

Sogn regionråd

System for
styrka læring

Barnehage- og skuleutvikling i Sogn regionråd 2013 - 2021

Forprosjekt om felles pedagogisk- psykologisk teneste i Sogn

Endeleg rapport 29.01.2014



Claus Røynesdal
Sogndal, 29.01.2014
Prosjektleder

Innhald

1. Bakgrunn og utfordringar	3
2. Prosjektorganisering.....	5
3. Rollebeskriving	7
4. Gjennomføring og milepælar	8
5. Spesialundervisning – Den gordiske knuten	9
6. Funn og tilbakemeldingar frå praksisfeltet.....	11
7. Konklusjon	17
Vedlegg 1 Målet for barnehage, skule og pp-tenesta: Lærande organisasjon.....	20
Uprenta vedlegg: møtoreferat og presentasjonar på fagsamlingane.	

1. Bakgrunn og utfordringar

I Sogn og Fjordane har vi lenge hatt ein tradisjon for tett samarbeid, samvirke og delingskultur. Dei fire regionane står sterkt som skule- og barnehagefaglege utviklingsaktørar, i tett samarbeid med Høgskulen i Sogn og Fjordane, Fylkesmannen, Utdanningsforbundet i Sogn og Fjordane, KS og Sogn og Fjordane fylkeskommune. Denne arbeidsmåten bidreg sterkt til å forklare dei gode resultatane vi har. Gjennom samarbeid har vi gjort kvarandre sterkare ved å dele, skape og bruke ny kunnskap.

Dei 428 kommunane i Noreg finn saman i 69 regionråd. Når vi samanliknar desse regionråda, ser vi eit høgt ambisjonsnivå på skule- og barnehageutvikling i Sogn. Kommunane i Sogn har hatt ei sterk satsing frå 2006 gjennom prosjektet ”Sats på skulen – snu Sogn”, med delprosjekta ”Sats på barnehagen – snu Sogn” og ”Sats på entreprenørskap – snu Sogn”. Vi har vore i forkant når det gjeld leiarutdanning for rektorar og skuleleiarar, vi var i forkant med leiarutdanning av styrarar og pedagogiske leiarar, og vi er i forkant i utvikling av regionale fagnettverk som verktøy for kvalitetsutvikling av barnehagesektoren. Utvikling av desse tiltaka har skjedd i eit tett samarbeid med aktørane i fylket, i tillegg til NAV Arbeidslivssenter Sogn og Fjordane, Ungt Entreprenørskap og Statped Vest.¹

Dette er bakteppet for at dei åtte kommunane vedtok, gjennom handsaming i kommunestyra i juni 2012, at vi skal samarbeide permanent om barnehage- og skuleutvikling gjennom programmet ”System for styrka læring”. Dette programmet har tre hovudmål:

1. Styrka tilpassa opplæring
2. Auka læringsutbytte for alle
3. Redusert bruk av spesialundervisning

Situasjonen i dag – og framtidige utfordringar

Forprosjekt om felles pedagogisk-psykologisk teneste i Sogn er knytt til det faktum at vi har ein brokete organisasjonsform for pp-tenesta i regionen – og at vi brukar meir ressursar på spesialundervisning enn fylket og snittet for landet elles. § 5-6 i Opplæringslova stiller krav om at kvar kommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Denne tenesta kan organiserast i samarbeid med andre kommunar. Dei 26 kommunane i fylket har heile 11 ulike pp-tenester.

I Sogn har vi fem ulike organisatoriske løysingar: Kommunane Leikanger, Sogndal og Vik kjøper tenester frå Sogn og Fjordane fylkeskommune (Sogndalsregionen PPT). Luster kommune driv eigen pp-teneste. Aurland kjøper tenester frå Voss kommune, medan Balestrand samarbeidar med kommunane i Ytre Sogn. Årdal kommune har eigen ppt, som Lærdal kommune kjøper tenester frå. Desse organisatoriske formene har vakse fram over tid. Dersom ein skulle ha starta med ”blanke ark”, er det lite truleg at kommunane samla sett hadde vald ein så kompleks modell.

Årsverksinnsatsen i pp-tenesta med 12,25 årsverk er fordelt slik:

- PPT Indre Sogn: Årdal og Lærdal har 3,5 årsverk
- Aurland kjøper 1 årsverk frå Voss
- Luster har 2 årsverk

¹ Fornyings- og omstillingsmidlar frå Fylkesmannen og Sogn og Fjordane fylkeskommune finansierte stillinga som prosjektleiar frå 2007 – 2012, medan KS bidrog med ca 4 mill. kr i OU-midlar til dei fire kulla med leiarutdanning. Kommunane har brukt totalt tilsvarande ressursar i eigeninnsats i prosjektet. Satsinga hadde aldri vore mogleg å gjennomføre utan samarbeid og økonomisk støtte frå fylkesmann/ fylkeskommune, og faglig støtte og innsats frå dei andre aktørane.

- Vik kjøper 1 årsverk frå Sogndalsregionen PPT
- Leikanger kjøper tilsvarende 0,75 årsverk frå Sogndalsregionen PPT
- Sogndal kjøper 2 årsverk frå Sogndalsregionen PPT
- Balestrand har 1 årsverk i samarbeid med Ytre Sogn

Kommunane har altså 12,25 årsverk knytt til den kommunale pp-tenesta. Utfordringa derimot er dei om lag 80 millionane som blir brukt på spesialundervisning i regionen kvar år, noko som utgjer om lag 114 årsverk.² Sunt ”bondevett” vil jo tilseie at det vil vere lurt å bruke meir noko meir ressursar på systematisk og systemretta arbeid i regi av pp-tenesta og spesialpedagogar i forkant, og bruke mykje mindre på spesialundervisning i skulane. Det er dette som er snuoperasjonen. Denne saka handlar ikkje om pluss eller minus ved tal årsverk i pp-tenesta, men korleis denne tenesta skal fungere best mogleg, og korleis kommunane som eigarar skal styre og utvikle tenesta betre og meir effektivt enn i dag.

I dei komande åra vil vi ha eit aukande behov for å rekruttere spesialistkompetanse til pp-tenesta samla sett i regionen. For å få ned omfanget i bruk av spesialundervisning, treng vi truleg meir spesialpedagogisk kompetanse, både i pp-tenesta, barnehagane og skulane. Den nyaste forskinga syner at bruken av midlar ikkje alltid gir ønskt effekt. Vi har også dobbel så høg kostnad per 1000 innbyggjarar som einskilte urbane stork.³ Mange faktorar forklarar dette. Utfordringa er å finne betre løysingar.

På landsplan har omfanget av spesialundervisning auka frå 5,9% i skuleåret 2006 – 2007 til 8,2% i skuleåret 2010 – 2011. Det er fleire grunnar til denne auken, noko vi kjem attende til seinare i rapporten. For kommunane i Sogn ligg snittet i skuleåret 2010 – 2011 på 12,9%. Vi ligg med andre ord godt over landssnittet, og vi trekk fylkessnittet opp. Når det er sagt, er det også grunn til å peike på dei gode skulefaglege resultata vi har i regionen. Snitt grunnskulepoeng er 40 for landet, fylket har 41, medan kommunane i Sogn regionråd har 42 grunnskulepoeng i snitt. Også her trekk vi fylket opp, med positivt forteikn. Ein kan såleis tru at mykje av ressursbruken i skuleverket i Sogn nyttast på ein god måte. Vi har definitivt gode skular og gode barnehagar i Sogn. Samtidig er det grunn til å tru at vi både kan produsere gode skulefaglege prosessar og resultat, samstundes som omfanget i bruk av spesialundervisning kan reduserast. Vi må få heile systemet til å fungere betre.

Å arbeide systemisk

Den kontinuerlege auken i bruk av spesialundervisning er ei utfordring på individnivå – som må løysast på systemnivå. Vi må både organisere og strukturere tenestene våre på andre måtar. ”System for styrka læring” er eit program som skal ta tak i problemstillingane innanfor gjeldande strukturar og freiste å utvikle og utfordre etablerte kulturar.

Skal vi få til ei styrka tilpassa opplæring, auka læringsutbytte og redusert bruk av spesialundervisning – då må vi ha fleire strategiar, tiltak og verktøy. Samfunnet er blitt så komplisert at vi ikkje finn løysingane innanfor eitt fagfelt. Kommunane må sjå barnehage, skule, barnevern, psykisk helse, folkehelse, kulturskule, SFO og ppt i samanheng. Då må vi både ha eit systematisk arbeid og eit systemisk perspektiv på arbeidet. Det vil seie:

² Eit årsverk a kr 500 000 x sosiale kostnader 1,4 = 700 000. 80 mill/ 700 000= 114

³ NRK Rogaland 27.11.2013. Stavanger brukar 170 mill per år. Dei har stordriftsføremon, men kommunane i Sogn brukar dobbelt så mykje per innbyggjar på spesialundervisning, med mindre klassestorleik. Det finst ikkje ein standardisert måte å rapportere omfanget av pengebruken på, ein må inn og finrekne i rekneskapa.

Systematisk arbeid:

Systematisk kvalitetsvurderingsarbeid bygger på planar for kva vurderingar som skal gjennomførast, og korleis resultat skal formidlast mellom barnehage/ skule/ ppt og kommunenivået. Kommunen har då eit kvalitetssystem som langt på veg tilfredsstillende krava i opplæringslova; testar, brukarundersøkingar og resultatinformasjon. I forhold til omgrepet kvalitetssystem er ei rekke tekniske forhold dermed på plass. Men - i forhold til omgrepet kvalitetsarbeid er det i liten grad klårgjort kva samhandlingsprosessar som skal gje ein kunnskapsutviklande dynamikk mellom barnehage/skule/ ppt og kommunenivået.

Systemisk arbeid

Systemisk kvalitetsarbeid er i sterkare grad enn det systematiske prega av heilskaplege tilnæringsmåtar og kunnskapsutviklande prosessar. Gjennom systemisk arbeid etterspør ein kvalitet på ein måte som inneber at kvalitet og verksemdsbaserte vurderingsmåtar blir sett på som like viktige som kvantitative og eksterne vurderingsformer. I dette perspektivet er vi opptatt av å etablere dialog og samhandling på tvers av tradisjonelle hierarkiske nivå for å etablere kunnskapsutviklande prosessar. Målet er å finne løysing på komplekse samanhengar og bygge læringskapasitet i organisasjonane og ei heilskapleg forståing.⁴

PP-tenesta åleine er korkje problemet eller løysinga på utfordringa med aukande bruk av spesialundervisning. Høgt kompetente medarbeidarar i PP-tenesta er likeins interessert i å gjere jobben best mogleg for barna og brukarane. Det er i hovudsak eigarane – altså skuleeigar – som må ta grep for at dette skal bli betre. Ei ny organisatorisk løysing for PP-tenesta kan vere eit viktig og konstruktivt grep. Det kan vere naudsynt, men det er ikkje tilstrekkeleg. Fokus må i større grad også rettast mot eigarane av ppt, altså skule- og barnehageeigar.

Eigarrolla og styringsstrategiane må endrast og utviklast. Det er til dømes eit paradoks at lovverket pålegg pp-tenesta å arbeide systemisk, men lova pålegg ikkje skulane å etterspørje det. Også frå pp-tenesta etterlysast det ei klårare styring frå kommunenivået. Truleg kan klårare styring med færre einingar gje større handlingsrom. Får brukarane samla sett eit best mogleg tilbod innanfor gjeldande struktur, eller innanfor ein ny struktur?

⁴ Knut Roald 2012: "Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring. Når skole og skoleeigar utviklar kunnskap"

2. Prosjektorganisering

På møtet den 10. juni 2011 bad rådmannsgruppa om utarbeiding av ei skisse til eit prosjekt som kunne finne løysingar på det store omfanget i bruk av spesialundervisning. Dette resulterte altså i at det regionale samarbeidet i Sogn vart vidareført frå ”Sats på skulen – snu Sogn” til eit program med sterkare fokus på interne organisatoriske utfordringar. Kjernen i programmet ”System for styrka læring” handlar om å arbeide på andre måtar, gjere ting annleis for å oppnå betre resultat gjennom systematiske og systemiske arbeidsmåtar.

Eit forprosjekt om organisering av pp-tenesta høyrer fagleg heime under ”System for styrka læring”, sjølv om strukturendring av kommunale tenester er eit internt ansvar for kvar kommune. For å få fortgang i dette konkrete arbeidet valde rådmannsgruppa hausten 2012 å setje ned ei prosjektgruppe til å sjå på organiseringa av pp-tenesta i Sogn. Prosjektet og prosjektgruppa var difor komne i gang, før det nye programstyret i ”System for styrka læring” hadde sitt første møte 22.04.2013.

Dagleg leiar og programleiar søkte 15.januar 2013 Fylkesmannen om fornyingsmidlar til å delfinansiere eksterne prosessrettleiarar i arbeidet.⁵ I samband med sjølve søknadsprosedyren blir ein ”tvinga” til å formulere presise mål for kva ein skal gjere, kva ein skal oppnå – og kva effektane skal bli. Det kan difor sjå ut som om tinginga er å få *ein* spesifikk modell. Utgangspunktet var meir ope; korleis skal vi organisere oss for at vi skal få ei best mogleg og mest mogleg robust teneste?

2.1 Deltakarar i prosjektgruppa

Sogn regionråd er prosjekteigar. Dagleg leiar Karina Nerland er prosjektansvarleg. Prosjektleiar er Claus Røynesdal, programleiar i ”System for styrka læring”. Rådmannsgruppa er styringsgruppe. Ved utveljing av kommunale representantar var det eit prinsipp om at deltakarane i størst mogleg grad hadde gjennomgåande deltaking i programstyret ”System for styrka læring” og prosjektgruppa.

Prosjektgruppa vart:

- Kommunalsjefane Bjarnhild Samland, Vik, Osvald Lykkebø, Sogndal og Torunn Liltved, Lærdal/ programstyret
- Karina Nerland og Claus Røynesdal, Sogn regionråd/ programstyret
- Rektor Ole Jørgen Øygarden, Vik /programstyret
- Styrrar Hilde Valvik Menes, Leikanger/ programstyret⁶
- Leiar for Sogn barnevern, Elin Reinås
- Statped Vest, Jorunn Fortun
- Leiarane av pp-kontora; Vibeke Fusche Moe, Årdal, Olfert Øvrebø, Luster og Gunn K. Fondenes, Sogndalsregionen PPT. Fondenes er fylkeskommunen si representant
- Representant frå Utdanningsforbundet⁷

Sogn regionråd lyste ut på Doffin eit anbod om prosessrettleiing. Ramma var på kr 200 000, og selskapet Deloitte AS vann anbodet. Wiggo Hustad og Veline T. Martinsen frå Deloitte har vore prosessrettleiarar i arbeidet.⁸ Hustad var også med på eit møte med styringsgruppa 7. juni. Prosjektgruppa har hatt to møte, 19. april og 27.november 2013. Prosjektleiar presenterte førebels rapport for styringsgruppa og dei skulefagleg ansvarlege i eit eige møte

⁵ Vi søkte om kr 150 000, men fekk avslag. Vi fekk kr 48 000 frå OU-midlane til KS.

⁶ Nina Hauge Sørensen frå Luster har sidan erstatta Hilde Valvik Menes i programstyret.

⁷ Utdanningsforbundet vart invitert, men dei hadde diverre ikkje høve til å delta på dei to første møta.

⁸ Formell kompetanse: Hustad har doktorgrad om lærande organisasjon. Mjøs har doktorgrad om tilhøvet mellom ordinær undervisning og spesialundervisning. Martinsen er pedagogisk-psykologisk rådgjevar (mastergrad). Røynesdal har hovudfag i forvaltningshistorie og mastergrad i skuleutvikling/ lærande org.

den 13. desember 2013. Neste og siste møte i arbeidsgruppa vart sett til 24.januar, ei veke før endeleg presentasjon for styringsgruppa den 31. januar. Det planlagde møtet den 24. januar måtte diverre avlysast grunna mange avbod rett i forkant av møtet. Prosjektleiari står difor som avsendar av rapporten. Vi har hatt tre samlingar/ arbeidsmøte med stor oppslutnad frå praksisfeltet hausten 2013.

2.2 Prosjektmål

Dette er eit forprosjekt. Det skal bidra til å gje avgjerslesgrunnlag for politisk leiing til å vurdere om det er grunnlag til å gå vidare til eit hovudprosjekt. Målet for forprosjektet har vore å peike på tiltak som kan utvikle ei felles pedagogisk-psykologisk teneste med robust fagmiljø, og som skal sikra god utnytting av fagkompetansen i regionen. Tenesta må rekruttere godt kvalifiserte medarbeidarar innan heile bredda av kompetanseområda. Tenesta må arbeida systemisk⁹, systemretta og koordinert, slik at vi kan styrka tilpassa opplæring, auke læringsutbytte og redusere bruken av spesialundervisning i regionen.

2.3 Mandat

Mandatet for prosjektgruppa er å sjå nærare på korleis kommunane kan etablere ei felles pedagogisk-psykologisk teneste i Sogn. Forprosjektet skal vurdere samarbeidsløysingar, arbeidsoppgåver, stillingsomfang, gevinstar, finansiering og rutinar for sakshandsaming.

3. Rollebeskriving

Ei eventuell vellukka omorganisering kjem ikkje som resultat av tradisjonell sakshandsaming. Dersom det hadde vore ei enkel løysing, vil vi tru at den allereie hadde vore gjennomført. Alle aktørane og deltakarane ser sin del av heilskapen, og heilskapen er til einkvar tid konstruert. Endring og utvikling i kommunale organisasjonar må skje gjennom demokratiske, deltakande og medskapande prosessar som gir legitimitet og oppslutnad. Skal nye løysingar vinne fotfeste må fleire vere med å ta nye skritt.

I forprosjektet har vi lagt til rette for å skape arenaer for deltaking blant leiarar og medarbeidarar. Målet har vore å integrere kunnskap og handling. Vi har hatt fokus på involvering, medskaping og eigeninnsats der deltakarane har påverka prosess og resultat. Truleg har vi i fellesskap auka forståinga for problemstillinga, slik at vi ser eit behov for endring og utvikling. All utvikling er ikkje alltid like godt, samstundes som alt det gamle heller ikkje er heilt ideelt. Difor må vi finne balanse og få eigarskap og oppslutnad både om prosess og innhald.

Saman med Deloitte har vi vore på jakt etter samanhengar og moglege løysingar. Slike utviklingsprosessar og arbeidsmåtar er tidkrevjande og komplekse. Dei fordrar høg grad av medbestemming og deltaking. Saman med aktørane må ein finne og skape aksept for eventuelt nye løysingar. Ein må gå i djupna på dagens situasjon for å forstå sterke og svake sider ved eigen organisasjon, og ein må tenke høgt i lag for å sjå alternative løysingar.

Hustad og Martinsen har ikkje bidrege med fasit, men til å løfte refleksjonsnivået. Det vil alltid vere slik at dei tankane som har skapt eit problem, kan ikkje løysa problema. Det gamle paradigme set grenser. Deloitte har vore med å endre desse grensene for korleis vi tenkjer. Når problemet med auken i spesialundervisning har vart så lenge som det har gjort, er det trong for å finne nye metodar og nye løysingar. Deloitte har bidrege som eksterne rettleiarar til å sjå styrkar, svakheiter, utfordringar og moglegheiter. Resultata av desse prosessane vert omtalt nedanfor.

⁹ Sjå s 5. om systemisk arbeid

4. Gjennomføring og milepælar

Den 23.11.2012 vedtok rådmannsgruppa prosjektplan og mandat. Administrasjonen i Sogn regionråd sendte søknad til Fylkesmannen om fornyingsmidlar den 15.01.2013. I møte den 10. februar valde rådmannsgruppa kommunale representantar til prosjektgruppa, samt kven som burde inviterast som eksterne deltakarar. Prosjektleiari hadde første møte med Deloitte den 14.april. Prosjektgruppa hadde sitt første møte 19. april, saman med Deloitte.

I tråd med prosjektplan skulle vi den 13. mai ha ei storsamling med brei deltaking frå barnehage, skule, ppt, skuleeigar og rådmenn. Stort sett var det berre Vik, Leikanger og Aurland som meldte deltakarar på samlinga, og denne måtte difor avlysast. Det er ikkje mogleg å gjennomføre medskapande utviklingsprosessar når ”ingen” deltek.

Den 9. april var det evalueringsmøte for fagnettverka i regi av Sogn regionråd. Der møtte skuleleiarane og kommunalsjefane for å evaluere inneverande års fagnettverk, samt planleggje dei om lag 20 nettverka vi har for barneskulane, ungdomsskulane og dei vidaregåande skulane i Sogn. På dette møtet oppretta vi eit nytt fagnettverk i spesialundervisning. Vi planla ei samling for skuleeigarar, leiarar og tillitsvalde den 17. september, og vi planla ei samling for ”utøvande” personale den 28. november. Vi datofesta også rektornettverket til 7.november, same dag som styrarnettverket. Det forløyssande grepet kom i august, då vi klarte å samkøyre prosessen ”Forprosjekt PPT” saman med fagnettverk i spesialundervisning, styrarnettverket og rektornettverket. Vi brukte då dei allereie tidfesta datoane, samstundes som vi klarte å koordinere innsatsen frå dei eksterne førelesarane på samlingane.

Eit anna avgjerande moment er det parallelle samarbeidet med Statped Vest. Den 13. september signerte regionrådsleiar Noralv Distad ein systemavtale med Statped Vest. Dei går inn i samarbeidet med Sogn regionråd i dei neste tre åra. Innsatsen til Statped Vest er på om lag 1,5 årsverk i året. Dermed kunne Statped Vest bidra innanfor desse rammene, og vi fekk ein kapasitet som Marit Mjøs med på laget i denne prosessen. Det så vi direkte igjen i oppslutnaden på aktivitetane hausten 2013. Mjøs har tidlegare hatt førelesingar for dei same aktørane i Sogn; både 4.11.2011 og 27.09.2012. Det var stor interesse av å delta på samlingane med Mjøs, Martinsen og Hustad. Ein viktig synergieffekt er også at Mjøs er medlem i programstyret ”System for styrka læring”, og gjennom desse prosessane hausten 2013 vart ho betre kjend med tilsette og leiarar i Sogn.

Ei utfordring for alle omstillings- og endringsprosessar er å skape oppslutnad, interesse og deltaking. Utan arbeidet gjennom nettverka og samarbeidet med Statped Vest hadde vi truleg ikkje klart å gjennomføre ein slik deltakande og medskapande prosess.

Prossessen haust 2013/ vinter 2014 vart slik:

- 17. september: Marit Mjøs, Wiggo Hustad og Veline T. Martinsen. 60 deltakarar frå kommuneleiing, skuleleiing, styrarar og ppt
- 7. november: Wiggo Hustad: Felles rektor- og styrarmøte. 55 deltakarar
- 25. november: Utsending av 6 spørsmål til kommuneleiing, styrarar, rektorar og ppt
- 27. november: Møte i prosjektgruppa
- 28.november: Marit Mjøs: fagnettverk for ”utøvande personale”. 93 deltakarar
- 13. desember: Framlegging av førebels rapport til styringsgruppa
- 24. januar: siste møte i arbeidsgruppa avlyst
- 31. januar: presentasjon/ diskusjon i styringsgruppa og kommunalsjefane oppvekst).

Etter handsaming i styringsgruppa 31. januar, gå saka til handsaming i Sogn regionråd 28.02.2014.

5. Spesialundervisning – Den gordiske knuten

I eitt og same tilfelle vil bruk av spesialundervisning både vere riktig og feil. Ut i frå ”Per” sine lærevanskar er det riktig at han går ut av klasserommet og får særskilt undervisning, ein til ein, eller i ei gruppe. Samtidig kan det vere etisk feil og skadeleg for ”Per”, at han blir ”frårøva” det sosiale fellesskapen i klassen alle elevar etter opplæringslova har ein rett til å ta del i. I tillegg vil sjølvbilete kunne få varig skade av å bli ”stempla” som svak og trengjande. Samsundes vil sjølvbilete og kjensla av meistring vere dårleg dersom ”Per” ikkje les eller reknar så godt som han burde.

Spesialundervisning kan altså vere eit dilemma. Dømet er relevant, og syner kor vanskeleg det er å setje faste grenser for bruk og ikkje bruk av spesialundervisning. Sosio-kulturell bakgrunn i lokalsamfunnet, kultur og tradisjon i skulen og den einskilde pp-teneste veg tungt når ein vedtek tiltak med spesialundervisning. Forskinga til Marit Mjøs syner at i ein om same kommune kan ”Per” få dekka sitt opplæringstilbod innanfor rammene av ”vanleg” undervisning på ein skule, medan han på naboskulen i same kommune ville kunne blitt tildelt spesialundervisning.

Spesialundervisning blir gjennomført på så ulike måtar, under så ulike omstende, av så mange forskjellige lærarar, med så forskjellig bakgrunn og kompetanse og overfor så mange forskjellige elevar med ulike artar, omfang og til dels kombinasjonar av vanskar og opplæringsbehov – at spesialundervisning med andre ord ikkje er noko einskapleg storleik.

Spesialundervisning kan vere undervisning aleine, anna lokalisering, alternativt fellesskap, undervisning av eigen lærar, tilleggsstøtte, ekstra tilsyn, intensivt kurs, særskilt trening, særskilt metodikk, fysisk tilrettelegging, særskilt materiell, alternative aktivitetar, alternativt innhald og eller andre mål. Spesialundervisning blir definert ved tre delvis overlappende kriterium:

- Undervisning for elevar som ifølge sakkyndig tilråding ikkje får sine behov dekket ved vanlig tilpasset undervisning.
- Undervisning som finansieres gjennom særskilt tildelte ressurser.
- Undervisning som er spesielt tilrettelagt og som krev spesiell kompetanse.

I skuleåret 2006 – 2007 hadde 5,9% av alle elevane vedtak om spesialundervisning. I 2010 – 2011 var talet oppe i 8,2% på landsplan. I fylket var talet 9,1%, medan Sogn hadde 12,9% i snitt. Vi hadde likevel variasjon frå 10% til 17,6% av elevane med spesialundervisning.

På oppdrag frå KS lanserte International Research Institute of Stavanger (IRIS) ein rapport i mai 2012: ”Spesialundervisning – drivere og dilemma”. Den peikte på tre drivarar i auke av spesialundervisning:

1. Endring i styring av skulen

Auka fokus på internasjonale/ nasjonale testar, læreplanen Kunnskapsløftet med presise mål for måloppnåing, eit auka krav om meir tilpassa opplæring, lågare terskel for å melde behov, låg lærartettleik i skulane, hjelpeinstansar kjem for seint inn, høg bruk av assistentar, dårleg utnytting av kompetanse, unnvikande skuleleiing og individualisering av arbeidsformar i skulen.

2. Samfunnsendringar

Auka fokus på individuelle juridiske rettar, foreldre krev meir av opplæringa, foreldre krev meir av barna, snevrare normalitetsomgrep, åtferdsproblematikk, angst, skulevegving og psykososiale problem og aukande bruk av diagnosar

3. Spesialundervisningens struktur

Bruk av individperspektiv og ikkje eit systemperspektiv, manglande kunnskap om fleispråklegheit, stigmatisering, auka vektlegging av PPT som sakkunnig og ressursutløsar, individuelle opplæringsplanar (IOP) og rapportar forsterkar trong for spesialundervisning.

Noko av dette kan ikkje kommunane endre. Men noko kan vi endre; spesielt strukturen på spesialundervisninga. Kommunane kan også endre mykje ved haldning og kultur; finn vi feil ved eleven eller finn vi feil ved skulen sin undervisning? Driv vi tilpassing av eleven, eller driv vi tilpassing av opplæringa?

Som det einaste land i Europa er ikkje definisjonen av spesialundervisninga fast, men flytande, uklar og til dels varierende. I andre land utløyser ein diagnose eit tiltak. Hå oss er det ei vurdering og ei sakkunnig utgreiing. I nokre døme er også spesialundervisning ein "brekkstang", ein strategi for å få pengar til den einskilde skulen.

Dersom vi grovsorterer bruk av spesialundervisning finn vi tre kategoriar:

1. Åtferd
2. Minoritetsspråklege elevar
3. "Dei tradisjonelle vanskanene"; dysleksi, språk, hørsle, syn mm.

I IRIS rapporten hevdar einskilde rektorar at omfanget av åtferdsproblem er så stort at det utgjer 50% av spesialundervisninga ved skulen. Det synspunktet treng ikkje vere fasit over alt, men det tyder at sosiale problem og åtferd er aukande. Ofte er det barnevernet som skulle ha vore inne i slike saker, på eit langt tidlegare tidspunkt, med langt enklare og "billegare" medisin og tiltak. Samhandling mellom barnevern og barnehage vil kunne førebyggje og forhindre store delar av det som blir "åtferdsproblem" i skulen.

*"Vi ser det allerede i barnehagen hvem som detter ut av videregående skole"*¹⁰. Uttalen tilhører tidlegare statsråd Kristin Halvorsen. Ho hevda at ingen i barnehagane er overraska over kven som får vedtak i ungdomsskulen. Både barnehage og småskulen kan sjå symptom tidleg, men det er ikkje kultur eller tradisjon for å gripe tak i dette. Barnehagane i Noreg meldar bekymring til barnevernet i berre 3,6% av sakene.¹¹ Her har kommunane ei stor utfordring med å byggje relasjon og samhandling mellom barnehagane og barnevernet.¹²

¹⁰ Kunnskapsminister Kristin Halvorsen på KS sitt skoleting 18.01.2010

¹¹ Stortingsmelding 41 Kvalitet i barnehagen

¹² Sjå til dømes rapport frå Indre Hordaland Revisjonsdistrikt til kontrollutvalet i Voss kommune IHR Rapport nr 3/2013 "Oppvekstvilkår for born og unge".

6. Funn og tilbakemeldingar frå praksisfeltet

Arbeidet med å skape oppslutnad om nye organisatoriske løysingar skjer i direkte møte med dei det gjeld. Difor er det ein svakheit ved denne prosessen at vi ikkje planla deltaking og medskaping, korkje frå foreldre eller elevar. Vi hadde ikkje kapasitet innanfor rammene til å få det til, sjølv om det hadde vore ønskjeleg. Nedanfor går vi gjennom funna frå samlingane og spørjeskjema.

”Funn” på samlingane med Deloitte

Hustad og Martinsen hadde saman med Mjøs ansvaret for samlinga den 17. september 2013. I tillegg til teoriførelesingar, deltok styrarar, rektorar, kommunalsjefar og leiinga frå pp-tenesta på gruppearbeid. Deltakarane samla seg kommunevis, med rettleiing frå Deloitte. Gjennom opne spørsmål, refleksjon og arbeidsprosessar i gruppene fann Deloitte:

1. Handlingshjul. Kjennskap til og bruk av handlingshjul er ulikt utbreidd. Berre ein pp-teneste har årshjul.

Kommentar: Her har pp-tenesta og kommunane ei stor utfordring å ta tak i, uavhengig organisasjonsform. Eit handlingshjul som systemiserer kven som gjer kva til kva tid, og korleis ein vurderer og evaluerer tiltak, helst før ein går til vidare sakstutgreiing med sikte på vedtak. Uavhengig kva organisasjonsform kommunestyra vel, bør pp-tenesta utarbeide eit felles system for prosedyrar, reglar og rutinar. Vi bør ha ei felles forståing for kva tid ein bør setje inn tiltak, omfanget av tiltaket og kva tid det skal kunne avsluttast.

2. Uklar forståing av tenesta. Gjennom prosessarbeidet fann Deloitte at evna til å beskrive korleis tenesta vert levert er ujamn. Skule- og barnehageeigar kan ikkje alltid beskrive den tenesta som vert levert. Same teneste (t.d. før tilmelding og etter vedtak) vart til dømes presentert på ulike måtar innanfor ein og same kommune.

Kommentar: Her er det svikt både i det systematiske arbeidet (system, prosedyrar, reglar, rutinar) og dermed også i det systemiske arbeidet. Mangelfull kommunal styring/ eigarskap.

3. Skilnad på beskriving av korleis tenesta vert levert, og korleis ein ser føre seg at den best mogleg kunne ha vore levert.

Kommentar: Når vi set oss ned og vurderer tilbodet, ser deltakarane at tenestene har eit klart forbettringspotensiale, og til ei viss grad kva som må gjerast. Det peikar seg tydeleg ut at bestillarkompetansen frå kommunenivået må styrkast. PP-tenesta må få ei langt tydelegare bestilling frå eigar.

4. Behov for tydelegare prosesssteg.

Kommentar: Det er klart at fleire ser rom for å bli tydelegare på prosessstega for den einskilde tenesteytinga, og gjere rollane mellom dei ulike aktørane klårare, til dømes kva ansvar ligg kor?

5. Behov for auka samhandling.

Kommentar: Skulane set i gang mange gode tiltak før tilmelding til PPT, men dei kan bli betre på å samhandle gjennom heile prosessen. Det er svak samhandling på fleire område, samstundes som skulane/ barnehagane er gode på samhandling med foreldra.

Felles rektor- og styrarmøte 07.11.2013

Vi hadde fokus på bestillarrolla som skuleeigarane, rektorane og styrarane har i høve pp-tenesta. Vi veit at system vert endra best ved å sjå på korleis dei ulike delane passar til kvarandre og ved å arbeide med interaksjonen mellom delane. Effektiv samhandling, god handtering av grensesnitt og gode prosessar er dei beste utviklingsområda, i følgje Hustad. Han utfordra oss på fordelane og ulempene med dagens organisering. Svara vart slik:

Plussfaktorane:

- Tilgjenge ved behov
- Nærleik
- Gode møtepassar
- Lærarane opplever god rettleiing
- God dialog med skule og barnehage
- God evalueringskultur i organisasjonen

Ulempa/ utfordringane:

- Det må bli meir samhandling i regionen
- Lang sakshandsamingstid
- Manglar fokus på sosiale utfordringar
- Lærarar opplever ikkje rettleiing, berre administrasjonen
- PPT er for mykje kontorarbeid

Det er uråd å trekkje bastante konklusjonar på attendemeldingane. Det er fordelar og ulemper, både ved slik modellen er i dag, og slik den kan verte ved ei eventuell omorganisering. Det kan sjå ut som om styrarane og rektorane stort sett er nøgd med pp-tenesta, med atterhald om at dei burde ha vore meir ute, drive meir rettleiing, systemretta arbeid med malar, rutinar, handbøker osv – i tillegg til systemisk arbeid. Dei veit kva dei har, og er ikkje dirrekte misnøgdde med dagens modell, samstundes ser alle at det også vil vere moglegheiter til forbetring dersom vi får *ein* modell – som nødvendigvis fungerer betre.

”Funn” frå svar på spørsmåla

Den 25.november sende prosjektleiar ut eit ark med sju spørsmål, med oppmoding om å svare innan 10. desember. Kommunalsjefane fekk oppmoding om å sende spørsmåla vidare til rektorar og styrarar. Spørsmåla var:

1. Namn: På kva barnehage, skule, kommune eller pp-teneste arbeidar du i?
2. Dersom du synest det er trong for å omorganisere pp-tenesta, kan du kort/ gjerne i stikkordsform peike på nokre grunnar til det?
3. Dersom du meiner at det ikkje er trong for ei omorganisering, kan du kort/ gjerne i stikkordsform peike på nokre grunnar til det?
4. Kva skal til for at pp-tenesta i åra framover har «rett» formalkompetanse og rett realkompetanse for å gje eit best mogleg tilbod til barnehagane og skulane?
5. I kva grad opplev de at pp-tenesta har riktig kompetanse?
6. Korleis skal vi i Sogn få til eit best mogleg systemretta arbeid mellom barnehagane, skulane og pp-tenesta?
7. Har du andre innspel?

Korleis vi ser verda er avhengig av ståstad og farge på ”brilleglasa”. Når vi skal freiste å konstruere ein heilskap, må vi sjå utfordringa og problemfeltet frå fleire ulike ståstader. Sju ”enkle” spørsmål gir mengder at informasjon. Vi vel å bruke seks sentrale ”knaggar” for å systematisere tilbakemeldingane. I vedlegg 1 argumenterer vi for kvifor desse seks knaggane er konstruksjonen for ein lærande organisasjon, sjølv hovudmålet for barnehagar, skular og pp-tenesta.

Vi fekk inn 23 svar.¹³ Vi kan i form av stikkord fordele svara slik:

Kvalitets-område	Løysing uavhengig struktur	Løysing innanfor ny struktur
Resultat-kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> -har gode resultat per i dag -stabile kontaktpersonar som kan respondere raskt -må ha dei beste folka på dei svakaste barna, slik er det ikkje i dag -nøgd med resultat og samarbeid -ppt har ei beskjedne rolle i organisasjonsutvikling - eigar/ skule har etterspurt i liten grad organisasjonsutvikling 	<ul style="list-style-type: none"> - større fagmiljø vil gjere det lettare å drive utviklingsarbeid, og få betre resultat - treng fleire å spele på lag med -eit større fagmiljø vil tene brukarane -større fagmiljø vil gjera tenesta meir tilpassa
Struktur kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> -byggje system og intern kompetanse på skulane - geografisk nærleik - kompetanseutvikling -implementere arbeid med gode rutinar og arbeidsstrukturar på -behov for standardprosedyrar -effektivisere systemiske ting; treng ”standardprosedyrar” -ppt må rettleie meir ute -setje inn tiltak som gruppe - gje råd om organisering av ressursar; storleik/ type skule -tiltakskort -må ha felles system på kva som skal skje før tilmelding -tiltaka må setjast inn i bhg; ser dei sosiale problema i skulen -samarbeid om felles forståing -treng meir tid av ppt til observasjon og rettleiing -tettare samarbeid rundt vurdering av tiltak - trong for tettare samarbeid innad i kommunen; felles utviklingsplanar og felles utviklingstiltak -manglande kompetanse hjå skuleeigar -manglande samarbeidsarenaer -for lang styringsveg frå eigar til ppt - bhg og skuleeigar må ha henda på rattet; eige -treng styringsårshjul m/ panlegging, utføring, kontroll og korrigering -ppt treng auka bemanning -ppt bør ha ei større rolle i overgang mellom trinna -Kort reiseavstand til brukarane -ppt treng ei meir utøvande rolle til skulane -har utarbeidd rutinehandbok -treng å få system på måten å arbeide på; møtepunkt,, ansvarsfordeling, oppfølgingsrutinar, korleis nytte ressursane best mogleg, styre tiltaka -har dei som går inn i tiltak god nok kompetanse? -sjølv om det er lang reisetid, er ppt effektiv og fyller heile dagen når dei er i skulen/ kommunen 	<ul style="list-style-type: none"> -geografisk nærleik -ny organisasjon vil tvinge fram nytenking -tid til reise er ei utfordring i ny org. -lettare å sjå ting i samanheng med færre einingar
Prosess kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> - tettare dialog mellom ppt og lærar, tettare samarbeid - ppt må meir ut i det daglege arbeidet - innføring av faste møter - dele kunnskap og kompetanse - informasjonsdeling mellom bhg, skule og helsestasjon - betre kommunikasjon mellom bhg/ skule og ppt før søknad - Treng felles system på søknadsprosess - Meir samarbeid på rådgevingssida -mangelfull samhandling mellom eigar og ppt - større fokus på tilpassa opplæring -viktig med felles forståing for kva systemretta arbeid er -systemretta arbeid må forankrast i leiinga -god organisasjonsutvikling krev at ppt er tett på skulen og ppt må vere prosessorientert 	<ul style="list-style-type: none"> -dele kunnskap og kompetanse - trong for felles satsing på organisasjonsutvikling av pp-tenesta i Sogn

¹³ Det hadde vore ein føremon med høgare svarprosent. Vi fekk svar frå: 4 barnehage, 3 oppvekstsenter, 8 skule, 3 kommunenivå, 3 ppt og 2 frå vidaregåande skule.

Omdømme kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> -vurdering at ppt manglar kompetanse -nære relasjonar og tillitt til kvarandre - må ha sterkare omdømme/ legitimitet på røynsle frå undervisning på alle nivå i skulen -manglar lærarutdanning og undervisningserfaring - viktig med god kjennskap til skulekvardagen 	<ul style="list-style-type: none"> -større fagmiljø vil gjere det enklare å rekruttere -styre unna ”vennskap/ uvennskap” med brukarar
Kultur-kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> -tydelegare krav frå oss som nyttar tenesta -større vilje til å hospitere ute i bhg skule -saknar kultur for å spreie og ta i bruk gode løysingar -ppt må vere meir på ”tilbodssida” 	
Kompetansekvalitet	<ul style="list-style-type: none"> -nøgd med kompetansen - usikker på om vi har rett kompetanse per i dag -det vil alltid vere mangel på visse spesialtenester -god fagleg standard på ppt -må ha høve til vidareutdanning -ppt har kompetanse på dei vanlege problemstillingane -fornyng av fagkompetansen - manglar systemisk kompetanse i ppt -må vere lettare å få rådgjeving inn mot spesifikke behov -nokre av dei tilsette ved ppt må ha lærarutdanning og praktisert som lærarar -treng høg og breidde på fagkompetansen -manglar kompetanse på vidaregåande skule -manglar psykologkompetanse -for mange med førskulelærarutdanning i ppt -stort behov for logopedtenester 	<ul style="list-style-type: none"> -større fagmiljø -treng breiare kompetanse -vil kunne gje høve til meir systemisk arbeid -modellen med eit større kontor og satellittar ute, som i Dale, kan kanskje gje større breidde og djupne i kompetansen -eit større pp-kontor kan føre til eit større fagmiljø -Stort behov for psykologar -ynskjeleg dersom garantert breiare kompetanse

Drøfting av funn

Resultatkvalitet

God resultatkvalitet kjem som følgje av systemisk og systematisk arbeid med dei andre kvalitetsdimensjonane – primært gjennom å byggje ein positiv handlingsorientert kultur, gjennomføre gode utviklingsprosessar, samt riktig og nok kompetanse. Alle tilbakemeldingane tyder på at pp-tenesta har trong for breitt samansett kompetanse, for å kunne gje gode tenester – som igjen gir gode resultat. Men, det vert også reist kritiske synspunkt på at vi ikkje får gode nok resultat, spesielt fordi fleire ser at fagpersonane frå ppt manglar utdanning og undervisningserfaring frå skulen. Logoped, psykolog og undervisningserfaring trengst ytterlegare for å styrke resultat. Refleksjonane peiker også på at det er eit stort forbetningspotensiale – uavhengig struktur.

Strukturkvalitet

I dette forprosjektet handlar mykje om struktur, korleis ein vel å organisere tenestene. Struktur set rammer og formar innhaldet. Kvaliteten er heilt avhengig av korleis kommunane vel å organisere og strukturere dei kommunale tenestene. Både attendemeldingane frå spørjeskjema og prosessane med Deloitte teiknar eit stort behov for å gjere strukturelle grep, uavhengig organisasjonsendringar. Mykje kan tyde på at eit større og breiare samansett fagmiljø kan løyse oppgåvene betre. Samstundes peikar barnehage- og skuleiegarrolla seg ut: Kommunane må verte ein sterkare aktør som bestillar frå pp-tenesta. Dei må i sterkare grad ha tydelegare bestillingar på systemretta arbeid. Så lenge hovudfokus blir einskildindivid etter einskildindivid, trer heilskap og system i bakgrunnen. Eigar må ”løfte” blikket og tinge meir presist. Det går klart fram at ppt ynskjer tettare samarbeid med leiinga på kommunenivå, og etterspør til dømes innspel på prioritering av satsingsområde.

Når vi diskuterar færre einingar, er det naturleg å diskutere nærleik til tenesta. Det er klart at ofte vil det vere ein fordel å ha tett geografisk nærleik og tilgang til ppt. Fleire av tilbakemeldingane

presiserer det. På den andre sida seier nokre attendemeldingar at det i våre småe samfunn fort kan bli for nært, noko som er sær s ugunstig. Samstundes peikast det på at behovet for kvalitet er viktigare enn nærleik. Tilbakemeldingane frå Aurland, der ppt har 74 km til skulen, gir dekning for at avstand ikkje nødvendigvis er eit problem, så lenge tidsbruken er godt planlagt. Avveginga er mellom avstand/ nærleik kontra auka kvalitet/ kompetanse i eit større fagmiljø.

Berre ein pp-teneste har årshjul. Det er også ei kraftig etterlysing av tiltakskort, standardisering, felles prosedyrar, felles reglar, malar, skjema – kort sagt etterspørsel etter system og struktur. Her må det gjerast eit større arbeid frå eigarane og ppt uavhengig organisatorisk løysing.

Frå barnevernet vart det peikt på ein liknande prosess med organisatorisk samhandling. Det starta med eit samarbeid for tre av kommunane i 2008, og er no i ferd med å utvidast. Frå forvaltningsrapporten frå KPMG i 2013 heiter det at: *”Eit større fagmiljø under same tak har ført til eit betre fagleg tilbod til brukaren”*.

I den nemnde IRIS rapporten om kvifor vi har ei kraftig auke i bruk av spesialundervisning, vert det peika på tre hovudårsaker: 1. Endring i styring av skulen, 2. Samfunnsendringar og 3. Spesialundervisningens struktur. Styring av skulen handlar om både prosessar og struktur. Det handlar om korleis skule- og barnehageeigar styrar einingane prosessuelt, og det handlar om korleis kommunane organiserer skule og barnehage. Tilsvarande er det med punkt 3. Strukturen på spesialundervisninga. Dette er eit kommunalt ansvar.

Funna i dette forprosjektet viser trongen for at kommunane tek grep på styringa av pp-tenesta og strukturen knytt til spesialundervisninga. Ei aktiv styring føreset eit aktivt eigarskap. I Sogn er det berre Årdal og Luster som eig sin eige pp-teneste. I denne rapporten tek vi til orde for at vi må få til ei reduksjon i omfanget av spesialundervisning ved å setje hovudfokuset tidleg inn i livsløpet; barnevern, barnehage og barneskule. Dei fleste tilfelle blir oppdaga her, og bør bli oppdaga her. Og dei aller fleste tilfelle bør avsluttast her, i grunnskulen.

Eit av hovudproblema med spesialundervisninga er jo at den ”aldri” tek slutt. Meininga er jo å setje inn eit tiltak, og så avslutte tiltaket. Her er vi ved eit hovudpoeng: Uavhengig om det blir ein eller to ppt kontor i Sogn, bør desse vere kommunale. Ved å ha same eigar av barnevern, barnehage, grunnskule og helsestasjon vil kommunane har større organisatoriske og strukturelle føresetnader til å avdekkje behova tidlegare, setje i verk adekvate tiltak, finne eigna løysingar på samansette problem – og redusere omfang i bruk av spesialundervisning.

Sogndal, Vik og Leikanger kjøper pp-tenester frå fylkeskommunen. Eit av hovudargumenta for dette er ei gjennomgåande teneste, til beste for eleven. For nokre elevar vil det vere eit poeng at vi har dei same sakshandsamarane og det same kontoret som yter tenester. Det er eit godt argument. Men, det er ikkje godt nok. Det er eit mindretal av omfanget og eit mindretal av elevane som byggjer opp under ei slik ordning. Elevar med veldig særskilte behov får god hjelp, og dei vil få det uavhengig modell. Poenget er at ein gjennomgåande pp-teneste er ein struktur som opprettheld og verkar drivande på omfang og forbruk. Ei gjennomgåande pp-teneste kan vere god for elevane med dei ”tradisjonelle” vanskanene. Men den løyser ikkje utfordringa med minoritetspråklege elevar i grunnskulen eller den stadige auken av elevar med åtferdsproblem. Vi må finne løysinga i barnehagane, barneskulen og barnevernet, ikkje i ungdomsskulen eller i vidaregåande skule. Det er her kommunane må ta dei store strukturelle grepa.

Prosess

Gode prosessar byggjer ofte på dialog og reflektert samhandling i organisasjonen. Gjennom dialog kan ein reflektere seg fram til ny felles kunnskap og nye handlemåtar. Dette er kunnskap som den einskilde i organisasjonen ikkje kan nå fram til åleine. Alle aktørane etterlyser tettare dialog og samarbeid, auka vektlegging på deling av kunnskap, informasjonsinnhenting og spreiding og felles forståing for kva systemretta arbeid er. Det vert argumentert for at det systemretta arbeidet må forankrast i leiinga, både i barnehagane, skulane og på kommunenivået. Det er trong for auka samhandling. Heile denne rekkja av forventingar tek jo også tid. Dette er også arbeid som må prioriterast innanfor tilgjengeleg tid. Prosessarbeid krev tid og krev innsats frå alle partar.

Omdømme

Omdømme må vere ekte, det må byggje på ekte kvalitet. Då må ein også byggje opp kvaliteten. Eit godt omdømme bidreg til å halde på personalet, det bidreg til at dei tilsette trivst på arbeidsplassen og er stolte av denne. Det er ingen teikn på alvorleg tillitssvikt mellom barnehagane, skulane, kommunane og pp- tenesta. Men det går igjen i fleire av attendemeldingane at det opplevast som om pp-tenesta manglar medarbeidarar med forståing for og eigen røynsle frå skuleverket. Det svekker omdømmet.

Kultur

Kultur handlar om å byggje ein prestasjonsfremjande utviklingskultur. Det handlar om å finne fram til betre måtar å gjere ting på og nye arbeidsmåtar. Vi treng ein kultur for omstilling, utvikling og endring. Denne endringa må kanskje først og fremst skje i ei endring av eigarrolla, det vil seie bestillarkompetansen frå kommunenivået. Det er dei som har ansvar for å rigge prosessar og etterspørje endring. Så må det også vere ei endring av kulturen, ein må våge å sjå det ”gamle” med nye brilleglas, og finne nye løysingar.

Kompetanse

Vi må ha rett kompetanse i alle ledd i organisasjonen. Formell kompetanse er ikkje nok i seg sjølv. Det må vere riktig og rett kompetanse. Både frå pp-tenesta, barnehagar og skular vert det peikt på at færre og større organisasjonar kan gje auka kompetanse og eit større fagmiljø. Det er sterkt behov for både logoped og psykolog. Det er konkret etterspørsel etter fleire tilsette med lærarutdanning og undervisning som bakgrunn, både i grunnskulen og vidaregåande skule.

7. Konklusjon

I denne rapporten har vi gått gjennom bakgrunnen for dette forprosjektet, mandat og prosessen. Den organisatoriske situasjonen per januar 2014 er skildra, og det er peikt på fleire problem og utfordringar. Problemstillinga var: Får brukarane samla sett i Sogn eit best mogleg tilbod innanfor gjeldande struktur, eller innanfor ein ny struktur?

Hovudkonklusjon 1

Uavhengig gjeldande eller ny organisasjonsform bør kommunane gjere tiltak innanfor desse områda:

1. Bestillarkompetansen frå kommunane må bli betre

PP-tenesta har eit lovkrav om at dei skal yte systemretta tenester, medan skulane ikkje er pålagd å be om slike tenester. Denne systemfeilen må kommunane rette opp gjennom tinging frå eigar. PP-tenesta må få i oppdrag av kommunane å arbeide systemisk og førebyggjande. Dette systemansvaret ligg hjå skule- og barnehageeigar.

2. Betre interne strukturar og interne prosessar

Det er trong for å standardisere og samkøyre prosedyrar, årshjul, planverk, skjema, rolleavklaring, rutinar, ”handbøker” og ”tiltakskort”. Betre interne strukturar i organisasjonen vil kunne bidra til betre kunnskapsutviklande prosessar, auka rolleavklaring og betre avklaringar på kven som gjer kva til kva tid.

3. Endra haldningar og endra kultur

Skal vi gå frå mange vedtak om spesialundervisning, med elevane ute av klassen – til inkludering som strategi, då må vi også endre haldningar. Korleis kan vi finne betre løysingar til eleven innanfor rammene av tilpassa undervisning? Driv vi tilpassing av eleven eller driv vi tilpassing av undervisninga? Finn vi ”feil” hjå eleven, eller finn vi ”feil” i skulen sitt tilbod? Både organisatoriske og faglege løysingar kan ”sitje i veggane”. Ulike arbeidsplassar har ulike kulturar, ulike ”oppskrifter” og forståingar for ”slik gjer vi det her”. Skal vi endre praksis må vi først endre haldningar og kultur. Nye løysingar må såast og vinne oppslutnad.

4. Samarbeid barnehage, småskulesteget og barnevernet

Åtferd og sosiale problem utgjer ei stadig større del av ressursane til spesialundervisning, spesielt i ungdomsskulen. Dette er problemstillingar som ikkje er knytt til kognitive vanskar, dysleksi, logopedi, hørsel og syn. I IRIS rapporten vert det hevda at opp mot 50% av spesialundervisninga i ungdomsskulen er knytt til sosiale åtferdsvanskar – noko som i hovudsak skuldast manglande relasjon og tilknytning mellom barn og foreldre i heimen.

Tiltak i regi av ppt og spesialundervisning kan i røynda hindre at barnet og familien får rett hjelp. Barnevernsleiarar fortel at når dei frå tid til annan må ”ta” ungdom ut av heimen, har eleven gjerne hatt spesialundervisning i år etter år grunna konsentrasjonsvanskar eller åtferdsproblem. Utan at barnevernet har hatt kjennskap til saka – og utan at den kostnadskrevjande spesialundervisninga gjev resultat. Ofte vil det vere barnevern og ikkje ppt som er rett tiltak, spesielt når det er manglande tilknytning og omsorgssvikt som er kjelda til problemet.

Det er barnehage, barneskulen og barnevern som saman må finne fleire hjelpetiltak. Stortingsmelding 41 ”Kvalitet i barnehagen” syner at berre 3,6% av alle bekymringsmeldingane til barnevernet kjem frå barnehagane – dei som no har 97% av alle barn 1-5 år. Både i Sogn og landet elles er det slik at leiarar har meldt saker til ppt som

eigentleg skulle ha vore meldt til barnevernet. Spesialundervisning kan difor ofte vere feil medisin. Den manglande samhandlinga mellom barnevernet og barnehagane og barneskulen er i røynda den ubehaglege ”elefanten i klasserommet” få vil snakke om. Her har også barnevernet ei stor oppgåve i å byggje konstruktive relasjonar til barnehage og skule, slik at heilskapen blir betre. Utfordringa og ansvaret ligg hjå kommunen som eigar.

Hovudkonklusjon 2: Dagens modell

Åtte kommunar, fem ppt-kontor, samt kryssing av fylkesgrensa til Hordaland. Det er opplagt at dette er ei tungvint organisering. Dersom vi hadde byrja ”frå start av” no, er det lite truleg at kommunane hadde valt å gjere det så komplekst. På stadig fleire områder søker kommunane samarbeid for å styrke kompetansen og kvaliteten på tenestene. Barnevern er eit døme, musikk- og kulturskule er eit anna, og brann- og redning er eit tredje døme.

Samfunnet blir stadig meir komplekst, noko som speglar utfordringane i barnehagar og skular. Sjølv om ppt har ein til to fagleg kompetente medarbeidarar i eigen organisasjon – så er det ikkje tilstrekkeleg kompetanse til å møte dei samansette behova oppvekstsektoren har. Alle kommunane har trong for logoped og psykolog. Det har ikkje alle kontora i dag. I tillegg er det slik at fleire hovud tenkjer betre i lag, når ein møter samansette utfordringar og når ein skal rettleie skular og barnehagar. Ingen kan ha kompetanse på heile spekteret av utfordringar frå barnehage til vidaregåande skule. Skal ein møte dette behovet, må ein ha eit stort nok fagleg fellesskap – som både er robust nok til å takle utfordringane, og som har eit sterkt nok omdømme til å rekruttere dei fagfolka kommunane treng.

Skuleeigarrolla er heilt sentral. Dette er nøkkelfunksjonen i eigarskapen av pp-tenesta. Rolla som barnehage- og skuleeigar spenner vidt og er særskild krevjande, enten tittel er pedagogisk rådgjevar eller oppvekstsjef/ kommunalsjef. Det er krevjande innanfor ei allereie pressa arbeidstid å byrje prosessane med å utmeisle ei anna form på eigarskapen av pp-tenesta. PP-tenesta sjølv etterlyser eit slikt eigarskap. Større og meir robuste ppt-kontor vil kunne ta ein meir aktiv rolle i utviklinga av tenesta i regionen.

Nærleik er eit viktig moment med dagens modell. Men det hjelper ikkje med nærleik dersom kompetansen ikkje er tilstrekkeleg. Då hindrar nærleik ei optimal løysing. Fagpersonane som yter tenester både i Vik og Aurland har lang reiseveg til mottakarane, utan at dette sjåast på som eit problem der.

Samstundes er faktum slik: Kommunane i Sogn brukar mykje meir spesialundervisning enn snittet i landet og fylket elles. Det gjer vi innanfor denne modellen, med dei svakheitene den har. Det må vere mogleg å ta det beste med frå denne organisasjonsforma over til noko som gjer det enklare å utvikle systematisk og systemisk arbeid.

Hovudkonklusjon 3: Ein modell med ei felles teneste

Det er lett å tenkje seg at dei åtte kommunane i Sogn samlar seg om ei felles pp-teneste. Med ei felles teneste vil det vere høgt sannsynleg at det vil vere lettare å byggje eit robust og fleirfagleg samansett fagmiljø. Vi kan få eit robust team med eit godt omdømme, som gjer det langt enklare å rekruttere. Gode fagfolk søker til miljø og arbeidsplassar med gode fagfolk. Vi er også ”berre” 28 000 innbyggjarar i Sogn. Ei felles teneste og eit felles fagmiljø kan vere ei særskild god løysing. Frå attendemeldingane vert det nettopp peikt på modellen til Ytre Sogn, der ”hovudsete” er på Dale, men med satellittar ute i kommunane. Samla sett har dette kontoret eit breitt spekter av fagkompetanse innanfor organisasjonen, og omfanget av talet årsverk gjer det mogleg å rekruttere breiare.

Det er alltid slik at folk ikkje etterspør tiltak og løysingar dei ikkje kjennar til. Nokre av vurderingane og tilbakemeldingane peikar fram mot eitt stort fagmiljø og ei felles teneste. Fleirtalet av vurderingane og attendemeldingane er meir vage på den konkrete organisatoriske løysinga. Fleire er etter måten nøgd med situasjonen i dag, sjølv om vi har eit overforbruk av ressursar i sektoren.

Tradisjon og nærleik til pp-tenesta ser ut til å vere viktig. Det er også forståeleg. Men dette kan ikkje alltid vere gyldige argument. Kompetanse og kvalitet må gå føre tradisjon og nærleik. Fokuset må vere på kva som kan gje barnet og elevane eit best mogleg tilbod.

Eit viktig element ved å ha *ei* teneste, er at leiaren for denne tenesta vil vere ein naturleg del av dei felles utviklingsforuma vi har i regionen. Det vil vere naturleg at leiaren tek del som fast medlem i skule- og barnehageregion Sogn, samt i programstyret ”System for styrka læring”. For eigarane vil det truleg vere langt enklare med dialog og styring for ei eiga kommunal pp-teneste i Sogn. På sikt kan dette vere løysinga skal vekse fram.

Hovudkonklusjon 4: Ein modell med to organisasjonar

Ei trinnvis utvikling kan vere eit kompromiss; to ppt-kontor for dei åtte kommunane i Sogn. Då ser vi føre oss eit kontor for Årdal, Lærdal og Aurland, og eit kontor for Luster, Sogndal, Leikanger, Vik og Balestrand.

To kontor vil bidra til å byggje større og meir robuste kontor enn kva vi har i dag. Med to leiarar for pp-tenesta i Sogn, vil vi ha eit fast medlem og eit vara-medlem til barnehage- og skuleregion Sogn, samt til programstyret ”System for styrka læring”. Vi ser det som viktig og naudsynt at leiarane for pp-tenesta tek del i desse fora på lik line med kommunalsjefane/skulleeigarane. Då kan vi enklare utvikle dialog, avstemme forståing, finne fram til felles mål, tiltak og strategiar. Spørsmålet er om fagmiljøet på sørsida av fjorden vil bli stort og sterkt nok, og at dette vil vere ei unødig sløyfe fram mot ei optimal løysing? Dersom pp-tenesta byggjast opp som to kontor, er det likevel enklare at fleire kontorplassar blir satellittar i ein felles organisasjon, slik som i Ytre Sogn. To kontor vil også møte noko av kritikken med for lange geografiske avstandar.

Ein må ikkje omorganisere for å omorganisere. Ei eventuell ny løysing er ikkje eit mål i seg sjølv, men eit tiltak for å få betre tenester til barna og elevane – samt ei sterkare styring og meir effektiv bruk av kommunane sine midlar. To pp-tenester gjer det langt enklare å samhandle enn fem. To kontor kan vere ei god løysing, samstundes som det også kan vere overkommelege første steg fram mot ein eventuell felles organisasjon.

Hovudkonklusjon 5: Kommunalt eigarskap

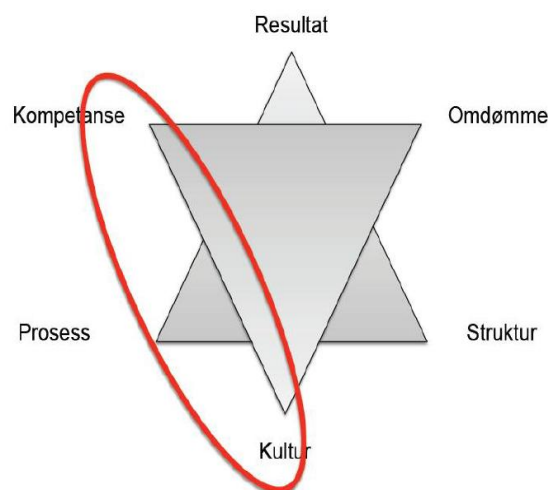
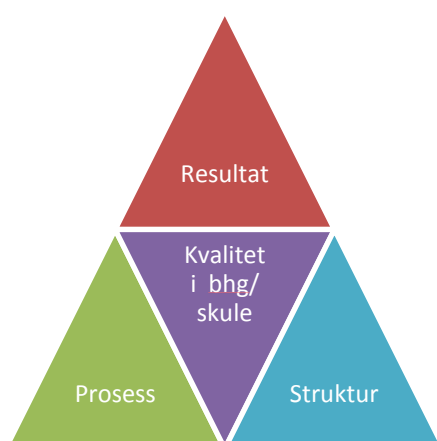
Dette forprosjektet konkluderar med, som vist i hovudkonklusjon 1, at kommunane må gjere interne grep, uavhengig struktur – og at kommunane bør finne fram til ein eller to organisasjonar som yter pedagogisk-psykologiske tenester for kommunane i regionrådet.

Ein like viktig konklusjon er at kommunane må ta hand om pp-tenesta sjølve. Elevar med ”tradisjonelle” vanskar talar for ei gjennomgåande pp-teneste frå barnehage til og med vidaregåande skule. Men dette gjeld eit mindretal av elevane. Dei to andre hovudkategoriane, minoritetsspråklege elevar og åtferdsproblem, må løysast av barnevern, barnehage og grunnskulen. Det er utelukkande eit kommunalt ansvar. Målet må vere at færrest mogleg elevar har behov for gjennomgåande tilbod i heile skulegongen sin. Kommunane må redusere omfanget, og det må gjerast innanfor dei kommunale tenestene.

Vedlegg 1. Målet for barnehage, skule og pp-tenesta: Lærande organisasjon

Stortinget har eitt overordna mål med utviklinga av barnehagane, skulane og pp-tenesta: Dei skal alle verte lærande organisasjonar. Mål med dei tiltaka regjeringa og skule- og barnehageeigar set i verk, er for å styrke oss i utviklinga fram mot visjonen om ein lærande organisasjon. Omgrepet ”lærande organisasjonar” kan sjåast på som ein meny av teoretiske oppskrifter på organisasjonsutvikling. Lærande organisasjon handlar om kollektive og medskapande utviklingsprosessar, der organisasjonane både får til systematisk og systemisk utvikling. Frå Kunnskapsdepartementet er målsetjinga at dette skal føre til:

1. Auka resultatkvallitet
2. Auka strukturkvallitet
3. Auka prosesskvallitet



Strukturkvallitet, prosesskvallitet og resultatkvallitet er naudsynte, men ikkje tilstrekkelege dimensjonar for organisasjonsutvikling. Ein trekant er den mest berekraftige konstruksjonen vi har. Ved å føye til ytterlegare ein trekant får vi ein sterkare konstruksjon for organisasjonsutvikling – ved å føye til omdømmekvallitet, kulturkvallitet og kompetansekvallitet.¹⁴ Kort om dei seks momenta:

Resultatkvallitet

Det er lett å feste blikket på resultat, som grunnskulepoeng og nasjonale prøvar. I ein viss grad kan resultatet av opplæringa festast til tal. Men alt som tel kan heller ikkje teljast. Resultat i barnehagen kan ikkje målast i tal, korkje nasjonale prøvar eller grunnskulepoeng, slik ein har for skulesektoren. Vi må vere meir varsame med å definere kva som er resultatet, eller produktet til barnehagen. Samstundes er det to områder som peiker seg ut; barnas trivsel og utvikling, og barnehagen som ein systematisk læringsarena. Desse områda heng tett saman, dei fordrar kvarandre. Suksess kan aldri vere eit mål i seg sjølv. Vi ser at resultatkvallitet – toppen av stjerna – kjem som følge av systemisk og systematisk arbeid med dei andre kvallitetsdimensjonane – primært gjennom å bygge ein positiv handlingsorientert kultur, ha gode utviklingsprosessar, samt riktig og nok kompetanse. Både i barnehagane og i skulane må vi ha fokus på dei store visjonane, den faglege utviklinga, personalet sin vekst, den gode barndomen og den spanande, varierte og underlege kvardagen. Det er her vi skal finne att dei nasjonale måla; om det er likeverdig og høg kvallitet i barnehagane, om barnehagen er ein god nok læringsarena og om alle barn tek

¹⁴ Røynesdal 2013

aktivt del i eit inkluderande fellesskap. For skulane gjeld dei same kvalitative resultat, i tillegg til meistring av fag og læringsstrategiar. Det er det faktiske utbyttet elevane har av barnehage og skulegang.

Strukturkvalitet

Her legg vi dei strukturelle dimensjonane; klasse og gruppestorleik, personalet, lærarkompetanse, forskrifter, læreplanar, bygg, avdelingar, uteareal, læremiddel og så bortetter. Ser vi til forskinga til Knut Roald om den lærande organisasjon, syner han til fire overordna strategiar barnehagar og skular kan nytte. Han peikar på den kontrollorienterte strategien, den vedtaksorienterte strategien, den opplæringsorienterte strategien og den prosessorienterte strategien. Alle strategiane må på plass for å bli ein lærande organisasjon. I vår dimensjon vil vi seie at den kontrollorienterte strategien høyrer heime her. Ein organisasjon må sjølvstendig ha kontroll; verksemdsplanar, skjema, rutinar, brannøvingar osv. Det må på plass, som eit ledd i strukturkvaliteten. Opningstider, dekningsgrader, betalingsattsar, ordensreglar og byråkratiske rutinar vil "aldri" motivere personalet til auka innsats, men struktur må på plass. Struktur set rammer og formar innhaldet. Kvaliteten på tenestene er heilt avhengig av korleis kommunane vel å organisere og strukturere dei kommunale tenestene.

Prosesskvalitet

Dette handlar om det som skjer i skulane, barnehagen og ppt: dei pedagogiske prosessane, samhandlinga og relasjonane mellom leinga, dei tilsette, barna og foreldra. Val av arbeidsmåtar, relasjonar, læremiddel og organiseringsmåtar. Kvalitetane på prosessane er av heilt avgjerande karakter for korleis resultatkvaliteten kan bli. Her kan vi finne to av dei fire strategiområda som Roald syner til. Dersom ein har gode prosessar kan ein også få gode vedtak som akseptertast. Vedtak som set strek for endelause diskusjonar og som fører organisasjonen vidare. Her finn vi også den prosessorienterte strategien, med fokus på refleksjon, utprøving og kunnskapsutvikling som virkemiddel. Roald syner mellom anna til ei "oppskrift" for det kunnskapsutviklande møtet.¹⁵ Dette er konkrete verktøy og strategiar. Vi ser det gir resultat når kommunar, skular og barnehagar brukar desse strategiane medvitne. Gode prosessar byggjer ofte på dialog og reflektert samhandling i organisasjonen. Grupper som gjennom dialog reflekterer seg fram til ny felles kunnskap og nye handlemåtar. Dette er kunnskap som den einskilde i organisasjonen ikkje kan nå fram til åleine. Det er her vi finn "teamlæring", ein av Peter Senge sine føresetnader for å bli ein lærande organisasjon. Arbeidet med Utdanningsdirektoratet si "Ståstadsanalyse" er eit godt verktøy for barnehagane og skulane i dette arbeidet.

Omdømmekvalitet

Identitet er korleis vi oppfattar oss sjølve. Image er korleis vi trur andre oppfattar oss. Omdømme er korleis andre oppfattar oss. Ein organisasjon byggjer omdømme gjennom merkevarebygging. Leiarane bør ha eit medvite forhold til omdømme. Dei ser at framsnacking av organisasjonen, det å byggje eit godt omdømme fører til auka stoltheit på arbeidsplassen. Eit omdømme må byggje på ekte kvalitet. Då må ein også byggje opp kvaliteten. Eit godt omdømme bidreg til å halde på personalet, det bidreg til at dei tilsette trivst på arbeidsplassen og er stolte av denne. Dei framsnakkar verksemda si. Barnehagane, skulane og pp-tenesta som har eit godt omdømme får dei fleste og beste søkjarane ved utlysing av ledige stillingar. Vi ønskjer alle å arbeide i bedrifter som har eit godt omdømme, eit godt ord på seg. Men omdømme kjem ikkje av seg sjølv. Det fordrar at leiarane både er "innanriksminister" og "utanriksminister". Ein må ha strategiar for

¹⁵ Knut Roald 2012:223ff

identitetsbygging internt i organisasjonen. Likeeins må ein målbere denne identiteten og omdømmet til interessentane i samfunnet rundt seg. Når vi skal vidareutvikle barnehagane, skulane og pp-tenesta krev det medvitne strategiar på identitets- og omdømmebygging. Konstruktiv og god omdømmebygging bidreg til å rekruttere og halda på høgst skatta kunnskapsmedarbeidarar.

Kulturkvalitet

Omgrepet kultur står sentralt i litteraturen om den lærande organisasjon. Kortversjonen av kulturdimensjonen er at det vi ønskjer å få fram, er at leiinga, dei tilsette, dei tillitsvalde og eigarane av barnehagane, skulane og pp-tenesta byggjer ein prestasjonsfremjande utviklingskultur. Alt utviklingsarbeid handlar til slutt om å sleppe fotfeste, og sveve over utrygg grunn. Det handlar om å gjere noko ein ikkje har gjort før, om nye arbeidsmåtar. Då må det vere ein kultur for å prøve og feile, at det er ein kultur for omstilling, utvikling og endring. Endring er ikkje eit mål i seg sjølv, men gjennom medskapande utviklingsprosessar kan ein nå dei store måla. Då må dei byggje ein kultur for samhold og utvikling, at det er ein ”Ja”-kultur. At det er ein kultur der vi har kvaliteten til barna og elevane i fokus. Då ”kjem” det andre av seg sjølv. Ser vi til Peter Senge og teorien om den lærande organisasjon, kan vi ”plassere” omgrepa om systemisk tenking, mentale modellar og felles visjon i kulturdimensjonen.

Kompetansekvalitet

Også her er vi i hjartet av den lærande organisasjon. Vi må ha rett kompetanse i alle ledd i organisasjonen. Det fordrar, som Roald syner til, opplæringsorienterte strategiar; som organisert etterutdanning, kurs, konferansar, styrking av formell kompetanse og ikkje minst faktagrunnlag som virkemiddel. Men formell kompetanse er ikkje nok i seg sjølv. Det må vere riktig og rett kompetanse. Det er også her vi finn Senge sin føresetnad om ’personleg dugleik’; evna til å vere visjonær og realistisk på same tid. Dei tilsette må ha, for å låne orda til Senge, evna til å stå i framtida og sjå på det vi gjer i dag, der vi byggjer både på fornuft og intuisjon, og vurderer den utviklinga vi ønskjer opp mot dei ressursane dette krev. Her er vurdering av retning og samanheng viktigare enn små detaljar. Når einingane både har og set i livet dei opplæringsorienterte strategiane, då er personalet i kontinuerlege læringsprosessar, i kreative spenningar – der ein både byggjar og held ved like kompetanse. Kompetanseheving er eit stort, men sentralt ord i kvalitetsutviklinga av barnehagane, skulane og pp-tenesta.

Den raude sirkelen på figur 2 strekar ut hovudinnsatsområda for å kunne bli ein lærande organisasjon. Målet med å eventuelt omorganisere pp-tenesta må jo vere at organisasjonane skal bli betre, meir effektive og meir lærande.