på og innhente kunnskap på. Det betyr dog ikke at vår sosiale virkelighet er kunstig, men den er konstruert. (Nyeng, 2010) Sosialkonstruktivisme skaper forståelse og mening. Dokumentene i denne oppgaven er uttrykk for det. De må ses ut ifra den kontekst de har oppstått i, og hvilke konsekvenser de har gitt. Diskursen rundt dokumentene er en ytterligere måte å innhente perspektiv rundt daværende epokers fellestrekk og persepsjon av status.

### 3.3 Kvalitativ metode

Forskningsdesign viser til hvordan problemstillingen for en forsker skal vurderes og gjennomføres. Selve begrepet “Design” har latinsk opprinnelse fra de- og signum, som betyr tegn. (Johannessen et al, 2010 s 73)

Ved kvalitative design har man en rekke tradisjoner å velge mellom. Det er ingen felles enighet blant forskere om hva som er den beste kvalitative forskningsdesignen. Men; til tross for mange muligheter så betyr ikke det at det ikke stilles krav, føring og retningslinjer. Transparens (gjennomsiktighet) er et særdeles viktig krav ved rapportering av kvalitative forskningsresultater. Nettopp fordi det gjennomføres i flere forskjellige emner (sosiologi, pedagogikk, antropologi og psykologi for å nevne noen) - på flere ulike måter. (Ibid, s.82)

“Kvalitativ metode er tekstenes tale, kvantitativ er tallenes tale” (Nyeng, 2008 s 187).

Kvalitative metoder er konsentrert om data som samles inn i form av ord, setninger og fortellinger. Dokumentanalysen anvender ord, setninger og fortellinger som er nedtegnet av andre. Kvalitativ metode tar sikte på å formidle forståelse, og er godt egnet når det er lite og uklar forhåndskunnskap om fenomenet som skal undersøkes. Oppgaven baserer seg altså på tekstdokumenter ergo oppgaven av kvalitativ art.

#### 3.3.1 Et fortolkende perspektiv.

“Kvalitativ data taler ikke for seg selv, de må fortolkes”. (Johannessen et al 2010:163)

Denne oppgaven baserer seg på teoretisk kunnskap jeg har tilegnet meg under min masterutdanning. Denne teoretiske kunnskapen dras videre inn i en dokumentanalyse hvor jeg fortolker ut i fra et teoretisk rammeverk. Fortolkende perspektiv er særdeles vanlig i en kvalitativ analyse. Derfor vil jeg her presentere hvordan og hvorfor jeg har valgt å fortolke.

Utgangspunktet for kvalitativ dataanalyse er som regel data i tekstform. Målet blir dermed å organisere data etter tema. Redusere og systematisere. Analysere og tolke. Det utarbeides fortolkninger og persepsjoner på bakgrunn av den informasjon som ligger i datamaterialet. Målet er å identifisere et tema og mønstre i datamaterialet som kan kommuniseres gjennom en form for rapportering. “Fortolkning dreier seg om å få tak i mening som ikke ligger i dagen”. (Johannessen et al 2010:164)

Å tolke betyr å sette noe inn i en større ramme eller sammenheng. Når forskere tolker data ser man på hvilke konsekvenser analyse og konklusjon har for det han undersøker.

“En fortolkende lesning betyr at forskeren forsøker å vise hva han tror data betyr og representerer, eller hva han mener han kan slutte fra data. Når forskeren leser noe tolkende, bruker han teksten som en døråpner inn i menneskers erfaring”. (Ibid: 167)

For å se om jeg kan kartlegge noe om hvordan spesialpedagogisk tilbud er påvirket av ulike styringsprinsipper må jeg derfor lese dokumentene jeg har valgt gjennom “Styringsprinsipper briller”. Jeg må se etter typiske trekk ved reformer og strategier som er tydelig identifiserbar i teksten. Data avhentning skjer dermed ut ifra hva som er i fokus for oppgaven. Dataen som er samlet inn er stort sett hva jeg vil identifisere som “mekanismer”; et forholdsvis høyt detaljnivå som sier noe om hvordan et fenomen påvirker et annet, eller hvorfor noen handler slik de gjør. Dette vil illustreres under “tidsaksen” som er inndelt etter strategier. Oppgaven inneholder også mellomnivå tema som vil være mer detaljerte beskrivelser av felles fenomen som sier noe om noe spesifikt. Videre inneholder også oppgaven henvisning til lover og lovmessigheter. Disse bistår med forklaringer på hvorfor noe skjer. Eksempelvis hvordan sakkyndige vurderinger er et verktøy forankret i lovverket som kun skal utarbeides av en bestemt interessent. Felles for både mellomnivå teorien, lovverket og begreper som brukes i oppgaven er at de fungerer som redskap i å kunne både analysere og fortolke et konkret fenomen. ((Johannessen et al, 2010)

Å analysere vil si at en deler opp tekst i biter eller elementer hvor målet er å avdekke et budskap eller mening som fremmer et mønster i datamaterialet. Dette er dermed en viktig del av oppgavens avsluttende kapittel; Analysen.

### 3.3.2 Fenomenologisk analyse

Fenomenologisk analyse er dermed en nærliggende metodikk brukt i denne oppgaven; Det analyseres meningsinnhold, hvor data er lest fortolkende med ønsket om å fastslå eller avdekke en dypere mening eller fenomen. Dette er gjort via å danne seg et helhetsinntrykk, en sammenfatning av meningsinnhold hvor data må komprimeres, en “meningsfortetting” hvor de meningsbærende elementer blir skilt ut som relevant for problemstillingen (Johannessen et al:174) Det er deretter utarbeidet koder og kategoriseringer. Koding skal ikke være utelukkende ren gjentakelse av data og materialet. Det må komme til syne teoretisk refleksjon som et ledd i fortolkningsprosessen. I denne oppgaven er det brukt både beskrivende koder som ligger nært opp til å sette merketyper på for å kategorisere, men også fortolkende kode. Dette gjenspeiles

tydelig i tidsaksen. Kondensering tar utgangspunkt i koding hvor man abstraherer meningsinnholdet som ligger i de etablerte kodene. Forskeren trekker da ut de delene av teksten som er kodet i meningsbærende tekstelementer. Dette utgjør dermed et redusert materiale som arbeides etter kodeordene. Kodeordene kan eksempelvis settes opp i tabeller eller matriser som fyller ut den informasjon eller meningen informantene har gitt dem. I denne oppgaven vil dette gjenspesies i hvordan stortingsdokumentene er fortolket og kategorisert ut ifra ulike strategiske mål i en tidsakse. Til slutt gjøres det en sammenfatning hvor materialet bidrar til å utforme nye begrep og beskrivelser som er i tråd med inntrykket som kommer fra det opprinnelige materialet. (Ibid)

### 3.4 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en type kvalitativ innholdsanalyse. I dokumentanalyse samler en inn data som skal analyseres for å få frem viktige sammenhenger og relevant informasjon om det eller de forholdene i samfunnet vi ønsker å studere (Grønmo 2004:120). Dokumenter er vanligvis sekundærdata, og kan innbefatte alle skriftkilder som er relevant for analysen. I denne oppgaven brukes dokumentanalyse ved behandlingen av data.

En dokumentanalyse brukes når en er interessert i å finne ut hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse, i tilfeller hvor det er umulig å samle inn primærdata, og når man ønsker å få tak i hva mennesker har sagt eller gjort (Jacobsen, 2005).

Den største utfordringen knyttet til utvalg av kilder er at det er allerede foretatt en kraftig utsiling av kilder allerede før undersøkelsen får mulighet til å gjøre sitt utvalg. Dette skjer gjennom frafall av informasjon. Jacobsen (2016) beskriver en prosess hvor en opprinnelig situasjon som forskeren ønsker å studere først gjennomgår en fase med frafall, hvor ikke alt som skjer blir tilstrekkelig dokumentert. Deretter registreres data om hva som har skjedd, hvor fase 2 med frafall oppstår; ikke alt som ble registrert er tilgjengelig. Man sitter deretter igjen med den registrerte data som er tilgjengelig for forskeren, hvor den tredje fasen med frafall oppstår; ikke all data som er tilgjengelig vil bli brukt. (Jacobsen 2016:188)

Ved utvalg av kilde er et viktig aspekt også å reflektere over hvem kilden er; er den offentlig eller privat? En privat kilde (eksempelvis en dagbok) er ikke skrevet til et publikum. Kilden er dermed mindre opptatt av hvordan informasjonen og en selv presenteres. Et offentlig dokument er på sin side formet slik at det skaper et inntrykk av en situasjon, forfattet til et publikum en har dannet seg en selvbevissthet rundt hvordan man ønsker å oppfattes av. En annen utfordring med institusjonelle kilder er at det kan være noe uklart hvem sine synspunkt

som representeres. I tilfeller hvor et enkelt individ er kilden er det ingen tvil om hvem som representeres. Er det en kollektiv enhet bak kan dette være mer diffust. (ibid)

I denne oppgaven er det innhentet både sektorovergripende dokumenter (reformer der berører hele oppvekst og utdanningssektoren) så vel som spesifikke dokumenter knyttet til tema; spesialpedagogisk hjelp. Det er totalt 10 stortingsdokumenter som analyseres, over en tidsperiode på om lag 26 år. En anbefaling til leseren er derfor å se på både matrisen over brukte dokumenter samt figuren over tidsaksen samtidig som en leser empiri og spesielt analysekapittelet. Slik at det er lettere for leseren å skille mellom de ulike dokumentene brukt i hver epoke og hva som kjennetegner dem.

En metodikk som kan brukes i dokumentanalyse er diskursanalyse. Diskursanalyse er en samlebetegnelse på forskjellige språklige analysetilnæringer. Diskurser er språklige systemer som former måten vi oppfatter virkeligheten på. Det er forhold mellom språk og virkelighet som er det vesentlige. Diskursanalyse er kritisert for relativisme. Det vil si at det gir ikke en entydig beskrivelse av virkeligheten men legger vekt på at man må forstå virkeligheten gjennom språklige systemer. Et argument for å bruke diskursanalyse er dog nettopp det at dens kritiske potensial er å vise at vår refleksjon ofte er fanget av det språk og kategorier som vi betrakter fenomener gjennom.

“De som anvender diskursanalyse, betrakter det for eksempel ikke nødvendigvis som et problem at informanter i intervjuer ikke forteller den hele og fulle sannhet. Man er mer opptatt av hvordan informantene gjennom måten de snakker på, forsøker å skape et bestemt inntrykk hos den som intervjuer dem”. (Johannessen et al 2010:222)

I denne oppgaven vil det benyttes leserinnlegg, kronikker og ytringer fra ulike interessentgrupper. Tema vil være hvordan de på daværende tidspunkt har opplevd det spesialpedagogiske tilbudet. Gjerne fortolket gjennom et strategi eller reform perspektiv.

Å ta i bruk denne metodikken betyr at det åpner opp for at diskurser formes av ikke-diskursive samfunnsstrukturer og prosesser. Diskursene bidrar til å skape og gjenskape ulike forskjeller i grupper og makt. (Ibid: 223)

### 3.5 Vurdering av data; reliabilitet og validering.

Jeg vil her beskrive prosessen for vurdering av data i oppgaven, og hvordan jeg har forsøkt å ivareta reliabilitet og validitet i oppgaven.

Samfunnsvitenskapen skiller mellom hard og myk data. Forenklet kan man si at “hard data” er innhentet og analysert på bakgrunn av tall. Kjønn, alder og inntekt er slike eksempler. Myk data er dermed innhentet via tekst, lyd, bilder, notater fra intervju, samhandling mellom mennesker på en arbeidsplass o.l. Skillet mellom hard og myk data kan være uklart, men det er viktig å dra et skille mellom de to. Hvor observerbar og registrerbar virkeligheten er, bidrar til å dra skillet. Hva er tydelig og ufravikelig (kjønn, alder) hva er tvetydig og mer analyserbart? (refleksjoner, erfaring) Data er både avhengig av forforståelse; hva som er i fokus og hvor pålitelig den er. (Johannessen et al 2010 s:30-45)

Reliabilitet er et grunnleggende spørsmål i all datas validitet og pålitelighet. Dette kan måles på forskjellige måter. en mulighet er å gjenta samme undersøkelse overfor samme gruppe men til ulike tidspunkt. Om utfallet er likt vil det indikere høy reliabilitet. Dette betegnes som “test-retest reliabilitet”. En annen måte er at flere ulike forskere undersøker samme fenomen. Er enderesultatet likt, tyder dette også på høy reliabilitet. Dette betegnes som “interreliabilitet”. (Ibid) Denne oppgaven baserer seg primært på “myk data” som består av tekst, enten i form av stortingsdokumenter, proposisjoner, fagartikler, kronikker m.m.

Strategi og reform fortolkning er avhengig av en tidshypotese ettersom de er dynamiske og kjennetegnes nettopp ut ifra likhetstrekk som dominerer bestemte epoker.

Når har ulike styringsprinsipper vært dominerende og hvordan kan dette gjenspeiles i det spesialpedagogiske tilbudet slik det er blitt praktisert gjennom ulike faser?

“Er det visse kjennetegn ved selve tidspunktet som gjør at vi her studerer en typisk eller atypisk situasjon? På denne måten kan vi altså tenke oss at vi bevisst velger ut spesielle tidspunkter, styrt nettopp av hva vi ønsker å få svar på”. (Jacobsen, 2015:187)

Den mest kjente og fremtredende reformen New Public Management hadde sin begynnelse i løpet av 1990 tallet. I samme tidsrom skjedde det også store omstruktureringer i skolesystemet. Dette er bakgrunnen for at de dokumentene som utgjør første fase i tidsaksen er datert fra denne perioden. Disse reformene omtales som “6 års reformen” eller “Reform 97” og innebar inngripende endringer av barnehagebarn og skolebarns hverdag. Stortingsdokumentene som la føringer for disse endringene er dermed utvalgt i første epoke for tidsaksen. “Reform 97” ble etterhvert erstattet med “Kunnskapsløftet”. Kunnskapsløftet ble innført medio 2006. Reformen



innebar en rekke endringer i prinsippene for nasjonal styring av grunnopplæringen. Begge reformene var altovergripende innenfor oppvekst og utdanningssektoren. Dette ga dermed også konsekvenser for det spesialpedagogiske tilbudet. Kunnskapsløftet kom likevel ikke umiddelbart etter “Reform 97”, og mellom stortingsdokumentene som la føringer for “Reform 97” og “Kunnskapsløftet” har jeg valgt å inkludere relevante støttedokumenter som forsterker tidsaksen sine særtrekk, som kjennetegner de ulike epokene og reformene. Hensikten med det er å øke validitet og reabilitet; fremfor å kun benytte hoveddokumentene som la grunnlaget for de mest kjente reformene inkluderes også stortingsdokumenter som er utformet i tidsperioder mellom dem.

Dette går dermed mer i dybden av utviklingen over tid.

Stortingsdokumentene referer til, og støtter seg ofte på hverandre. De kan enten gi gjengklang via å videreføre et særtrekk, eller de kan påpeke utilsiktede utfall av en tidligere reform og epoke som nå legger grunnlaget for en dreining i styringsprinsipper.

“Hvis vi operer med institusjonelle kilder, vil vi ofte måtte basere oss på en vurdering av hvor troverdig selve institusjonen er. Det sentrale spørsmålet er enkelt; “ Kan den institusjonen som har forfattet kilden, ha egeninteresse i å forvrengte informasjon?” Hvis svaret er ja, skal vi tolke kildene med forsiktighet. Mer nøytrale institusjoner vil ofte ha høyere troverdighet, spesielt institusjoner som ikke har noen egeninteresse i å få fram et bestemt bilde av situasjonen”. (Jacobsen, 2016: 191)

Stortingsdokumentene som er utvalgt utgjør fundamentet for reformendringer, og derfor er det kun regjeringens egen nettside som er brukt som database, herunder Kunnskapsdepartementet. Det er også søkt spesifikt etter “spesialpedagogisk tilbud” i kunnskapsdepartementets dokumenter, som gjør at rapporter og analyser som har hatt til hensikt å utrede daværende tilbud, er revidert og gjennomgått. Disse har jeg valgt å inkludere om de har hatt høy relevans for denne oppgaven. Da de berører det spesifikke temaet spesialpedagogisk tilbud, og går dermed mer i dybden enn de overordnede som omhandler reformer der berører hele oppvekst og utdanningssektoren. Det er likevel viktig å påpeke at det er mange dokumenter som er valgt bort, da oppgavens omfang setter grenser for hvor stor og mye den kan romme. At noe er valgt bort vil dermed også medføre at andre vinklinger dessverre ikke kommer til syne.

Stortingsdokumentene som er brukt i oppgaven er utarbeidet av en gruppe interessenter, som legger føringer for andre. Via å analysere stortingsdokumentene får jeg dermed kartlagt deres posisjon i en prinsippal agent relasjon. For å ytterligere øke oppgavens reliabilitet har jeg ønsket å kartlegge uttrykk og omtale av det spesialpedagogiske tilbudet fra de andre

interessentene, spesielt når omtalen inkluderer strategi- eller reform fortolkning. Jeg har dermed brukt kilder som blant annet utdanningsforbundet og utdanningsnytt<sup>5</sup>. Utdanningsforbundet er Norges nest største fagorganisasjon og den desidert største i utdanningssystemet. Deres viktigste oppgave er å arbeide for at barn, unge og voksne får et kvalitativt godt opplæringstilbud (Utdanningsforbundet, 2020) Utdanningsnytt.no er nettstedet med tema som omhandler utdanning, bedre skole, yrke og spesialpedagogikk. Hensikten har dermed vært å kartlegge perspektiver på spesialpedagogisk tilbud ( gjerne med reform eller strategifortolkning) fra andre agenter og interessenter som kjenner og opererer innad i systemet. Dette vil kartlegge noe om hvordan diskursen i fagmiljøet og sektorene oppvekst og utdanning har foregått.

“Helt til slutt, og i tråd med det vi har sagt om de andre datainnsamlingsmetodene, må vi si at man aldri skal stole på bare en kilde. Skal vi få et godt bilde av en situasjon, bør vi minst ha to, helst flere kilder, som kan balansere hverandre”. (Jacobsen, 2016: 191)

Søkematriser og søkeord ligger som vedlegg.

---

<sup>5</sup> “Utdanningsnytt” er et norsk fagblad for undervisningspersonell som utgis av Utdanningsforbundet.

## 4 Empiri

Formålet med dette kapitlet er å presentere hovedkildene i oppgaven: de utvalgte stortingsmeldingene som omhandler det spesialpedagogiske tilbudet til barn, samt relevante stortingsdokumenter innenfor oppvekst og utdanning som har påvirket det helhetlige tilbudet. Jeg vil trekke frem det som jeg mener er relevant for å belyse oppgavens tema og danne et grunnlag for analysen som blir presentert i kapittel fem.

### 4.1 Dokumenter med førende styringsprinsipper

Dokumentene starter fra 1994 og strekker seg frem til dags dato. Årsaken til det er at føringene som endrer alderen for når barnehagebarn blir skolebarn, er utarbeidet da. Denne oppgaven tar for seg det spesialpedagogiske tilbudet til de yngste barn. For omlag 16 år siden var fem og seksåringer å regne som barnehagebarn. I dag er de ikke lenger det. Dette er dermed en viktig reform i arbeidet med disse barna. Reformen får ytterligere påvirkning i årene som kommer.

Dokumentene stammer både fra skole og undervisningssektor såvel som barnehagesektor. Noen av dem omhandler kun det spesialpedagogiske tilbudet, andre er generelle. Dette fordi noen av dokumentene er altovergripende, for eksempel 6 års reformen og barnehageloven. Slike altovergripende reformer påvirker også tilbudet til den spesifikke gruppa med barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Andre handler utelukkende om det spesialpedagogiske tilbudet, og er dermed langt mer spesifikk. Siden jeg velger dokumenter som omhandler tre ulike arena; utdanning, barnehage og spesialpedagogikk, men innenfor samme tidsepoke, vil de vise til fellestrekk i styringsprinsippene.

Majoriteten av dem er stortingsmeldinger, men det er også inkludert rapporter og proposisjoner som er relevant for det spesialpedagogiske tilbudet til små barn.

Jeg har valgt å dele inn kapitlet ut ifra hvilke tematikker som fremstår å dominere som emner og målsetting i de ulike dokumentene innenfor bestemte tidsarena som de ble utarbeidet i. Det er deres "hovedformål" som heves frem for å senere analysere disse trekkene i analysekapitlet. Dokumentene vil presenteres kronologisk i samme tidsepoker som presenteres i analysekapitlet, hvor de vil bli fortolket.

## 4.2 Enhetsskoler og barnehagereform (1994 - 2004)

Det vil her trekkes frem tre ulike styringsdokument som har hatt stor påvirkning på små barns hverdag fra midten av 1990 tallet. Det første dokumentet er St.meld. nr. 29 (1994-95): “Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan, som tar for seg reform endring i grunnskolen. Det andre er . St.meld. nr. 23 (1997-98) “Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov” som spesifikk tar for seg det spesialpedagogisk tilbudet. Det tredje dokumentet er Ot.prp. nr. 76 (2002-03), barnehageloven, som omhandler reformendring i barnehagesektoren. Alle disse tre dokumentene er relevante for barnehagebarns spesialpedagogiske tilbud, som vil drøftes i analysen.

Våren 1994 vedtok Stortinget å senke alderen for skolestartere til 6 år, og at grunnskoleløpet skulle være 10 år. Det er St.meld. nr. 29 (1994-95): “Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan” som legger føringer for dette. Helheten og sammenhengen i skoleinnholdet understrekes ved at det ble utarbeidet en egen felles læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring. Hensikten med enhetsskolen var å bidra til opplæring i en felles skole, med felles kunnskaps- og kulturgrunnlag og felles oppdragelsesnormer og verdier. Et hovedmål som trekkes frem er målet om å redusere sosial ulikhet: “ opplæring i en felles skole, som en møte- og arbeidsplass for alle, og slik at en motvirker sosiale forskjeller” (St.meld. nr. 29 (1994-95))

Det innføres en 10 årig grunnskole, med oppstart for seksåringer. De overordnede prinsipper og retningslinjer bygger særlig på tre hovedområder:

- Enhetsskolen - fellesskap og tilpasning.
- Oppvekst og læringsmiljøet
- Grunnskolens organisering og innhold.

Det 10-årige skoleløpet deles nå inn mellom tre ulike hovedtrinn; småskole. Mellom- og ungdomstrinn. Det er viktig å merke seg at reformen har blitt omtalt som både “6års reformen og reform 97” da den ikke ble implementert før i 1997, selv om den ble vedtatt i 1994.

Begrunnelsen for reformen bygger på de store omveltningene i småbarns liv de siste hundre årene:

“ Ikke for noen gruppe har levevilkårene endret seg så mye det siste hundreåret som for de minste. Fra et liv der de kom nært med i de voksnes virke og lærte ved å ta del i familiens praktiske arbeid, et liv som var fattig på informasjon, men rikt på handling og strengt styrt verdimeisig, er de unges liv nå blitt motsatt langs alle disse akser; Barna er i en stadig lengre livsfase stengt ute fra arbeidslivet, de er fjernere fra den voksnes verden, og oversvømmes av informasjon gjennom nye medier der de møter mangfoldighet og motstridende verdiimpulser”. (St.meld. nr. 29 (1994-95): 1)

Konseptet om enhetsskolen får også konsekvenser for det spesialpedagogiske tilbudet som skal tilbys. St.meld. nr. 23 (1997-98) “ Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov” tar for seg ytterligere reformarbeid, hvor det spesialpedagogiske perspektivet i enhetsskolen trekkes frem. Den referer til den nye, generelle og allmenne læreplanen som har blitt utarbeidet etter konseptet om “enhetsskolen”, hvor spesielt målet om å utjevne sosiale forskjeller presiseres. Målet for opplæringen er å ruste barn, unge og voksne til å møte livets oppgaver og evne å mestre utfordringer sammen med andre. Elever skal ha kompetanse til å ta vare på seg selv og sitt liv, samtidig som de evner å ha overskudd og vilje til å også være behjelpelig for andre. (St.meld. nr. 23 (1997-98))

Disse grunnprinsippene legger føringer for de nye reformene som St.meld nr 23 1997-98 tar for seg.

“Alle elever skal i skulen, uavhengig av bakgrunn, evner eller funksjonshemmingar, møte utfordringar som er i samsvar med føresetnadene deira. Berre da kan vi snakke om likeverdige opplæringstilbod.

Eit slikt ambisiøst pedagogisk mål set store krav til differensiering, med utgangspunkt i sentralt fastsette læreplanar. Einskapskulen kombinerer fellesskap og mangfald gjennom på den eine sida å inkludere alle elever i eit sosialt, fagleg og kulturelt fellesskap med klassen og skulesamfunnet som felles arena, og på den andre sida å forvente individuell tilpassing av metode og innhald.” (Ibid )

For å nå dette målet avgjøres det at store deler av ressursene i de statlige kompetansesentrene (statped) skal overføres mer til det spesialpedagogiske tilbudet i distriktene. (PPT)

Hensikten er dermed å støtte det spesialpedagogiske lokalt, og sørge for at elever med spesialpedagogiske behov får dette tilbudet dekket så nære eget hjem som mulig.

I 2002-2003 reformeres også barnehagesektoren. Ot.prp. nr 76, barnehageloven, fremmer at alle kommuner nå må sikre full barnehagedekning til barn som er under opplæringspliktig alder. Dette har vært en gradvis prosess de siste 10 årene fra og med 2002/2003 og fremover, hvor krav og ansvar til barnehagesektoren har økt suksessivt. De tre sentrale komponentene i barnehagereformen var utbygging av flere barnehager, likebehandling av offentlige og private barnehagetilbydere, samt kommunalt samordnet opptak av barn og redusert pris for barnehageopphold (makspris)

Med den nye reformen skulle alle familier som ønsket det, få tilbud om barnehageplass i løpet av 2005. Det skulle sikres økonomisk likebehandling av offentlige og private barnehageeiere, og et samordnet opptak til kommunale og ikke-kommunale barnehager. (Ot.prp. nr. 76 (2002-2003))

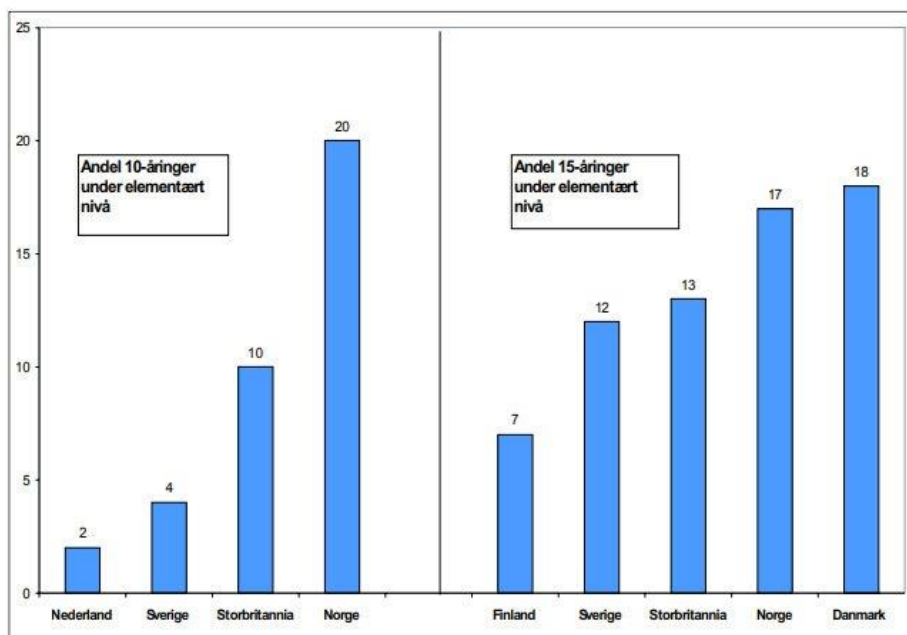
### 4.3 Kunnskapsløft og sosial utjevning (2003 - 2007)

Dokumentene som her presenteres er St.meld.30 (2003-04) ” Kultur for læring” som legger føringer for skolesektoren. St.meld nr 16 (2006-2007) “ ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring” dekker bredt, da den tar for seg utdanningsforhold både for barnehagebarn opp til videregående skole, samt det spesialpedagogiske tilbudet til barn under opplæringspliktig alder.

St.meld. nr. 030 (2003-2004) ” Kultur for læring” ble vedtatt av Regjering Bondevik II.

Reformen omtales som “Kunnskapsløftet”. En viktig insentiv for Kunnskapsløftet var å bedre de faglige ferdighetene til norske skolebarn. Reformen trekker frem flere ulike svakheter blant norske skolebarns faglige prestasjoner i sammenligning med andre lands skolebarn.

Spesielt norske skolebarns PISA- resultater viser til behovet for endring og reform.



Figur 2.1 Prosent av 10-åringer under elementært nivå (til venstre) og prosent av 15-åringer under elementært nivå (til høyre).

Figur 4: Utklipp fra St.meld.nr 30.(2003-2004) som illustrerer norske barns svake faglige ferdigheter.

Reformen konkluderer med flere store endringer. Det utvikles nye læringsplaner hvor det integreres grunnleggende ferdigheter i alle fag. Ny rammeplan for fag og timesfordeling som setter et fastsatt samlet minstetimetall hver enkelte elev har krav på, og skoleeier plikter å gi. Det gjennomføres trinn endring; mellomtrinn forsvinner og bakes inn sammen med småskolen til et "barnetrinn". Krav til generell studiekompetanse skjerpes. (St.meld. nr. 030 (2003-2004):1-16)

Målet med reformen er at det beste i grunnopplæringen i Norge ivaretas og utvikles videre slik at skolebarn settes bedre i stand til å møte kunnskapssamfunnets utfordringer. Visjonen er å skape en bedre kultur for læring for et felles kunnskapsløft. Målene skal bli tydeligere. Grunnleggende ferdigheter skal styrkes. Samtidig ligger skolens sentrale rolle som formidler av verdier, allmenndannelse og kultur fast. Samarbeid mellom ulike etater herunder både barnehage og PPT skal fortsatt styrkes. Likevel trekkes spesialpedagogisk hjelp frem som noe der muligens overforbrukes, og en målsetning

for reformen er å forsøke å hindre ytterligere økning av antall barn som mottar spesialpedagogisk hjelp.

Reformen understreker at alle barn har krav på tilpasset og differensiert opplæring ut fra deres egne forutsetninger og behov. En skole basert på likeverd forutsetter at alle får mulighet til å utvikle seg. (St.meld. nr. 030 (2003-2004))

Sommeren 2005 vedtok Stortinget ny lov om barnehager. Den trådte i kraft fra 1 januar 2006. Samtidig ble ansvaret for barnehageområdet overført fra Barne- og likestillingsdepartementet til Kunnskapsdepartementet.

Det påpekes at i norske skoler ser det ut til å være en “vente og se” holdning fremfor å intervenere tidlig. Via å legge barnehagene under Kunnskapsdepartementets ansvarsområdet så har regjeringen markert hvordan barnehagene er en frivillig del av utdanningssystemet. Det er i barnehagen det legges et grunnlag for livslang læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn. Barnehagen representerer dermed en viktig læringsarena.

Full barnehagedekning og lav pris på barnehagen blir dermed viktige instrumenter for å utjevne sosiale forskjeller så tidlig som mulig. Videre påpekes det at barns læringsmuligheter skjer via å bygge opp stein på stein. Dermed er barnehagens rolle sentral i å skape en positiv spiral i alle borgeres læringspotensiale og utvikling, slik at de kan bidra best mulig som produktive og aktive samfunnsborgere. (St.meld. nr. 16 (2006-2007))

#### 4.4 Framtidens barn; forskning og kvalitetsutvikling (2012-2017)

Dokumentene som her presenteres er St.meld 24 (2012-13) “Framtidens barnehage” som tar for seg nye styringsprinsipper for barnehagesektoren. Det samme gjelder for Meld St 19 (2015-16) “Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen”. Meld. St. 21 (2016–2017) “Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen” setter føringer for skolesektoren.

St.meld 24 (2012-13) “Framtidens barnehage” ønsker å rette fokus mot barnehageforskningen. Via mer kunnskap om barnehager kan dette bidra til bedre styring på sikt. Meldingen ønsker også å lovfeste krav om at både barnehagemyndigheter og barnehageeiere skal ha et forsvarlig system i drifta av barnehagene. Det ønskes å ta sikte på at ansvaret for å føre tilsyn med enkeltbarnehager etter barnehageloven overføres fra kommunen til Fylkesmannen. Krav til grunnbemanning, føringer for maks størrelse på barnegrupper og lovfeste sterkere krav og



brugerrettigheter knyttet til spesialpedagogisk tilbud i barnehager. Dette gjøres via å overføre bestemmelsen om rett til spesialpedagogisk hjelp i opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven uten at rettigheten svekkes. Det skal lovfestes at PP-tjenesten har et ansvar for å veilede barnehagene. Slik styrkes rettigheten til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Videre legger dokumentet frem et ønske om å samle og systematisere kunnskap om forebyggende innsatser for å oppdage og hjelpe utsatte barn i alderen null til seks år, med vekt på å styrke tilknytning og samspill mellom barn og foreldre. (St.meld 24 (2012-13))

I Meld St 19 (2015-16) “Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen” innledes det med å vise til den positive utviklingen så langt innenfor barnehagesektoren;

“Sektoren kjennetegnes av et stort mangfold av ulike eierformer og stor variasjon i organisering og pedagogisk profil. Det er mange høyt kompetente og engasjerte ansatte som bidrar til at barn får en god hverdag og et godt grunnlag for fremtiden. Foreldre er gjennomgående godt fornøyd med barnehagen. Den nordiske barnehagemodellen høster stadig anerkjennelse internasjonalt”. (Meld St 19 (2015-16))

Ønsket er dermed å videreføre det som ansees som positivt, samtidig som det må utvikles i takt med endringer som skjer i samfunnet og behov som dagens og fremtidens småbarnsfamilier har. Kompetanseheving blir et viktig satsingsområdet for de som arbeider i førstelinjetenesten med barna:

“Gode barnehager er avhengig av de ansattes kompetanse og motivasjon. Regjeringen har derfor styrket bevilgningene til økt kvalitet i barnehagene mer enn noen tidligere regjering. Totalt i 2016 vil det brukes opp mot 410 millioner kroner til kvalitetsutvikling. Dette er 240 millioner kroner mer enn i 2013”. (Meld St 19 (2015-2016))

Videre strammes regjeringens krav til dokumentasjon og utføring av tilsyn overfor barnehageeiere. Til tross for at ulike eiere og ulikt tilbud blant barnehagene gir et bredt utvalg for småbarnsforeldre å velge i, ønskes det å minimere de store variasjonene i kvalitet og det allmennpedagogiske tilbudet.

Stortingsmeldinga trekker frem rammeplaner i andre land. Spesielt skifte i fokus fra et særdeles kunnskapsrettet blikk til å anse lek som læring trekkes frem:

“Mange land har beveget seg fra å rette ensidig oppmerksomhet mot barns kognitive ferdigheter og innlæring i førskoletilbudene til et bredere perspektiv og en mer barnesentrert pedagogikk”. (Ibid)

Dette kan man fange gjenklang av i Meld. St. 21 (2016–2017) “Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen”. Der vises det til hvordan tidlig innsats innebærer at både barnehager og skoler setter i verk tiltak for elever med særskilt behov så hurtig som mulig. Samtidig trekkes det frem at læring består også av sosiale og emosjonelle ferdigheter:

“forskning viser samtidig at læring foregår i et samspill mellom kognitive og sosiale og emosjonelle ferdigheter. Sosiale og emosjonelle ferdigheter som utholdenhet, det å håndtere egne følelser, nysgjerrighet og det å takle motgang spiller altså en stor rolle for elevenes læring. Tidlig innsats må derfor ligge til grunn for barnehagen og skolens arbeid på alle områder – enten det gjelder det pedagogiske arbeidet, læringsmiljøet eller barnas og elevenes sosiale og emosjonelle ferdigheter”. (Meld. St. 21 (2016–2017))

#### 4.5 Inkluderende læring (2016 - 2020)

Dokumentene som her presenteres er Nordahlsrapporten (2018); “Inkluderende fellesskap for barn og unge” som kartlegger det nåværende spesialpedagogiske tilbud og legger frem ulike forslag som danner grunnlaget for ny reformendring. St. Meld. 6 2019-2020 “Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO” tar for seg et overordnet lærings- og pedagogisk perspektiv for det spesialpedagogiske tilbudet i tiden fremover.

“Nordahlsrapporten”: “Inkluderende fellesskap for barn og unge”, ble utarbeidet etter forespørsel fra Kunnskapsdepartementet i februar 2017. Utvalget besto av ulike fagpersoner med ulik bakgrunn innenfor det spesialpedagogiske feltet.

“ Det overordnede målet med ekspertgruppens arbeid er å bidra til at barn og unge som har behov for tilrettelagte tiltak, herunder spesialundervisning, får et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i barnehage og skole. Ekspertgruppens arbeid skal gi nasjonale og lokale myndigheter og aktører et grunnlag for å velge de best egnede inkluderende virkemidler og tiltak”. (Nordahl et al, 2018:6)

Målet for Nordahlsutvalget er at alle barn og unge med særskilte behov skal få den nødvendige hjelpen og støtten der de er. Hjelpa skal iverksettes tidlig, være individuelt tilpasset og samtidig foregå innenfor et inkluderende fellsskap. Hjelpa skal kunne gies av noen med både relevant og formell pedagogisk kompetanse. Veiledningstjenester må organiseres nærmest mulig der barnet er. Systemet skal bygge på en inkluderende tilnærming og er ikke noe barn og unge skal bli sendt til. Det bør derfor være et støttesystem tilgjengelig både for brukere og ansatte som arbeider med denne brukergruppa. Konklusjonen blir at for å gjennomføre dette må det innebære en kraftig reform av dagens system. Nordahl utvalget viser også til at det ikke skal være nødvendig med sakkyndig vurdering for å få hjelp. Hjelpa skal være målrettet og spesifikk med individuell tilrettelegging.

Ansatte i både skoler og barnehager må videreutviklet sin kompetanse ved at desentraliserte kompetansemidler knyttes til spesialpedagogisk arbeid. Det skal videre etableres en kommunal pedagogisk veiledningstjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner. Den skal inkludere dagens PP-tjeneste, men være mer tverrfaglig.

St.meld 6 (2019-2020) “Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO” støtter seg mot Nordahlsrapporten, og presenterer en rekke tiltak fra regjeringen. Satsingsområdene er tidlig innsats og kvalitet i hele barnehage og skoleløpet. Mer inkluderende praksis. Å legge til rette for at PP-tjenesten forbedrer kvaliteten på arbeidet med sakkyndige vurderinger. Styrke PP-tjenestens evne til å arbeide forebyggende og bidra til at barnehager og skoler følger opp barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging på en god måte. Styrke det tverrfaglige samarbeidet i og rundt barnehager og skoler. Kompetansen i det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped) skal utnyttes enda bedre i utdanningssystemet.

For å styrke konseptet om tidlig innsats ønsker regjeringen å bedre kvaliteten på det ordinære allmennpedagogiske tilbudet. Videre vil det innføres en plikt for kommuner å vurdere alle barnehagebarns norskkunnskaper før skolestart for å identifisere barn som har behov for å gjennomgå kartlegging av sine norskkunnskaper. Utdanningsdirektoratet skal få i oppdrag å utvikle et verktøy for språkkartlegging. Et annet viktig tiltak er å legge til rette for at kommuner skal få mulighet til å prøve ut nye modeller for fleksibel skolestart. (St.meld 6 (2019-2020):14-16) Utdanningene knyttet til manglende og sprikende spesialpedagogisk tilbud ønskes å kartlegges ytterligere. Det er manglende informasjon knyttet til hvorfor ikke alle barn får hjelpen de trenger, ikke får den tidlig nok, eller de ikke får den overhodet. For å innhente

kunnskap om hvordan tilbudet kan bli bedre skal det opprettes et senter for forskning på spesialpedagogikk og inkluderende praksis.

For å styrke PP tjenestens evne til å arbeide forebyggende og bidra til at barnehager og skoler følger opp barn med særskilte behov på en god måte ønsker regjeringen å åpne opp for at PPT kan henvise direkte til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU) Kravet til sakkyndig vurdering fra PP tjenesten vil bli vurdert endret slik at foreldre og barnehage/skole kan gjøre vedtak i samråd med hverandre, om saken er godt nok opplyst for å fatte et forsvarlig vedtak. Det vil innlemmes i barnehageloven og opplæringsloven at PP-tjenesten skal arbeide forebyggende og med tidlig innsats.

For å heve kompetanse innenfor barnehager og skoler skal det gjennomføres omfattende og langsiktig kompetanseløft innenfor spesialpedagogikk og inkludering, spesielt rettet mot barnehager, skoler og det lokale støttesystem, herunder PP tjenesten. Et forskriftskrav vil være minst en pedagogisk leder per seks barn under tre år og en pedagogisk leder per tolv barn over tre år. De sakkyndige vurderingene skal omhandle hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha. Videre skal det utredes muligheten for å se på hvordan PP tjenesten og helsestasjoner samt skolehelsetjenesten bedre kan samordnes, eventuelt slås sammen.

Statped skal utnyttes enda bedre i utdanningssystemet. For å gjøre statped mer tilgjengelig for de barna som har komplekse utfordringer og/eller varige og omfattende behov for tilrettelegging vil regjeringen omdisponere ressurser fra Statped til kompetansehevingstiltak i kommunene. (Ibid)

## 5 Analyse

Jeg vil her via de utvalgte dokumentene analysere hvordan dominerende styringsprinsipper fra midten av 90- tallet frem til i dag har påvirket det spesialpedagogiske tilbudet til små barn. Jeg vil presentere dokumentene via en tidsakse. Deretter vil jeg presentere hver tidsepoke hvor jeg kombinerer dokumentene med teori om styringsprinsipper.

Styringsprinsippene består både av føringer som utelukkende berører det spesialpedagogiske tilbudet, såvel som føringer for alle barn underlagt opplæringsbehov, altså allmennpedagogisk. Det er viktig å understreke dette, at enkelte styringsprinsipper er trukket frem nettopp fordi de er altovergripende for oppvekst og utdanningssektoren. Det vil dermed si at de også er gjeldende for barn underlagt spesialpedagogisk tilbud. De overordnede reformene har dermed både direkte eller indirekte påvirkning på det spesialpedagogiske tilbudet.

Som nevnt under teori er det spesialpedagogiske tilbudet underlagt et tverretatlig samarbeid. Det er kunnskapsdepartementet og utdanningsdirektoratet som legger styringsprinsippene og føringene for tilbudet via blant annet NOUer. Det er kommunene som skal sørge for at tilbudet blir gitt. Dette skjer i samarbeid gjennom skoler, barnehageeiere, barnehagestyrere, ansatte “direkte i felt”, eksempelvis pedagoger, lærere og assistenter. PPT som veileder og ansvarlig for utarbeiding av sakkyndige rapporter. Kommunen vedtar om barnet skal få et tilbud. Statped som også veileder både PPT og ansatte “i felt”. Det er derfor relevant å få frem stemmen og budskapet til de som utgjør denne delen av interessentgruppa. Hvordan opplever de ulike styringsprinsipper, reformer og strategiers innvirkning på tilbudet? Som poengtert under metode har jeg derfor valgt en diskursanalyse hvor utvalgte artikler, intervju og rapporter kan fange opp denne interessentgruppa sitt budskap og fortolkning av hvordan det spesialpedagogiske tilbudet er påvirket. Dette blir talerøret for de som skal utøve styringsprinsippene og de strategiske føringene. Dermed blir styringsprinsippene i dokumentene vurdert og omtalt av representanter for de praktiserende fagfeltene som arbeider med spesialpedagogisk hjelp. Slik blir felles trekk i reformer og strategier, forsterket ytterligere gjennom deres skildringer og observasjoner.

### 5.1 Tidsaksen over styringsprinsipper.

Jeg vil her presentere hvordan tidsaksen med styringsprinsipper er bygd opp.

Styringsprinsippene synliggjøres gjennom verdier, visjoner og strategier i stortingsdokumentene. Disse trekkene vil her bli presentert gjennom en tidsakse, hvor ulike faser ser ut til å være representert med ulike satsingsområder samt hovedmål og midler. Disse vil drøftes og analyseres. Slik vist i teoretisk rammeverk så begynte NMP reformen å få dominerende styrke på midten av 1990 tallet. Det er også her tidsaksen starter. Den vil vise hvordan hver epoke styres av ulike strategiske mål og verktøy som er kjennbare fra NPM og etterhvert Post NPM.

Epokene vil i perioder endre retning som et tilsvarende svar ut ifra kritikk rettet mot det forrige. Innenfor andre områder vil de nye epokene videreføre og forsterke et styringsprinsipp, om dette er opplevd som suksessivt. Tidsaksen vil kartlegge hva som har vært de overordnede visjoner og strategiske mål, men også avdekke hvilke tilsiktede og utilsiktede virkninger de faktisk har gitt. Neste epokeskifte sitt fokus er i seg selv som regel et tilsvarende svar og resultat av forrige epokes tilsiktede og utilsiktede utfall.

Det er viktig å presisere at mange av begrepene gjentas og videreføres mange tiår etterpå. Eksemplet "Tidlig innsats" illustrerer det godt. Begrepet nevnes først i St.meld.nr 30 (2003-04) "Kultur for læring", men vies full fokus i St.meld nr 16( 2006-2007) "... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring".

Det fortsetter å være et viktig målbilde, selv 16 år frem i tid, men epokene i ettertid har likevel fått nye dominerende visjoner og strategier som "overtar" som hovedfokus, selv om enkelte mål tydelig videreføres år for år, tiår for tiår.

Tidsepokene er satt ut fra årstallene da dokumentene ble utarbeidet. Det må understrekes at det er flytende og tidvis overlappende faser. De er ikke rigide paradigmeskifter.

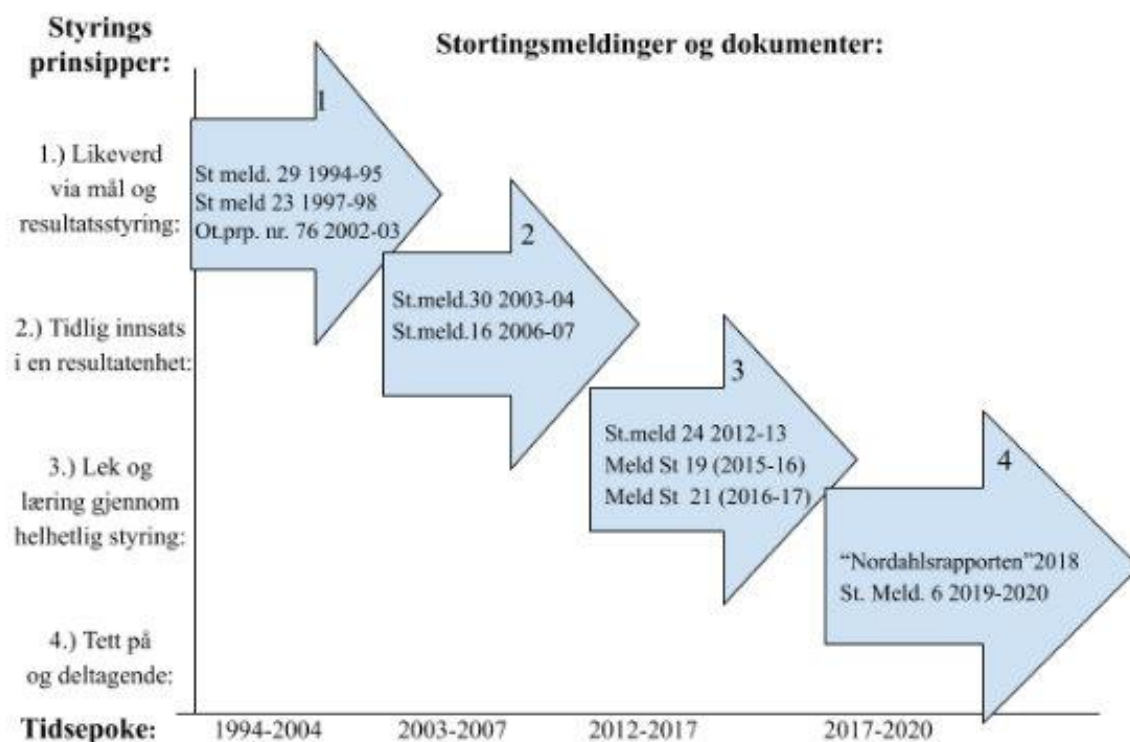
Et dokument utarbeidet i 1993-94 kan først ha blitt implementert tilstrekkelig i 1997. Likevel må det settes noen felles rammer, derfor er det naturlige at det er tidspunktet for når dokumentene er utarbeidet og/eller godkjent som setter premisset for hvordan epokene deles inn.

Epokene er navngitt etter hva som ser ut til å være deres dominerende "visjon" og "verdi" samt hvilke styringsprinsipper som ser ut til å settes til verks, for å oppnå dem.

Tidsaksen vil fremstå slik:

Figur 5: Tidsakse over ulike epoker og deres styringsdokumenter.

Tidsaksen vil fremstå slik:



Se vedlagt matrise for ytterligere beskrivelser.

## 5.2 Likeverd via mål- og resultatstyring (1994 - 2004)

Jeg har valgt å definere den første tidsepoken som “*Likeverd via mål- og resultatstyring*”. Hovedtrekkene som dominerer epoken omhandler et løft i kompetansenivået blant barn og elever under utdanning så vel som hos ansatte i både skolesystemet og PPT. Videre er sosial utjevning, altså likeverd, en viktig verdi og visjon for epoken. Disse målbildene skal nås gjennom strategier som “enhetsskole” og barnehagereformen, som ble presentert i empirien.

Denne epoken vil videre vise at den er preget av de typiske mål og resultatstyringsverktøyene fra NPM. Den legger et grunnlag for fremtiden hvor det vil bli enkelt å sammenligne og måle resultater og effektivitet. Dokumentene som er brukt er:

- St.meld. 29 (1994-95) “Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan”

- St meld 23 (1997-98) “Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov”
- Ot.prp. nr. 76 (2002-03) “Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)”

Epoken baserer seg på stortingsdokumentene som la grunnlaget for det som omtales som “Reform 97” ,”6 års reformen”. Reformen i skolesystemet ble gjennomført av Brundtland regjeringen. Målet var å gi en likeverdig og tilpasset opplæring for alle i et samordnet skolesystem bygd på det samme læreplanverk. Alle elever skulle i utgangspunktet følge det samme skoleløpet og møte de samme fagene. Det er St meld. 29 (1994-95) “Om prinsipper og retningslinjer for 10 årig grunnskole - ny læreplan” fra KUF som la føringene for den nye reformen. Her kommer konseptet om enhetsskolen frem.

Seksåringene som tidligere var de største i barnehagen vil nå bli de minste i småskolen.

Reformen innebar at barna i småskolen skulle få et tilbud som bygget på både barnehagens og skolens tradisjon. Det skulle utvikles arbeidsformer som ga gjensidig påvirkning mellom førskolepedagogikk og grunnskolens opplæringstradisjon.

Formålet med enhetsskolen var å bidra til å motvirke sosiale ulikheter i forutsetning for skolegang. Videre skulle det øke inkluderingen og bidra til at barn og unge ble et fellesskap med både skolen, lokalsamfunnet og familien. Satsingsområder blir progresjon, fagdifferansiering og arbeid på tvers av fag samt økende fellesstoff. (St.meld. nr. 29 (1994-95)) Det er dermed både brukerne (barna) og utøvere i systemet (skoleansatte, PPT) som trenger et løft i kunnskapsnivå ut ifra reformene og målbildet i denne epoken. Dette kunnskapsnivået skal samkjøres på et nasjonalt nivå. Slik blir det også enklere å måle kunnskapen, ettersom man vil ha en felles læreplan. Dette trekket er i tråd med NPM verdiene om mål og resultatstyring som et verktøy for å kartlegge ressursbruk og effektivisering. Å sette klare mål og større krav til resultater som er kvantitativt målbare innføres et nytt styringssystem ( Stamsø, 2014:78) Via å samkjøre alle barns kompetanse og læringsevne kan nasjonale prøver kartlegge hvilke skoler, kommuner og fylker som “presterer best”.

I 2003 ble seksårsreformen, “reform 97” evaluert av Norsk forskningsråd. Konklusjonen var at reformen hadde liten, om noen overhodet, positiv effekt på barns faglige prestasjoner.



“Første klasse skulle være det beste fra barnehagen og skolen, men i debatten om PISA og målbare resultater, forsvant leken” (Peder Haug<sup>6</sup> i barnehage.no 21.06.17) Ikke bare har reformen sviktet i å nå målet om faglig forbedring, det trekkes frem at den også står i risiko for å skape “skoletapere”:

“ – Vi vet at jentene er tidligere modne enn guttene. Så tidligere skolestart gir større konsekvenser for guttene, sier Haug og peker på at dagens skoletapere stort sett er gutter”. (Ibid)

Dette er et interessant aspekt i forhold til styringsprinsippene som ble brukt for å nå målene som ble satt. Effektivitetsstyring har som formål å sammenligne ressursforbruket med verdiskapningen, noe som er en utfordring i offentlig sektor. Innenfor utdanningssektoren blir en potensiell måte å måle dette på, å måle kunnskapen som er utviklet og tilegnet, av antall studenter. (Busch et al, 2002) “Terskel og adgang” teori bygger på konseptet om at ulik styrke og svakhet i en målgruppe kan fremme forskjellsbehandling. En av tersklene for at dette skjer bunner i at agenter selv avgjør hvem i målgruppen de anser som vil ha høyest effektivt bruk for deres ressurser, og dermed styrer ressursene dit. Innenfor denne teorien vil ofte de som allerede stiller svakt, tape ytterligere, da de ikke ansees som like ressurseffektiv. (Winter og Nielsen, 2015:184-185)

Hensikten med reformen ser dermed ut til å ha medført uheldige utilsiktede utfall. Barn i ung alder utsettes for høyt læringspress og forventninger de ikke nødvendigvis klarer å levere. De som står ansvarlig for å få barna gjennom læringsprosessene utsettes dermed også for det samme presset.

Det kan tyde på at konseptet om enhetsskole og inkludering potensielt har skapt et større sosialt lærings og kunnskapsgap, hvor flere av de barna som ikke evner å leve opp til forventningene risikerer å falle utenfor.

St meld 23 (97-98) “Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov” er et viktig dokument i dette tidsrommet for det spesialpedagogiske tilbudet. Dokumentet trekker frem mye

---

<sup>6</sup> Peder Haug er forskningsleder og har utarbeidet rapporten «Evaluering av Reform 97» på vegne av Norges forskningsråd i 2003 (Haug, 2004)

bra med tilbudet slik det fungerer på daværende tidspunkt, men peker likevel på at det er ulikheter på landsbasis i tilbudet.

“ Det er likevel store lokale variasjonar. Desse synest meir å reflektere ulike «kulturar» i skulen enn skilnader i objektive behov hjå elevane. Framleis står det igjen spørsmål om ein har funne fram til dei beste løysingane når det gjeld organisering, innhald og arbeidsmåtar for kvar enkelt. Sjølv om dei aller fleste barn, unge og vaksne med særskilde behov får ei lokalbasert opplæring, fører ikkje det alltid til deltaking i det sosiale fellesskapet”.

(St meld 23 (97-98))

Dokumentet viser vidare til at Norge har lang og god praksis med pedagogiske støttetiltak, men en gjennomgående utfordring er hvordan man får realisert prinsippet om tilpasset opplæring i praksis. Hvordan omsette intensjoner og mål til god pedagogisk praksis?

En videre vurdering og konklusjon blir at ressursene i de gamle kompetansesentrene (Statped) skal reduseres for å frigi ressurser til PPT. Dermed blir ressursene flyttet nærmere brukeren som igjen kan gi et bedre individuelt tilbud i lokalmiljøet. Det betyr også at Statped vil spesialisere seg på de mest komplekse diagnosene og brukerne, og PPT vil fungere mer “generelt og bredt”.

“ Dei største strukturendringane vil bli gjorde for kompetansesenter for samansette lærevanskar og sosiale og emosjonelle problem, jf punkt D og E nedanfor. Både for desse sentra og for senter for lågfrekvente grupper vil det vere viktig å vurdere nærmare oppgåvene og samarbeidsforholdet til dei medisinske fagmiljøa generelt, med tanke på rasjonell utnytting av ressursane”. (Ibid)

Det gjøres dermed store økonomiske omveltninger i årsbudsjettet, dog innenfor samme økonomiske ramme. Forenklet sagt, så forflyttes store deler av pengesekken fra Statped, til PPT. Dermed desentraliseres makt for å minimere det “administrative byråkratiet” og sørger for større brukertilgjengelighet og tilfredshet. En del av beslutningsmyndigheten som har ligget sentralt hos Statped blir nå også desentralisert til lokale PPT kontor. Beslutninger og ansvar overføres til lokale myndigheter som står nærmere brukerne, og som kjenner de lokale behovene. (Stamsø, 2014: 79)

Målet er å tilby bedre tilpasset opplæring for barn med et spesialpedagogisk behov. Det skal være mer brukerorientert og tilrettelagt for den enkelte. Fokus på kvalitet, service og at tilbudet er mer innrettet mot den enkeltes behov og mulighet til å selv velge tjenester, har vært sterkt vektlagt generelt i Norge. (Stamsø, 2014: 80)

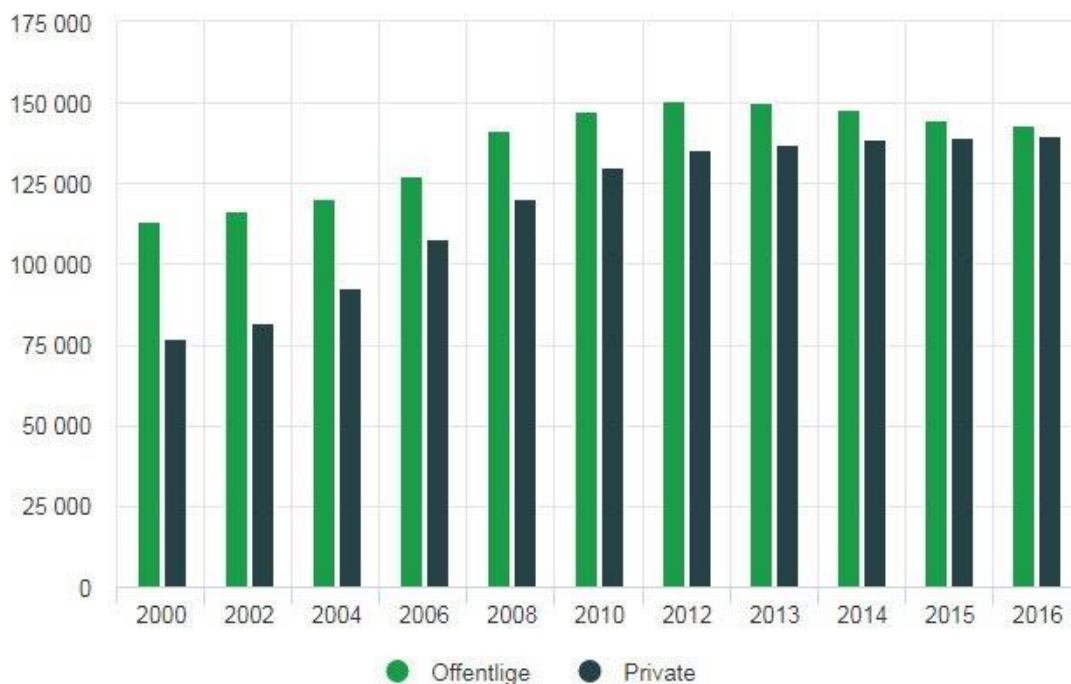
Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven) lovfestet en plikt for kommunene til å sørge for at det eksisterte et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Med barnehageplass inkluderer dette både kommunale og private barnehager. Hensikten med strategien var å nå målet om full behovsdekning i barnehagesektoren ved å gjøre øke kommunenes ansvar for drift og utbygging av barnehager.

Statens tilskudd til drift av barnehager skulle ytes med samme beløp og på samme vilkår til de private barnehagene som til de kommunale. Godkjente virksomheter har automatisk rett til statsstøtte. Private barnehager kan både motta statlig støtte fra stat såvel som kommunene, og andre barnehager må dekke inn resten av utgifter eksempelvis via foreldrebetaling. Kommuner som støtter private barnehager økonomisk, kan sette de betingelser de vil for støtten som gis, såfremt de er relevante og står i et rimelig forhold til den støtten som gis. Kommunen har på denne måten betydelig mulighet til å styre de private barnehagene. Hvor den som står ansvarlig for resultatet er nærmest brukeren. Dette trekket samsvarer med NPM reformens konsept hvor tanken bak desentralisering er at den som har ansvaret for tjenesten også har det økonomiske ansvaret. Resultat og økonomi skal sees i sammenheng og føre til større ansvar og mer effektiv bruk av pengene. (Stamsø, 2014:79.81)

Kommunene får lovfestet plikt til å tilby barnehageplasser og plikt til å likebehandle kommunale og private barnehager. Det offentlige tilskuddet økes voldsomt, og antall private barnehager skyter i været i årene som kommer.

Styringsprinsippet som sørger for full barnehagedekning åpner opp for privatisering av markedet i tråd med NPM reformens strategi hvor privatisering av offentlig sektor skal bidra til økonomisk effektivisering. En form for privatisering som har økt i Norge er delprivatisering, eksempelvis via å ta inn private eiere. Et gjennomgående diskusjonstema vedrørende privatisering og delprivatisering er de økte forskjeller i tilbud mellom brukerne av tjenestene dette kan skape. Drivkraften bak velferdsstatens fremvekst er likhetstankegangen. Når finansieringen av velferdstjenester overlates til den enkelte å betale selv øker utfordringen når det gjelder prinsippet om lik tilgang til tjenestetilbudet. (Ibid)

Figur 6: Antall barn i offentlige og private barnehager:



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Fra 2000 hvor det er en overvekt av barn i kommunale barnehager er det i 2016 nesten likt antall barn i private som kommunale barnehager.

Denne tidsepoken er dermed preget av en stor økning i privatisering av barnehagesektoren. “Privat sektor er i mange henseende et forbilde når det gjelder NPM-reformene. Troen på at private løsninger lett kan overføres til styring av offentlig sektor, er noe ukritisk”. (Stamsø, 2014: 81) Stortinget har heller ikke banket ut noen felles norm eller mal for føringene av de private barnehagene versus de kommunale.

Med innføring av et felles utdanningsforløp på landsbasis og skolestart for 6 åringer la det grunnlaget for at videre målstyring kunne fortsette for fremtiden, for å nøyaktig kartlegge avkastning, ressursbruk, oppnådde mål og resultat av de ulike kommuners tilbud. Samtidig har barnehageloven nå åpnet opp for en privatisering og markedskonkurransen innenfor barnehagesektoren.

Dette ser vi preger den kommende epoken “*Tidlig innsats i en resultatenheter*” (2003 - 2007) da mye av dens styringsprinsipp baserer seg nettopp på “dårlige resultater” målt i tidsforløpet “*Likeverd via mål-og resultatsstyring*” (1994-2004) epoken.

### 5.3 Tidlig innsats i en resultatenheter (2003 - 2007)

Denne tidsepoken vil vise til hvordan barnehager via ulike reformer under NPM har blitt satt mellom presset av å tilby et høyere pedagogisk, faglig og individuelt kvalitativt tilbud for å forberede små barn til skolestart, samtidig som den økonomiske rammen er strammet inn; styrt av blant annet kommersialisering, privatisering og konkurranseutsetting.

Epoken bygger på de to dokumentene: St.meld. nr. 030 (2003-2004); “Kultur for læring” og St.meld. nr. 16 (2006-2007); “... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring”

Tidlig innsats blir et dominerende begrep som vedvarer til dags dato. Hensikten med begrepet tidlig innsats er sosial utjevning, hvor alle barn skal ha lik forutsetning for å lykkes utdanningsmessig. Fokuset på kunnskapssamfunnet forsterkes nå også til å gjelde for de minste barna, da ansvaret for barnehageområdet overføres fra et sosialpolitisk til et kunnskapspolitisk perspektiv. Dette skjedde via at barnehagen overføres fra barne- og familiedepartementet (sosialdepartementet) til kirke og utdanning og forskningskomiteen, KUF. (Senere utdanningsdirektoratet, som er underlagt kunnskapsdepartementet)

“Reform 97”, (enhetsskolen, seksårsreformen) ble avløst av “Kunnskapsløftet” i 2004. Kunnskapsløftet bygges ut i fra St meld nr.30 2003-2004 “ Kultur for læring” som ble vedtatt av Regjering Bondevik II. Den konkluderer med at evaluering av Reform 97 viser at det ikke lykkes i å realisere idealet om en opplæring som er tilpasset hver enkelt elev: “Det er store og systematiske forskjeller i læringsutbytte, og en uforholdsmessig høy andel elever tilegner seg for dårlige grunnleggende ferdigheter” (St meld nr 30 (2003-2004):7)

Den norske skolen har ikke fokusert nok på faglighet. Spesielt hos de minste barna er dette ansett som problematisk:

“ I evalueringen av Reform 97 registrerte forskerne at graden av systematisk opplæring i ferdigheter som lesing, skriving, regning, sosial kompetanse og utvikling av læringsstrategier ofte utgjør en relativt liten del av den totale aktiviteten i skolen, særlig i småskolen. Forskerne registrerte et høyt aktivitetsnivå, men fremhever at aktiviteten er preget av mange og hyppige skifter mellom temaer og aktiviteter, og at det ofte er uklart hva som er de ulike aktivitetenes hensikt. Det stilles spørsmål ved om dette hindrer fordypning og konsentrasjon og fremmer overflatelæring blant elevene” (St meld nr 30 (2003-2004):15)

Dette kan fortolkes slik at siden reform 97 ikke fungerte så gjør man potensielt “mer av det man kan”; mål og resultatstyring. Mer kunnskap og effektivitetspress. Denne tidsepoken ser dermed ut til å forsterke trekkene ved NPM.

Fagmiljøet preges av diskurs hvor Kunnskapsløftet møter sterk kritikk. En kronikk i tidsskriftet “Stat & Styring”<sup>7</sup> uttrykker misnøye ved reformens sterke NPM karakteristikker:

“Kunnskapsløftet er et skolepolitisk uttrykk for den utilitaristiske nyttefilosofien som befinner seg i hjertet av New Public Management. Innføringen i norsk skole representerer en utvidelse av en neoliberalistisk instrumentell økonomisk logikk på offentlig sektors område”.

(Holte i Stat & Styring, 2011)

“Kunnskapsløftet” innebar en rekke endringer i prinsippene for nasjonal styring av grunnopplæring. Innhold, struktur og organisering fra første trinn opp til videregående gjennomgikk vesentlige endringer. Både “reform 97” såvel som “kunnskapsløftet” har hatt påvirkning overfor styring og struktur i barnehagene, da det er barnehagen som har ansvaret for å overleveringen av skoleklare fem, seksåringer til førsteklasse. I takt med økt antall barn i barnehager, reform 97 og kunnskapsløftet så forsterkes dermed presset på hva en barnehage skal tilby. Kunnskapsløftet er viktig fordi den førte med seg en rekke nye strategier, visjoner og begreper:

“Kunnskapsløftet var, som formelle administrative reformer alltid er, et prosjekt ovenfra, en politisk drevet top-down prosess. Reformen førte med seg, og dette tror jeg er spesielt viktig, en rekke nye begreper, ja, nærmest et helt nytt vokabular. Nye begreper og ideer ble hentet inn og innskrevet i styringsdokumentene. De viktigste var begrepene om kompetansemål og måloppnåelse. Det ble nå innført konkrete kunnskapsmål i hvert fag. Disse målene var videre langt klarere definert enn tidligere. Mens det i tidligere læreplaner gjerne ble sagt at en skulle «innom», «drøfte» eller «ta opp» det eller det emne, talte Kunnskapsløftet i et langt mer autoritativt og formanende språk”. (Ibid)

Det som påpekes her er hvordan det økonomiske språket forsøker å fremstå som virkelighetsskapende. Et språk og en diskurs der fra faglig høyere hold bidrar til å aktivisere folks dømmekraft som en økonomisk rasjonalitet, vil kunne lede videre til økonomisk handling. (Nyeng, 2003) Slik som vist til tidligere i oppgaven<sup>8</sup> vil enhver kilde med sin

---

<sup>7</sup> Tidsskriftet “Stat & Styring” er faglig og partipolitisk uavhengig. Det inneholder faglige artikler, reportasjer og kommentarer om aktuelle problemstillinger i offentlig sektor. (Stat & Styring, 2020)

<sup>8</sup> Kap 3.5: «Vurdering av data; reliabilitet og validering».

bevissthet rundt hvem den henvender seg til, tilpasse språk og form ut ifra hva kilden ønsker å oppnå mot det publikumet kilden henvender seg til. Derfor er språket som preger dokumentene der legger føringer for kunnskapsløftet, relevant.

“Det er med andre ord vårt instrumentelt ladede persepsjon som gjør oss til økonomiske aktører, til deltakere i “det økonomiske spillet” om ressurser, avkastning og nytte. Det er liten tvil om at økonomien forvalter et slikt språk som normalt sett er sterkt verdiladet. Begreper som rasjonalitet, valgfrihet, betalingsvilje, effektivitet og modernisering handler vel så mye om en ønskelig samfunnsutvikling som om nøytral faktabeskrivelse. Så når økonomiske teorier brukes aktivt i utformingen av sosiale endringer, vil dette språket og de betraktningsmåtene som er innebygd i det, kunne konstruere nye valgsituasjoner, i og med at økonomien legger til rette for nye referanser å orientere seg etter”. (Nyeng, 2003:151)

Nå som barnehagene underlegges KUF (nå Kunnskapsdepartementet) illustrerer det hvordan barnehagen er blitt en utdanningsinstitusjon, i en tid der er preget av NPM reformens typiske resultat og målstyringsverktøy. Hvordan vil barnehagen og de mindre barna prestere i et slikt system? Hvordan skal dette måles, og eventuelt forbedres?

Som vist til under teoretisk rammeverk<sup>9</sup> så fungerer det slik at for å få utløst ressurser til et spesialpedagogisk tilbud er barnehagen avhengig av andre aktører; PPT og kommunen, hvor PPT sin rolle slik tidligere nevnt er både å veilede men også spesielt å gjennomføre sakkyndige vurderinger. Det er via de sakkyndige vurderingene kommunen kan innvilge et tilbud, slik at barnehagen får utløst ressursene. I den sakkyndige vurderingen (jmf § 19 d i barnehageloven) fra PPT, skal det utredes og tas standpunkt til blant annet om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet, realistiske mål for barnets utvikling og læring. Om barnets behov kan avhjelpest innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring.

Etterspørselen etter sakkyndige vurderinger og henvisninger til PPT økte massivt i tidsperioden 2003-2012, med hele 73%. Det store økende behovet for spesialpedagogisk hjelp oppsto i samme tid som implementeringen av “Kunnskapsløftet”. Strategier som “tidlig innsats” kan også ha resultert i økende behov for kartlegging og tiltak. Kombinert med en presset økonomi er det derfor ikke utenkelig at økte henvisninger til PPT skyldes håp om å bidra til å øke de økonomiske rammene man har å operere med. (Tveitnes 2018:11-13) Et

---

<sup>9</sup> Kap 2.6.2 «Felles mål for interessentene; å gi et spesialpedagogisk tilbud».

aktuelt problem innenfor økonomistyring er nettopp opportunistisk atferd. Motspillproblemer kan skyldes ulik målstruktur, asymmetrisk informasjon og ulik risikoversjon. (Buch et al 2002:69) I en situasjon hvor agent (pedagog, lærer “førstelinjetjenesten”) - opplever eksempelvis en målkonflikt der det allmennpedagogiske tilbudet ikke er tilstrekkelig for å dekke enkelte barns behov ut ifra tildelte ressurser, til tross for at det i teori skal gjøre det, kan et verktøy være å henvise til en sakkyndig vurdering.

Det er rimelig å konkludere med at dette er en utilsiktet virkning av NPM reformens mål- og resultatstyring.

I St.meld nr 16 (2006-2007) “...og ingen sto igjen, tidlig innsats for livslang læring..” som ble vedtatt av Regjering Stoltenberg II, er tiltaks og innsatsområder gjennomgått grundig fra småbarn (barnehagebarn) opp til høyere utdanning, noe som er naturlig da barnehageområdet nå er overført fra Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet. Et viktig innsatsområdet er tidlig språkstimulering for alle barn. Språkproblematikk i småbarnsalderen trekkes frem som et hinder for gode læringsprosesser. Det påpekes at språkutvikling er noe av det viktigste som skjer i et småbarns liv og er dermed avgjørende for barnets videre emosjonelle, intellektuelle og sosiale utvikling.

Forskning i dag viser at hovedmottakerne av et spesialpedagogisk tilbud i barnehagen er etnisk norske barn som trenger hjelp til språk/kommunikasjonsvansker. Nummer to er psykososiale / atferdsvansker, og nummer tre og fire er utviklingshemming og sammensatte vansker (multifunksjonshemminger). (Nordahl et al 2018:63) Den største gruppa med behov for spesialpedagogisk hjelp er dermed blant norske barnehagebarn som trenger språk og kommunikasjonshjelp. Strategier som “tidlig innsats” hvor språklige evner tildeles stor fokus ansees dermed som en av årsakene til at andelen små barn som mottar spesialpedagogisk tilbud har økt, fra og med tidsperioden da dette målbildet ble implementert. (Tveitnes, 2018)

St.meld nr 16. (2006-2007) understreker videre hvor viktig offentlig sektors rolle er overfor barns kunnskapsnivå: Manglende læringsutvikling i barne- og ungdomsåra som utelukker mange fra å delta i kunnskapssamfunnet, skyldes at systemet svikter.

Alle har krav på å bli møtt med høy læringsforventning og ambisjoner om læring av både faglige og sosiale ferdigheter. Den enkeltes muligheter skal utvikles, ikke begrenses.

“Tidlig innsats må forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv, og tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes i førskolealder, i løpet av grunnopplæringen eller i voksen alder. Barn og unges læringsmuligheter må bygges opp stein på stein”.



Det kan fremstå slik at oppgavens første epoke “*Likeverd via mål- og resultatsstyring*” (1994-2004) bestående av enhetsskolen og skolestart for seksåringer, starter med reformarbeid i skolen, som nå har implementert seg videre ned i systemet til barnehagene.

Styringsprinsippene som utarbeides og implementeres i løpet av tidsepoken “*Tidlig innsats i en resultatenhets*”(2003-2007) illustrerer tydelig hvordan ivaretagelsen og utviklingen av små barn nå ikke lenger kun er hjemmets private anliggende. Det er en voldsom økning av antall barnehageplasser i denne tidsperioden, og dermed antall barn som begynner i barnehage. Spesielt blant de små barna. Antall private barnehager øker. Sektoren bærer mer og mer preg av typiske NPM filosofiske trekk, hvor det private marked får innpass. Samtidig viser denne epoken hvordan satsingsområdet ligger i å bygge opp de små barna så tidlig som mulig, for å bli produktive borgere i storsamfunnet. Fra et NPM perspektiv viser det fokus på en voldsom effektivisering, som er et sterkt fokusområdet innenfor reformen. Ressurser skal ikke brukes på hva som helst, men på oppgaver som står i forhold til de målsettingene en har satt seg. Målet er å øke service og kvalitet på offentlige tjenester samtidig som utgiftene reduseres. (Stamsø, 2014:70)

Små barn er ikke lenger et sosialpolitisk anliggende men kunnskapspolitisk, styrt under blant annet større private aktører. Diskursen i fagmiljøet viser til at sektoren nå er blitt en resultatenhets:

“Skolen har, i likhet med barnehager, høyskoler og universiteter, ved NPMs tiltalende trylleformularer blitt omgjort til en resultatenhets. Det gjelder å prestere, prestere og atter prestere. Skolen er blitt en konkurranseutsatt bedrift, i rå og nådeløs konkurranse med andre bedrifter. Det gjelder derfor til enhver tid å være best”. (Holte, Stat & Styring, 2011)

#### 5.4 Lek og læring gjennom helhetlig styring. (2012 - 2017)

Denne tidsepoken baserer seg på de tre dokumentene St.meld 24 (2012-13) “Framtidens barnehage”. Meld St 19 (2015-16) “Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen” og Meld St 21 (2016-17) “Lærelyst - tidlig innsats og kvalitet i skolen”.

Epoken vil vise et skifte i styringsprinsipper hvor det ser ut til å implementeres mer trekk fra Post NPM reformen. Likevel videreføres mange av NPM trekkene, privatisering og

kommersialisering styrkes ytterligere. Epoken bærer derfor preg av at det er en form for blanding av styring mellom de to reformene.

Et viktig særtrekk ved Post NPM reformen er økt samarbeid mellom ulike etater og organisasjoner. Post-NPM tar sikte på å anlegge et mer helhetlig perspektiv på offentlig forvaltning samt reversere deler av den fragmenteringen som har funnet sted under NPM reformen. Dominerende styringsprinsipper er økt koordinering for å bedre utnytte begrensede ressurser, samtidig som man unngår at ulike tiltak undergraver hverandre. Post-NPM tar også sikte på å skape synergieffekter via at ulike aktører på et politikkområde føres sammen for å oppnå felles mål, "sømløst" fremfor oppstykket og fragmentert. (Christensen og Læg Reid, 2007)

Dette ser man tydelig gjenspeiles i Meld.st 24 (2012-2013): "Framtidens barnehage." Den påpeker utfordringene knyttet til samarbeid på tvers av interessentgrupper, når det gjelder spesielt barn med spesialpedagogiske og særskilte behov. Det vises til at manglende systemrettet tverretattlig arbeid kan skyldes for stort fokus på enkeltsaker. Det er heller ingen som har overordnet ansvar for koordinering av samarbeid, som også kan forklare hvorfor hver enkelt interessent arbeider primært innenfor sitt eget arbeidsområdet. Noe som gjør at det helhetlige (holistiske bildet) forsvinner. Meld.St 24 (2012-2013) bygger dermed opp til et skifte i perspektiv og verdisyn vi vil se forankres i løpet av denne epoken.

Det kan fortolkes og fremstå slik at de to tidligere epokene "*Likeverd via mål og resultatsstyring*" (1994-2007) samt "*Tidlig innsats i en resultat enhet*" (2003-2007) nå går mot et skifte i fokus. Det særdeles målrettede og effektivitetsøkende grunnlaget ser ut til å åpne opp for "mykere" verdier; behovet for lek og fellesskap står mer sentralt enn tidligere. Også for barn med særskilte behov som utgjør mottakere av spesialpedagogisk hjelp rettes strategien mot et mer inkluderende perspektiv:

"Pedagogiske virkemidler innenfor ordinær undervisning har større effekter på elevenes læring enn å etablere permanente nivåbaserte elevgrupper. Mye tyder på at ordinær undervisning som har høy kvalitet, også reduserer behovet for spesialundervisning". (Meld.St 24 (2012-2013))

Skal barn motta undervisningen under ordinær allmennpedagogisk tilbud er dermed kravet til kvalitet økt. Dette skal bidra til å gi høyere grad av inkludering.

For å sikre seg at skoleeiere arbeider ut ifra “tidlig innsats” prinsippene understrekes behovet for sterkere lovregulering. Departementet vil derfor konkretisere forventningene til hvordan de skal jobbe med tidlig innsats på de laveste trinnene i skolen, ved å innføre en plikt til å gi intensiv opplæring på 1.–4. trinn for elever som strever med allmennpedagogiske fag.

Meld. St. 21 (2016–2017) åpner opp for en videreføring av store økonomiske ressurser, men stiller likevel strengere krav: for at kompetanseutviklingstiltak i skolen skal trekke i samme retning må man se kommunene og statens midler i sammenheng. Ved statlige tilskudd skal det følges et krav om kommunal medfinansiering. Ønsker kommuner å motta midler må de selv bidra med 30 prosent av det statlige tilskuddet. Kommunene som ikke bruker midler til kompetanseutvikling kan dermed ikke sies å oppfylle det ansvaret loven har pålagt dem.

Dette styringsprinsippet er i tråd med Post NPM trekkene, hvor statlig regulering og sentral styring styrkes.

#### 5.4.1 Kommersialisering, konkurranse og effektivisering i barnehagesektoren.

“Produktivitetskommisjonen” ble opprettet ved kongelig resolusjon den 7. februar 2014 av Regjeringen Solberg (Regjeringen.no, 2015). Kommisjonen har hatt som mandat å vurdere produktivitetsutviklingen i Norge og se nærmere på årsaker til at veksten har vært svakere de senere årene. Kommisjonen skulle også peke på områder der myndighetene bør iverksette tiltak eller justere politikken for å øke produktiviteten. (Ibid)

“For å vurdere effektivitet i offentlig sektor er det ikke tilstrekkelig å måle produksjon og ressursbruk, en må også måle velferdseffekten eller nytten produktet har”. (Jensen, 2015)

Dette skriver Bjarne Jensen<sup>10</sup>, i sin kronikk “ å måle mennesker” i Dagbladet 23 april 2015. Han trekker frem sammenligningen mellom privat og offentlig sektors effektivitetsanalyser som ble lagt frem av produktivitetskommisjonen. Han påpeker at produktivitetskommisjonens grunnlag for påstander om effektivitetsforskjeller er i realiteten bare forskjeller i kostnader eller utgifter.

---

<sup>10</sup> Jensen er professor i økonomi ved Høgskolen i Hedemark og tidligere rådmann i Kristiansand og Bergen.

Videre understreker han at høyere kvalitet koster. Det gjelder for private produkter, men også for helsetjenester, utdanning og barnehager.

“Innenfor barnehager legger produktivitetskommisjonen til grunn at det er effektiviseringspotensial på ca. 20 prosent. Der er måleindikatorene for resultat antall barn i barnehagene, oppholdstid, fordelingen av barn etter aldersgrupper og en indikator for leke - og uteareal. Målene for ressursinnsats er antall ansatte med og uten førskolelærerutdanning samt andre driftsutgifter enn lønn. Dersom bemanning eller driftsutgiftene økes i en barnehage vil effektiviteten synke. Det tas med andre ord ikke hensyn til kvalitetsforskjeller eller spesielle forhold som kan utløse behov for ekstra ressursinnsats”. (Ibid)

Den økte privatiseringen og kommersialiseringen av barnehagesektoren som startet i den første epoken “*Likeverd via mål og resultatstyring*” (1993-2004) øker i omfang til godt ut i de første tiår av 2000-tallet. I 2012 ønsker Oslo kommune å gjennomføre konkurranseutsetting av flere av deres største barnehager. Dette skapte stor konflikt og motstand både blant ansatte og foreldre. Likevel ble konkurranseutsettingen gjennomført med mål om å kutte kostnader for kommunen, uten at det nødvendigvis lyktes.

En kan argumentere med at konkurransepress og kommersialisering blant barnehager med hensikt i å rekruttere barn gir foreldre økt handlingsfrihet og påvirkningskraft i forhold til hvilken barnehage de ønsker å bruke, og hvordan de ønsker at tjenesten og tilbudet skal være utformet. Flere av særtrekkene hos NPM; en mer bruker og personbasert tjeneste, kan dermed fremstå å være spesielt fordelaktig for barn med særskilte behov: En kan tenke seg at de får tilrettelagt tjenester som skal være tilpasset dem. Men i realiteten er ikke nødvendigvis denne barnegruppen særlig ettertraktet som “kjøpergruppe” hos de private barnehagene. Som Bjarne Jensen viser til i sitatet ovenfor, vil “spesielle forhold som kan utløse behov for ekstra ressursinnsats” gi et dårligere effektiviseringspotensial, enn om man er foruten en slik ekstrautgift. Merarbeidet som følger med det spesialpedagogiske tilbudet kan dermed utgjøre større utgiftspost enn ønskelig. “Property rights” teorier fokuserer på effekten av forskjellige former for eierskap. Teorien påpeker at private eiere har langt sterkere interesse enn offentlige eiere i at ledelsen i virksomheten arbeider bevisst for at organisasjonens interesser ivaretas. Dette skyldes at private eiere oppnår direkte økonomisk belønning via avkastning på egenkapitalen. Dårlige resultat vil hurtig medføre krav fra eierne om et skifte i ledelse. (Bush et al 2002:72)

“De Facto. Kunnskapscenter for fagorganiserte” utarbeidet i 2013 en rapport på oppdrag fra Utdanningsforbundet, LO og Fagforbundet i Oslo, for å se på resultatet av den økte

privatiseringa og konkurranseutsetting. Spesielt for barn med særskilte behov har privatisering, kommersialisering og konkurranseutsetting vist seg å utgjøre en utfordring. En av konklusjonene de drar er følgende:

“Økte skiller mellom private og offentlige barnehager.

Allerede i dag er det relativt sett flere barn med behov for spesiell tilrettelegging i offentlige barnehager enn i private. Med en storstilt privatisering er det stor risiko for at dette forholdet vil bli forsterket” (Stugu, 2013)

Det viser at det strategiske målbildet som denne epoken “*Lek og læring gjennom helhetlig styring*” (2012-2017) ønsker å oppnå, kommer i konflikt med de typiske styringsstrategiene allerede implementert via NPM filosofien; Privatisering, konkurranseutsetting og kommersialisering.

“Et privat marked vil kun vektlegge fortjeneste og ikke ha slike målsettinger. Markedet tar verken hensyn til behov eller fordeling. Mer markedsstyring vil derfor redusere betydningen av politiske mål knyttet til behov og rettferdig fordeling av velferdsgoder”. (Stamsø, 2014: 81)

Frem til 2010 ble barnehager finansiert via statlige tilskudd, foreldrebetaling og frie midler til kommunene. (Wendelborg et al, 2015) I 2011 er hoveddelen av de statlige tilskuddene innlemmet i rammetilskuddet til kommunen. Rammefinansiering åpner opp for eventuelle økonomiske omprioriteringer i kommunen, som igjen kan påvirke kvaliteten på barnehagen. Å sikre seg tilstrekkelige bevilgninger er dermed en utfordring. Kravet om liberalisering og markedsgjøring av barnehagetilbud kommer slikt sett i en kontrast til krav om offentlig styring og kontroll over velferdspenger. (Ibid)

Rapporten “Barnehagetilbudet til barn med særlige behov” utarbeidet i 2015 av Wendelborg et al, undersøker opplevelsen av overgangen til rammetilskudd blant private og kommunale barnehagestyrere, eiere og PPT. De viser til at en stor andel av barnehageeierne oppgir at overgangen til rammefinansiering ikke har hatt noen innvirkning på omfanget av spesialpedagogisk hjelp i barnehagene. Dette er ikke barnehagestyrerne enige i: da i underkant av en tredjedel av både kommunale og private styrere oppgir at det har blitt et lavere omfang.

“ Det er altså en betydelig uenighet blant gruppene om rammefinansieringen har hatt innvirkning på omfanget av spesialpedagogisk hjelp. Det kan se ut som de som er nærmest

barna i hverdagen i barnehagen opplever at det har skjedd innstramminger, mens kommunen mener det ikke har medført endringer. “ (Wendelborg et al, 2015)

Epoken “*Lek og læring gjennom helhetlig styring*” (2012-2017) fremstår å være preget av en blanding hvor Post NPM reformen får mer fotfeste: Verdier knyttet til demokrati og deltakelse får en mer sentral plass. Det vises tendenser til økt sentral styring med tydelige strukturelle krav og føringer. Det kan fremstå som en form for parallell mellom hvordan verdisynet i forhold til den politiske styringen (NPM filosofi versus Post NPM) gjennomsyrrer også det pedagogiske verdisynet og den politiske og ideologiske tilnærmingen til barnehagebarn og barn med behov for spesialpedagogisk hjelp; NPM med fokus på resultat og målstyring i de to forrige epokene skapte strammere rammer og mål for barna. Med økt fokus på resultater og scoring, eksempelvis i internasjonale prøver. Ved innføring av særtrekk fra Post NPM reformen fremstår et mykere verdisyn som også ser ut til å være overførbart til barna: lek, inkludering, “demokrati” og mestring vies større oppmerksomhet og anerkjennelse. Dette utgjør nye føringer og styringsprinsipper som råder for det spesialpedagogiske tilbudet til små barn. Likevel; privatisering og konkurranseutsetting øker. Mål og resultatstyring er fortsatt en ledende strategisk føring.

Diskursen i fagmiljøet gjenkjenner utfordringene, og påpeker at dette kommer fra styringsforhold som gjør den praktiske implementeringen av visjoner og målbilder særdeles vanskelig å gjennomføre, under forutsetningen man har å operere i.

Det bygger opp til konflikt, da nye målsettinger står i et misforhold med gamle, institusjonaliserte organisasjoner, som allerede opererer ut ifra veletablert NPM styringsprinsipper. Til sammen utgjør dette såkalte “Wicked problems”.

As you will see, we are calling them "wicked" not because these properties are themselves ethically deplorable. We use the term "wicked" in a meaning akin to that of "malignant" (in contrast to "benign") or "vicious" (like a circle) or "tricky" (like a leprechaun) or "aggressive" (like a lion, in contrast to the docility of a lamb). We do not mean to personify these properties of social systems by implying malicious intent. But then, you may agree that it becomes morally objectionable for the planner to treat a wicked problem as though it were a tame one, or to tame a wicked problem prematurely, or to refuse to recognize the inherent wickedness of social problems. (Rittel og Webber, 1978:160)

## 5.5 Tett på og deltagende (2016 - 2020)

Jeg vil her presentere den siste epoken i oppgavens tidsakse; “*Tett på og deltagende*”. Dette er epoken som er gjeldende for dagens situasjon, og vies derfor noe større oppmerksomhet enn de tidligere epokene.

Denne siste epoken i tidsaksen ser ut til å representere en endringsprosess i kontrast til tidligere styringsprinsipper. Veletablerte verktøy brukt i arbeidet med utarbeiding av spesialpedagogisk hjelp reformeres, og det gjennomføres skifte av makt og beslutningssmyndighet mellom de ulike interessentene.

Epoken baserer seg på rapporten “ Inkluderende fellesskap for barn og unge”, Ekspertgruppen for for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (2018) (kjent som “Nordahlsrapporten”) og Meld. St. 6 (2019–2020) “Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO”. Jeg har også valgt å inkludere barneombudets fagrapport “Uten mål og mening” fra 2017, da den trekker frem mange av de store utfordringene ved dagens spesialpedagogiske tilbud og viser vei for nye løsninger og verktøy. Jeg vil også trekke frem Trondheim Kommunes “Strategi for sterkere barnefellesskap; stein saks papir”. Dette fordi det er interessant å se eksempler på hvordan kommuner selv setter strategiske føringer for det spesialpedagogiske tilbudet til små barn. Jeg vil videre benytte meg av doktorgradsavhandlingen “Sakkyndighet med mål og mening: En analyse av sakkyndighetens institusjonaliserte kjennetegn; et grunnlag for refleksjon og endring” av M. Tveitnes (2018) Den tar for seg den norske PP-tjenestens institusjonaliserte sakkyndighetskunnskap. Dette fordi det sier noe om prinsipal/agent relasjon mellom de ulike interessentene.

Slik vist under innledningen er sektoren som arbeider med spesialpedagogiske tilbud nå preget av frustrasjon, misnøye og uenighet. Barneombudets fagrapport ble utarbeidet i 2017 for å kartlegge det spesialpedagogiske tilbudet. Rapporten belyser manglene ved opplæringstilbud, psykososiale skolemiljø og mulighetene for medvirkning, og gir anbefalinger til løsninger. Barneombudet understreker at de er bekymret for at skolen ikke etterlever plikten til å la elevene medvirke i opplæringen. De beskriver en situasjon der hvor barna forteller at de ikke får medvirke i viktige avgjørelser. Store deler av hverdagen er bestemt på forhånd, og de fleste ser ikke selv hvordan de skal spille en rolle i dette. (Barneombudet, 2017:45) Doktorgradsavhandlingen til Tveitnes, “sakkyndighet med mål og mening” (2018) går i dybden av sakkyndighetsarbeidet til PPT. Her kan man se gjenklang av barneombudets konklusjoner.

I samarbeid mellom PPT og skole vises det til at PPT fra sin side har store variasjoner i kvalitet. Rådene som gis i den sakkyndige vurderingen trenger heller ikke henge sammen med beskrivelser av hva barnets faktiske behov er.

En gjentagende kritikk rettet mot PPT er den manglende evnen til å la barnet selv komme til ordet. (Barneombudet, 2017 og Tveites, 2018) De sakkyndige vurderingene beskrives som “klipp og lim” med gjentagende standardfraser, uten tilstrekkelige individuelle og konkrete tiltak. Dette viker fra hva de opprinnelige føringene for en sakkyndig vurdering skal bestå av, og gjør videre samarbeid for de som skal følge opp de individuelle og konkrete tiltakene (skole og barnehage) - problematisk.

“Voksne må slutte å lete etter problemer i barnet”. (Ekspertutvalget i “Stein, saks, papir, 2018)

### 5.5.1 Tverretatlig samarbeid og fordeling av makt mellom interessentene.

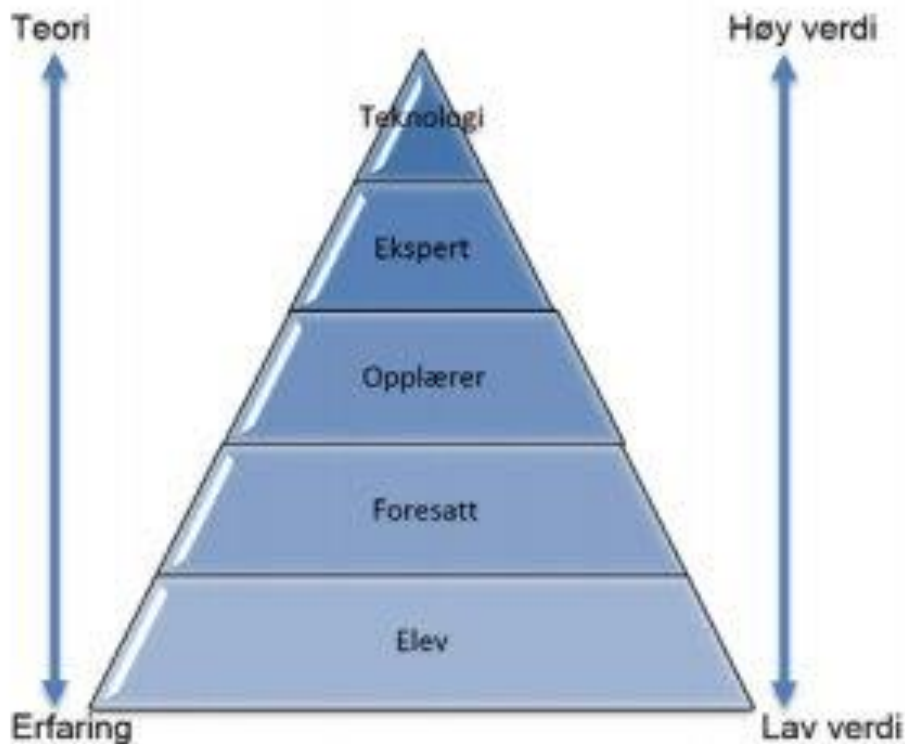
Det vil her gjøres rede for prosessene som påvirker det tverretatlige samarbeid og fordelingen av makt mellom interessentene. Dette vil deretter lede til hvordan kvaliteten på det spesialpedagogiske tilbudet påvirkes av prosessene.

Tveitnes (2018) viser til et sakkyndig hierarki. Den viser de ulike interessentenes makt i utforming av et sakkyndig dokument. Et slikt dokument (Sakkyndig vurdering) - er et verktøy som åpner opp for tildeling av økonomiske ressurser. En interessentgruppe har for det første makt i den grad den har noe de andre interessentene er interessert i. (Busch et al 2002: 26)

Hun deler inn interessentene som “Teknologi” (Dette betyr av test og kartleggingsteknologi som benyttes av PPT. Eksempelvis intelligenstester, evnetester m.m), “Ekspert” (Statped, Barne og ungdomspsykiatri, Habiliteringssenter for unge) “Opplærer” (Lærer, pedagog, barnehageansatt) Foresatt og elev. Pyramiden viser hvem som besitter hvilken makt, og ilegges høyest verdi i utarbeidningen av en sakkyndig vurdering. Høyere teoretisk kunnskap gir høyere verdi. Dette medfører at praktisk erfaring ilegges lavere verdi.

Figur 7: Tveitnes sin actant pyramide i sakkyndighetsarbeid (2018)





Tveitnes sin pyramide viser relasjon mellom interessentene samt mengde med makt/verdi i sakkyndighetsarbeid. PPT sine egne test og kartleggingsverktøy trumfer øverst, og ilegges dermed høyest verdi og validitet. I situasjoner hvor en står overfor tvetydige eller uklare mål kan det være problematisk å vite hva som er den mest hensiktsmessige fremgangsmåten. Det utvikles da etter hvert arbeidsprosedyrer som institusjonaliseres, og blir en fast del av virksomhetens måte å løse problemer på. (Bush et al 2002: 74) slik PPT har over tid innøvd generelle test og kartleggingsverktøy for å kartlegge barns evner og kompetanse. Over tid får slike verktøy en egenverdi, og på bakgrunn av at de tidligere har hatt positiv effekt stilles det etter hvert ikke spørsmål ved om de utgjør en optimal fremgangsmåte. Å velge standardiserte prosedyrer gjøres ut ifra at de representerer aksepterte normer i den aktuelle virksomhet, og beskrives derfor som en normativ rasjonalitet. (Ibid)

“ Det er også verdt å merke seg at blant de 104 sakkyndighetsdokumentene som er knyttet til actant-koden teknologi er det kun identifisert 13 hvor det gjøres oppmerksom på at Teknologiens vurdering ikke kan stå alene, men må ses i lys av andre forhold”.

(Tveitnes 2018:188)

Det viser at de ulike testskjema som benyttes ved utredning av barna tildeles høy validitet. De fremstår som uimotsigbar, og presenterer en sannhet om barnet.

Det er verdt å merke seg at kartleggingsverktøyene tilbys av private aktører, slik som aksjeselskapet “Pedverk A/S” (Pedverket Kompetanse) og “Pearson”. Disse utgjør store aktører på markedet for “kartleggingsverktøyene” og “evnetestene” som brukes mot små barn for å avklare deres “særskilte” og spesialpedagogisk behov:

Figur 8: Skjermdump fra nettsiden til [www.pedverket.no](http://www.pedverket.no) (Pedverket.no, 2020)

Figur 9: Skjermdump fra nettsiden til Pearson Assessment (Pearsonclinical.no; 2020)

De som bruker verktøyene kommer som nestemann i makthierarkiet. Disse omtales som “ekspertene”, altså blant annet Statped og PPT.

“Ekspertenes fortelling er som oftes kort og konsis, det antydes aldri, og det indikeres sjeldent. Ekspertenes fortelling kjennetegnes imidlertid av at det konkluderes, og det Eksperten konkluderer i forhold til er jevnt over elevens diagnose”. (Tveitnes 2018:190)

De som arbeider tettest på barna, “Opplærer” (lærer, pedagog) konkluderer aldri men beskriver elevens styrker og svakheter. I følge Tveitnes er ca 40% av informasjonen om eleven beskrivelser av styrker og ressurser og 60% er beskrivelser av vansker og problemer. “Opplærer” sin makt ligger under PPT og Statped. Nederst på stigen er eleven selv. Denne konklusjonen om at barnets stemme ilegges lite vekt, er i tråd med både rapporten fra barneombudet og Nordahl utvalgets slutninger.

Også i . I St. Meld 16 (2006-2007) “Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO” vises det til tverretatlige utfordringer:

“Utfordringene består i at fagpersoner har for lite kunnskap om hverandre. Det kan være domenekonflikter, maktubalanse, ulik problemforståelse, uklar rolle- og ansvarsfordeling og manglende samarbeidskompetanse”. (St.Meld 16 (2006-2007):34)

Ulik målstruktur blant prinsipal og agent vil alltid danne et grunnlag for at eksempelvis agent jobber i det skjulte mot egne mål. En leder/prinsipal kan ha et annet mål enn medarbeideren/agenten, eksempelvis der hvor lederen vektlegger økonomiske mål, hvor medarbeideren har større vekt på tilbudets kvalitet. Det vil også være tilfeller hvor interessenter har samme mål om å skape gode tjenester og kvalitet på tjenestene, men de har ulik oppfatning av *hva* dette er, og hva behovet er. (Bush et al 2002: 68)

Barneombudet viser til hvordan tverretatlig samarbeid og medvirkning blant foreldre og barn trekkes frem som en av de krystallklare utfordringene:

“I flere av sakene har vi sett at skolen fikk tilbud om bistand fra eksterne fagmiljøer som blant annet fra Statped, Habiliteringstjenesten eller BUP, men at de ikke tok imot tilbudet. Vi har sett eksempler på at når elever skal starte på ny skole, vil ikke den nye skolen ta imot kunnskap om eleven fra den tidligere skolen eller barnehagen”. (Barneombudet 2017:59)

Resultatet blir at dette førte til lang tid til nye tiltak kom på plass som fungerte, og i flere av sakene ble barnet fysisk og/eller psykisk syk som kunne få så alvorlige konsekvenser at det medførte komplikasjoner og stopp i videre utvikling. (Ibid)

En konsekvens av utfordringene knyttet til samarbeid mellom interessentene, er dermed at det spesialpedagogiske tilbudet svekkes. Stemmen til barna, brukerne av spesialpedagogisk tilbud, blir ikke hørt. Tveitnes (2018) beskriver en “samlebånds” behandling av barna via prosessene som ligger til grunn for utarbeidingen av de sakkyndige vurderingene. Dermed oppnår ikke tjenesten hverken dens visjoner eller formål.

Utfallet av dette vil dermed være å sette til verks en endringsprosess, med mål om å skape bedre resultater.

“Det er ikke rett å skille ut barn fra gruppa si for å møte et særlig behov eller løse et problem, og så sende dem tilbake igjen. Barn er sårbare, og de har med en slik hendelse blitt litt annerledes. De voksne må like barn som strever. Det må skapes rom for å være annerledes, kjenne og akseptere den enkelte eleven uten å lage styr av noen som er litt annerledes. Atferd oppstår ikke av ingenting, men er uttrykk for noe. En må lære noe om hva som ligger bak atferden for å kunne tilrettelegge for trivsel på riktig måte” (Ekspertutvalget i Trondheim Kommunes Strategidokument “Stein,saks,papir” 2018:22)

### 5.5.2 Diagnosens rolle, en ny dominerende interessent i det spesialpedagogiske feltet?

Under innledninga i denne oppgaven siteres Edvin M. Eriksen, som lurte på hvor helseperspektivet befinner seg i Nordahlsrapporten, i sin kronikk i utdanningsnytt 30.04.2018. Han etterspør ivaretagelsen av utredningslinja mellom PP-tjeneste, fastlege og regional psykiatritjeneste. Dette er et valid spørsmål og tar opp et relevant tema, den tette knytningen mellom det spesialpedagogiske tilbud og psykiatrisk og somatisk helsehjelp.

PP tjenestens eksistens har en lang forhistorie, som vist til i innledninga i denna oppgaven, hvor bakgrunn for sektoren oppsummeres. PPT sin funksjon har eksistert i godt over 70 år, med tett relasjon til psykiatrisk og somatiske barns historie. Segregering av barn ut i fra kognitive ferdigheter eller andre somatiske handicap (hørsel, syn m.m) hadde eksistert frem til midten av 60 tallet, hvor kritiske røster endelig kom frem i det eksisterende systemet. FN konvensjonen la føringer for at alle barn hadde rett til å delta i det kulturelle og sosiale liv samt rett til utdanning. Kombinert med borgerlig kampvilje fra spesielt foreldre og journalister under bevegelsen “Rettferdighet for de handikappede” sørget de for en gjennomslagskraft mot segregeringen av barn ut ifra psykiske og fysiske egenskaper og ferdigheter. Dette

paradigmeskiftet medførte økt trykk og behov for PP-tjenesten, i å bistå hver enkelt kommunes kompetanseøkning for å imøtekomme disse elevenes spesialpedagogiske behov når de skulle innlemmes i ordinær grunnskole. (Tveitnes, 2018:67-80 ) På slutten av 1960 tallet var dermed alle kommuner pålagt å ha en PP-tjeneste. For at et spesialpedagogisk tilbud skulle bli gitt var det likevel avhengig av en sakkyndig vurdering/utredning fra PPT. Tilbudet ble etterhvert ekspandert slik at det også innebar både yngre og eldre utenfor ordinær skolepliktig alder. Slikt sett ble også PPT sin rolle overfor barnehagen av viktighet.

For å tilse at alle elever fikk opplæring i ordinære klasser ved den skolen de geografisk sognet til og samtidig var sikret et spesialpedagogisk tilbud vedtok stortinget i 1991 at alle statlige kompetansesenter ble landsdekkende slik at de kunne tilby råd og veiledning til PPT ved behov. De gamle spesialskole diagnosene ble førende for hva kompetansesentrene skulle fokusere på. Dermed åpnet dette opp for at elever kunne differensieres i forhold til diagnose klassifikasjonssystemet. (Ibid) Forankringen mellom PPT, barne- psykiatri og somatikk er dermed dypt sammenflettet.

Det historiske bakteppet kan slik forklare sammenflettingen av spesialpedagogisk behov, sakkyndige vurderinger og diagnostisering. Hvor grensen mellom pedagogikken starter og slutter i forhold til psykiatrien fremstår dermed nesten litt uklart.

“Når Ekspertens fortelling gis plass i sakkyndighets dokumentet så blir det tydelig at for Eksperten så er ikke barnet/ungdommen en elev som skal lære men en pasient som skal behandles”. (Tveitnes, 2018: 192)

Tveitnes beskriver hvordan PPT ansatte ansvarlig for utredning via sakkyndige vurderinger, (Omtalt som “Ekspertes”) i sine vurderinger bruker et språk som mimikerer og etteraper det man bruker innenfor psykiatrien og somatikken.

En interessant vinkling er dermed hvordan helse og omsorg utgjør en faktor og aktør i arbeidet med og rundt barn med spesialpedagogiske behov. Strategier som “tidlig innsats” har sørget for at ansatte både i barnehage, PPT og Statped vil ha et mål om å tilse at barn får hjelp så snart som mulig. PPT utfører mye av kartleggingen selv. Samtidig som et noe imiterende forhold til diagnosebegrep trer over i en somatisk del av systemet. Jeg ønsker derfor å trekke en parallell til et høyaktuelt tema diskutert innenfor pediatrien:

“ Vi lever i en diagnoseorientert tid hvor det finnes medisinske merkelapper for flere og flere typer atferd og plager. Diagnoser hos barn kan virke mot sin hensikt og bidrar til sykeliggjøring

av normal variasjon, eller som blikk-avledere for alvorlig omsorgssvikt. Allmenntidning som fag har i mange år vært opptatt av normalitetsbegrepet, og grenseoppgangen mellom sykeliggjøring av normal variasjon og nytten ved å finne de som har økt risiko for sykdom. Kan fastlegen spille en større rolle når det gjelder å vokte normaliteten hos barn”? (Prytz Mjølstad, 2019)

Dette spørsmålet stiller Bente Prytz Mjølstad, spesialist og førsteamanuensis i allmenntidning ved NTNU, i sin omtalte på Litteraturhuset.no sine hjemmesider 2019 i forbindelse med sitt foredrag “Fastlegen som vokter av normalitet hos barn”

En interessant vinkling er dermed om økt henvisning til PPT, økt antall sakkyndige vurderinger med innhold av “diagnoselignende begrep” og økt bruk av spesialpedagogisk hjelp kan sees i kontekst med Prytz Mjølstad sine utsagn.

Er vår “diagnoseorienterte tid” et resultat av individuelle, eller systematiske årsaker?

Meld. St. 6 (2019–2020) “Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO” presenterer et tiltak for å styrke arbeidet med det spesialpedagogiske tilbudet via å åpne opp for at PPT kan henvisse direkte til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU) Kravet til sakkyndig vurdering fra PPT vil bli vurdert endret slik at foreldre og barnehage/skole kan gjøre vedtak i samråd med hverandre, om saken er godt nok opplyst for å fatte et forsvarlig vedtak. Det vil dermed være interessant å følge med ytterligere i utvikling av denne prosessen. Vil vi se en gjentakelse av historien, hvor det som skjedde etter “Kunnskapsløftet” med en enorm økning av henvisninger til PPT for å få sakkyndige vurderinger, utspille seg overfor BUP og HABU ?

Med en slik reformendring kan det være risiko for at det oppstår et skifte i hvem som har beslutningsmyndighet. Vil den nye dominerende interessenten med makt til å utløse økonomiske ressurser for å tilby et spesialpedagogisk tilbud, nå risikere å være de som besitter midler og verktøy til å utarbeide en diagnose?

### 5.5.3 Samproduksjon; et verktøy i kampen om å være en del av fellesskapet.

Ett av dokumentene som jeg har dratt frem i denne siste tidsepoken; “Tett på og deltagende” (2016-2020) er barneombudets fagrapport “uten mål og mening” fra 2017. Det unike med dette dokumentet er at det er utarbeidet sammen med brukere av det spesialpedagogiske tilbudet. I

motsetning til “Nordahlsrapporten” (som også er inkludert i denne tidsepoken) - der består utelukkende av eksperter med ulik fagprofesjon. Et annet strategidokument jeg har valgt å inkludere for å forsterke eksemplifiseringen av denne måten å samprodusere tilbudet på, er strategidokumentet “stein saks papir” fra Trondheim kommune.

Samproduksjon kan ifølge Bovaird (2007) foregå på ulike nivå og plan innenfor offentlig administrasjon. Det kan foregå gjennom planlegging, design, iverksettelse, ledelse, levering av tjenester og ytelser, evaluering og tilbakemelding. Innenfor forskning er brukerpåvirkning og samproduksjon blitt en mer vanlig og akseptert måte å jobbe på. Forskningen kan være blant annet en del av rapporter og analyser som brukes for å kartlegge offentlige tjenester. Eksempler på dette er dermed barneombudets fagrapport “sakkyndig uten mål og mening” (2017) så vel som Trondheim kommune sine strategiske målbilder for å bygge sterkere barnefelleskap, “Stein saks papir” (2018)

“ Barneombudets arbeid med denne rapporten er et bidrag til myndighetene, blant annet fra barn selv, om hva de kan gjøre for å bedre situasjonen til elever som har behov for spesialundervisning”. (Barneombudet 2017:11)

Bovaird (2007) viser til at samproduksjon kan brukes der det er et behov for å revurdere de ulike tjenestetilbudene som en prosess, hvor de ulike aktørene er i posisjon til å forhandle frem ulike regler, normer og rammeverk, i motsetning til å ta de satte “spillereglene” for gitt.

“Gjennom en årrekke har kommunen bidratt til at innbyggere i Trondheim har fått forventninger om at det offentlige tar styring og overtar ansvar. Men vi må ikke glemme at barn og unges familie, nettverk og lokalmiljø er vel så viktige faktorer. Vi har kanskje i for stor grad ment at kommunalt ansatte alene kan vite hva barn og unge trenger. Barn og unge er for viktige til at Trondheim kommune skal ha monopol på løsningene. Det vil vi forandre, og denne strategien er et skritt i den retning”. (Trondheim Kommune, 2018:2)

Trondheim Kommune søkte etter innbyggere for å danne et ekspertutvalg. Rundt tretti personer i alderen 13 - 86 år søkte. Gjennom tekst, workshops og fortellinger har de delt erfaringer, kunnskap og meninger om hva som er viktig for å fremme gode oppvekstvilkår. Barneombudets fagrapport gjennomførte det de omtaler som ekspertmøter med 25 elever i alderen 9 til 17 år. Ekspertene kommer fra sju forskjellige fylker, og har ulike utfordringer knyttet til læring. Barneombudet har også samarbeidet med

foresatte og organisasjoner som representerer elever med ulike funksjonsnedsettelse. Det kan fremstå som at kritikken rettet mot “systemets” svikt i å anerkjenne barnets stemme, har blitt tatt til etterretning. Endringsprosessen består blant annet av å la barnas rolle bli mer fremtredende allerede i utarbeidinga av nye styringsprinsipper.

Meld. St. 6 (2019–2020) legger føringer for at foreldre og barn skal få langt større påvirkning i sin egen sak når det gjelder tilrettelegging for et spesialpedagogisk tilbud. Det er flere eksempler på dette, men to av de mest fremtredende er som nevnt under empirien; blant annet muligheten til å omgå kravet om en sakkyndig vurdering utarbeidet av PPT for å få spesialpedagogisk hjelp. Det andre er muligheten regjeringen gir kommuner til å åpne opp for flytende skolestart.

Dette er inngripende endringer i styringsprinsipper som setter friere tøyler for inkludering samt påvirkning av tilbudet, - til brukerne av spesialpedagogisk tilbud. Barna med særskilte behov, og deres foreldre.

## 5.6 Oppsummering av analysen

Innledningsvis i denne oppgaven ble det presentert et forskningsspørsmål: *“Hvordan har ulike styringsprinsipper påvirket dagens spesialpedagogiske tilbud til små barn?”* Gjennom analysen har oppgaven tatt for seg en tidsakse fordelt på fire epoker. Epokene har fortolket ti ulike stortingsdokumenter rådende innenfor oppvekst og utdanningssektoren, fordelt på 26 år. Tidsaksen viser at ulike reformer som NPM, med strategiverktøy som fokuserer på effektivitet, mål og resultatstyring, har medført økt kunnskaps- og effektivitetspress hos små barn. Presset inkluderer også utøverne i systemet som skal tilby denne tjenesten, da forventningen til tjenesten de skal levere har økt, i tråd med at ressursene innstrammes. Et utilsiktet utfall av dette ser ut til å være en økning av antall barn som henvises til PPT for å gjennomgå sakkyndige vurderinger. De sakkyndige vurderingene bærer preg av diagnoselignende uttalelser, og barna står i risiko for å bli mer ekskludert fra fellesskapet fremfor inkludert. Kunnskapsgapet mellom barn er dermed også i risiko for å øke. Barn og deres foresatte opplever ikke å råde over egen situasjon, de er fanget i et system bestående av mange ulike interessenter der selv er presset, hvor ingen sitter med et klart overordnet ansvar for å ivareta barnets rett til å motta et spesialpedagogisk tilbud, da ansvaret er fragmentert mellom de ulike aktørene. Makten skiftes mellom de statlige og kommunale interessentene ut ifra hvilke styringsprinsipper som er gjeldende for hver reform gjenspeilet i de ulike epokene. Via NPM reformen som etableres på midten av 90-tallet desentraliseres makt til PPT og



kommunene. Barnehagesektoren underlegges kunnskapsdepartementet framfor barne- og familiedepartementet (Sosialdepartementet) Dette illustrerer at barnehagebarn nå er barn i en kunnskapsbasert institusjon, som gjerne kan drives av private eiere. Via Post NPM som begynner å få fotfestet utover de kommende tiårene på 2000-tallet, flyttes fokus over til et mer holistisk styringsprinsipp, hvor samarbeid mellom ulike etater og interesser skal forsterkes. Fokus skal ikke lenger være like mål- og resultatdrevet. Lek og inkludering vies større oppmerksomhet.

I nyere tid ser vi hvordan fagdiskurs har rommet opprør og kritikk av tidligere reformer, spesielt NPM reformen. Den siste og nåværende tidsepoken fra 2016 og frem til dags dato viser ønsket om å styrke tverrsektorielt samarbeid, mellom helse, psykiatri og pedagogikk. Ett av de mest institusjonaliserte verktøyene, sakkyndige vurderinger, vies mindre makt.

Analysen har vist hvordan ulike reformer overlapper hverandre, med nye visjoner, verdier og strategier. Til tross for at strategiene for hver epoke endres, er det likevel enkelte styringsprinsipper som er så implementert, at resultatet ender i en prosess hvor det blir tilnærmet umulig å gjennomføre nye satsingsområder sektoren har satt. (“wicked problems”) Det oppstår konflikt mellom nye målbilder og de styringsverktøy som allerede er implementert. Konsepter som likeverd og inkludering innenfor det spesialpedagogiske feltet “stanger hode” med en privatisert og konkurranseutsatt kunnskapssektor.

De nye satsingsområdene for fremtiden ser ut til å bli mer fokusert på samproduksjon, hvor barn med særskilte behov og deres foreldre skal få større rolle også i oppgaven av å utarbeide nye styringsprinsipper for sektoren, ikke kun delta som brukere i sin egen enkeltsak.

## 6 Avslutning med konklusjon

Oppgaven startet med et ønske om å kartlegge offentlige styringsprinsipper sin innvirkning på det spesialpedagogiske tilbudet til små barn. “Styringsprinsipper” er et omfattende begrep og rommer stort. Det innebærer en forforståelse av ulike reformer slik som NPM og post NPM, og hva som er typiske særtrekk ved dem. Reformarbeid foregår ofte langsomt. Offentlig sektor er stor og tung, og endringer tar tid. For å kartlegge et større helhetsbilde har derfor en tidsakse blitt brukt. Slik har oppgaven forsøkt å favne både tidsperspektivet utviklingen har foregått i, så vel som de tverrsektorielle endringene hver epoke har medført. Via dokumentanalyse har aktuelle stortingsdokumenter blitt identifisert og deretter fortolket.

Dokumentene starter med å springe ut fra den mye omtalte “seksårsreformen” som presenterer prinsippet om enhetsskole og skolestart for seksåringer. Den avløses av “Kunnskapsløftet”, som mer eller mindre er en videreføring av mange av de samme NPM prinsippene først implementert. Kunnskapspresset som har dannet bakteppet for disse reformen bygger på internasjonale sammenligninger i barns kunnskapsnivå, hvor norske skolebarn har kommet dårlig ut. Det viser at fokuset på effektivisering og kunnskapsmåling hos små barn ikke har foregått i et nasjonalt vakuum, det er en del av en større internasjonal trend. Disse to første tidsepokene som i oppgaven kategoriseres som “*Likeverd via mål og resultatsstyring*” (1993-2004) og “*Tidlig innsats i en resultat enhet*” (2003/2004-2007) har dermed begge til felles at de er sterkt preget av NPM bølgen. Dette gjelder både for hvordan skolesystemet nå skal fungere som en “enhetsskole” som gjør det enklere å kartlegge elevers ferdigheter og kunnskap, samt skolene sin “produktivitetseffektivitet”. Så vel som barnehagene som privatiseres og kommersialiseres for å nå målet om å tilby barnehageplass til alle norske småbarn. Diskursen i fagmiljøet omtaler dette som barnehagen og skolens overgang til å bli en effektivisert resultat enhet.

For barn med spesialpedagogisk behov er dette institusjonene som skal ivareta deres tilbud og tilse at det er adekvat, inkluderende og individuelt tilpasset. PP-tjenesten får dermed en massiv økning i antall barn som henvises til en sakkyndig vurdering. En sakkyndig vurdering er basert på en “skjønsmessig vurdering” av barnets ferdigheter og “læringspotensial”. Det er dermed vanskelig å dra et klart skille mellom hva som kan være institusjonelle eller individuelle årsaker, for at en langt høyere andel barn nå henvises til sakkyndig vurdering. De mest komplekse barna

henvises til Statped. Barna som i all hovedsak mottar et spesialpedagogisk tilbud via sakkyndige vurderinger fra PPT, er etnisk norske barn med språkutfordringer. Og likevel; majoriteten av sakkyndige vurderinger bruker et “diagnoselignende” språk. Barn måles basert på ulike “kartleggingsverktøy” som kan kjøpes via private aktører. De som bruker verktøyet er PPT, En institusjon der forøvrig ikke arbeider tett på disse barna i det daglige. Kartleggingsverktøy ilegges høy validitet og makt, sammen med de som har juridisk mandat til å benytte dem.

De som har minst makt i prosessen med utarbeidingen av sakkyndige vurderinger, - er foreldre og barn.

Det er via interessentanalyse oppgaven har forsøkt å kartlegge nyanser mellom de ulike aktørene. Arbeidsfordeling, ansvar, skifte av makt over tid. Det er kartlagt interessekonflikt via prinsippal agent teori, som kommer mer til syne i de to påfølgende tidsepokene “*Lek og læring gjennom helhetlig styring*” (2012-2017) og “*Tett på og deltagende*” (2016-2020) Gode eksempler på dette er hvordan barnehageeiere vurderer helt ulikt enn barnehagestyrere når det gjelder privatisering av barnehagensektoren sin påvirkning på det spesialpedagogiske tilbudet. For barnehagestyrere, som er i langt mer direkte kontakt med barna, er det tydelig at privatisering og kommersialisering av sektoren har medført økt skille mellom barna med spesialpedagogisk tilbud, og andre barn uten dette behovet. Slik oppfattes det ikke for barnehageeierne.

Disse to epokene ser likevel ut til å dreie et skifte bort fra de tidligere styringsprinsipper dominert av NPM reformen, til mer typiske Post NPM trekk, hvor brukerne selv og de som arbeider i førstelinjetjenesten, nå ilegges mer påvirkningskraft og dermed makt. Slik fungerer dermed de to reformene som en form for blandingsstyring, hvor de økonomiske styringsverktøy tidvis ser ut til å være i konflikt med visjoner og verdier i det strategiske målbildet. Eksempelvis slik som privatiseringen av barnehagesektorens uheldige innvirkning på visjonen om inkluderingen har ledet til praktisk ekskludering - av barn med særskilte behov.

Oppgaven kan dermed konkludere med at styringsprinsippene som har dominert reformer fra og med midten av 1990-tallet til og med dags dato har bidratt til et kunnskap og effektivitetspress mot små barn, som igjen har økt risikoen for ekskludering hos barn med spesialpedagogiske behov. Slik sett har tilbudet dermed ikke evnet å bidra til å nå det opprinnelige målbildet; at barn med særskilte behov har fått maksimalt utbytte av læringstilbudet, individuelt tilpasset og likevel inkludert, slik at de kan være deltakere i storsamfunnet rundt seg, basert på likhetsprinsippet.

Oppgaven har også via analysen kartlagt hvordan interessenter som representerer helse og psykiatri nå skal knyttes nærmere prosessen med arbeidet som utøves i det

spesialpedagogiske tilbudet. Slik sett vil helse, somatikk og dermed diagnose risikere å få en forsterket makt i arbeidet med barn med spesialpedagogiske behov. Dette er i tråd med post NPM reformens styringsprinsipp om tverrsektorielle “sømløse” tjenester. Det vil være interessant å følge med for fremtiden om denne reformendringen vil risikere å forsterke ekskluderingen av barna med spesialpedagogisk behov ytterligere, - eller evne å tette gapet.

Både barnehager, skolesystem og det spesialpedagogiske tilbudet har nådd mange av målene som ble satt helt fra starten av tidsepokene som denne oppgaven forholder seg til: barn i dag har en felles læreplan og fellesskole, i tråd med visjonene til Reform 97 og Kunnskapsløftet. Norske barn er sikret rett om barnehageplass, takket være privatiseringen av sektoren som skjedde etter barnehage-loven ble vedtatt og sikret. Andelen barn som gjennomgår sakkyndige vurderinger for å motta spesialpedagogisk hjelp er økt, men det er fortsatt store geografiske forskjeller. Det er dermed usannsynlig at alle barn som har et spesialpedagogisk behov, faktisk mottar hjelp. Med mindre barnehagen selv har evnet å organisere seg slik at hjelpa tilbys uten at barnet er innom PPT systemet. Det er ellers ingen gode forklaringer på hvorfor det skal være så store forskjeller fylker og kommuner imellom som kan forklares via individuelle forhold hos barna. Det er rimelig å peke mot de strukturelle årsakene; systemet er stort og tungrodd. Og slik igjen, de kommuner, barnehager og agenter i førstelinjetjenesten som først er godt kjent med systemet, har derfor også økt risiko for å benytte seg av dette systemet hyppigere, enn der hvor systemet er dårlig organisert og lite brukt. Dermed forsterkes forskjellene ytterligere.

Diskurs i fagmiljøet retter sterk kritikk mot det økonomiske språket mål- og resultatsstyring fører med seg. Det påpekes at det er vanskelig å måle produktivitetseffektivitet blant små barn, når avkastningen høyst sannsynlig ikke kan vurderes før mange år frem i tid. Barn og de i førstelinjetjenesten som arbeider med dem er å omgjort til økonomiske agenter, der har liten rådighet over egen hverdag.

Det kan fremstå som at regjeringen ønsker å være lydhør for denne kritikken. Det kommer til syne via samproduksjon som et verktøy i å bedre kvaliteten på tjenesten. Det er et skifte i fokus fra å måle negative resultat, kunnskap og effektivitetspress, til å fremme individuelle ressurser. Lek og inkludering. Samtidig kan man risikere at regjeringen igjen “taler med to tunger”, og på samme måte som mål og resultatstyring kommer i konflikt med visjoner som likeverd og inkludering, står vi foran en ny epoke hvor det gjennomføres to store reformendringer, som risikerer å stå i konflikt med hverandre: Fokus på samproduksjon, barnets iboende ressurser og naturlig lek kombinert med at sakkyndige vurderinger ikke lenger vil ha

samme verdi for å få gjennomslag for et spesialpedagogisk tilbud, fremmer en inkluderende og åpen tilnærming til barna med spesialpedagogiske behov. Heving av den generelle allmennpedagogiske tilbudet likeså. Dette kan bidra til at barn som under nåværende status sendes til sakkyndig vurdering, aldri trenger å gjennomgå en slik prosess, og heller ikke differansieres ut som et “særskilt barn”. Barnet får sine behov dekt av en høyere allmennpedagogisk standard, og evt. ekstra ressursinnsats kan vedtas på bakgrunn av foreldre og barnehagens anbefalinger.

På den andre siden, så skal nå PPT få mulighet til å henvise direkte til habilitering og barne og ungdomspsykiatrisk tjeneste, uten å gå gjennom en fastlege. Hvordan vil dette slå ut, når det gjelder visjonene om å ivareta inkludering, fremme barnets ressurser, og evne å se barnets kompetanse fremfor begrensninger? Kan dette nye “sømløse” tverrsektorielle samarbeidet medføre nye “wicked problems” for fremtiden?

Om ytterligere statlige institusjoner skal ha sterkere involvering og være en enda større del av småbarns hverdag, er det interessant å se på hvordan det vil slå ut i forhold til familiepolitikken; hvordan vil foreldre og barn oppleve denne utviklinga?

Forslag til videre forskning vil dermed være å følge med denne trenden og kartlegge hvilke opplevelser de som representerer interessentene for blant annet psykiatri, somatikk og helse har. Fastleger, slik som Prytz Mjølstad<sup>11</sup> der beskriver fastlegens rolle som vokter av normalitet hos barn, - kan disse risikere å havne i en ny interessant konflikt hvor det er vanskelig å enes om hva som egentlig er barnas beste?

---

<sup>11</sup> Se kapittel 5.5.2 “Diagnosens roe, en ny interessant i det spesialpedagogiske feltet”?

## Referanser

Bovaird T (2007) *Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services*. University of Birmingham

Busch T., Johnsen E., Klausen K.K., Vanebo J.O. (2011). *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch T., Johnsen E., Klausen K.K., Vanebo J.O. (2007). *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. 2. utgave, 2. opplag. Oslo: Universitetsforlaget

Busch T., Johnsen E., Valstad S.J., Vanebo J.O. (2016). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. 3 Opplag, Oslo: Universitetsforlaget

Busch T., Johnsen E., Vanebo J.O. (2002). *Økonomistyring i det offentlige*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen T og Lægreid P (2007) (2007) *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*. Public Administration Review

Christensen T., Egeberg M., Lægreid P., Aars J. (2014). *Forvaltning og politikk*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Eriksen, E. (2018) *Nordahl-rapporten: Lite nytt om spesialundervisning*. Utdanningsnytt.no. Tilgjengelig fra: <https://www.utdanningsnytt.no/spesialpedagogikk-spesialundervisning/nordahl-rapporten-lite-nytt-om-spesialundervisning/142376> (Hentet 02.02.2020)

*FASTLEGEN SOM VOKTER AV NORMALITET HOS BARN* (2019) Tilgjengelig fra: <https://litteraturhusetitrondheim.no/arrangement/fastlegen-som-vokter-av-normalitet-hos-barn/> (Hentet: 20.02.2020)

Gotvassli K.A og Berit Irene Vannebo B.I (2016) *Strategisk ledelse i barnehagen* Steinkjer: Cappellen Damm Akademisk.

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Haug, P (2017) *Seksårsreformen 20 år etter: – Gi seksåringene førskolen tilbake*. Barnehage.no Tilgjengelig fra: <https://www.barnehage.no/artikler/seksarsreformen-20-ar-etter-gi-seksaringene-forskolen-tilbake/427214> (Hentet 02.02.2020)

Heywood A. (2007). *Politics*. 3.utgave. New York: Palgrave Macmillan Press.

Holte, P.O (2011) *Mellom gulrot og pisk: NPM i norsk skole*. Stat & Styring 01 / 2011 (Volum 21) Tilgjengelig fra: <https://www.idunn.no/stat/2011/01/art14> (Hentet 02.02.2020)

Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2 utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jacobsen D.I (2016) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3 utgave. Latvia; Livonia Print Sia

Jensen, B (2015) *Å måle mennesker*. Dagbladet.no Tilgjengelig fra: <https://www.dagbladet.no/kultur/aring-maringle-mennesker/60184372> (Hentet 02.02.2020)

Johannessen A, Tufte P.A, Christoffersen L (2010) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4 utgave. Oslo: Abstrakt forlag AS

Johnsen Å. (2014) *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.

Lindboe, A. (2017) *Barneombudets fagrapport 2017 UTEN MÅL OG MENING*. Barneombudet. Tilgjengelig fra: <https://barneombudet.no/for-voksne/vare-publikasjoner/uten-mal-og-mening/> (Hentet ut 02.02.2020)

Lov om barnehager (2005) *Lov om barnehager (barnehageloven)* Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64> (Hentet 02.02.2020)

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) (1998) *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)* Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61> (Hentet ut 02.02.2020)

Melby-Lervåg og Bø Wie (2018) *Glemte dere forskningen, Nordahl?* Morgenbladet.no Tilgjengelig fra: <https://morgenbladet.no/ideer/2018/04/glemte-dere-forskningen-nordahl> (Hentet 20.02.2020)

Meld. St. 6 (2019–2020) (2019) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/> (Hentet ut 02.02.2020)

Meld. St. 19 (2015–2016) (2016) *Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20152016/id2479078/> (Hentet ut: 02.02.2020)

Meld. St. 21 (2016–2017) (2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20162017/id2544344/> (Hentet ut 02.02.2020)

Meld. St. 24 (2012–2013) (2013) *Framtidens barnehage*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-24-20122013/id720200/> (Hentet ut 02.02.2020)

Moderniseringsdepartementet (2005) *Bedre statlig styring. Styring og styringsreformer i offentlig virksomhet*. Oslo; Moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/mod/rap/2005/0013/ddd/pdfv/260370-styring\\_og\\_styringsreformer\\_i\\_offentlig\\_virksomhet.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/mod/rap/2005/0013/ddd/pdfv/260370-styring_og_styringsreformer_i_offentlig_virksomhet.pdf) (Hentet ut 02.02.2020)

Nereid (2018) *Stein, saks, papir. En strategi for å bygge sterkere Barnefelleskap*. (Strategidokument for Trondheim kommune) Trondheim. Tilgjengelig fra: <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/02-skoler/skoler-p-a/stavset-skole/stein-saks-papir-strategidokument.pdf> (Hentet 02.02.2020)

Nordahl T, Persson B.B, Dyssegaard C, Hennestad B.W, Wang, M.V, Martinsen J, Kragset E.V, Paulsrud P, Johnsen T. (2019) *INKLUDERENDE FELLESSKAP FOR BARN OG UNGE, Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging* Bergen: Fagbokforlaget. Tilgjengelig fra: <https://nettsteder.regjeringen.no/inkludering-barn-unge/files/2018/04/INKLUDERENDE-FELLESSKAP-FOR-BARN-OG-UNGE-til-publisering-04.04.18.pdf> (Hentet 02.02.2020)

Nyeng, F. (2010). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt Forlag

Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) (2003) *Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)* Oslo: Barne- og familiedepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-76-2002-2003-/id126909/> (Hentet ut 02.02.2020)

Pearsonclinical.no (2020) *PEARSON CLINICAL & TALENT ASSESSMENT* Tilgjengelig fra: <https://www.pearsonclinical.no/> (Hentet ut 22.05.2020)

Pedverket.no (2020) *Pedverket Kompetanse er et ressurscenter som kan bistå familie, barnehage, skole og PPT*. Tilgjengelig fra: <https://pedverket.no/> Hentet ut 22.05.2020

Regjeringen (2020) *Ansvarsområder og oppgaver i Kunnskapsdepartementet* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/ansvarsomraader/id611/> (Hentet 02.02.2020)

Regjeringen (2015) *NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd — Produktivitetskomisjonens første rapport* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/?ch=1> (Hentet 02.02.2020)



Regjeringen (2020) *Utdanningsdirektoratet*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/etater-og-virksomheter/underliggende-etater/utdanningsdirektoratet/id426533/> (Hentet 02.02.2020)

Rittel, H.W.J og Webber M.M (1973) *Dilemmas in a General Theory of Planning* Amsterdam; Elsevier Scientific Publishing Company. Tilgjengelig fra: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/BF01405730.pdf> (Hentet ut 02.02.2020)

Sorkmo, J (2010) *STATPED Siste epoke i mer enn 100 års statlig spesialpedagogikk En faktaframstilling*.Gjøvik; Utdanningsdirektoratet. Tilgjengelig fra: [https://www.statped.no/globalassets/om-statped/statpeds\\_historie/stateds-historie.pdf](https://www.statped.no/globalassets/om-statped/statpeds_historie/stateds-historie.pdf) (Hentet ut 02.02.2020)

Stamsø, M A (red.) (2014) *Velferdsstaten i endring. Norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*. 2 utgave. Oslo: Gyldendal Alademisk.

Statped, Statlig spesialpedagogisk tjeneste (2020) *Kva er statped?* Tilgjengelig fra: <https://www.statped.no/om-statped/mer-om-statped/> (Hentet ut 02.02.2020)

St.meld nr 16 2006-2007 (2007) *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring* Oslo: Kunnskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-16-2006-2007-/id441395/> (Hentet ut 02.02.2020)

St.meld. nr. 23 (1997-98) (1998) *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov* Oslo: Kirke, utdanning og forskningsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-23-1997-98-/id430480/> (Hentet ut 02.02.2020)

St.meld. nr. 29 (1994-95) (1995) *“Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan”* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-29-1994-95/id464078/> (Hentet ut 02.02.2020)

St.meld.nr 30 (2003-04) (2004) *Kultur for læring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/> (Hentet ut 02.02.2020)

Snl.no (2018) *Prinsipp* Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/prinsipp> (Hentet ut 02.02.2020)

Stugu, S (2013) *Privatisering av barnehager - Oslo Lønner det seg?* Oslo: De Facto, Kunnskapssenter for fagorganiserte. Tilgjengelig fra: <https://www2.utdanningsforbundet.no/upload/Unders%C3%B8kelser/Rapport%20Oslo%20Endelig%20130814.pdf> (Hentet ut 02.02.2020)

Tveitnes M.S (2018) Hasund, I.K. (2003) *Sakkyndighet med mål og mening: En analyse av sakkyndighetens institusjonaliserte kjennetegn; et grunnlag for refleksjon og endring*. Doctoral thesis. Universitetet i Stavanger. Tilgjengelig fra: <https://uis.brage.unit.no/uis-xmloi/handle/11250/2499868> (Hentet 02.02.2020)

Utdanningsdirektoratet (2017) *Veilederen Spesialpedagogisk hjelp*. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialpedagogisk-hjelp/Spesialpedagogisk-hjelp/> (Hentet 02.02.2020)

Utdanningsdirektoratet (2018) *Tall og analyse av barnehager 2018* Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/tall-og-analyse-av-barnehager-2018/barn-i-barnehagen/> (Hentet ut 02.02.2020)

Wendelborg, C, Caspersen J, Kittelsaa, M.A, Svendsen,S, Haugset A.S, Kongsvik, T og Reiling, R.B (2015) *Barnehagetilbudet til barn med særlige behov. Undersøkelse av tilbudet til barn med særlige behov under opplæringspliktig alder*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning. Tilgjengelig fra: [https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/barnehagetilbudet\\_til\\_barn\\_med\\_sarlige\\_behov.pdf](https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/barnehagetilbudet_til_barn_med_sarlige_behov.pdf) (Hentet ut: 02.02.2020)

Winter C.S, Nielsen L.V (2015) *Implementering av politik*. Litauen; Clemenstrykkeriet.

# Vedlegg

## Søkematrise :

Database	Avgrensninger	Emne Søkeord	Treff	Funn	Tittelnavn
Regjeringen.no	Stortings meldinger  Kunnskaps departementet  Utdanning.		52	12	Meld. St. 6 (2019–2020) Meld. St. 28 (2015–2016) Meld. St. 21 (2016–2017) Meld. St. 19 (2015–2016) Meld. St. 20 (2012–2013) Meld. St. 18 (2012–2013) St.meld. nr. 16 (2006-2007) St.meld. nr. 030 (2003-2004) St.meld. nr. 42 (1997-98) St.meld. nr. 23 (1997-98) St.meld. nr. 29 (1994-95)
Regjeringen.no	Kunnskaps departementet  Utdanning	Spesial pedagogikk	42	5	Meld. St. 6 (2019–2020) - Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO  St.meld. nr. 23 (1997-98) - Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov  Meld. St. 19 (2015–2016) - Tid for lek og læring  St.meld. nr. 030 (2003-2004) - Kultur for læring  St.meld. nr. 16 (2006-2007) - ... og ingen sto igjen Tidlig innsats for livslang læring

**Vedlegg 2: Matrise over utvalgte dokumenter:**

<b>Tilhører strategi i tidsakse:</b>	<b>Tittelnavn:</b>	<b>Dokument</b>	<b>Kilde</b>
Epoke 1: Likeverd via mål og resultatstyring	“Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan”	St.meld. nr. 29 1994-95	Kunnskaps departementet
Epoke 1: Likeverd via mål og resultatstyring	“Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov”	St.meld. nr. 23 1997-98	Kunnskaps departementet
Epoke 1: Likeverd via mål og resultatstyring	Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)	Ot.prp. nr. 76 2002-2003	Kunnskaps departementet
Epoke 2: Tidlig Innsats i en resultatenheter	“Kultur for læring”	St.meld. nr. 030 2003-2004	Kunnskaps departementet
Epoke 2: Tidlig Innsats i en resultatenheter	“... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring”.	St.meld. nr. 16 2006-2007	Kunnskaps departementet
Epoke 3: Lek og læring gjennom helhetlig styring	“Framtidens barnehage”	Meld. St. 24 (2012–2013)	Kunnskaps departementet
Epoke 3: Lek og læring gjennom helhetlig styring	“Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen”	Meld. St. 19 2015–2016	Kunnskaps departementet
Epoke 3: Lek og læring gjennom helhetlig styring	“Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen”	Meld. St. 21 2016–2017	Kunnskaps departementet
Epoke 4: Tett på og deltagende	“Inkluderende fellesskap for barn og unge”	Stortings Rapport 2018	Kunnskaps departementet
Epoke 4: Tett på og deltagende	“Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO”	Meld. St. 6 2019–2020	Kunnskaps departementet



