



NORLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Statped – en etat i omstilling

En gjennomgang og vurdering av omstillingen i Statped 2012-2016

Publisert: Mars 2017

Skrevet av:

Ragnhild Johnson

Bjarne Lindeløv

Bent Cato Hustad

NF rapport nr.: 8/2017

ISBN-nr: 978-82-7321-716-5

ISSN-nr: 0805-4460



NORLANDSFORSKNING
NORLAND RESEARCH INSTITUTE

Statped – en etat i omstilling

En gjennomgang og vurdering av omstillingen i Statped 2012-2016

Publisert: Mars 2017
Skrevet av: Ragnhild Johnson,
Bjarne Lindeløv, Bent Cato
Hustad

NF rapport nr: 08/2017
ISBN nr: 978-82-7321-716-5
ISSN-nr: 0805-4460



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

RAPPORT

TITTEL: Statped – en etat i omstilling	OFF.TILGJENGELIG: JA	NF-RAPPORT NR: 08/2017
FORFATTER(E): Ragnhild Johnson Bjarne Lindeløv Bent Cato Hustad	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Iselin Marstrander FORSKNINGSLEDER: Ragnhild Holmen Waldahl	
PROSJEKT: Statped – en etat i omstilling	OPPDRAGSGIVER: Statped OPPDRAGSGIVERS REFERANSE: Lise Kristoffersen	
SAMMENDRAG: Rapporten er en gjennomgang og vurdering av omstillingen i Statped 2012-2016, og vurderer i hvilken grad styringsverkets intensjoner og føringer er innfridd etter at Statped ble organisert som egen etat.	EMNEORD: Omstilling i statsbedrift, Etatsstyring Organisasjonsutvikling. KEYWORDS:	
<i>Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program Nordlandsforskning</i>	ANTALL SIDER: 58	SALGSPRIS: 75,00



Sammendrag

Denne rapporten omhandler Nordlandsforsknings studie av Statped's omstillingsprosess. Studien ble gjennomført på oppdrag fra Statped.

Rapporten er en gjennomgang og vurdering av omstillingen i Statped 2012-2016, og vurderer i hvilken grad styringsverkets intensjoner og føringer er innfridd.

Målene som ble lagt til grunn for omstillingen av Statped er presentert i St.meld. nr. 18 (2010-2011)

Læring og fellesskap:

1. Statped er en tydelig og tilgjengelig tjenesteyter av spesialpedagogisk støtte til kommuner og fylkeskommuner. Statped gir tjenester på både individ og systemnivå, og alle kommuner og fylkeskommuner får likeverdig tilgang til Statped's tjenester.
2. Statped har spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder og bidrar aktivt til kunnskaps- og kompetansespredning på disse områdene.
3. Statped har en strategi for prioritering av områder for forskning- og utviklingsarbeid og er en samarbeidspart for universiteter og høyskoler.

I dette oppdraget definerer vi omstillingsprosessen som de organisatoriske og strukturelle endringene som fant sted mellom 2011-2016, samt hvordan de politiske intensjonene som lå til grunn for omstillingen gjenspeiler dagens organisasjon. Vi har samtidig undersøkt hvordan de ansatte opplever omstillingen og hvordan den ivaretar Statped's spisskompetanse. Vår studie av Statped svarer på følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad reflekterer de interne styringsdokumentene i Statped de politiske intensjonene og etatsstyringsdokumentene?
2. I hvilken grad danner de interne styringsdokumentene i Statped et tydelig grunnlag for omstillingsarbeidet?
3. I hvilken grad er de intensjoner og føringer som gis i styringsdokumentene implementert på ulike ledernivå i Statped?
4. Hvilke (kritiske) utfordringer gjenstår for å nå forventningene til omstilling av Statped?
5. Hvilke suksesskriterier kan trekkes frem som positivt drivende for å nå forventningene til omstillingen av Statped?

Metode

Forskningsmetoden har bestått av ulike tilnærminger for å svare på de overnevnte problemstillingene. I prosjektet har det i hovedsak blitt brukt tre forskningsmetoder: (1) dokumentanalyse, (2) kvantitativ

spørreundersøkelse og (3) kvalitative intervjuer. Gjennom et slikt 'mixed-method'-forskningsdesign tar vi i bruk både kvalitative og kvantitative tilnærminger. Vi har delt oppdraget inn i arbeidspakker knyttet til de ulike metodiske tilnærmingene. De ulike metodene fremkommer noe kronologisk og noe overlappende, og er gjennomført med størst vektlegging på de kvalitative dataene. Dokumentanalysen tar for seg hvordan Statped adopterer de politiske intensjonene gitt fra utdanningsdirektoratet i sine interne styringsdokumenter. Dokumentstudiet har som mål å identifisere hvordan føringer i tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har blitt implementert i de forskjellige delene av organisasjonen ved å svare på problemstilling 1 i oppdraget. Den kvantitative spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle lederne i Statped, og inneholdt spørsmål knyttet til omstillingsprosessene i organisasjonen. Målet med spørreundersøkelsen var å identifisere hvordan styringsdokumenter danner et tydelig grunnlag for omstillingsarbeidet og er implementert i de ulike delene av organisasjonen. Den kvalitative delen av studiet omhandlet intervjuer med informanter fra ulike ledernivå i Statped, fra direktørnivå til avdelingsledernivå. Alle regionene er representert i utvalget, både med gruppeintervju av avdelingsledere og intervju med regionsdirektørene. Tema som ble spurt om under intervjuene omhandlet blant annet: omstillingen, organisasjonsstruktur, styringsdokumenter, prosesser, samt spørsmål om begrepsforståelse/tolkning. Målet med intervjuene var å skape et oversiktsbilde over hvordan omstillingen er opplevd i forskjellige deler av organisasjonen samt hvordan den har bidratt til endring av praksis og tjenesteyting i Statped.

Dataen ble analysert ved å bruke ulike styringsperspektiver. I dokumentanalysen valgte vi også å tilføre bruk av Rørviks teori om transformasjoner av mål for å kunne analysere hvordan de politiske intensjonene er gjenspeilet i organisasjonens virksomhetsplaner.

Dokumentanalysen

Analysen av målene tilsier at de interne styringsdokumentene i Statped i stor grad reflekterer de politiske intensjonene for Statped på det manifeste plan. Med manifest plan mener vi at det er samsvar mellom i dokumentene og virksomhetsplanene på de forskjellige nivåene i organisasjonen. Samtidig er det viktig å påpeke at vi gjennom dokumentanalysen ikke vet hvordan regionenes virksomhetsplaner påvirker aktiviteter og praksis i de forskjellige regionene. De politiske intensjonene som ligger til grunn, er knyttet opp mot målene representert i St.meld. nr. 18. Disse målene er reproduisert i samtlige virksomhetsplaner og tilsier at Statped har lyktes med å innføre like retningslinjer for alle regionene. Dette medfører en mulighet til å sammenligne regionene basert på måloppnåelse og systemiske rutiner.

Kvantitativ spørreundersøkelse

Formålet med den kvantitative spørreundersøkelsen var å besvare de presenterte problemstillingene knyttet til hvordan de interne styringsdokumentene dannet et tydelig grunnlag for omstillingsarbeidet, samt om de intensjonene og føringer som gis i styringsdokumentene er implementert på ulike ledernivå i Statped (problemstilling 2 og 3).

Første del tok for seg hvordan lederne i Statped vurderer de politiske føringene og tildelingsbrevene fra Udir, samt de interne styringsdokumentene (mål og disponeringsskriv) som grunnlag for omstillingsarbeidet. Neste del av spørreskjemaet omhandlet hvordan omstillingen er forankret blant lederne, og hvordan de har forankret omstillingen blant ansatte i egen organisasjon. Den siste delen med åpne spørsmål var knyttet til hva de mente var viktige momenter for Statpeds videre utvikling. I hovedsak mener vi resultatene fra spørreundersøkelsen viser at de politiske intensjonene som lå til grunn for omstillingen, er anerkjent som viktige blant lederne i Statped. Vi har identifisert noen avvik til dette, disse omhandler i hovedsak intensjonen om at alle regionene skal ha spisskompetanse på alle seks fagområder, Statped skal ha en fagstab som ivaretar fagutvikling og viktigheten av samarbeid med helsesektoren. Dette vil bli ytterligere kommentert i den kvalitative delen av studiet. Samtidig ser vi at omstillingsarbeidet er godt forankret blant ledelsen. I den siste delen av spørreundersøkelsen, hvor lederne fikk mulighet til å komme med tilbakemelding på viktige momenter for Statpeds videre utvikling, så vi klare tendenser til at lederne mener organisasjonen er for toppstyrt og for lite handlingsrom er lagt til regionene. Samtidig identifiserer vi en bekymring for spisskompetanse og fagutvikling i Statped. Vi tolker at dette er viktige momenter blant ledere i organisasjonen som Statped bør fokusere på som viktige innsatsområder når de skal inn i en driftsfase. Dette ble også lagt til grunn for valg av tema som det skulle spørres om i den kvalitative datainnsamlingen.

Kvalitativ analyse

Temaene som er blitt presentert her, er de som har utmerket seg som aktuelle for problemstillingene som lå til grunn. Vi vil i neste kapittel gi en overordnet tolkning av dataene sett under ett, og knytte det opp mot de føringene som lå til grunn for oppdraget. Den kvalitative delen har gitt innblikk i ledernes oppfatning av omstillingsprosessen og de nye strukturelle rammene for organisasjonen. Samtidig har vi pekt på områder som lederne mener har vært utfordrende, samt hva som vil være viktige områder for Statpeds videre drift og utvikling. Vi ser at det er noe ulike oppfatning av organisasjonsstrukturen og at dette har bidratt til noe frustrasjon hos lederne i Statped. Samtidig er samarbeid med helse et diskutert tema ettersom mange mener det bør foreligge klare grenseoppganger mellom helsesektoren og opplæringssektoren. Flere av fagmiljøene i Statped er imidlertid avhengig av samarbeid med helsesektoren. Opprettelsen av rammeavtaler med kommunene er oppfattet som positivt blant de

ansatte, men vi ser at dette varierer fra region til region. Mange ledere er bekymret for den faglige delen av Statped, altså at spisskompetansen svekkes og fagutvikling ikke prioriteres.

Hovedfunn/konklusjon

På bakgrunn av arbeidet og datainnsamlingen tilknyttet vår analyse av omstillingen av Statped, har vi analysert hvordan de politiske intensjonene er implementert i organisasjonen. Vi har studert dette på ulike nivåer: i dokumenter, gjennom spørreundersøkelse og gjennom ledernes egne opplevelser og refleksjoner. Funnene tilsier at Statped har lyktes med å innføre de organisatoriske og strukturelle rammene som lå i bestillingen fra Udir, samtidig har implementeringene av disse medført at Statped har blitt samlet til en nasjonal etat. Dette innebærer at kommuner og fylkeskommuner har lik tilgang til Statpeds tjenester gjennom «en dør inn»-prinsippet og nasjonale rutiner for oppdragshåndtering. Dette tilsier at Statpeds praksis gjenspeiler de politiske intensjonene som lå til grunn for omstillingen. Omstillingen har endret praksis gjennom å skape felles mål, rutiner og innsatsområder i alle regionene. Dette kommer frem av dokumentanalysen som viser at de politiske intensjonene er reflektert i interne styringsdokumenter (problemstilling 1). På bakgrunn av dette og funn fra den kvantitative spørreundersøkelsen mener vi at de interne styringsdokumentene har dannet et tydelig grunnlag for omstillingsarbeidet (problemstilling 2). Videre ser vi på bakgrunn av den kvantitative og kvalitative analysen at de intensjoner og føringer som gis i styringsdokumentene, er implementert på ulike ledernivå i Statped (problemstilling 3). Regionene har tatt i bruk nye systemer for oppdragshåndtering og tjenesteleveranse, samtidig som de rapporterer på bakgrunn av de føringene som ble gitt fra Udir. Dette medfører også at regionene kan sammenlignes, noe som igjen vil bidra til lik tilgang til Statpeds tjenester i alle regionene. Dette anses som en svært viktig politisk intensjon for omstillingen. Suksesskriteriene som vi har trukket frem som positivt drivende for å nå forventningene til omstillingen av Statped (problemstilling 5), omhandler nye felles oppdragshåndteringssystemer, flerfaglig oppdragshåndtering og etablering av rammeavtaler med kommuner, for å nevne noen av kriteriene som lå til grunn for at man klarte å samle Statped til en faglig etat.

INNHold

SAMMENDRAG	1
1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER	6
1.1 PROBLEMSTILLINGER	10
2 METODE OG ANALYTISKE PERSPEKTIVER	13
2.1 METODE	13
3 POLITISKE INTENSJONER I STYRINGSdokumenter	16
3.1 DOKUMENTANALYSE	16
3.2 MÅLSTRUKTUREN	17
3.3 REGIONSAVDELINGENES TRANSFORMASJONER AV MÅL	20
3.4 ASLUTTENDE DRØFTING	22
4 KVANTITATIV UNDERSØKELSE	24
4.1 UTVIKLING AV SPØRREUNDERSØKELSE	24
4.2 RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSE	25
4.3 OPPSUMMERING KVANTITATIV SPØRREUNDERSØKELSE	33
5 KVALITATIV ANALYSE	34
5.1 INNLEDNING	34
5.2 METODE	34
5.3 LINJESTRUKTUR	35
5.4 SAMARBEID MED HELSE.....	39
5.5 SAMARBEID MED KOMMUNER	40
5.6 STATPED SOM KUNNSKAPSbedrift	43
5.7 SPISSKOMPETANSE, FLERFAGLIGKOMPETANSE OG SMÅ KOMPETANSEMILJØER	47
6 OPPSUMMERING/KONKLUSJON	52
6.1 HOVEDFUNN.....	52
6.1 OVERORDNET VURDERING AV OMSTILLINGEN AV STATPED	53
6.2 FORSLAG KNYTTET TIL STATPEDS VIDERE UTVIKLING	57
REFERANSER	58

1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER

Bakgrunnen for denne rapporten er Nordlandsforsknings studie av Statpedes omstillingsprosess. Studien ble gjennomført på oppdrag fra Statped, og omfatter tiden fra 2011 frem til 2016 med tilbakeblikk av forutgående omstillingsprosesser. I hovedsak har de konkrete omstillingsprosessene foregått i tidsperioden 2010-2016, men forberedelsene startet enda tidligere. I dag er Statped en statlig spesialpedagogisk etat som arbeider for at barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov skal ha mulighet til å delta i opplæring, arbeid og samfunnsliv. Statped bistår kommuner og fylkeskommuner samt pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) i arbeidet med å tilrettelegge opplæringen i et inkluderende læringsmiljø, og skal bidra til at den spesialpedagogiske kompetansen i samfunnet opprettholdes og utvikles. Statped bidrar gjennom undervisning og veiledning i høgskole- og universitetssektoren og arbeider strategisk for å utvikle ny kunnskap basert på praksisnær forskning. I dette oppdraget definerer vi omstillingsprosessen med de organisatoriske og strukturelle endringene som fant sted mellom 2011-2016, samt hvordan de politiske intensjonene som lå til grunn for omstillingen gjenspeiler dagens organisasjon. Vi har samtidig undersøkt hvordan de ansatte opplever omstillingen og hvordan den ivaretar Statpedes spisskompetanse. Vi vil nå kort redegjøre for historiske trekk ved Statped for å skape et bilde av hvordan organisasjonen har utviklet seg. Vi vil også presentere de politiske intensjonene som lå til grunn for omstillingen av Statped og hvilke strukturelle og organisatoriske endringer dette medførte.

Historisk tilbakeblikk

Statpedes historiske bakgrunn springer ut fra de statlige skolene for spesialundervisning som ble omgjort til spesialpedagogiske kompetansesentre tidlig på nitti-tallet. Statped besto av 13 statlige spesialpedagogiske sentre, to private kompetansesentre og to nasjonale sentre for lesing og atferdsforskning. Ved opprettelsen av spesialpedagogiske kompetansesentre ble ikke disse hjemlet i lovs form, men adgangen til bruk av kompetansesentre ble nedfelt i forskriftene for grunnskolen. Denne forskriftsformuleringen ble fjernet i lovrevisjonene på 90-tallet som endte opp i en felles opplæringslov for grunnskolen og videregående skole. Mandatene har etter den tid blitt gitt sammen med årlige bevilgninger over statsbudsjettet (Sorkmo, 2010).

I tillegg til de politisk og administrativt iverksatte utredninger for en omstilling av Statped, så var det fra tidlig 2000-tallet også en intern prosess i Statped som arbeidet for en omstrukturering av organisasjonen. 2004 ble det satt i gang en prosess for å tenke organiseringen av spesialpedagogiske tjenester på andre måter. En sentral aktør sier: «I 2004 var vi over 30 enheter og da vi kom til omstillingen var vi nede på 11-12. Da hadde vi siden 2005 drevet med omstilling på egen hånd.» Det hersket derfor også et beredskap for endring i Statped-organisasjonen, og en forståelse for at senterstrukturen medvirket til å fragmentere tjenestetilbudet, og gi ulik tilgjengelighet til tjenester rundt om i landet. Dette skyldes at det geografiske nedslagsfeltet for de nasjonale sentrene var nokså forskjellig. Noen enheter hadde hele landet, noen hadde halve landet og andre igjen kunne ha et nedslagsfelt på noen fylker. På bakgrunn av denne fragmenterte strukturen samt uklare rollefordelinger mellom Statped og PP-tjenesten ble det besluttet å utrede organiseringen av de statlige spesialpedagogiske tjenestene, Midtlyngutvalget fikk oppgaven om å gjennomføre denne offentlige utredningen.

Midtlyngutvalget

Bakgrunnen for iverksetting av omstillingen av Statped er den offentlige utredningen «Rett til læring» ledet av Jorid Midtlyng, også kjent som Midtlyngutvalget. Midtlyngutvalget skulle foreta en samlet

gjennomgang av arbeidsoppgaver og arbeidsdeling mellom PP-tjenesten og Statped. Utvalget skulle bygge på de overordnede prinsippene om retten til tilpasset og likeverdig opplæring i en inkluderende skole for alle, samt prinsippet om universell utforming (NOU 2009). Disse prinsippene danner grunnlaget for hvordan arbeidet i skole og barnehage skal utføres. Utvalget påpekte derfor viktigheten av en felles forståelse av hva disse prinsippene innebar. Vi presenterer under Utdanningsdirektoratets definisjoner av sentrale begreper som Midtlyngutvalget baserte sitt arbeid på:

Likeverdig opplæring

«handler om å gi alle like mulighet til opplæring uavhengig av evner og forutsetninger, alder, kjønn, hudfarge, sosial bakgrunn, seksuell orientering, religiøs eller etnisk tilhørighet, bosted, familiens utdanning eller hjemmets økonomi. Likeverdig opplæring må derfor forstås både på systemplanet i et nasjonalt perspektiv med utgangspunkt i lov og forskrifter med læreplaner og på individplanet for en opplæring tilpasset den enkeltes evner og forutsetninger. For å sikre likeverdig opplæring for alle kreves det forskjellsbehandling, ikke lik behandling» (Udir).

Inkluderende opplæring

«Innebærer at alle tar del i fellesskapet på en likeverdig måte – faglig, sosialt og kulturelt. Konsekvensen av inkludering er at systemet må tilpasse seg den enkelte person og gruppe. Dette fritar imidlertid ikke den enkelte for ansvaret til å ville delta» (Udir).

Tilpasset opplæring

«Er en plikt for skoleeier, opplæringsstedets ledelse og personale til å gi en god og forsvarlig opplæring ut fra den enkeltes evner og forutsetninger. Ved inkludering har du fokus på fellesskapet med kunnskap om konsekvensene for den enkelte. Ved tilpasset opplæring har du fokus på den enkelte med kunnskap om konsekvensene for fellesskapet» (Udir).

Spesialundervisning

«Er en rettighet etter opplæringsloven som skal sikre en tilpasset og likeverdig opplæring for personer som ikke har, eller som ikke kan få, tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Før det fattes vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering. Avslag om spesialundervisning skal begrunnes» (Udir).

I rapporten mener Midtlyngutvalget at en av hovedutfordringene er mangel på samordning av tilbudene fra de mange aktørene som yter tjenester til barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov. Samtidig påpeker de at støtteapparatet har vist delvis overlappende arbeidsoppgaver mellom PP-tjenesten og Statped. På bakgrunn av dette foreslo Midtlyngutvalget at Statped omorganiseres til fire samorganiserte og samlokaliserte spesialpedagogiske regionsentre (sørøst, vest, midt og nord).

Utvalgets forslag:

- Statped organiseres i fire samorganiserte og samlokaliserte spesialpedagogiske regionsentre (sørøst, vest, midt og nord), sammenfallende med helseforetakenes regionstruktur. Regionsentrene lovfestes.
- De midler som frigjøres i form av reduserte fellesutgifter og redusert husleie ved samorganisering og samlokalisering av sentrene, avsettes midlertidig som omstillingsmidler slik at de nye regionsentrene kan utvikle sin nye rolle.
- Regionsentrenes oppgaveportefølje skal innbefatte spisskompetanse på fagområdene syn, hørsel, språk/tale/kommunikasjon, ervervet hjerneskade og omfattende og sammensatte lærevansker.
- Sentrene/avdelingene for sammensatte lærevansker avvikles i sin nåværende form. 30 av 145 årsverk overføres til de regionale spesialpedagogiske sentrene for å ivareta behovet for kompetanse innenfor områder med lav forekomst knyttet til omfattende og sammensatte lærevansker.
- Med bakgrunn i reduserte behov avvikles etter hvert de statlige hørselsskolene på grunnskolenivå.
- Skoledriften ved Briskeby skole og kompetansesenter og Andebu kompetanse- og skolesenter søkes godkjent i privatskoleloven da behovet synes å være stabilt.
- SEAD (Samisk spesialpedagogisk støtte) med nåværende ressursramme tas ut av Statpeds portefølje og legges under Utdanningsdirektoratet som et nasjonalt senter for samisk spesialpedagogisk støtte. Sentret knyttes faglig til Sámi allaskuvla (Samisk høgskole). Ressursrammen økes ut over dagens nivå med ca. fire fagårsverk.

På bakgrunn av Midtlyngutvalgets rapport vedtok Stortinget våren 2011 å omorganisere Statped til én nasjonal virksomhet. Samisk spesialpedagogisk støtte videreføres som en del av det flerfaglige Statped, og blir en landsdekkende oppgave for Statped nord. Omstillingen innebar ny struktur og styringsmodell for Statped. Vi vil nå presentere de politiske intensjonene og Udirs bestilling som ble lagt til grunn for omstillingsarbeidet i Statped.

Omstillingens omfang

St.meld. nr. 18 beskriver oppdraget til nye Statped og redegjør for Statpeds nye struktur og styringsmodell.

St.meld. nr. 18 (2010-2011) «Læring og fellesskap» beskriver to hovedoppdrag for Statped:

1) Statped skal gi tjenester til kommuner og fylkeskommuner som støtter opp under arbeidet med å realisere opplæringslovens bestemmelser om likeverdige, tilpasset og inkluderende opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Statped skal gi tjenester på både individ- og systemnivå.

2) Statped skal utvikle kompetanse på det spesialpedagogiske fagfeltet og skal dokumentere, formidle og implementere praksis- og forskningsbasert kunnskap (KD, 2011 p. 110., Statped, 2012 p.7).

Hovedoppdraget danner videre grunnlag for tre overordnede mål for Statped:

Mål 1: Statped er en tydelig og tilgjengelig tjenesteyter av spesialpedagogisk støtte til kommuner og fylkeskommuner. Statped gir tjenester på både individ- og systemnivå, og alle kommuner og fylkeskommuner får likeverdig tilgang til Statpeds tjenester.

Mål 2: Statped har spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder og bidrar aktivt til kunnskaps- og kompetansespredning på disse områdene.

Mål 3: Statped har en strategi for prioritering av områder for forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) og er en samarbeidspart for universiteter og høyskoler.

Omorganiseringens faser

I fase 1 av omorganisering ble det etablert en interimorganisasjon underlagt Utdanningsdirektoratets ansvar med varighet på 1,5 år fram til årsskiftet 2012-2013 (Udir, 2012). Fra 1. januar 2013 ble Statped organisert som en virksomhet med en felles ledelse. Det nye Statped skal ha en tydelig profil og tilby likeverdige tjenester i hele landet.

Videre ble Statped organisert i fire flerfaglige¹ regionsentre sammenfallende med helseforetakenes regionstruktur. Dermed ble Statped oppdelt i Statped- sørøst, vest, midt og nord med regionshovedkontor i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø. Disse regionene skal tilby tjenester innenfor Statpeds seks fagområder: ervervet hjerneskade, hørsel, kombinerte syns- og hørselstap og døvblindhet, sammensatte lærevansker, språk og tale og syn.

Dette innledet fase to i omorganiseringen som omfatter årene 2013-2016 og refereres til som "omstillingsperioden". St.meld. nr. 18 vektlegger at de fire flerfaglige regionsentrene i Statped skal ha mest mulig lik portefølje, samtidig som det åpnes for at særlig spisskompetanse skal kunne hentes inn fra de andre regionene når regionen selv ikke har denne kompetansen. Det innebærer at henvendelser om Statped-tjenester går inn til Statped i respektive regioner, samtidig som at særlig kompetanse ut over de nevnte områdene kan hentes fra de andre regionene (KD, 2011).

I dokumentet *Målbilde for Statped 2012-2016* har Statped utformet et målbilde som tydeliggjør grunnlaget for arbeidet mot en nasjonal og enhetlig etat, og er utgangspunkt for videre planlegging av form og innhold. Videre skal målbildet sikre at omstillingsprosessen blir tydelig for Statpeds brukere, ansatte og samarbeidspartnere. Omstillingsprosessen skal vare ut 2016 (Statped, 2012).

De årlige tildelingsbrevene fra Utdanningsdirektoratet gir Statped føringer for hvilke innsatsområder som skal prioriteres. Kravspesifikasjonen presenterer en opplisting av noen sentrale innsatsområder i omorganiseringsprosessen. I Statped delegeres innsatsområder ut i organisasjonen i mål- og disponeringskriv til regionene.

¹ Meld.St. nr. 18 Læring og fellesskap legger til grunn følgende forståelse av det å være flerfaglig. Flerfaglighet er en kombinasjon av:

- spisskompetanse på tradisjonelle fagområder.
- samarbeidskompetanse.
- bred systemkompetanse.
- ulike yrkesgrupper i samme virksomhet.
- tverrfaglig samarbeid på tvers av fagtradisjoner.
- samarbeid med andre statlige tjenester (Meld.St. nr. 18: 116, Statped 2012: 11).

Statped i dag

Organisasjonen har omorganisert seg etter en hierarkisk struktur som gjenspeiler en tradisjonell linjeorganisasjonen. Dette ble etablert på bakgrunn av bestilling fra Utdanningsdirektoratet. Statped er organisert gjennom et hovedkontor som har direkte linjestyring ned mot regionene (midt, vest, sørøst, nord). Stabsfunksjonene består av: kommunikasjon og formidling, FoU, virksomhetsstyring og økonomi, fag og prosess og kvalitet og støtte. Disse stabsfunksjonene er direkte tilknyttet hovedkontoret gjennom linjeansvar, og skal støtte hovedkontoret og regionene i deres arbeid. Bindeleddet mellom hovedkontoret og regionene går gjennom regionsdirektørene. I tillegg er det noen avdelinger i Statped som blir omtalt i denne rapporten som må redegjøres for. Samisk spesialpedagogisk tjeneste (SEAD) som tilbyr tjenester både på individ- og systemnivå, og utvikler læringsressurser og kartleggingsmateriell på alle de tre samiske språkene: nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk. SEAD er underlagt region nord, men skal dekke alle samiske spesialpedagogiske tjenester i Statped. Statped læringsressurser og teknologiutvikling (SLOT) er underlagt hovedkontoret og har ansvaret for læremidler, verktøy, tilnærminger og teknologi for å tilrettelegge for utvikling og læring når barn, unge og voksne har særlige opplæringsbehov.

Statpeds 6 fagområder

- Ervervet hjerneskade
- Hørsel
- Kombinert syns- og hørselstap og døvblindhet
- S sammensatte lærevansker
- Språk og tale
- Syn

Videre vil vi presentere problemstillingene som skal besvares i denne rapporten.

1.1 PROBLEMSTILLINGER

Fokuset i vår studie av omstillingen i Statped har i hovedsak vært på organisasjonsstruktur, styringssystemer og ledernes opplevelse av omstillingen. Vi har sett på hvordan de politiske intensjonene som lå til grunn for omstillingen er ivaretatt på forskjellige plan i organisasjonen (både i dokumenter og rutiner/systemer) og i de praksisrelaterte aktivitetene.

Vi har fokusert på fem hovedproblemstillinger:

1. I hvilken grad reflekterer de interne styringsdokumentene i Statped de politiske intensjonene og etatsstyringsdokumentene?
2. I hvilken grad danner de interne styringsdokumentene i Statped et tydelig grunnlag for omstillingsarbeidet?
3. I hvilken grad er de intensjoner og føringer som gis i styringsdokumentene implementert på ulike ledernivå i Statped?
4. Hvilke (kritiske) utfordringer gjenstår for å nå forventningene til omstilling av Statped?
5. Hvilke suksesskriterier kan trekkes frem som positivt drivende for å nå forventningene til omstillingen av Statped?

Et viktig moment for Statped, var å finne ut om innsatsområdene og initiativene som er innført bygger opp om de føringer som er gitt i styringsdokumentene for omorganiseringen av organisasjonen. Samtidig har vi utforsket hvordan disse innsatsområdene er forstått og implementert i organisasjonens ulike ledernivåer.

Vurderinger som da ble viktig å inkludere i studiet, var:

- Samsvaret mellom Statpeds interne styringsdokumenter og de politiske intensjonene og etatstyringsdokumentene, og om det kan identifiseres ulikheter mellom Utdanningsdirektoratets tildelingsbrev og interne styringsdokumenter i Statped.
- Statpeds fortolkning av innsatsområdene (gitt fra utdanningsdirektoratet) sett fra ulike ledernivå i organisasjonen, og hvordan Statpeds fortolkning er i tråd med Statpeds interne styringsdokumenter.
- Hvordan innsatsområdene har blitt fortolket og forstått i de ulike ledernivåene i Statped samt om disse fortolkningene er i tråd med Statpeds interne styringsdokumenter.

Problemstilling 1,2 og 3 med disse underproblemstillingene representerer potensielle skillelinjer mellom den "manifeste omstillingsprosessen" slik den fremkommer i ulike dokumenter, den "oppfattede omstillingen" slik den blir fortolket og forstått av organisasjonens aktører og den "implementerte omstillingen" slik den kommer til uttrykk i handling.

Samtidig inkluderer vi en analyse av om sentrale innsatsområder og initiativer har bidratt til formålstjenlige rutiner, klare roller og samarbeidsformer og hensiktsmessige styringssystemer. Vi har derfor lagt til underproblemstillinger til problemstilling 4 og 5.

- I hvilken grad har de ulike innsatsområdene og initiativer i omorganiseringsprosessen fremmet eller hemmet arbeidet mot formålstjenlige rutiner i Statped?
- I hvilken grad har de ulike innsatsområdene og initiativer i omorganiseringsprosessen fremmet eller hemmet utvikling av klare roller i Statped?
- I hvilken grad har de ulike innsatsområdene og initiativer i omorganiseringsprosessen fremmet eller hemmet gode samarbeidsformer?
- I hvilken grad har de ulike innsatsområdene og initiativer i omorganiseringsprosessen fremmet eller hemmet hensiktsmessige styringssystemer?
- I hvilken grad har andre eksterne forhold fremmet eller hemmet omorganiseringsprosessen?

Disse underproblemstillingene skal i hovedsak bidra til å identifisere hvilke suksesskriterier og barrierer som en støter på i omstillingen. Organisasjonens strukturer handler om hvordan organisasjonen er satt opp med møtearenaer, formelle lederstruktur og hvilke ansvarsforhold som tilligger de respektive ledere i organisasjonen. Men organisasjonsstruktur handler også om hvordan organisasjonen har bygd opp strukturer for ansattes medvirkning i utviklingsprosessene. Det vil si at samarbeidsformer omhandler møtestrukturen for Statpeds linjeledelse og møtestruktur for tillitsvalgtapparatet i organisasjonen. Dernest er det vanlig å skille mellom de formelle strukturene og styringslinjene, og de mer uformelle sidene i en organisasjon som baserer seg på kulturen i en organisasjon. Underproblemstillingene inkluderer organisasjonskulturens innflytelse på hvordan roller, samarbeidsformer er etablert i omstillingsperioden, og i hvilken grad uformelle prosesser har påvirket organisasjonsutviklingen i positiv eller negativ retning. Dessuten kan forhold utenfor Statped selv (kontekstuelle forhold) også påvirke positivt eller negativt på de pågående omstillingsprosessene. I hovedsak blir disse underproblemstillingene drøftet i kapittel 5 som tar for seg informasjon fra gjennomførte intervjuer med ledere i Statped.

I tillegg til de nevnte underproblemstillingene, velger vi å fremme et forskningsspørsmål i tilknytning til omorganiseringen. I St.meld. nr. 18 trekkes det opp en avveining mellom intensjonene om at Statped

skal bestå av fire flerfaglige regionsentre med høy spesialpedagogisk kompetanse med mest mulig lik portefølje, samtidig som at Statped skal ha spisset kompetanse og at hver enkelt region skal kunne hente inn spisskompetanse fra andre regioner når de selv mangler slik kompetanse.

- Hvilke vurderinger har vært gjort med hensyn på bredde versus spisset kompetanse i de respektive regionene? Hvilke landsdekkende fagområder fins i organisasjonen? Hvordan lykkes man med å bestille og levere slik spisskompetanse mellom regionene?

Rapportens utforming og struktur

Rapportens struktur gjenspeiler strukturen på oppdraget. Vi tar for oss de ulike delene av studiet: dokumentanalyse, spørreskjema og kvalitativ studie separat. Deretter har vi skrevet et oppsummeringskapittel hvor vi ser de ulike delene i sammenheng med hverandre. De ulike metodene svarer på ulike samt noen overlappende problemstillinger for oppdraget. Hovedfunn for hver av de ulike delene presenteres i ulike kapittel som danner bakteppet for en samlet vurdering i kapittel seks.

2 METODE OG ANALYTISKE PERSPEKTIVER

2.1 METODE

For å svare på de overnevnte problemstillingene er det i prosjektet tatt i bruk tre forskningsmetoder: (1) dokumentanalyse, (2) kvantitativ spørreundersøkelse og (3) kvalitative intervjuer. Gjennom et slikt 'mixed-method'-forskningsdesign tar vi i bruk både kvalitative og kvantitative tilnæringer. Vi har delt oppdraget inn i arbeidspakker knyttet til de ulike metodiske tilnærmingene. De ulike metodene er delvis overlappende, og vi vektlegger i særlig grad de kvalitative dataene.

Dokumentstudiet

Denne delen av studien tar for seg hvordan Statped adopterer de politiske intensjonene gitt fra utdanningsdirektoratet i sine interne styringsdokumenter. Dokumentstudiet har som mål å identifisere hvordan føringer i tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har blitt implementert i de forskjellige delene av organisasjonen ved å svare på problemstilling 1 i oppdraget:

- I hvilken grad reflekterer de interne styringsdokumentene i Statped de politiske intensjonene og etatsstyringsdokumentene?

Her har vi analysert hvordan regionenes virksomhetsplaner sammenfaller med de målsetninger som er satt i de politiske tildelingsbrevene. Dette er i hovedsak for å kunne drøfte hvordan de politiske intensjonene for omstillingene er implementert i Statpeds styringsdokumenter.

Med utgangspunkt i politiske målsettinger og intensjoner som er presentert i St.meld. nr. 18 (2010-2011) Læring og fellesskap samt i tildelingsbrev og oppdragsbrev fra Utdanningsdirektoratet i perioden 2013-2016, har vi analysert hvordan måldokumentene er transformert i de forskjellige nivåene og avdelingene av organisasjonen.

Spørreundersøkelse

Spørreskjemaspørsmålene ble utviklet med utgangspunkt i problemstillingene for oppdraget. Dette for å holde spørsmålene innenfor de gitte rammene. Undersøkelsen ble sendt ut til alle lederne i organisasjonen fra direktørnivå til avdelingsledernivå. Vi utviklet spørsmål innenfor flere tematiske områder. I utvikling av spørsmålene har vi lagt vekt på å utvikle spørsmål som bygger på begreper og formuleringer som vi finner i organisasjonens egne dokumenter. Dette med tanke på å sikre at spørreundersøkelsen skal ha så god begrepsvaliditet som mulig. Spørreundersøkelsen søker å besvare problemstillingene:

- I hvilken grad danner de interne styringsdokumentene i Statped et tydelig grunnlag for omstillingsarbeidet?
- I hvilken grad er de intensjoner og føringer som gis i styringsdokumentene implementert på ulike ledernivå i Statped?

Den kvantitative undersøkelsen består av spørsmål knyttet til ulike deler av omstillingsprosessene i Statped.

Kvalitativ tilnærming

I den siste og tredje delen av vår studie av omstillingen i Statped har vi gjennomført en rekke intervjuer for å svare på følgende problemstillingene:

- I hvilken grad danner de interne styringsdokumentene i Statped et tydelig grunnlag for omstillingsarbeidet?
- I hvilken grad er de intensjoner og føringer som gis i styringsdokumentene implementert på ulike ledernivå?

- Hvilke (kritiske) utfordringer gjenstår for å nå forventningene til omstilling av Statped?
- Hvilke suksesskriterier kan trekkes frem som positivt drivende for å nå forventningene til omstillingen av Statped?

Utvalget av informanter til intervjuene ble gjort på bakgrunn i prosjektbeskrivelsen. Det ble gjennomført intervjuer av alle regionsdirektørene, samt gruppeintervjuer med avdelingsledere i alle de fire regionene. Det ble også gjennomført intervju med direktør, og et gruppeintervju med avdelingsdirektører ved hovedkontoret. Det ble også gjennomført intervju med hovedtillitsvalgte fra fagforeningene.

Intervjuene fulgte en semi-strukturert intervjuguide med et utvalg av tema som vi ønsket å snakke om. Samtidig åpnet vi for at de som ble intervjuet kunne snakke om de tema de mente var viktig. Tema som ble spurt om under intervjuene, omhandlet blant annet omstillingen, organisasjonsstruktur, styringsdokumenter, prosesser og spørsmål om begrepsforståelse/tolkning. Målet med intervjuene var å skape et oversiktsbilde over hvordan omstillingen er opplevd i forskjellige deler av organisasjonen og av hvordan den har bidratt til endring av praksis og tjenesteyting i Statped.

Datamaterialet ble transkribert til tekst og deretter underlagt en innholdsanalyse hvor utsagn er blitt systematisert under tematiske hovedkategorier. På denne måten har vi identifisert mønstre som går igjen i intervjumaterialet. Som grunnlag for tolkninger og konklusjoner baserte vi oss ikke på enkeltutsagn, men på utsagn som gjentas av ulike intervjupersoner som representerer ulike posisjoner i Statped-organisasjonen.

Teoretiske og analytiske perspektiver

Vi presenterer her to teoretiske og analytiske perspektiver som vi finner hensiktsmessig å knytte til omstillingsprosessene i Statped.

2.1.1 IMPLEMENTERINGSPERSPEKTIVET

For å svare på problemstillingene knyttet til omstillingsprosessene i Statped vil vi ta i bruk implementeringsperspektivet. Et implementeringsperspektiv innebærer at en reform, en strategi eller et program ses på som et avgrenset sett av forandningsprosesser, forankret i politiske vedtak (Sandvin, 1996). Forholdet mellom målsettinger på den politiske formuleringsarenaen og iverksettelse i praksisfeltets realiseringsarena forstås stadig oftere som en mer eller mindre sammenhengende prosess. En prosessuell forståelse som anerkjenner at målformuleringer og valgte strategier for prosesser, er resultater av politiske forhandlingsprosesser samt anerkjenner at også iverksettingsfasen er et resultat av forhandlingsprosesser på det lokale plan, gir et implementeringsperspektiv som støtter evalueringens tolkningsarbeid. Implementering forstås som en sammenhengende prosess som strekker seg gjennom både den politiske formuleringsarenaen og praksisfeltets realiseringsarena. Vi velger å legge til grunn at implementering er et resultat av sammenhengende meningsdannende prosesser som foregår løpende både på politisk beslutningsnivå og faglig realiseringsnivå vedrørende Statpeds omstilling. Vi tenker å bruke implementeringsperspektivet teoretisk for å gi oss et forskerblick som fanger inn den prosessuelle og helhetlige utviklingen av Statped sin omstillingsprosess. Implementeringsperspektivet er ofte nært forbundet med studier som omtales som iverksettingsstudier. Iverksettingsstudier legger til grunn at det er perfekt samsvar mellom intensjoner og realisering, noe som retter fokus mot hvorfor den offentlige politikken ikke realiseres i tråd med intensjonene (Sandvin, 1996).

2.1.2 OMSTILLING I ET STYRINGSPERSPEKTIV

Deler av de politiske intensjonene som lå til grunn for omstillingen, omhandler organisering og effektivisering av Statped. Dette skulle oppnås gjennom nye organisasjonsstrukturer, nye arbeidsformer, samt felles oppdragshåndteringssystem og samarbeid med kommuner. Samtidig har Statped effektivisert sine administrative funksjoner gjennom sentralisering av funksjoner som personaladministrasjon, ikt og lønn og regnskap. I et styringsperspektiv tilsier dette en dreining mot konseptet New Public Management (NPM). Dette handler både om å forbedre styringssystemer og prosesser i offentlige virksomheter, hvor mål og resultatstyring er helt sentralt. I den nye Statped organisasjon er eksempler på dette perspektivet søknadshåndteringssystemer og mål for rammeavtaler med kommunene.

Hartly (2005) viser til at NPM som styringsregime representerer en utvikling i velferdstjenestenes utforming mer enn utvikling av innholdet i velferdstilbudene. Til en viss grad har økt brukerfokus i NPM bidratt til tjenesteutvikling. Politikerne setter de overordnede målene, mens de offentlige virksomhetene er ansvarlige for å nå disse målene innenfor gitte ressursrammer (Røiseland og Vabo, 2012). NPM kan bidra til å svare på problemstillingene knyttet til denne studien gjennom å belyse de deler av dataene som omhandler innføring av nye organisasjonsstrukturer og styringssystemer i Statped.

Videre ser vi at det vil være av betydning å dra inn ytterligere styringsperspektiver for å svare på de tilhørende problemstillingene. Samstyring vil bidra til å skape forståelse og kunnskap om hvordan omstillingen har påvirket organisasjonen, organisasjonskulturen og de ansatte. Røiseland og Vabo (2012) viser til at det er tre aspekter som ligger innebygd i definisjonen av samstyring. Det første er at aktørene er gjensidig avhengige av hverandre. Det vil si at de prøver å oppnå noe som de bare kan få til i fellesskap, og hver enkelt aktør bidrar med sine innsatser. Det andre aspektet knytter seg til hvordan beslutninger tas i samstyring. Samstyring finner bare sted i den grad de deltakende aktørene er i stand til å finne fram til løsninger som de alle kan gi sin tilslutning til (Røiseland og Vabo, 2012). Dette bryter med de tradisjonelle oppfatningene om å løse offentlige velferdsoppgaver. I stedet for en tradisjonell sentralstyring gjennom lover og regler som kan sanksjoneres, krever samstyring myke styringsmidler og incentiver. Det tredje aspektet ved samstyring innebærer at aktiviteten er planlagt og målorientert. Røiseland og Vabo (2012) hevder at samstyring kan oppfattes som en reaksjon mot den omfattende spesialiseringen og desentraliseringen som ble oppmuntret via New Public Management. Vi mener at samstyringsperspektivet kan bidra med å øke forståelsen av de ansattes rolle i omstillingsprosessen. Samstyringsperspektivet gir oss en mulighet til å studere de faktorene som ikke omhandler struktur og systemer, men som likevel påvirker omstillingen og implementering av de politiske intensjonene som lå til grunn for omstillingsarbeidet.

Vi ønsker på bakgrunn i dette å analysere omstillingen av Statped i lys av styringsperspektiver med hovedvekt på NPM samt samstyring for å kunne analysere dataene opp mot de presenterte problemstillingene for oppdraget. Videre i rapporten følger redegjørelse for hovedfunn i dokumentstudiet, spørreundersøkelsen og den kvalitative delen.

3 POLITISKE INTENSJONTER I STYRINGSDOKUMENTER

3.1 DOKUMENTANALYSE

Denne delen av studien tar for seg hvordan Statped adopterer de politiske intensjonene gitt fra utdanningsdirektoratet i sine interne styringsdokumenter. Med utgangspunkt i politiske målsettinger og intensjoner som er presentert i St.meld. nr. 18 (2010-2011): Læring og fellesskap samt tildelingsbrev og oppdragsbrev fra Utdanningsdirektoratet i perioden 2013-2016, har vi analysert hvordan måldokumentene er transformert i de forskjellige nivåene og avdelingene av organisasjonen. Dette for å svare på problemstillingen:

- I hvilken grad reflekterer de interne styringsdokumentene i Statped de politiske intensjonene og etatstyringsdokumentene?

3.1.1 ANALYTISK BEGREPSMATERIALE

Dokumenter kan analyseres langs en rekke meningskategorier, tematiske områder eller vendepunkter (Riessman 2008). I denne sammenheng er formålet å se på de nedfelte arbeidsområdene eller manifesterte målene for Statped. Mål og målstrukturer representerer sentrale elementer i styring og ledelse av enhver organisasjon, også i Statped. Gjennom å følge hvordan mål manifesterer seg i dokumenter på ulike nivå, vil vi kunne si noe om hvordan de politiske intensjonene er implementert, det vil si styrt og ledet ned i Statped som organisasjon. Vi har valgt å bruke teoretiske og analytiske kategorier fra Røvik (2007) om oversettelser og omforminger av visjoner, ideer eller mål som utgangspunkt for våre analyser. Røvik (2007) presenterer en teori som deler inn tre kategorier om hvordan mål tas inn i organisasjoner: i et reproduserende modus, i et modifierende modus eller i et radikalt modus.

Med reproduserende modus menes at målet gjenkjennes og at oversetterne er tilbøyelige til å forsvare, og i praksis forsøke å gjengi og gjenskape så nøyaktig som mulig målene når disse oversettes mellom ulike kontekster. Det reproduserende modus kommer som regel til uttrykk gjennom kopiering (Røvik 2007: 306).

Den andre kategorien er modifierende modus. Dette kommer til uttrykk når oversettere er tilbøyelig til å forsvare at det må kunne tillates en viss omforming og tilpasning av det som oversettes. Med andre ord skjer dette når oversetterne forsøker å balansere hensynet til å være "tro mot det opprinnelige" og ønsket om å tilpasse ideen i en ny organisatorisk kontekst (Røvik 2007: 311). Modifierende modus kan komme til uttrykk på to måter, den ene gjennom at det legges til (adderet), og den andre ved at det trekkes fra.

Den tredje kategorien av oversettelser av mål, visjoner eller ideer er den radikale modus. Dette finner sted når oversettere anser seg ubundet av konsepter og suksessoppskrifter, og vil argumentere for at de må ha stor frihet til å utforme sine egne og lokalt tilpassede varianter. I dette moduset, vil fokus være knyttet til det man kan kalle "omvandling". Med omvandling menes her en grunnleggende endring av en praksis og/eller idé – gjerne både av form og innhold – og på måter hvor det er en lokal innovasjon som utvikles fremfor at det er eksternt gitte mål for praksis (Røvik 2007: 315).

De nedfelte målene i dokumentene vil bli analysert på bakgrunn av disse teoretiske/analytiske kategoriene av oversettelses- og omformningsregler (Røvik 2007: 303-304). Ved å identifisere hvordan målene synliggjøres i dokumenter, kan vi si noe om hvordan målene manifesterer seg på ulike nivåer. Gjennom dette vil vi kunne gi svar på problemstillingen om hvorvidt de interne styringsdokumentene

i Statped reflekterer etatsstyringsdokumentene og de politiske intensjonene. Med andre ord ønsker vi å se hvordan de politiske intensjonene, slik de er utformet i St.meld. nr. 18 (2010-2011) blir oversatt og omformet (transformert) i dokumenter fra nivå til nivå ut i Statpeds organisasjonsstruktur. Dokumentanalysen tar for seg dokumentene på flere ulike nivåer:

- Politisk nivå – St.meld. nr. 18 (2010-2011) Læring og fellesskap.
- Politisk nivå - Tildelingsbrev fra KD til Utdanningsdirektoratet.
- Etatsstyringsnivå - Tildelingsbrev fra Utdanningsdirektoratet til Statped.
- Organisasjonsnivå - Statpeds mål- og disponeringsskriv.
- Avdelingsnivå - Virksomhetsplaner for regionene og SLOT.

På organisasjonsnivå har Statped også utviklet dokumentet *Målbilde for Statped 2012-2016*. Dokumentet framstår som et strategidokument for Statped, og innbefatter både beskrivelse av bakgrunn for omstillingsarbeidet, Statpeds oppdrag, samt Statpeds organisering og tilhørighet i opplæringssektoren. Vi har hatt en systematisk gjennomgang av målene for å kunne identifisere oversettelsene og eventuelle omforminger av mål på de forskjellige nivåene. I analysen har vi hovedvekten på de formulerte målene for Statped som vi sammenligner med mål som der regionale virksomhetsplanene setter opp.

3.2 MÅLSTRUKTUREN

De politiske intensjoner som ligger til grunn for Statpeds omstillingsarbeid, har bakgrunn i St.meld. nr. 18, hvor Kunnskapsdepartementet la fram forslag om at Statped skulle omorganiseres til fire flerfaglige regionsentre (KD 2011: 14).

Stortingsmeldingen presenterer tre hovedmål for Statped og kan forstås som en del av de politiske intensjonene for omstillingen:

1. Statped er en tydelig og tilgjengelig tjenesteyter av spesialpedagogiske støtte til kommuner og fylkeskommuner. Statped gir tjenester på både individ- og systemnivå, og alle kommuner og fylkeskommuner får likeverdig tilgang på Statped tjenester.
2. Statped har spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder og bidrar aktivt til kunnskaps- og kompetansespredning på disse områdene.
3. Statped har en strategi for prioritering av områder for forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) og er en samarbeidspart for universiteter og høyskoler.

Tildelingsbrev fra Utdanningsdirektoratet i 2013 og *Målbilde for Statped 2012-2015* legger også disse tre hovedmålene til grunn i sine dokumenter. Tildelingsbrevet beskriver oppdrag, mål og prioriteringer for Statped for kalenderåret 2013 sammen med at Statped mottar sine økonomiske ressurser i statsbudsjettet. Tildelingsbrev for 2013 inneholder dessuten 9 delmål med opplistede aktiviteter i tilknytning til disse delmålene.

Mål 1 - Tjenesteyting: Statped er en tydelig og tilgjengelig tjenesteyter av spesialpedagogisk støtte til kommuner og fylkeskommuner. Statped gir tjenester på både individ og systemnivå, og alle kommuner og fylkeskommuner får likeverdig tilgang til Statpeds tjenester.
Mål 2 - Kunnskapspredning: Statped har spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder og bidrar aktivt til kunnskaps- og kompetansespredning på disse områdene.
Mål 3 - Kompetanseutvikling: Statped har en strategi for prioritering av områder for forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) og er en samarbeidspart for universiteter og høyskoler.
Mål 4 – Ny tjenesteprofil: Statped skal utvikle en ny tjenesteprofil som viser det samlede tilbudet innen de seks fagområdene, samt innen området læringsressurser.
Mål 5 – Skoler (hel- og deltidso pplæring): Målsettingene for skolevirksomheten i 2013 vil være tredelt: 1. Skolene i Statped bidrar aktivt til at hver elev får utnyttet sitt potensiale, gjennom enten heltids- eller deltidso pplæring, slik at deres fremtids mål kan realiseres. 2. Iverksette avviklingsprosessen for de skoler Stortinget har vedtatt at skal avvikles. 3. Dreie ressursbruken til å støtte opplæring i hjemmeskolene og å iverksette den deltidso pplæringsmodellen som vedtas.
Mål 6 – Læringsressurser, teknologiutvikling og bibliotek: Velferdsteknologi, læringsressurser, hjelpemidler og god tilrettelegging skal understøtte elevenes muligheter til læring og deltagelse, og derved bidra til at elevene inkluderes i den vanlige undervisningen og at frafall unngås. Biblioteksfunksjonen i Statped skal bli synlig og skal understøtte Statpeds faglige innsats, men skal også ha en selvstendig profil med egne tjenester og tiltak. Funksjonen skal aktivt medvirke til å formidle praksis- og forskningsbasert kunnskap til både privatpersoner, fagpersoner og forskere.
Mål 7– Implementering: Å realisere de strukturelle vedtak som er besluttet, det vil si å implementere organisasjonsmodellen slik at denne fungerer internt og ut mot Statpeds brukere og samarbeidspartnere, samt iverksette de vedtak som er besluttet i 2012 gjennom prosjekt «Statped 2013».
Mål 8 – Rekrutteringsstrategi: Gjennomføre tiltak for å beholde og erstatte kompetanse i organisasjonen.

Tabell 1. Oversikt over mål

De tre første målsetningene sammenfaller med Stortingsmelding og tildelingsskriv fra Utdanningsdirektoratet. De fem neste målene sammenfaller med beskrivelser for Statped i stortingsmeldingene, her omformulert til mål for virksomhetene. De 8 nevnte målsetningene er gjengitt ordrett i alle virksomhetsplanene.

I 2013 er målbildet konstant blant alle nivåene i analysen. Regionene har implementert de åtte hovedmålene som hovedkontoret har presentert. Det vil si at alle de forskjellige nivåene og regionene opererer med reproduserende transaksjoner av mål.

Udires tildelingsbrev for 2014 har tilsvarende hovedmål. Strukturen i målene blir nå presentert med hovedmål med underordnede delmål til de tre hovedmålene (se tabell nedenfor). Til forskjell fra tildelingsbrevet fra Udir i 2013, presenteres mål for barnehage- og skolesektoren i vedleggs form. En annen viktig endring er at tildelingsbrev fra 2014 knytter indikatorer til de respektive målene, mens det i 2013 kun ble listet opp aktiviteter. Endringen fra 2014 gjenfinnes også i de senere tildelingsbrevne.

I 2014 omhandler tildelingsbrevet fra Utdanningsdirektoratet tre hovedmålsettinger, samt delmål knyttet til disse hovedmålene, som vist nedenfor:

Hovedmål 1: Statped skal være en tydelig og tilgjengelig yter av spesialpedagogiske tjenester til kommuner og fylkeskommuner på både individ- og systemnivå. Alle kommuner og fylkeskommuner skal få likeverdig tilgang til tjenester fra Statped. Statped skal videreutvikle flerfaglige arbeidsmåter som sikrer tilgang på rett kompetanse til rett tid.
Delmål 1: Gjennom en avklart ansvars- og oppgavefordeling med kommuner og fylkeskommuner skal Statped levere tjenester både på individ- og systemnivå.
Delmål 2: Statpeds brukere skal ha "en dør inn". Statped skal sørge for likeverdige tjenester til alle brukere og forutsigbarhet i sine tjenesteleveranser. Ett felles system for oppdragshåndtering skal sikre en slik utvikling.
Delmål 3: Statpeds fag- og tjenesteprofil skal implementeres
Delmål 4: Statped skal levere gode opplæringstiltak både innenfor heltids- og deltidsopplæringen
Delmål 5: Utvikle foreldreopplæring som tilbud til foreldre til flere brukergrupper
Delmål 6: SEAD (samisk spesialpedagogisk støtte er en landsdekkende tjeneste. Sead skal yte tjenester og tilby kompetanse knyttet til samiskspråklige brukere innen Statpeds vanskeområder, og samisk språk og kulturutvikling.
Delmål 7: grensesnittet mellom helsesektoren og Statped skal tydeliggjøres
Delmål 8: Statped skal samarbeide med relevante aktører som er tjenesteytere overfor våre brukergrupper
Hovedmål 2: Kunnskapsspredning: Statped skal videreutvikle spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder, og skal være en bidragsyter til kunnskaps- og kompetansespredning på disse områdene. Statped skal videreutvikle rollen som en sentral formidler av aktuelle læringsressurser og teknologiske virkemidler til bruk på opplæringsfeltet.
Delmål 1: Statped skal ha et aktivt samarbeid med universitets- og høyskolesektoren og bidra i deres utdanningstilbud.
Delmål 2: Statped skal tilby og organisere kurs og andre kompetansetiltak for kommuner og andre
Delmål 3: Statped skal aktivt formidle kunnskap om organisasjonen og våre tjenester og kompetanse.
Delmål 4: utvikle produksjon og kunnskap om læringsressurser
Delmål 5: Etablere en landsdekkende bibliotekstjeneste
Delmål 6: tilrettelegging av eksamensmaterieill
Delmål 7: etter- og videreutdanningsstrategi for PPT
Hovedmål 3: Kompetanseutvikling: Statped skal utvikle en helhetlig FoU-strategi på det spesialpedagogiske området, og skal samarbeide med universiteter og høyskoler i dette arbeidet
Delmål 1: Utvikle en FoU strategi
Delmål 2: Delta aktivt i relevante forskningsarbeid
Delmål 3: Prosjekt og utviklingsarbeid
Delmål 4: gjennomføre "tiltak for tegnspråk i grunnopplæringen"
Delmål 5: gjennomføre "vi sprenger grenser"
Delmål 6: utvikling av nye læringsressurser

Tabell 2. Hovedmål og delmål

Denne målstrukturen er inkludert i samtlige virksomhetsplaner (herunder: Hovedkontoret, nord, sørøst, vest, midt og SLOT) for 2014 og er gjennomgående videre frem til 2016.

Også i 2014 identifiserer vi at målene gjengis i et reproduserende modus i virksomhetsplanene, hvor hovedkontoret og alle regionene har lagt til alle målene og delmålene tilsvarende som tildelingsbrevet fra Utdanningsdirektoratet. Vi finner derfor at Statpeds mål- og disponeringsskriv og Statpeds virksomhetsplaner transformerer målene i et reproduserende modus. Unntaket fra den reproduserende kategorien er SLOT (avdeling for læringsressurser og teknologiutvikling). Avdelingen

er etablert på bakgrunn av spesifikke oppgaver og aktiviteter, og har dermed bare reproduert de målene som tilfaller deres virksomhetsfelt innen Statped. Alle hovedmålene er reproduert i deres virksomhetsplan, mens bare delmålene som omhandler deres aktiviteter, er reproduert i deres virksomhetsplan.

I 2015 er situasjon svært lik 2014. De fleste regionene, hovedkontoret, og SLOT har reproduert mål fra Utdanningsdirektoratets tildelingsbrev, dette gjelder både hovedmål og delmål.

For å skape et bilde av hvordan interne styringsdokumenter i Statped reflekterer politiske intensjoner, vil vi nå presentere hver region og eksemplifisere reproduserende transaksjoner av mål, og avvik fra dette. Her har vi fokusert på virksomhetsplaner for 2015 og 2016 ettersom organisasjonen begynner å etablere seg etter omstillingsfasen.

3.3 REGIONSAVDELINGENES TRANSFORMASJONER AV MÅL

Vi kommer her til å gå nærmere inn på hver enkelt Statped-region med tanke på å se hvordan de interne styringsdokumentene reflekterer de politiske intensjonene. Regionene presenteres nedenfor hver for seg. Vi gir også eksempler på reproduserende transformasjoner av mål, og eventuelle unntak fra reproduserende modus. Her har vi fokusert på virksomhetsplaner for 2015 og 2016, ut fra antakelsen om at det forventes at strukturer og systemer i den nye organisasjonen er implementert.

3.3.1 STATPED NORD – MÅL 2015-2016

Statped nord viser til utfordringer knyttet til geografiske faktorer, med lange dyre reiser, samt variasjoner i kapasitet, kompetanse og organisering av PP-tjenesten. Statped nord er derfor opptatt av å implementere videokonferansesystemer som plattform for samarbeid med aktuelle instanser i landsdelen. Dette er poengtert i virksomhetsplanen for 2015, og spesifisert under utfordringer. I deres virksomhetsplan for 2016 blir ingen av disse spesifiserte utfordringene for regionen nevnt, men vi antar at de samme regionspesifikke utfordringene enda eksisterer.

3.3.2 STATPED MIDT – MÅL 2015-2016

Statped midt har i virksomhetsplanene for 2015 og 2016 kopiert målene direkte fra Statpeds mål- og disponeringskriv og Utdanningsdirektoratets tildelingsbrev. Målene er med andre ord reproduert fra nivåene over. Begge virksomhetsplanene har lagt inn indikatorene som er utviklet i tilknytning til de respektive målene. Aktiviteter for måloppnåelse i virksomhetsplanen 2015 er fastsatt internt i regionen (presisert i virksomhetsplanen), mens i 2016 etterfølger de tiltak som gitt fra Statpeds hovedkontor og Udir. I vår lesing av mål som transformeres til neste nivå i systemet i reproduserende modus, tas det for gitt at målene aktivt iverksettes i alle deler av organisasjonen. Også de politiske intensjonene tilsier at målene kopieres ut i alle deler av organisasjonen, på det manifeste og nedfelte plan.

3.3.3 STATPED VEST – MÅL 2015-2016

I Statped vest sine virksomhetsplaner for 2015 og 2016 presenteres det innledningsvis ingen regionspesifikke innsatsområder eller utfordringer. Målene er direkte kopiert (reproduserende modus) fra overordnede styringsdokumenter. Statped vest inkluderer sine tiltak for måloppnåelse. I 2015 har Statped vest knyttet til et delmål 2 som ikke finnes i tildelingsbrevet (sammenfaller med de andre regionene og hovedkontoret). I 2015 har vest, som de andre regionene presentert andre forhold som påvirker regionen, herunder interne etablerings- og omstillingsaktiviteter, eiendomsprosjekt,

prosjektstyring og etiske retningslinjer. Dette er igjen en indikasjon på at regionene også inkluderer tiltak og aktiviteter som ikke utgjør kjerneoppgavene. I 2016 blir disse interne forholdene beskrevet som henholdsvis intern forvaltning, fellesføringer og delegering.

3.3.4 STATPED SØRØST – MÅL 2015-2016

Statped sørøst har som de andre regionene kopiert målene fra overordnede styringsnivå, samtidig som det presenteres regionale tiltak for måloppnåelse. Statped sørøst har internt fastsatt aktiviteter for 2015 knyttet til delmål, i motsetning til de aktivitetene som er fastsatt av hovedkontoret. I 2016 er aktivitetene presentert som regionalt fastsatte aktiviteter, men samtidig ser man at de ikke samsvarer med de aktivitetene som er presentert i hovedkontorets virksomhetsplan.

I virksomhetsplanen for sørøst i 2015 er det også lagt inn målbilde for de forskjellige fagavdelingene. Et eksempel er fagavdeling for hørsel. Statped sørøst knytter de forskjellige fagavdelingene opp mot alle de tre hovedmålene sammen med tilhørende tiltak spesifisert for hver fagavdeling. Selv om målene kopieres inn i et reproduserende modus, betyr det ikke nødvendigvis at målene iverksettes slik i praksis. Dokumentanalysen begrenser seg til å se på det manifeste planet. Dermed kan det forekomme kontekstuelle forhold også mellom fagavdelingene, hvor en kan anta at det vil være forskjellige måter å ivareta målene på. Det kan med andre ord være behov for å gjøre modifiseringer av de overordnede målene mellom fagavdelinger innen en Statped-region når en kommer til det praktiske planet. I 2016 er disse koblingene mellom fagavdeling og hovedmål, og tiltak knyttet til dette, ikke tatt inn i Statped sørøst sin virksomhetsplan.

3.3.5 AVDELING LÆRINGSRESSURSER OG TEKNOLOGIUTVIKLING – MÅL 2015-2016

Som nevnt tidligere har denne virksomheten forholdt seg til de målsettinger som har kommet fra Udir. Siden dette er en fagspesifikk virksomhet i Statped, har de utelatt flere av delmålene. I 2015 har de i sin virksomhetsplan inkludert; hovedmål 1, samt delmål 3 og 6, hovedmål 2, delmål 5 og hovedmål 3 og delmål 2. I 2016 inkluderer de: hovedmål 1, delmål 1 og 3, hovedmål 2, delmål 2 og hovedmål 3. Utelatelsene av mål, kan ses på som nødvendige modifiseringer ut fra hensikten og oppgavene som er tillagt avdelingen. Vi ser samtidig en forskjell fra 2015 til 2016 ved at det er forskjeller på hvilke delmål som blir inkludert i virksomhetsplanen. Virksomheten (SLOT) har gjort en vurdering på hvilke delmål som omfatter deres virksomhet og dermed transformert målbildet gjennom å utelate målsettinger som ikke tilfaller deres praksis. Dette vil være naturlig ettersom det er en fagspesifikk virksomhet.

3.3.6 UTVIKLINGSTREKK FOR VIRKSOMHETSPLANER 2013-2016

Ser vi på hvordan utforming av virksomhetsplaner utvikler over perioden fra 2013 til 2016, kan vi registrere markante endringer i form og innhold. De første regionale virksomhetsplanene er relativt heterogene, og bærer preg av det ståsted med hensyn til ressurser, arbeidsoppgaver og prioriteringer som den enkelte region står i ved inngangen til omstillingsperioden for Statped. Flere av virksomhetsplanene i startfasen bygger derfor også i høy grad videre på eksisterende regionale prosjekter og prosesser. Fra dette utgangspunkt ser vi en gradvis mer strømlinjet utforming, og en sterkere sentral styring av oppbygging og struktur for regionale virksomhetsplaner.

Dette betyr ikke bare en formmessig lik utforming av virksomhetsplanene, men også likhet når det gjelder prioritering av aktiviteter innen de enkelte regionene. Ser vi på virksomhetsplanene for 2016, er de aktiviteter som det refereres til stor sett sentralt initierte prosjekter. En følge av denne større konformitet i utformingen av virksomhetsplanene, er at det kan være vanskelig å identifisere mer regionalspesifikke prioriteringer og behov. Det framgår av de regionale virksomhetsplaner for 2016 at

det uttrykket de har fått, er et resultat av sterkere styring og føringer fra sentralt hold. Denne sterkere sentrale styringen vises også gjennom utviklingen av internkontroll og rapporteringskrav. Det blir derfor også vanskeligere å identifisere internorganisasjonelle medvirkningsprosesser i produksjonen av virksomhetsplan. Tematisk er den største endringen når vi vurderer utviklingen av virksomhetsplanene over tid, at det blir et svakere fokus på de individuelle brukere av spesialpedagogiske tjenester. Derimot settes det større trykk i 2016-virksomhetsplanene på utviklingen av en felles kultur for å arbeide i og på tvers av både fagavdelinger og fagnettverkene, både når det gjelder å utvikle spisskompetanse og flerfaglige arbeidsformer.

3.4 ASLUTTENDE DRØFTING

Etter en gjennomgang av virksomhetsplaner, både i de forskjellige regionene (nord, midt, sørøst og vest) og de forskjellige nivåene (KDs tildelingsbrev, Udirs tildelingsbrev, Statpeds målbilde, Statpeds mål- og disponeringsskriv) har vi analysert transformasjonene i de ulike nivåene. I hovedsak fremstår målene i virksomhetsplanene lik de høyere nivåene (tildelingsbrev osv.). Det vil si at i all hovedsak er de politiske intensjonene reproduert i de forskjellige virksomhetsplanene på det manifeste planet. Basert på dokumentanalysen er de politiske intensjonene reflektert i interne styringsdokumenter og har dermed skapt en mer helhetlig organisasjon. Virksomhetsplanene tilsier at regionene har implementert nye systemer og målrettede praksiser. Men her er vi også inne på dokumentanalysens begrensninger. Den finner i hovedsak bare det som er nedfelt som mål i de respektive dokumentene, og gir liten innsikt i hvordan målene fungerer eller blir oppnådd på det praktiske planet. Det er likevel godt underbygd fra et implementeringsteoretisk ståsted (Sandvin 1996) at det ikke blir fullt samsvar mellom plan- og realiseringsfæren. Uansett er det svært viktig med felles mål for å skape felles retning for en organisasjon for at individene i en organisasjon etablerer en kollektiv forståelse for hva de jobber mot, og hva de gjør.

Dokumentanalysen gir indikasjoner på at det er kontekstuelle forskjeller mellom regionene. Regionene presenterer implisitt forskjellige utfordringer, både i form av geografi, men også i form av tilgang på riktig kompetanse og ressurser. Dette medfører at en utrulling av de samme målene til alle i noen sammenhenger kan være utfordrende for noen regioner. Det kan være forskjeller innad i Statped, forskjeller i hvilke aktører som fins i omgivelsene, kvaliteten på de aktørene som fins i omgivelsene, fysiske avstander, teknologisk utstyr og kompetanse som gjør at de politiske intensjonene og målene får noen ulike uttrykk på det praktiske plan når de skal omsettes til handling.

Når Statped nord i sin virksomhetsplan viser til at de bare har jobbet mot å innfri hovedmål 1, er det en indikasjon på en mismatch mellom politiske forventningene til hva regionen skal jobbe med og hva de kapasitetsmessig kan klare med.

Når vi i dokumentanalysen ser lite til modifierende og radikale endringer, vil vi si at Statped på det manifeste planet, har lyktes med å ta inn de politiske intensjonene i Statpeds styringsdokumenter. Som en strategi for felles kunnskapsoverføring er det ifølge Røvik (2007) en godt dokumentert strategi å kopiere ideer og mål mellom organisasjoner. Det avgjørende vil likevel være at aktørene i organisasjonen forstår, fortolker og iverksetter målene i det daglige arbeidet. Hvis målene kopieres til neste nivå uten at det skapes en felles forståelse, vil målene bare ha begrenset verdi.

Vi har identifisert at ordlyden i virksomhetsplanene er tilnærmet lik, mens begrepstolkningen kan være ulik. Det blir dermed vanskelig å si noe om hvordan dette utarter seg i praksis. Basert på analysen av virksomhetsplaner finner vi at målene i hovedsak er reproduerende, med innsmett av modifierende tillegg/fratrekk. Det er indikasjoner på at kontekstuelle forskjeller/bidrar til ulik vektlegging/fokus på de ulike målene. Ren reproduering vil i dette tilfellet ikke være fordelaktig dersom det eksisterer ulikheter mellom regionene til å iverksette målene.

Oppsummering

Svar på problemstillingen:

- I hvilken grad reflekterer de interne styringsdokumentene i Statped de politiske intensjonene og etatstyringsdokumentene?

Analysen av målene tilsier at de interne styringsdokumentene i Statped i stor grad reflekterer de politiske intensjonene for Statped på det manifeste planet. Med det manifesterte planet mener vi at det er samsvar mellom dokumentene og virksomhetsplanene på de forskjellige nivåene i organisasjonen. Samtidig er det viktig å påpeke at vi gjennom dokumentanalysen ikke vet hvordan regionenes virksomhetsplaner påvirker aktiviteter og praksis i de forskjellige regionene. De politiske intensjonene som ligger til grunn, er knyttet opp mot målene representert i St.meld. nr. 18. Disse målene er reproduisert i samtlige virksomhetsplaner og tilsier at Statped har lyktes med å innføre like retningslinjer for alle regionene. Dette medfører en mulighet til å sammenligne regionene basert på måloppnåelse og systemiske rutiner, noe som igjen sammenfaller med NPM-perspektivet. Samtidig påpeker vi at den store likheten mellom virksomhetsplanene indikerer at de kontekstuelle betingelsene i regionene ikke er inkludert i virksomhetsplanene. Samtidig mener vi at de kontekstuelle forskjellene påvirker regionenes evne til å praktisere de politiske intensjonene, men dette kan vi ikke si noe konkret om etter en gjennomgang bare av dokumentene. Dokumentene gjenspeiler de politiske intensjonene som lå til grunn for omstillingen. I neste del av rapporten tar vi for oss det kvantitative spørreskjemaet som ble sendt ut til alle lederne i Statped.

4 KVANTITATIV UNDERSØKELSE

4.1 UTVIKLING AV SPØRREUNDERSØKELSE

Spørreskjemaspørsmålene ble utviklet med utgangspunkt i problemstillingene for oppdraget. I utvikling av spørsmålene har vi lagt vekt på å utvikle spørsmål som bygger på de begreper og den ordlyd som vi finner i organisasjonens egne dokumenter. Dette er gjort for å sikre at spørreundersøkelsen skal ha så god begrepsvaliditet som mulig.

Spørreundersøkelsen skal bidra til å besvare følgende problemstillinger:

- I hvilken grad danner de interne styringsdokumentene i Statped et tydelig grunnlag for omstillingsarbeidet?
- I hvilken grad er de intensjoner og føringer som gis i styringsdokumentene implementert på ulike ledernivå i Statped?

For å besvare disse har vi utviklet et spørreskjema som tar for seg lederne vurdering av de politiske intensjonene, samt deres opplevelse av hva Statped har lykkes med knyttet opp mot de samme politiske intensjonene.

I første omgang fokuserte vi på lederne vurdering av politiske intensjoner. Her ble de bedt om å ta stilling til ulike politiske intensjoner, blant annet disse:

- Alle skal ha lik tilgang til Statpeds tjenester.
- Alle kommuner/fylkeskommuner har lik tilgang til Statpeds tjenester.
- Høgskoler og universiteter skal ha lik tilgang til Statpeds kompetanse.
- Regionene skal ha spisskompetanse på Statpeds 6 fagområder.
- Regionene skal ha bred systemkompetanse.
- Regionene skal kunne samarbeide med andre statlige tjenester.
- Det skal være tydelig hvordan man kommer i kontakt med Statped.
- Det skal være «en dør inn» til Statpeds tjenester.

Dette er et utvalg påstander vi ba ledere i Statped rangere viktigheten av. Gjennom den første delen identifiserer vi hva lederne i Statped tenker om de politiske intensjonene som lå til grunn for omstillingen.

De to neste delene omhandler tema knyttet til omstillingsarbeidet, først hvordan Statped har lykkes med omstillingen og så forhold knyttet til forankring og styring. Det blir spesielt sett på hvordan tildelingsbrevene har vært styrende for omstillingen og på i hvilke ledd omstillingen er forankret og iverksatt av lederne i Statped.

Den siste delen omhandler et åpent spørsmål knyttet til hva respondentene mener er Statpeds viktigste oppgaver når det kommer til organisasjonens videre utvikling. Her fikk respondentene muligheten til å svare fritt. Disse tilbakemeldingene ble kodet og blir presentert tematisk.

4.1.1 PILOTERING

Som et ledd i kvalitetssikringen av spørreskjemaet, ble det gjennomført en pilotering av spørreskjemaet. En pilotstudie innebærer at spørreundersøkelsen sendes ut til et begrenset utvalg av målgruppen for å se hvordan spørsmålene og svarkategoriene fungerer for de respondentene som er tiltenkt å besvare undersøkelsen. I tillegg er det også viktig å se at de tekniske løsningene med

elektronisk spørreundersøkelse fungerer. I vår pilotstudie ble spørreskjemaene sendt ut til ti respondenter.

Piloteringen skulle vise seg å bli svært nyttig da den viktigste tilbakemeldingen knyttet seg til tekniske utfordringer med distribusjonen av spørreskjemaene. Dette resulterte i forsinkelser i gjennomføringen av piloteringen og utsending av spørreundersøkelsen, men til gjengjeld bidro piloteringen til at spørreundersøkelsen ble gjennomført på en god måte.

4.1.2 RESPONS RATE

Spørreskjemaene ble sendt ut til 84 ledere i Statped. Disse lederne representerte alle de fire regionene. Totalt kom det inn 62 svar. Det gir en responsrate på 74 prosent.

4.1.3 METODISKE BETRAKTNINGER

Spørreskjemaet består blant annet av en rekke påstander som respondentene er bedt om å ta stilling til. Spørreskjemaet er ikke satt opp med mulighet for å svare «vet ikke». I gjennomgangen av svarene er det en stor andel som har svart «3» som må forstås som et «verken eller»-svar. Spørsmålet er om dette betyr at respondentene verken er enig eller uenig i påstandene eller at de «ikke vet». For å ta høyde for dette er vi varsomme med å benytte gjennomsnittsverdier. Alternativet som vi delvis benytter, er andelen som har svart at de er enige (4) eller svært enige (5), eller at påstanden er viktig (4) eller svært viktig (5). I de tilfellene der vi har gjort dette, har vi sjekket opinionsbalansen. Det vil si at andelen som har svart 4 og 5 på en påstand er større enn de som har svart 1 og 2. For alle påstandene der vi benytter dette, er opinionsbalansen positiv, det vil si at det er flere som er enige enn uenige i påstandene.

4.2 RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSE

4.2.1 HVOR VIKTIG ER DE POLITISKE INTENSJONENE?

I spørreskjemaet er lederne spurt om deres oppfatning av en rekke påstander om politiske intensjonene knyttet til Statpeds virksomhet og omstilling.

Viktigheten av tilgang på Statpeds tjenester

De første påstandene er knyttet til de politiske intensjonene om de tilgang til Statpeds tjenester og kompetanse. Tabell 3 viser at lederne i stor grad er enige i intensjonen om at alle brukere og alle kommuner og fylkeskommuner skal ha lik tilgang til Statpeds tjenester. De er også enige, dog i noe mindre, men mer variert grad, i at høgskoler og universiteter skal ha lik tilgang til Statpeds kompetanse. Det er ikke forskjeller mellom regionene.

POLITISKE INTENSJONER	Gjennomsnitt	Standardavvik	N
Alle brukere skal ha lik tilgang til Statped tjenester	4,89	0,409	62
Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha lik tilgang til Statpeds tjenester	4,89	0,409	62
Høgskoler og universiteter skal ha lik tilgang til Statpeds kompetanse	4,19	0,827	62

Tabell 3. Viktigheten av tilgang på Statpeds tjenester. 1 svært lite viktig, 5 svært viktig.

Viktigheten av kompetanse i Statped

Vi finner at de politiske intensjonene som omhandler kompetansen i Statped generelt har stor oppslutning, og da særlig at Statped skal ha bred systemkompetanse, bestå av ulike yrkes- og faggrupper og kunne samarbeide med andre statlige tjenester. For disse påstandene er det ikke forskjeller mellom regionene/enhetene.

Lederne vurderer påstandene om at alle regionene skal ha spisskompetanse på Statpeds seks fagområder som mindre viktig enn de øvrige påstandene i tabell 4. Her er det også forskjeller mellom regionene. I Statped midt er det signifikant færre som mener at påstanden er viktig eller svært viktig.

POLITISKE INTENSJONER	Gjennomsnitt	Standardavvik	N
Regionene skal ha bred systemkompetanse.	4,58	0,641	62
Regionene skal bestå av ulike yrkes- og faggrupper	4,24	0,862	62
Regionene skal kunne samarbeide med andre statlige tjenester	4,52	0,646	62
Alle regionene skal ha spisskompetanse på Statpeds seks fagområder*	3,56	1,223	62

Tabell 3. Viktigheten av kompetanse i Statped. 1 svært lite viktig, 5 svært viktig. *signifikante forskjeller mellom regionene/enhetene.

Viktigheten av tydelighet i formidling av Statpeds tjenester

I denne delen av spørreskjemaet svarte lederne på viktigheten av at Statped er tydelig på hvordan man kommer i kontakt med dem, samt at det skal være 'en dør inn' til Statpeds tjenester. Lederne i Statped syntes dette er viktige politiske intensjoner. Begge påstandene i tabell 5 har høy skår.

POLITISKE INTENSJONER	Gjennomsnitt	Standardavvik	N
Det skal være tydelig hvordan man kommer i kontakt med Statped	4,84	0,489	61
Det skal være "en dør inn" til Statpeds tjeneste	4,7	0,587	61

Tabell 5. Viktigheten av tydelighet i formidling av Statpeds tjenester. 1 svært lite viktig, 5 svært viktig.

Viktigheten av ulike oppgaver

Lederne er spurt om å vurdere en rekke påstander om ulike oppgaver som Statped er tillagt. Tabell 6 viser at de jevnt over vurderer alle oppgavene som viktige. Høyest skår får påstanden om at Statped skal bidra aktivt til kompetansespredning på spesialpedagogiske fagområder. Påstanden om at Statped skal utvikle ny kunnskap på spesialpedagogiske områder i samarbeid med helsesektoren, vurderes som minst viktig av disse påstandene. Det er ikke forskjell i vurderingene mellom regionene/enhetene.

POLITISKE INTENSJONER	Gjennomsnitt	Standardavvik	N
Statped skal bidra aktivt til kompetansespredning på spesialpedagogiske fagområder	4,84	0,451	62
Statped skal utfylle kommunenes tilbud med spesialpedagogisk kompetanse.	4,74	0,51	62
Statped skal spre kunnskap om læremidler på spesialpedagogiske fagområder	4,69	0,499	62
Statped skal bidra til systemrettet arbeid i kommunene	4,66	0,542	62
Statped skal utvikle ny kunnskap på spesialpedagogiske områder i samarbeid med universiteter og høyskoler	4,52	0,744	61
Statped gjennom sitt arbeid med brukere skal utvikle ny kunnskap på spesialpedagogiske områder	4,45	0,67	62
Statped utvikle ny kunnskap på spesialpedagogiske områder i samarbeid med kommunale/fylkeskommunale samarbeidspartnere	4,39	0,817	62
Statped skal fremme bruk av IKT i opplæring	4,34	0,772	61
Statped skal utvikle ny kunnskap på spesialpedagogiske områder i samarbeid med helsesektoren	3,73	1,043	62

Tabell 4. Viktigheten av ulike oppgaver. 1 svært lite viktig, 5 svært viktig.

Viktigheten av oppbygging av ny organisering av Statped

Tabell 7 viser hvordan lederne har rangert viktigheten av politiske intensjoner knyttet til oppbygging av ny organisering av Statped. De politiske intensjonene som ligger til grunn for disse påstandene er hentet fra St.meld. nr. 18. Det er stor oppslutning om den politiske intensjonen om at Statped skal ha en felles virksomhetsledelse. På de øvrige påstandene, er oppslutningen noe lavere, men alle gjennomsnittsverdiene ligger mellom 3 og 4. Det er ikke forskjell mellom regionene/enhetene.

POLITISKE INTENSJONER	Gjennomsnitt	Standardavvik	N
Statped bygger opp en felles virksomhetsledelse	4,27	0,89	62
Statped skal ha en fagstab som ivaretar oppgaver med informasjonsarbeid og IKT	3,98	1	62
Statped skal ha en fagstab som ivaretar økonomioppgaver	3,97	1,086	62
Statped skal ha en fagstab som ivaretar personaloppgaver	3,97	1,071	62
Statped skal ha en fagstab som ivaretar intern fagutvikling	3,55	1,183	62

Tabell 5. Viktigheten av oppbygging av ny organisering av Statped. 1 svært lite viktig, 5 svært viktig.

Oppsummering

Gjennomgående viser lederne god oppslutning om de politiske intensjonene bak omstillingen. Stor sett ligger alle gjennomsnittsverdiene mellom 4 og 5. Det betyr at lederne i snitt vurderer de ulike påstandene som viktige eller svært viktige. Det er kun for påstandene om organisering at snittet i hovedsak ligger mellom 3 og 4. Totalt sett er det få som har svart at de vurderer påstandene til å være lite eller svært lite viktige.

Stort sett er det ikke regionale forskjeller eller forskjeller mellom enhetene i vurderingen av påstandene. Det er kun når det kommer til at «Alle regionene skal ha spisskompetanse på Statpeds seks fagområder» at det er signifikante forskjeller mellom regionene. Her skiller Statped midt seg ut ved å være mindre enig i påstanden enn de øvrige regionene/enhetene.

4.2.2 STATPED HAR LYKTES MED

Etablering

Videre ba vi lederne i Statped om å rangere hvorvidt de var enig i at Statped har lyktes med føringer som lå til grunn for omstillingen. Tabell 8 viser ledernes opplevelse av om Statped har lyktes med å etablere de organisatoriske rammene som ble lagt til grunn for nye Statped.

Som leder opplever jeg at Statped har lyktes med å:	Andel enig/helt enig (%)	Standardavvik	N
Etablere en organisasjon som ivaretar lik tilgang på tjenester fra Statped*.	54,8	0,803	62
Etablere en organisasjon som sikrer kommuner/fylkeskommuner lik tilgang til Statpeds tjenester.	61,3	0,848	62
Etablere en organisasjon som kan tilby spesialpedagogiske kompetanse i de spesialpedagogiske utdanningene ved universiteter og høyskoler.	66,7	0,813	62
Etablere en organisasjon som kan tilby spisskompetanse på Statpeds seks fagområder i alle regioner.	53,2	1,098	62

Tabell 8. Etablering. *signifikante forskjeller.

Tabellen viser at lederne i stor grad er enige i at Statped har lyktes med å etablere Statped med tanke på de dimensjonene som lå til grunn for etableringen. Når det gjelder påstanden om at Statped har lyktes med å etablere en organisasjon som ivaretar lik tilgang på tjenester fra Statped, er hovedkontoret mer enig i påstanden enn de andre enhetene/regionene. Det er ikke signifikante forskjeller for de øvrige påstandene i tabell 6.

Tilgjengelighet

Tabell 9 viser i hvilken grad lederne opplever at Statped har lyktes med å være tilgjengelige og tydelige i sitt arbeid. Også her er lederne i stor grad enige i påstandene.

Som leder opplever jeg at Statped har lyktes med å:	Andel enig/helt enig (%)	Standardavvik	N
Formidle tydelig hvordan en kommer i kontakt med Statped.	54,8	1,012	62
Tilby "en dør inn" til Statped.	69,4	0,87	62
Benytte arbeidsmåter som sikrer systemrettet arbeid.	50,8	0,847	61
Gjøre avtaler for å avklare tjenestetilbudet til kommuner/fylkeskommuner.	71,0	0,777	62

Tabell 9. Tilgjengelighet.

Strukturelle rammer

Videre ba vi lederne rangere om de mener at Statped har lyktes med å implementere de strukturelle rammene for nye Statped, altså om vi har fått. Det vil si en hierarkisk linjemodell med tilhørende støtte og stabsfunksjoner.

Som leder opplever jeg at Statped har lyktes med:	Andel enig/helt enig (%)	Standardavvik	N
Bygge opp en felles virksomhetsledelse.	71,0	0,970	62
Etablere en fagstab som ivaretar økonomioppgaver.	74,2	0,816	62
Etablere en fagstab som ivaretar personaloppgaver.	71,0	0,958	62
Etablere en fagstab som ivaretar oppgaver med informasjonsarbeid og IKT.	59,7	0,948	62
Etablere en fagstab som ivaretar Statpeds fagutvikling.	35,5	1,213	62

Tabell 10. Lyktes med strukturelle rammer.

Tabell 10 viser at lederne i stor grad er enige i at Statped har lyktes med å bygge opp en felles virksomhetsledelse og etablere en fagstab som ivaretar både økonomioppgaver og personaloppgaver. Lederne er i mindre grad enige i at Statped har lyktes i å etablere en fagstab som ivaretar Statpeds fagutvikling.

Kunnskapsformidling og kunnskapsutvikling

Etttersom Statped kan identifiseres som en kunnskapsorganisasjon hvor kjernevirksomheten er å tilby spisskompetanse på det spesialpedagogiske området, ser vi det nyttig å redegjøre for deres opplevelse av å lykkes med føringer gitt innenfor dette temaet.

Som leder opplever jeg at Statped har lyktes med:	Andel enig/helt enig (%)	Standardavvik	N
Bidra til aktiv kunnskaps- og kompetansespredning på det spesialpedagogiske fagområdet.	79,0	0,708	62
Spre kunnskap om læremidler på spesialpedagogiske fagområder.	69,4	0,704	62
Fremme bruk av IKT i opplæring.	61,3	0,776	62
Utvikle ny kunnskap på spesialpedagogiske fagområder i samarbeid med universiteter og høyskoler.	42,6	0,822	61
Utvikle ny kunnskap på spesialpedagogiske fagområder i samarbeid med helsesektoren.	25,8	0,849	62
Utvikle ny kunnskap på spesialpedagogiske fagområder med utgangspunkt i arbeid med brukere.	49,2	0,849	61
Utvikle ny kunnskap på spesialpedagogiske områder i samarbeid med kommunale/fylkeskommunale samarbeidspartnere.	40,3	0,783	62

Tabell 11. Kunnskapsformidling og kunnskapsutvikling

Det overordnede bildet av ledernes opplevelse er at Statped har lyktes relativt godt med å bidra til kunnskaps- og kompetansespredning. Særlig er mange enige i at Statped har lyktes med aktiv kunnskap- og kompetansespredning, spredning av kunnskap om læremidler på spesialpedagogiske fagområder og fremme bruk av IKT i opplæringen. Det er kun 25 % som oppgir at de er enige i at Statped har lyktes med å utvikle ny kunnskap på spesialpedagogiske fagområder i samarbeid med helsesektoren. Dette er en av de påstandene i spørreskjemaet som færrest er enige i. Selv om andelen som er enige, er relativt lav, er den likevel høyere enn andelen som er uenige i påstanden (positiv opinionsbalanse). Totalt har 53 % svart at de verken er enig eller uenig i påstanden.

Oppsummering

Totalt viser ledernes svar på påstandene at de samlet sett er enige i at Statped har lyktes på en rekke områder. Dette gjelder både etablering, tilgjengelighet, strukturelle rammer og kunnskapsformidling/utvikling. Det er to forhold som lederne i noe mindre grad er enige i at Statped har lyktes med, og det er å etablere en fagstab som ivaretar Statped sin utvikling og utviklingen av ny kunnskap på spesialpedagogiske områder i samarbeid med helsesektoren.

4.2.3 FORANKRING, STYRING OG SAMARBEID

Ledernes vurdering av forankring av målene

På bakgrunn av dokumentanalysen vet vi at målene er implementert i organisasjonens virksomhetsplaner. Dette gjenspeiles i resultatene fra spørreundersøkelsen. Tabell 12 viser at lederne i Statped opplever god forankring av målene i organisasjonen.

Jeg opplever at:	Andel enig/helt enig (%)	Standardavvik	N
Målene for Statped er godt forankret blant lederne	82,0	0,874	61
De sentrale målene for Statped er godt forankret i den øverste ledelsen	90,3	0,670	62
De sentrale målene for Statped er godt forankret blant avdelingslederne	80,0	0,816	62
Utviklingen av målbilder for Statped har styrket omstillingen i min etat/region/avdeling/seksjon	57,4	1,127	61

Tabell 12. Ledernes vurderinger av forankring av målene.

Samtidig opplever lederne at de sentrale målene er forankret blant de ansatte som de er ledere for (82 % er enig/helt enig) og at målene er forankret i personalmøter i egen etat/avdeling/seksjon (87 % er enig/helt enig). Lederne er imidlertid litt mindre enige i at omstillingen er forankret i tillitsmannsapparatet (41 % er enige/helt enige).

Tildelingsbrevene

Tabell 13 viser at lederne er til en viss grad enige i at tildelingsbrevene har vært styrende for utviklingen av Statpeds ledelsesstruktur og oppbygging av felles interne rutiner. Men de er i mindre grad er enige i at tildelingsbrevene har vært styrende for oppbygging av stabsfunksjoner og etablering av intern møtestruktur. Når det gjelder påstanden om intern møtestruktur, så er det marginalt flere som er uenige i denne påstanden (29,6) enn de som er enige (24,6 %). Dette er et av få eksempler på negativ opinionsbalanse.

De årlige tildelingsbrevene har vært styrende for:	Andel enig/helt enig (%)	Standardavvik	N
Utviklingen av Statpeds ledelsesstruktur	51,6	1,004	62
Statpeds oppbygging av stabsfunksjoner	32,3	0,908	62
Statpeds etablering av intern møtestruktur	24,6	0,918	62
Statpeds oppbygging av felles interne rutiner	50,0	0,982	60

Tabell 13. Styring gjennom tildelingsbrevene.

I et annet spørsmål er lederne i større grad enige i at målene i tildelingsbrevene har gitt tydelige føringer (69 % enig/helt enig) enn indikatorene i tildelingsbrevene (50 %).

Handlingsrom

Samtidig som lederne opplever at tildelingsbrevene har vært styrende for deler av virksomheten, er de enige i påstander om at de har et handlingsrom til å definere egne mål, prioritere arbeidsoppgaver og oppfylle fastsatte mål.

Som leder har jeg handlingsrom til:	Andel enig/helt enig (%)	Standardavvik	N
Å definere egne mål for min etat/region/avdeling/seksjon	59,7	1,033	62
Å prioritere arbeidsoppgaver for min etat/region/avdeling/seksjon	69,4	0,921	62
Å oppfylle fastsatte mål for min etat/region/avdeling/seksjon	77,4	0,876	62

Tabell 14. Handlingsrom

Oppsummering

Svarene viser at lederne i stor grad er enige i at målene for Statped er godt forankret i organisasjonen. Samtidig er de i noe varierende grad enige i at tildelingsbrevene er styrende for virksomheten. Det kommer tydelig frem av svarene at lederne også opplever et visst handlingsrom.

4.2.4 ÅPNE SPØRSMÅL

Gjennom spørreundersøkelsen ba vi lederne om å komme med innspill til hva de mener er de viktigste oppgavene for Statped å ta tak i for deres videre utvikling. Svært mange av lederne har svart i det åpne feltet (51 av 62). Vi har kategorisert disse innspillene. De temaene som først og fremst gikk igjen, var knyttet til ledelse og kompetanse.

Ledelse

De fleste tilbakemeldingene kunne kategoriseres innenfor ledelse. Vi identifiserte 53 tilfeller hvor lederne i Statped gav tilbakemelding på at den viktigste oppgaven for Statped å ta tak i for videre utvikling har med ledelse å gjøre. Flere tilbakemeldinger går på manglende handlingsrom i regionene, da spesielt med tanke på rekruttering samt til det å beholde kvalifiserte fagpersoner. «Dersom det ikke gis slik myndighet, vil Statped om fem år kun bestå av fagpersoner som innehar kompetanse på lik linje med PPT, og de spesialiserte fagmiljøene vil være radert ut». Flere påpeker at direktørgruppen bør fokusere på å behandle strategiske og taktiske saker. «I dag løftes de fleste beslutninger inn på direktørmøter. Hele organisasjonen lider av beslutningsvegning og lite handlingsrom». En annen uttrykker:

Statped må ha fasthet i det sentrale, men vi må la ansatte få bruke sine evner, tanker og ideer til hvordan de vil utføre arbeidet. Jeg opplever at alt, hver enkelt filleting skal opp på direktørmøte før man kan fatte et vedtak. Dette bør det blir en forandring på. Det må til en delegering nedover i systemet, ansatte må få tillit, de må bli stilt krav til og de må få lov å gjøre det de er gode til innenfor de faste rammene. Det er laget en ressursfordelingsmodell, men regionsdirektør har ikke fullmakter til å lyse ut eller tilsette innenfor den ressursmodellen som er laget.

Mer fokus på tillit etterspørres, og mindre fokus på makt, kontroll og linjebasert ledelse. Hierarkiet og byråkratiet hemmer innovasjon og nyteknisk i organisasjonen.

Samtidig handler flere av tilbakemeldingene om at praksisfeltet og fagkompetansen blir tilsidesatt. «Det oppleves at hovedkontoret ofte gjennomfører rutiner som ikke er i tråd med praksisfeltet vårt, dette skaper frustrasjon blant de ansatte og undring ute i kommunene».

Vi har siden 2013 vært opptatt av organisasjonsbygging, struktur, rutiner, og regler. Mange føler seg kneblet og får ikke mulighet til å bruke seg selv, det de kan og det de er gode på. Vi er en kunnskapsbedrift, men ledes som en

samlebåndsbedrift. Dette må direktør og direktører ta konsekvensen av. Ansatte roper etter å få lov å gjøre det de er gode på.

Det blir også påpekt at de store profesjonsgruppene i Statped ikke identifiserer seg med byråkratirollen og uttrykker misnøye med linjestrukturen i organisasjonen. Fagansatte sliter med å identifisere seg med etatstenkningen i Statped.

Kompetanse

Kunnskap og kompetanse var også en gjenganger i tilbakemeldingene fra lederne. Vi identifiserer en overhengende bekymring blant de ansatte som omhandler deres spisskompetanse, kompetanseutvikling og kompetanseheving blant de lavfrekvente fagområdene. «Å ha god systemkompetanse er viktig, men mister Statped spisskompetansen blir en etter hvert uinteressant for brukere og samarbeidspartnere». De ansatte identifiserer seg med Statped som kunnskapsbedrift hvor kompetanse er den viktigste ressursen: «dersom man skal lykkes med omstilling i Statped må det eksistere en større forståelse for at vi er en kunnskapsorganisasjon. Da må det også slippes noe tak i detaljstyring og fokus på administrative rutiner. Mindre fokus på kvantitative mål mer på kvalitet». Samtidig påpekes det at beslutninger av faglig art blir tatt av ukvalifiserte ledere. De ansatte opplever også at struktur blir viktigere enn innhold og at «man er så fokusert på at beslutninger skal gjøres riktig at man glemmer å ta de riktige beslutningene».

Andre tilbakemeldinger i det åpne spørreskjemaet omhandler at det må etableres klare grenseoppganger mellom Statped og helse, markedsføring og omdømmebygging, arbeidet med å få til likeverdig tilgang til tjenester for alle brukerne og tilpasse tjenestene etter samfunnets behov. De kontekstuelle utfordringene blir også nevnt som viktig for Statpeds videre utvikling, noe som illustreres av følgende: «det er store ulikheter innen kultur, geografi og tilgang til kompetanse».

4.3 OPPSUMMERING KVANTITATIV SPØRREUNDERSØKELSE

Formålet med den kvantitative spørreundersøkelsen var å besvare de presenterte problemstillingene knyttet til hvordan de interne styringsdokumentene dannet et tydelig grunnlag for omstillingsarbeidet, samt om de intensjonene og føringene som gis i styringsdokumentene er implementert på ulike ledernivå i Statped (problemstilling 2 og 3).

I hovedsak mener vi resultatene fra spørreundersøkelsen viser at de politiske intensjonene som lå til grunn for omstillingen, er anerkjent som viktige blant lederne i Statped. Vi har identifisert noen avvik til dette. Disse avvik omhandler i hovedsak intensjonen om at alle regionene skal ha spisskompetanse på alle seks fagområder, at Statped skal ha en fagstab som ivaretar fagutvikling, og viktigheten av samarbeid med helsesektoren. Dette vil bli ytterligere kommentert i den kvalitative delen av studiet. Samtidig ser vi at omstillingsarbeidet er godt forankret blant ledelsen. I den siste delen av spørreundersøkelsen hvor lederne fikk mulighet til å komme med tilbakemelding på viktige momenter for Statpeds videre utvikling, så vi klare tendenser til at lederne mener organisasjonen er for toppstyrt og at for lite handlingsrom er lagt til regionene. Samtidig identifiserer vi en bekymring for spisskompetanse og fagutvikling i Statped. Vi tolker at dette er viktige momenter blant ledere i organisasjonen som Statped bør fokusere på som viktige innsatsområder når de skal inn i en driftsfase. Dette ble også lagt til grunn for valg av tema som det skulle spørres om i den kvalitative datainnsamlingen.

Vi vil nå presentere den kvalitative delen av rapporten. I første omgang vil vi beskrive viktige funn knyttet til dette oppdraget, og hvordan disse kan kobles opp mot problemstillingene som ligger til grunn for denne delen.

5 KVALITATIV ANALYSE

5.1 INNLEDNING

I dette kapitlet skal vi belyse flere av de sentrale problemstillingene med utgangspunkt i intervjuer med en rekke aktører som er ledere i de fire Statped-regionene og som representerer nasjonal ledelse og stabsfunksjoner. Gjennom disse samtalene med både erfarne fagfolk og ledere, og med nyere ledere som bl.a. har relevant erfaring fra omgivelsene til Statped, vil vi finne svar på følgende problemstillinger:

- I hvilken grad danner de interne styringsdokumentene i Statped et tydelig grunnlag for omstillingsarbeidet?
- I hvilken grad er de intensjoner og føringer som gis i styringsdokumentene implementert på ulike ledernivå?
- Hvilke (kritiske) utfordringer gjenstår for å nå forventningene til omstilling av Statped?
- Hvilke suksesskriterier kan trekkes frem som positivt drivende for å nå forventningene til omstillingen av Statped?

Den kvalitative delen av vår undersøkelse tar således et dypdykk i Statpedorganisasjonen. Det å bygge en ny organisasjon er krevende. Det handler om å få på plass det som skaper den livskraftige organisasjonen. I et organisatorisk utviklingsperspektiv på omstillingsprosessen for Statped fokuserer vi på følgende:

- Hvordan utvikle styrings- og ansvarssystemer?
- Hvordan ivareta og utvikle støttefunksjoner?
- Hvordan organisere og utvikle kompetanse for å tilby og utvikle de tjenester som andre er avhengige av?
- Hvordan fordele ressurser?

Det er organisasjonsutviklingsperspektivet som preger dette kapitlet. Fra dette perspektivet vil vi vurdere hvordan omstillingen blir opplevd, hvordan den blir iverksatt i organisasjonen og ikke minst det som er utfordringer for utviklingen av Statped etter omstillingen.

5.2 METODE

Utvalget av informanter til intervjuene ble gjort på bakgrunn av prosjektbeskrivelsen. I alt er det gjennomført intervju med 26 personer, hvorav størsteparten hadde mange års erfaring i Statped-systemet. Som nevnt i kapittel 2, har vi gjennomført intervjuer med alle regiondirektørene, samt gruppeintervjuer med avdelingsledere i alle de fire regionene. Det ble også gjennomført intervju med direktører og et gruppeintervju med avdelingsdirektører ved hovedkontoret. Dessuten ble det gjennomført intervju med hovedtillitsvalgte fra fagforeningene.

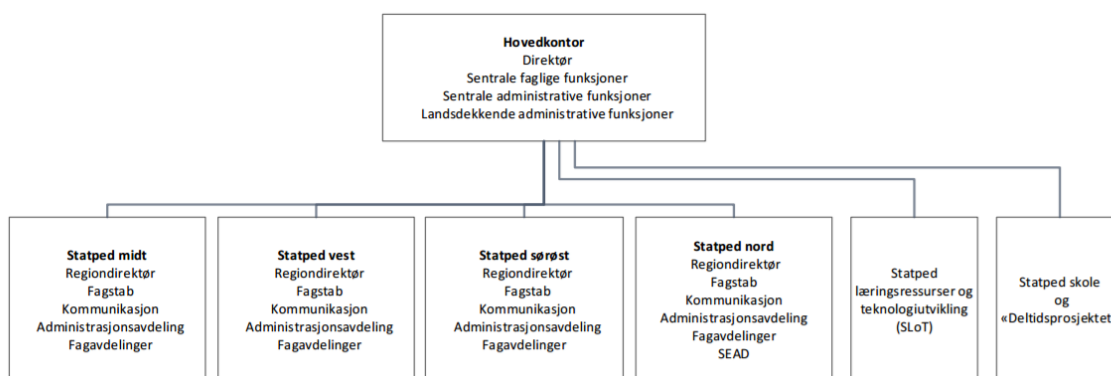
Våre informanter vil derfor også ha mulighet for å reflektere over de endringer som omstillingen av Statped har bidradd med i forhold til tidligere praksiser og erfaringer. Målet med intervjuene var å skape et oversiktsbilde over hvordan ulike deler av organisasjonen opplevde omstillingen og hvordan omstillingen ble iverksatt i de fire regionene. Med dette utgangspunktet har det videre vært viktig at intervjuene kunne belyse hvordan omstillingen bidrar til å styrke Statped som en tjenesteytende organisasjon overfor kommuner og helseinstitusjoner.

For å kunne analysere det omfattende intervjumaterialet er intervjuene skrevet ut som tekst. Intervjutekstene er deretter underlagt en innholdsanalyse hvor utsagn er blitt systematisert under

tematiske hovedkategorier. På denne måten har vi identifisert mønstre som går igjen i intervjumaterialet. Som grunnlag for tolkninger og konklusjoner baserer vi oss ikke på enkeltutsagn, men på utsagn som gjentas av ulike intervjupersoner som representerer ulike posisjoner i Statpedorganisasjonen. Vi dokumenterer disse mønstrene i analysen ved å gjøre bruk av anonymiserte utsagn fra intervjuene. Bruken av sitater fra intervjupersoner blir på denne måten en del av analysen. Konklusjoner fra våre analyser er erfarings- og delvis praksisbaserte utsagn som gir et godt grunnlag for å vurdere tiltak og prosesser som er iverksatt gjennom omstillingsperioden.

5.3 LINJESTRUKTUR

En av de viktigste oppgavene under omstillingen av Statped har vært å bygge opp den nye organisasjonen. Oppbyggingen av nye Statped har på mange måter handlet om å bygge opp en mer strømlinjet organisasjonsstruktur slik det framgår av organisasjonskartet for Statped. Dette gjelder i særlig grad å bygge opp linjestrukturen, dvs. det å etablere styrings- og ansvarslinjen i Statped og etableringen av sentrale stabsfunksjoner som tidligere var desentralisert. Den nye organisasjonsstrukturen var bestilt av Udir og dermed en sentral del av omstillingsarbeidet, implementeringen av denne nye strukturen fremstår dermed som et av suksesskriteriene for å nå forventningene til omstillingen av Statped.



Figur 1. Organisasjonskart

Som vi ser av figuren hentet fra Statped.no, er linjen direkte styrt fra hovedkontoret og ned til regionsdirektører. «Hovedbygningen» i den nye organisasjonsstrukturen for Statped er gitt gjennom politiske føringer. Vi vil i dette avsnittet fokusere på hvordan ledere i Statped opplever organisasjonsstrukturen, og om det er sammenheng mellom opplevd organisasjonsstruktur og hvordan den fremstår i styringsdokumentene.

Et viktig organisatorisk mål for omstillingen av Statped har vært å skape en mer profesjonell organisasjon, blant annet i forhold til saksbehandling og kontakt med eksterne aktører og brukere. Sett fra det regionale perspektivet (statpeds regioner) oppleves omstruktureringen i store trekk å ha bidratt til både en profesjonalisering og en styrkning av Statped som en funksjonell organisasjon. Dette kommer bl.a. til uttrykk i følgende kommentarer:

«Jeg har opplevd det som en fornuftig måte å organisere et nytt Statped på. Mange av disse funksjonene var tidligere ute i regionene. Jeg synes det har vært med på å løfte organisasjonen».

*«Det er blitt mye tydeligere linje på ting og det er tydeligere hvor du skal henvende deg»
«stabsfunksjonene som de er bygd opp i da, g har vært en god sak i Statped».*

Selv om dette har ført til økt bemanning ved hovedkontoret, er det en viss aksept for dette både fordi støtte- og rådgivningsfunksjoner oppleves som avlastende, og fordi sentrale stabsfunksjoner har fått inn andre typer kompetanse som en ikke tidligere rådde over, som for eksempel juridisk kompetanse.

Mye har gått seg til i løpet av omstillingsperioden når det gjelder administrative systemer, kvalitetssikringsrutiner og stabsfunksjoner. Direktør- og ledermøter sentralt og ledermøter ute i regionene har vært arenaer som har løftet og drøftet ulike utfordringer, problemstillinger og løsningsforslag. Nye systemer og rutiner er blitt introdusert og implementert, mens noen er blitt videreført fra tidligere system.

En sak som har fått mye oppmerksomhet og som har skapt debatt med stort engasjement, og til tider med høy temperatur, gjelder utviklingen av stabsfunksjonen for «fag og prosess». I utgangspunktet har denne funksjonen vært tiltenkt en styrende rolle på fag. Men å gi fagstabsfunksjonen en slik rolle utfordrer linjestrukturen på regionalt nivå. Her oppleves ordningen som å svekke ressursstyring og fagledelse i regionene. Dette kommer bl.a. til uttrykk i følgende kommentarer:

«Når de begynte å få oppgaver hvor de gikk utenom linjen og direkte til avdelingsledere og begynte å styre ressursene til avdelingslederne, da ble det trøbbel»

«Organisering med fagansvarlig på hovedkontoret har vært en problematisk organisering. Det går på handlingsrommet jeg har som fagleder for min avdeling. Går linjen for oppdrag fra min leder? På papiret ja, men i realiteten nei.»

«Men vår rolle kommer i krysspress fordi det kommer arbeidsoppgaver i matrisen fra fagansvarlig som ikke hører til i linjeorganisasjonen, det kan være et verktøy for etatstenkning, når man skal implementere mer enn å utvikle kunnskap. Det er noen motsetninger her og en maktforskyvning som skjer i en slik konstruksjon. Jeg synes ikke fagansvarligrollen har vært en pådriver for fag.»

«Regionene har den praksisnære virkeligheten, mens fagansvarlig er mye lenger borte og ser ikke denne, og dermed blir det vanskelig for dem å gi slike typer råd. Men kanskje skulle de enda mer løftet blikket i forhold til hvor går ulike fagfelt og hva rører seg internasjonalt.»

Sett fra et linjeperspektiv blir den organisatoriske utfordringen en manglende tydelighet både i linjen og det organisatoriske ansvar for fag. Dette utfordrer forståelsen av hvordan fagutvikling best ivaretas. Fagstabsfunksjonen ble derfor også satt under press, noe som skapte behov for å endre dens innretning og orientering. Etter en prosess i organisasjonen synes rollen til fagstab å gå i retning av å jobbe med faglig utredninger. Dette kan være å bidra inn i analyser gjort i brukerundersøkelser, følge opp arbeidet med tidlig innsats i henhold til utarbeidet strategi, ha oversikt over det som skjer på fagfelter, forsyne de regionale enheter med analyser og en kunnskapsbase gjennom å ta i bruk statistikk og analyse til bruk i tjenesteutviklingen.

Videre får fagstab også direkte oppdrag fra Udir., eller fra en ny intern struktur som er opprettet gjennom etablering av ulike former av fagnettverk. Nettverksstrukturen i Statped ble i 2016 justert, grunnet behovet for å tydeliggjøre hvilken plass fagnettverk og ledernetverk skal ha i organisasjonsstrukturen.

Når det gjelder fagnettverk, er disse etablert innen alle fagområder. Eksempler på slike nettverk kan innen fagfelt «syn» være et nettverk om mobilitet, som handler om hvordan det skal legges til rette

for at synshemmede kan ta seg fram på en god og trygg måte. Et annet fagnettverk innen «syn» tar for seg punktskrift og hvordan holde vedlike kompetansen på punktskrift. I disse nettverk skal alle regioner delta på rådgivernivå, og ledes av en fagansvarlig fra stab som er underlagt en fagdirektør med egen linje opp til direktør. Parallelt med denne linjen finner vi den operative faglinjen på regionnivå fra avdelingsleder over regiondirektør til direktør. Utfordringen er ikke linjene i seg selv, men hvilke formelle og uformelle koblinger og kommunikasjonskanaler som eksisterer mellom de to linjene når det gjelder satsingen på fagnettverk. Sett fra avdelingslederperspektivet oppleves kommunikasjonsflaten å være begrenset:

«Vi har ingen ting med den linjen å gjøre. Eneste sted de møtes er hos direktøren. Det står en føring og det er at vi skal kunne uttale oss. Etter mitt skjønn er det ikke nok for da er du kommet så langt i en prosess at det blir vanskelig å si det vil vi ikke gjøre. Vi ønsker å få dette til, og da bør vi være tilstede i disse nettverk. Vi må være representert.»

Dialogen mellom operativ fagledelse og fagnettverkene er viktig fordi sistnevnte er tiltenkt en fagutviklingsrolle som er organisert i en matrisestruktur som gir større spillerom for å bevege seg på tvers av fag og avdelinger i organisasjonen. Dette er en ønsket utvikling når det gjelder å videreutvikle og implementere strategier for Statped. Det er ikke nødvendigvis uenighet blant avdelingsledere om at fagstabsavdelingen kan spille en slik rolle og bl.a. kan koordinere ulike fagfelt på tvers av regioner. Men fortsatt er det en utfordring at aktiviteten knyttet til fagnettverkene skaper usikkerhet for ressursbruk:

«I min avdeling er det 6 til 7 av den typen fagnettverk og hvert nettverk har en koordinator. Den koordinatoren skal kunne sette av 20 % for å drifte det nettverket. For min del vil det si tre arbeidsdager hver uke i forhold til avdelingens ressurser som jeg egentlig ikke styrer.»

I denne sammenheng trekkes det fram erfaringer fra utviklingen innen en annen nettverksstruktur i Statped: de nasjonale ledernetttverkene. I utgangspunktet hadde fagansvarlig i stab en lederfunksjon for disse fagledernetttverkene på tvers av regionene. Grunnet ulike styringsutfordringer valgte man å reorganisere disse nettverkene slik at ledelsen av fagnettverk ble fordelt på regionsdirektørene. I hvert fall fra det regionale nivå vurderes dette å være et vellykket grep:

«Noen ressurser til samhandling er på det siste kommet inn i ledernetttverkene. Der ser jeg at det er en positiv forskjell for i hvert fall fagområdet mitt. Der er det organisert noen møtepunkter hvor vi skal være samlet og drøfte tingene. Ledernetttverkene det har vært et klokt grep for at den organisering vi har nå skal henge litt bedre sammen.»

«Vi har et ledernetttverk som er bra i den forstand at vi etablerte et nettverk der alle ledere går sammen og hvor fagansvarlig også er med som koordinator, som talskvinne/talsmann for det som rører seg på hovedkontoret innen fag osv.»

Et annet område knyttet til kunnskapsstyring og hvor stab og linje innen Statped har utviklet en matrisestruktur, er knyttet til FoU-funksjonen. Organiseringen av forskning og utvikling har vært gjenstand for flere utredninger og flere modeller for organisering er blitt presentert. I dag er det etablert en FoU-enhet i stab med FoU-direktør. Denne enheten er tenkt å bli koblet til regionene gjennom etablering av FoU-rådgivere i hver region. Denne rådgiverfunksjonen er tidligere blitt fremmet som et forslag fra utredningene. Når det er valgt å legge FoU i stab er begrunnelsen for det første at øverste leder ønsker å utvikle en sentral fagutviklingsstruktur og skape en tett kobling mellom FoU-avdeling i stab og fagnettverkene som også styres fra stab. De innsatsområder som fagnettverkene utvikler, kan på denne måte bli styrket gjennom beviste FoU-satsinger. Dernest er det viktig som det sies: «å ha en motor på FoU. Det er helt nødvendig». Denne «motor» blir ikke minst viktig for å koordinere FoU-virksomhet mellom stab og regionene via de regionale FoU-rådgivere.

Denne linjestruktur har ennå ikke satt seg i Statpedorganisasjonen, men sett fra det regionale ståsted er det en forventning til at regionale FoU-rådgivere kan bidra til å forankre sentrale strategier regionalt og regionale behov sentralt:

«Da tenker jeg at FoU-koordinator må være med på ledermøter i regionen med jevne mellomrom slik at vi får plukket opp hva som foregår i den sentrale enheten og han får plukke opp hva som foregår i regionene så vi kan begynne å utvikle prosjekter på en god måte igjen.»

I den nye FoU-strukturen er det tanken å utvikle større prosjekter mellom stab og region. Et eksempel på dette kan tas fra Statped midt:

«Vi har et eksempel som vi har fått til å fungere mellom den sentrale FoU-enheten og Statped region midt. Det er et prosjekt med fylkesmannen i Møre Romsdal som er et oppdrag fra stab. Det tar utgangspunkt i statistikk og skal se hva det er viktig å sette i gang tiltak på. Der har vi et kompetanseutviklingstiltak med utgangspunkt i alle spesialpedagoger i barnehage i fylket hvor det er koblet på følgeforskning fra Lillehammer. Vi styrer prosjektet mens FoU enheten styrer forskeren. Det er godt eksempel.»

Når det gjelder utviklingen av FoU-funksjonen, inngår Statped i et institusjonalisert samarbeid med høyskole- og universitetssektoren. Også denne relasjonen er det viktig å ta hensyn til når vi ser på styringsstrukturen på fagsiden i Statped. Den institusjonaliserte kontakten mellom Statped og høyskole- og universitetssektoren er gjerne bygd opp over mange år og har sitt utgangspunkt i den fagkompetanse som er i regionene. Samarbeidsavtaler er gjerne inngått mellom regiondirektør og universitet. Samarbeidet handler ofte om utvikling av utdanningstilbud innen sentrale fagområder for Statped, og der fagkompetanse i regionene bidrar både til å utvikle masterutdanninger og deltar som faglærere ved gitte utdannelser. Samarbeidet om utdanningstilbud er derfor også en viktig struktur for å sikre utdannelsen av spesialpedagogisk kompetanse i Norge. Dr. grads-utdanning til egne rådgivere i Statped er et annet samarbeidsområde hvor rekruttering til dr. gradsprogrammer både skjer formelt og uformelt.

Ser vi overordnet på den styringsutfordring vi finner i Statped som en kunnskapsorganisasjon, så er det grunnleggende viktig å etablere en dynamikk mellom matrise og linje, hvor en identifiserer og skaper koblingspunkter som gir en helhetlig kunnskapsutvikling. Dette finner sin begrunnelse primært i at kunnskap grunnleggende er holistisk. En linjestruktur må derfor sikre involvering og skape møtepunkter for å etablere helhet og hindre fragmenteringen av kunnskap. En matriseorganisering med utgangspunkt i tverrgående prosjekter må på sin side være forankret i den praksisnære produksjonsorganisasjonen som er driften i linjeorganisasjonen for å unngå kunnskapsfragmentering. I en kunnskapsorganisasjon vil det derfor også være viktig å organisere kunnskap slik at det er en nærhet mellom kunnskapsproduksjon og styringen av kunnskapsbehov.

Skal vi summere opp erfaringer fra omstillingen med utgangspunkt i erfaringer fra ledere i ulike posisjoner i Statpedorganisasjonen, så har man på administrativt nivå lyktes med både å innføre rutiner og å iverksette styrings- og støttefunksjoner som er gjennomgående i organisasjonen. Dette skjer både gjennom interne styringsdokumenter og gjennom prosesser som er forankret på ulike ledernivå. Dialogen på ledernivå, mellom stab og det regionale nivå, utgjør her konstruktive suksesskriterier for måloppnåelsen, jevnfør problemstilling 1,2 og 4.

Når det gjelder å bygge opp en linje- og styringsstruktur på fagsiden, har det vært prosesser med prøving og feiling under omstillingen. Det virker til at det har utviklet seg ordninger for samhandling som kan bidra til å styrke kommunikasjonen innen faglinjestrukturen. Hovedpoengene er her at det skapes:

- sterkere organisatorisk binding mellom fagledere dvs. avdelingsleder og fagnettverkene, slik at informasjon og dialogen om fagutvikling og ressursbruk blir «felleseie».
- læringsløyper slik at saker fra fagnettverk tas inn i beslutningslinjen til direktør, og dermed tydeliggjøre styringslinjen fra sentralledelsen og ut i regionene. Dette kan ses på en konstruktiv måte å kombinere en linje og matrise som ivaretar forankring, koordinering og læring som tre viktige forutsetninger for en utviklende organisasjon.

Omstillingsprosessen har slik sett gitt grunnlag for etableringen av flere institusjoner for fagutvikling som har vært viktige i utviklingen av styrings- og ansvarslinjer for fagutvikling, jamfør problemstilling 4.

5.4 SAMARBEID MED HELSE

Et mål for omstillingen av Statped er å utvikle organisasjonen som tjenesteleverdør av spesialpedagogiske tjenester innen de seks fagområdene: ervervet hjerneskade, hørsel, kombinert syns- og hørselstap og døvblindhet, sammensatte læreversker, språk og tale og syn. For å oppnå dette målet er det viktig å lykkes med samarbeidet med helseforetak og enkelte helseinstitusjoner. Samtidig er det også viktig å gjøre grenseoppganger i forhold til helsesektoren.

Gjennom mange stortingsmeldinger har det vært et mål å få avklart Statped sitt forhold til helse. I mål og disponeringsskriv for 2016 fremgår det at Statpeds hovedkontor skal avklare dette forholdet med utdanningsdirektoratet for å få utarbeidet en avtalestruktur. I første omgang har utdannings- og helsedirektoratet hatt en dialog som har avklart at initiativ til å få til avtale med helseforetakene ligger hos regionsdirektørene i Statped. I utgangspunktet har oppgaven vært å få tydeliggjort grenseoppgangen, nemlig at Statped jobber etter opplæringsloven, mens helseforetakene er underlagt helselovgivningen.

Innenfor flere av Statpeds fagområder er det etablert gode praksissamarbeid med relevante helseforetak. Men samhandlingen kan involvere mange forhold, og helseforetakene er komplekse institusjoner. Det må derfor også være tydelig i hva avtalen skal gjelde, og at den klart defineres innen samfunnsoppdraget til Statped. I utgangspunktet er samarbeidet likevel preget av å være mangfoldig:

«Av og til kommer det en henvisning fra spesialisthelsetjenesten og områder vi har avtaler på, når det gjelder syn, hørsel, barneklubben på ervervede hjerneskader og på multifunksjonshemmede. Av og til kan det være at vi trenger en medisinsk tolkning av en epikrise eller vi trenger en utredning av psykologkompetanse.»

På grunn av kompleksiteten i helseforetakene er det viktig å ha en håndterbar avtalestruktur hvor Statpeds ulike regioner kan gjøre de praktiske avtalene med hvert enkelt sykehus, og at avtalene er på klinikknivå. F.eks. har Helse midt formidlet til sine sykehusdirektører at Statped midt kan gå til klinikknivå og gjøre praktiske avtaler:

«På hørsel har vi avtaler med fire sykehus og på syn har vi avtale med tre sykehus. På ervervede hjerneskade og multifunksjonshemmede har vi avtale med St. Olav fordi de andre sykehus henviser dit.»

På feltet døv-blinde er Statped operatør på et felt som egentlig er helsetjenester. I dette tilfellet er det Helse Nord som kjøper omfattende tjenester fra Statped. Enkelte ganger kan det også være nødvendig å samhandle med Helsedirektoratet for f.eks. å utvikle en prosedyre om hva man gjør når en nyfødt på dag fire får konstatert døvhet. Hvordan setter Statped i gang et strakstiltak sammen med helse? I andre

tilfeller kan Statped på tvers av fylker i en helseregion bidra til å utvikle helsespesialisttjeneste på rehabilitering:

«i vår region består helseregionen av tre fylker med tre helt forskjellige måter å organisere rehabiliteringstjenester på. Da har de invitert oss inn fordi det er et grensesnitt når det gjelder barnerehabilitering mellom helse og Statped og der vil det være behov for god samhandling»

Rehabilitering er et slikt felt som i utgangspunktet er underlagt helselovgivning, men hvor de spesialpedagogiske tjenester med sin tette relasjon til brukergrupper med behov for rehabilitering, er en viktig premissleverandør. Statped kan innen dette feltet, som i tilfellet i Statped midt, levere «design»-tjenester som går på tvers av kommune og fylkesgrenser, f.eks. når det gjelder å utvikle en mer enhetlig rehabiliteringspraksis. Det forutsetter at Statped markerer seg, har en tydelig dialog og innarbeider dette i konkrete samarbeidsavtaler med helsesektoren og kommuner.

Samhandlingen mellom Statped og helsesektoren representerer et mangfold av tjenester. Generelt opplever regionene i Statped at det er et positivt ønske fra helse om samarbeid. For å utvikle samarbeidsplattformen med helse er det imidlertid viktig at Statped har en tydelig kompetanse og tjenesteprofil, samt en proaktiv kommunikasjon med helsesektoren. Dette er en forutsetning for å utvikle en bestiller-kompetanse hos helsesektoren. Betydningen av dette kan illustreres med erfaringer fra spisskompetanseområdet «erhvervede hjernesker», som historisk har hatt stor etterspørsel av tjenester fra helsesektoren. Under omstillingsprosessen opplever dette fagfeltet å bli mindre tydelig. Det kan også hatt begrenset kapasitet til å følge opp relasjonen til helse, noe som kan forklare reduksjon i etterspørsel fra helsesektoren.

En annen problemstilling når det gjelder forholdet til helsesektoren i Statped, er at man har hatt en historie hvor det direkte har vært ansatt helsepersonell i Statped. Det kan være leger som er tilsatt, som driver med medisinsk utredning ut fra helselovgivning og det kan være logopedikompetanse. I forbindelse med omstillingen ble det bestemt at en ikke lengre skulle ansette leger og at psykologer ikke fikk disponere fagtittel, men ansettes om rådgivere. Det vil derfor også mer være tale om en overgangsfase før en kommer til at det ikke er helsepersonell ansatt i Statpedorganisasjonen. Men dette endrer ikke ved det forhold at det er enklere å opprettholde en grense administrativt mellom opplæringslov og helselov enn mellom kompetaseflaten mellom de to områder som er mer flytende.

I omstillingsprosessen er det tatt initiativ til å klargjøre relasjonen mellom Statped og helseforetak. Interne styringsdokumenter har bidradd til dette og er blitt implementert på regionnivå i Statped (jamfør problemstilling 1 og 2). Sett i et tjenesteutviklingsperspektiv viser erfaringer fra omstillingen at kritiske suksessfaktorer for å videreutvikle tjenesteprofilen for Statped overfor helse forutsetter (jamfør problemstilling 4):

- At Statped har en tydelig kompetanse og tjenesteprofil og har en proaktiv kommunikasjon med Helse og at samhandling formuleres i samarbeidsavtaler på regionalt nivå.
- At Statped har kapasitet i regionene på de ulike fagområder til å følge opp relasjonen til Helse

5.5 SAMARBEID MED KOMMUNER

Kommunene er den viktigste samarbeidspartner til Statped, og det er utviklet et stort repertoar av arbeidsformer og møteplasser. Det å etablere en velfungerende dialog har vært høyt prioritert under omstillingen av Statped: *«Skal vi lykkes med nye Statped, må det være tett dialog mellom vår virksomhet og kommunene»*. Ulike verktøyer som rammeavtale og samarbeidsavtaler er utviklet for å utvikle relasjonen mellom kommunesektor og Statped. Primært er hensikten med disse avtalene å få et verktøy for kommunikasjon: *«Intensjonen var ikke ut ifra et juridisk perspektiv, men et*

kommunikasjons og samhandlingsperspektiv». Særlig rammeavtalene har imidlertid fungert varierende. Statped vest har hatt en praksis med rammeavtaler i ca. 6 år og har nærmest 100 % dekning, mens Statped sør-øst har en dekningsgrad på rundt 68 % av kommunene i regionen.

Mens det har vært ulike tilnærminger i regionene når det kommer til rammeavtalene, så oppleves bruken av samarbeidsavtaler som grunnleggende positiv, fordi disse mer direkte bidrar til å identifisere kommunale behov og fungerer som en likeverdig dialogramme for samarbeid. Disse posisjonene blir tydeliggjort i følgende kommentarer:

«Jeg har møtt kommunale representanter i samlinger med fylkesmannen som har sagt at vi vil ikke ha de rammeavtalene, men hvis det er tale om samarbeidsavtaler så er det supert for det er et arbeidsredskap som fungerer».

«Det er i rammeavtalene et avtaleformular som man stusser på hva man egentlig avtaler fordi det innleder med kommunens plikter på opplæringsområdet, og hvis du skal inngå en avtale med en part, så vil kommunen sannsynligvis si: «Ja, vi er klar over det»».

«Mye av det som ligger i rammeavtalen i dag, er informasjon og det kan man gjøre på andre måter. Men en samarbeidsavtale det er også det flere kommuner sier er det viktige. Konkret, hva skal vi gjøre med blinde Per i denne perioden osv.».

«Uansett om en kommune har rammeavtale, så får de tjenester. Vi kan lage samarbeidsavtale».

Det har derfor også vært en diskusjon om det er behov for begge avtaletypene. Det, som det imidlertid hersker enighet om, er at det er viktig med en god dialog og samhandling for å få frem behov:

«kommunene kan være flinkere på å komme med ønsker enn behov, de vet kanskje ikke alltid hva deres behov er».

Det er derfor også viktig for Statped å få til en dialog som får frem de tydelige forventningene fra kommunene og fylkeskommunene. De tjenester Statped gir, er ikke lovpålagte tjenester, og mange i regionene har en tydelig bevissthet om at eksistensgrunnlaget for Statped ligger i at:

«Vi må rette blikket mot kommunene, være i dialog og posisjonerer oss. Kommunen må se behovet, og vi må tilby det de ønsker inn i deres tjenester. Vi skal støtte kommunen over tid».

Utviklingen av møteplasser mellom Statpeds regioner og kommunene i regionen har derfor også hatt høy prioritet. Det handler bl.a. om å lage strukturer og samhandlingsarenaer med kommunene. En viktig samarbeidspart er i denne sammenheng fylkesmannen, som organiserer møter og seminarer med kommuner. Her får Statpeds regioner får kontakt med rådmenn, skolefaglig ansvarlig og andre representanter for skole- og oppvekstsektor. Dette er arenaer hvor «nye» Statped kan presentere seg:

«Kommuner vet ikke om alle avdelingene som eksisterer etter omstillingen, det er viktig at Statped markedsfører seg utad. Det har hendt at de har kontaktet andre regioner fordi de ikke er klar over at denne kompetansen finnes i egen region».

En annen møteplass organiseres gjennom seminarvirksomhet, ikke minst rettet inn mot den kommunale PP-tjenesten. Dette kan være seminarer innen den enkelte region eller det kan være seminarer som inviterer på tvers av regioner. På disse arenaene kan det presenteres utviklingsarbeid på nye arbeidsformer og det kan etableres en dialog om hva som fungerer og hva som ikke fungerer.

Videre kan seminarer også anvendes til å formidle ny kunnskap fra de ulike fagområdene. En utfordring for nasjonale samlinger vil ofte være at:

«Kommunene har ikke økonomi til å benytte seg av de kurstilbudene vi har, så da er det ofte de kommunene i en spesifikk region som får det tilbudet».

Alternativ til tradisjonelle seminarer er å organisere virtuelle, dvs. nettbaserte seminarer og kurs. Dette er det bl.a. høstet god erfaring med innen fagfeltet «erhvervet hjerneskode» hvor det er gjennomført flere kurs for PPT-rådgivere i kommunene.

En tredje arena for dialog ivaretar statpeds regioner sin kontakt med PP-tjenesten i kommunene, enten gjennom faste møter i regionale PP-ledernettsverk, eller gjennom den daglige drift når søknader skal behandles. I forbindelse med søknadsbehandling vil det være viktig å avklare og tydeliggjøre forutsetninger, brukerbehov, kontekstforståelse og vurdering om tverrfaglig involvering. Dette skjer gjerne i den telefoniske kontakt mellom faglig avdelingsleder og PP-leder på det kontor som har saken.

Det å jobbe opp mot PP-tjenesten er en arbeidsform som til en viss grad utvisker distinksjonen mellom det som omstillingen har definert som individrettet og systemrettede arbeidsmetoder. Det fremgår av flere kommentarer:

«Vi forholder oss til PP-tjenesten. Det er til skolene vi primært leverer tjenestene våre. Så det er klart at våre hovedoppgaver er å heve kompetanse til PP-tjenesten gjennom det individrettede arbeid. Vi har arbeid med enkeltbarn og deres foreldre, men aldri uten PP-tjenesten».

«Det var en periode etter omorganiseringen hvor vi var veldig presset på at enten er det individ eller også er det system. Og så hadde de glemt at mye godt systemarbeid er knyttet opp til en individsak. I min avdeling har vi jobbet systemrettet i mange år. Vi har involvert mange ledd i en kommune, mange folk og hvis ikke det er systemarbeid, kompetanseheving av en kommune, så skjønner jeg ikke helt hva man mener med systemarbeid».

«Det blir derfor også viktig ikke å tvinge saksbehandlingspraksis i et system hvor det enten er en individorientert sak eller en systemorientert sak. Dette oppleves å bedre dialogen med de som vi skal bistå i kommunen».

Disse kommentarer viser også at det i Statped rår den grunnholdning at det er kommunene som eier saken, og at det å jobbe inn mot kommunene er en kontinuerlig prosess.

I distrikts-Norge finnes det små og sårbare fagmiljø i PP-tjenesten og det kan være vanskelig å rekruttere personale. Under omstillingen har det vært viktig å skape forståelse for Statped sin rolle som systemforsterkende. Statped har under omstillingen fått et mer avklart forhold til at

«det er kommunen som har ansvaret og at vi skal være en støtte, og det gjør at vi forholder oss til PPT og skolen på en mer profesjonell måte enn vi gjorde før».

Under omstillingen har det vært et sterkt fokus på at Statped skal levere likeverdige tjenester til kommuner uansett hvor kommunen er lokalisert. Dette kan ha bidratt til å styrke Statped's relasjoner til kommunene. Grunnlaget for prinsippet om likeverdige tjenester fremgår av St.meld. nr. 18 som påpeker at fordi kommuner i Norge er veldig ulike og har ulike muligheter for å bygge opp kompetanse, må Statped jobbe fleksibelt og hjelpe kommuner når de har vanskeligheter ved å yte tjenester.

Likeverdige tjenester handler derfor også om å behandle kommuner ulikt. I alle Statpeds regioner finnes noen kommuner som er så små at de kun har brøkstillinger i PP-tjenesten. Dette begrenser

selvsagt muligheten for å gi bredden i tjenester på egen hånd. Men så er det også kommuner som er store og robuste, og har kompetanse på det meste selv. Disse kommuner vil primært ha behov for Statpedes spisskompetanse for eksempel på syn, hørsel, alternativ kommunikasjon mm. Flexibilitet i tjenesteproduksjon betyr derfor også at Statped både må kunne ivareta breddekompetanse og spisskompetanse alt etter hvilken kommune som betjenes:

«Vi må tenke ulikt og likevel ha et likeverdig tilbud med tanke på de ulike regionene. Jeg er spent på fremover, vi må kunne snu oss fort, bl.a. så kommer kommunesammenslåinger. Vi må være behovsorientert i forhold til våre partnere».

Når det gjelder Statpedes bruk av ressurser og kommunestørrelser, så er det ikke nødvendigvis slik det er de små kommunene og de små PP-tjenestene som er kostnadsdriver:

«Vi må snu på dette, de store kommunene overforbruker oss, de burde hatt kompetanse, de bruker oss mye. De som har mye fra før vet å spørre om mer».

Dette er imidlertid et regnestykke det kan være vanskelig uten videre å avgjøre fordi ulike transaksjoner kan ha ulik tilbakeføringsverdi. Som det tidligere er bemerket, så representere samarbeidet med store ressurskommuner en utviklingsdimensjon for Statped, samtidig som det også vil være slik at vi finner flere enkelttilfeller av de lavfrekvente brukergrupper der befolkningskonsentrasjonen er størst. Likevel vil en endring av kommunestrukturen med større kommuner gjøre: «at Statped må ha en strategi for hvordan stille krav til store kommuner, og ikke bare fortsette å etterspørre enkelttjenester».

Nye arbeidsformer gjør det vanskelig å vurdere ressursbruk direkte mot kommunene. Når Statped jobber innen prosjektarbeid, vil en både måtte forholde seg til flere kommuner og til flere fagområder:

«Så er det noen kommuner hvor vi jobber i større systemprosjekter som for eksempel Namdalsprosjektet i forhold til Neurobiologiske vansker, og har bygd opp kontakter med 6 til 7 kommune i det prosjektet».

Å samarbeide med eksterne aktører er en viktig politisk intensjon for Statped. Vi mener derfor at disse betraktningene er relevante for rapporten.

5.6 STATPED SOM KUNNSKAPSBEDRIFT

Statped er en kompetansebedrift, som har sin identitet og sin eksistens i det å utvikle og levere tilpasset og spisset kunnskap på individ- og organisatorisk nivå både når det gjelder fagfelt med stort antall brukere og fagfelt med kun få brukere. Kunnskap er den viktigste ressursen for Statped, men hvor produktiv og anvendelig kunnskapen blir, vil i stor grad avhenge av hvordan den organiseres. To premisser er viktig for organisering av kunnskap: (1) Å unngå kunnskapsfragmentering og (2) Å sikre kunnskapens forankring i praksis. Omstillingen i Statped har medført flere organisatoriske grep som vil påvirke kunnskapsutviklingen.

- Det er etablert en saksbehandlingspraksis med «en dør inn» og en regional søknadshåndtering som ivaretar flerfaglighet.
- Det er etablert en hovedstruktur på de seks fagområdene innen hver av de fire regionene.
- Det er etablert en matrisestruktur på flerfaglig samarbeid på tvers av regioner, og det er introdusert arbeidsformer som fremmer flerfaglig samarbeid.

Vi vil nå presentere en gjennomgang av viktige temaer knyttet opp mot Statped som kunnskapsbedrift. Dette vil blant annet bidra til å svare på følgende forsknings spørsmål:

- Hvilke vurderinger har vært gjort med hensyn på bredde versus spisset kompetanse i de respektive regionene? Hvilken landsdekkende fagområder fins i organisasjonen? Hvordan lykkes man med å bestille og levere slik spisskompetanse mellom regionene?

5.6.1 SAKSBEHANDLING SOM KUNNSKAP

Gjennom omstillingsperioden er det etablert en praksis på søknadsbehandling som sikrer et flerfaglig perspektiv. Statped har med slagordet «En dør inn» etablert en praksis hvor alle søknader kommer til en sentral enhet som sorterer og videreformidler søknader til Statpeds regioner. To institusjoner er tatt i bruk i dette saksbehandlingssystemet: Nasjonal flerfaglig oppdragshåndtering (NFO) og Regional flerfaglig oppdragshåndtering (RFO). I et kunnskapsperspektiv har dette økt profesjonalisering og har bl.a. tilført saksbehandlingen en juridisk kompetanse. Organisering av «en dør inn» som søknadsprinsipp er en struktur som har gitt økt formell tilgang på likeverdige tjenester. Det er i denne forbindelse viktig å ha bevissthet om at også saksbehandlings- og kvalitetssikringskompetanse er en fagkompetanse på lik linje med annen mer spesialpedagogisk kompetanse. På regionalt nivå har RFO bidradd til økt fokus på flerfaglighet. Selv om praksis for saksbehandling varierer noe mellom regionene, så vurderes komplekse saker innen alle regioner av flerfaglige team som vurderer hvordan ulike fagkompetanser bør involveres i en sak. Dette skaper mer samhandling på tvers av fagavdelinger og rådgiverkompetanse og øker den organisatoriske læringen.

«Prøvd oss frem, før hadde vi faste team, funket ikke for det var bare de som fikk læring av det. Når avdelingsleder har en flerfaglig sak, da tas det opp i søknadsmøter, det innkalles til tverrfaglig team som drøfter sakene flerfaglig».

«Vi organiserer søknadsbehandling med flerfaglige team der det enten er krysset av for flerfaglighet, eller vi kan lese ut av søknaden at her handler det om mange ting. Det er med til å kvalitetssikre søknadsbehandlingen og det er med til å få forsvarlig saksbehandling. .. Det at vi får drøftinger i RFO gjør at vi blir mye mer kjent med hverandre. Bare på det året jeg har sittet, har det forandret seg og skapt større åpenhet mellom de ulike fagområder hvor vi har gode drøftinger».

«Jeg har en i stab som er oppdragsansvarlig, og hun forbereder saken og avdelingsleder for sendt den til seg. Enkle saker sendes direkte over til avdeling, men de som krever koordinering, blir sent til et møte mellom avdelingsledere og direktør hvor disse sakene så fordeles. 70 % går rett til avdelingen og 30 % av sakene går til fordelingsmøtet. Dette er også et møte for å få til en kultur blant avdelingsledere til å bli mer samkjørte. Her får du en faglig diskusjon om tilnærming slik at de ikke kjøre veldig sådan privatiserte opplegg».

Søknadsbehandlingen er dermed blitt mer proaktiv slik at Statped samlet sett har utviklet en praksis som bedre balanserer egen tilbyderkompetanse, kommuners bestillerkompetanse og brukers behov.

5.6.2 REGIONALISERING AV FAGOMRÅDER SOM KUNNSKAPSSTRUKTUR

Spørsmålet om kompetanse representerer flere dilemmaer. Det finnes ingen enkel organisering som løser alle disse dilemmaene. Omstillingen av Statped har etablert en hovedstruktur på seks fagområder innen hver av de fire regionene. Denne organiseringen gjør at Statped med sine tjenester kommer tettere på den enkelte kommune og brukerne, og det gir økt mulighet for å koordinere kunnskap på tvers av fag, både innenfor regionene og på tvers av disse. Men fortsatt vil det eksistere et dilemma knyttet til organiseringen av kunnskap når Statped både skal ivareta bredde- og spisskompetanse for å kunne levere fleksible tjenester. Forsatt vil det eksistere et dilemma knyttet til organisering av kunnskap sett i forhold til system og individorienterte tjenester som omstillingen har fokusert på. Dette handler i vesentlig grad om muligheten for å skape kontinuitet i kunnskapsferingen, og det handler om å sikre kunnskapsutvikling innen ulike fagområder gjennom nærhet til praksis og brukere. Forsatt vil det eksistere et dilemma knyttet til å rekruttere og å opprettholde fagkompetanse på grunn av stor avgang av rådgivere som pensjonerer seg. Dette handler om tap av spisskompetanse som ikke uten videre kan erstattes gjennom formell utdanning, og det handler om hvordan en organiserer overføringen av praksiskunnskap i en situasjon med stadig mer begrensede ressurser, og hvor enkelte fagmiljøer er små og sårbare.

Begrunnelsen for regionalisering av fagstruktur på seks fagfelt som hovedstruktur for kunnskapsorganisering beror på selve hovedformålet og kjernen i Statped sin virksomhet, slik det går fram av følgende sitat.

«Det er å forsyne kommuner og fylkeskommuner med spesialpedagogisk kompetanse innen de definerte målgrupper, og der kommuner og fylkeskommuner ikke har mulighet for å ha kompetansen selv. Det handler om relativt spisse fagområder, hvor de største kommuner kanskje kan ha det, men de fleste ikke. Vi har en kjernevirksomhet mot PPT og helse som ikke er lovhjemlet. Det er statens tilbud overfor kommuner og fylkeskommuner, og det er opp til dem å bruke oss».

Derfor har regionene og de enkelte fagområdene under omstillingen også hatt sterkest fokus på det første hovedmålet og anvendt størsteparten av ressursene til individ- og systemrettede arbeid, dvs.

«tjenester som i hovedsak er knyttet til individsaker med veiledning og rådgivning til PP-tjenester, skoler og barnehager, foresatte i noen grad, men aldri uten PPT. Vi driver med utredningsarbeid, og gjør det sammen med kommuner og rehabiliteringstjenesten og sykehusavdelinger på de ulike fagområder».

En viktig forutsetning for at Statped kan innta denne posisjon, er sterk involvering og nærhet til kommunene og brukere av spesialpedagogiske tjenester. På direktør- og fagledernivå er det utbredt enighet om at kunnskap skapes i møtet med institusjoner og brukere. Det herskende kunnskapssynet er at kunnskap utvikles gjennom praksis. Kunnskap handler her både om kunnskap på de spisse fagområdene og det handler om kunnskap på sektor og institusjonsnivå som følgende uttalelser viser:

«Vi bruker også kommunen for å utvikle vår kompetanse. Vi har bruk for skal vi si en klinikk. Vi må se brukere for å utvikle egen kompetanse»

«Du må ha møtt et barn med autisme for å kunne gi råd og veilede»

«Det handler om at du må ha et visst antall saker å jobbe med for å opparbeide erfaring»

«Det ene som er kritisk, er det å ha nok kompetanse til sektorer som er i rivende utvikling. Er du ikke på innsiden av det som foregår i barnehage og skole, så vil man ikke kunne gjøre jobben sin. Det er helt åpenbart at det er en kritisk faktor»

«Pedagogiske plattformer som kommunene bruker, hva kan vi i Statped om dette?»

Å utvikle kompetanse handler om nærhet gjennom brukerkontakt og det handler om å ha et tilstrekkelig antall brukere. Å utvikle kompetanse handler om nærhet til den institusjonelle konteksten for at rådgivning oppleves som relevant og anvendbar. Den institusjonelle nærhet er ikke kun viktig for å oppnå innsikt i hva som etterspørres av kunnskap. Det er også viktig for å få kjennskap til det som det ikke eksisterer kunnskap om i kommunal sektor på det spesialpedagogiske området. Dette er kunnskap som vil være et viktig korrektiv for målrettet kompetanseutvikling for Statped. Nærhet er derfor også et viktig organiserende prinsipp for utvikling av kompetansen for Statped både i et kompetanse- og tjenesteperspektiv.

En annen organisatorisk begrunnelse for å velge en hovedstruktur med seks fagfelt i hver region, er å få bedre utnyttelse av den samlede kompetanse i organisasjonen gjennom å organisere for flerfaglige samarbeidsmåter. De fleste opplever det som fruktbart å jobbe flerfaglig, og begrepet er blitt mye brukt i omstillingsperioden. Noen av fagavdelingene har opplevd den som noe nytt som f.eks. innenfor hørselsområdet:

«Men etter hvert som tiden har gått, har vi enstemmig alle vært enige i at det vi har fått være med på, og har gitt bidrag til, har vært fornuftig, og det handler om at vi har satt fler- og tverrfagligheten i sentrum når det gjelder tjenesteytinga, og sådan tenkte vi jo ikke før».

Men når det gjelder det flerfaglige perspektivet, så eksisterer det ulike erfaringer og kulturer innen Statped på tvers av fagfelt. På synsområdet har det slik sett vært en praksis for å jobbe på tvers av fagområder, noe som fremgår av følgende uttalelse:

«Hele 60 % av populasjonen synshemmet har også hatt diagnose på sammensatte problematikker enten hjerneskade eller annet. Så vi etablerte under den gamle ordningen måter å jobbe med flere fag når det gjaldt brukere med multihandikap. Så overgangen til å jobbe flerfaglig som vi gjorde innenfor våre senter tidligere, det kunne vi overfører, bl.a. sammensatte lærevansker som vi har. Så den overgangen gikk rimelig greit for oss».

Den flerfaglige arbeidsmåten har også fått økt relevans når Statped innen den enkelte region jobber på tvers av kommuner og samarbeidende kommuner:

«Der må jo vi ha en rådgiver som er kontaktperson i hver klynge av kommuner, og som da kan representere flere fagområder. De må kunne håndtere spørsmål knyttet til andre fagområder».

Den flerfaglige rådgiveren vil for en fremtidig Statpedorganisasjon spille en viktig rolle for både å koordinere på tvers av fagfelt, og som formidler inn i den institusjonelle praksis. Denne rådgiveren vil ha det spesialpedagogiske feltet som fundament, uten at denne har spiss på et spesielt område:

«Det krever en del av hver enkelt rådgiver, det er flerfaglig i sin art å ha en sånn rolle. Dette er utviklet her i regionen, og har satt tydelig spor i fellesstrategien for hele Statped. Noen har det samme, andre med hele fylker, litt ulikt organisert. Vi baserer oss på det eksisterende interkommunale samarbeidet».

Omstillingen har gitt et positivt bidrag til samhandling på tvers av Statpeds regioner både innen og mellom fagfelt, som beskrevet ovenfor i forbindelse med omstillingen av institusjonaliserte kunnskapsnettverk. Kunnskap utvikles gjennom og i denne interaksjonen, og det samme gjelder for den samhandlingen som skjer mellom regioner på enkeltfagnivå:

«Men nå etter at omstillingen har kommet i gang, så er vi kommet mye tettere på språktaleavdelingene i de andre regioner og fått mye større sjanser til å tune oss sammen. Det har vært bra for det har gjort at vi er blitt mer kjent og er begynt å tenke mer i samme retning. For de andre regioner spesielt som språktale i Sør-øst og delvis også i vest har lange tradisjoner, så de har satt seg mye mer som fagavdelinger, der vi føler vi er kommet som den lille outsider».

5.7 SPISSKOMPETANSE, FLERFAGLIGKOMPETANSE OG SMÅ KOMPETANSEMILJØER

Det første kunnskapsdilemma som omstillingen til Statped utfordres på, er forholdet mellom spisskompetanse, flerfaglig kompetanse og kompetansemiljøets størrelse. I den generelle samfunnsdebatten om kunnskapsutvikling er det et sterkt fokus på kunnskapsmiljøenes størrelse. Dette er et viktig poeng som det også er en aktiv debatt om i Statped. Når dette er sagt, så er det imidlertid også slik at når kunnskapsspissen blir spiss nok, så blir denne spissen, uansett hvor imponerende stort det samlede kunnskapsmiljø er, liten.

Utgangspunktet for omstillingen i Statped og intensjonene gitt i St.meld. nr. 18. var å skape tilgang til likeverdige tjenester på tvers av landet. Intensjonen er ikke at alle skulle ha tilgjengelige tjenester i sitt nærmiljø. Dette handler om at det i fagfeltene til Statped finnes så spesialiserte områder at det ikke vil være hensiktsmessig å regionalisere kompetansen, men at kompetansen organiseres gjennom nasjonale enheter. Hvilke områder dette skal gjelde for, er en debatt som har eksistert innen Statped i hele omstillingsperioden, og den vil fortsette også etter omstillingen, noe følgende uttalelser vitner om:

«Da må man organisere noen av de spisse områdene annerledes nasjonalt med at man har forsterket miljøer som bidrar til større deler av landet. Og det legger også St.meld. opp til. Men der har vi vært noe forsiktige og har kun gjort det på feltene døvblinde og LCL og der må vi nok se det på andre måter for når budsjettene krymper, så må man gjøre det».

«Det er gjort noen avklaringer i form av at gruppen døvblinde er lagt til Sør-øst og det er en fornuftig organisering for det er en marginal brukergruppe, og det å bygge opp kompetanse i hver region ville være en utopi tror jeg. Så det å samle all kompetanse på et sted er fornuftig. Og vi har noe av det samme når vi snakker om autismelærevansker hvor vi har et samarbeid med Signo».

«Vi har noen områder som i strukturen går på tvers. Denne regionen har ansvar for et fagfelt under område syn som heter Speilmeyer Vogt syndrom NCL, hvor det finnes 42 brukere i hele landet. Her er det et team på 6 som dekker hele landet. Det er et godt eksempel på hvordan vi organiserer helt spisse områder på tvers. Tilsvarende har vi også på syn en fordeling mellom Oslo og Trondheim om blinde med behov for punktskrift. Det skal det ikke sitte kompetanse på i alle regioner. Så har vi området for døvblinde hvor det er Oslo og Bergen som har ansvar».

«Det vært drøftinger på språk-tale nasjonalt hva som skulle være landsdekkende og hva som ikke skal være det. Da har vi landet på at leppe, kjeve, gane skal være dekket av to regioner som har landsdekkende tjenester».

Det er også en diskusjon om å bygge opp mer sentraliserte fagmiljø på andre områder hvor det er marginale grupper. Dette kan for eksempel være om stemmevansker skal være landsdekkende eller ikke. En større debatt er det om det regionaliserte fagfeltet «Ervervede hjerneskader» også skal organiseres som en nasjonal tjeneste og som et landsdekkende fagområde, hvor det er medarbeidere i alle regioner, men hvor ledelse og søknader ble lokalisert til ett sted. Det er et synspunkt som blir uttrykt fra flere regioner. Vurderingen er at dette ville gi en bedre utnyttelse av de samlede fagressurser på området.

Det er gjort gode erfaringer med denne arbeidsformen på andre områder hvor det etableres et godt samspill mellom fagkompetansemiljøet på den ene siden og den regionale kontekstuelle kunnskapen om behov på den andre siden:

«Vi har et landsdekkende ansvar for alle kystkommuner fra Hordaland og oppover til Finnmarkskysten. Resten har Sør-Øst et landsdekkende ansvar for. For blinde unger i vårt landsdekkende område får vi beskjed om behov som ligger uløst. Det kan være på en skole osv. Fra at vi hadde hovedansvaret selv og kunne se hele ungen, så ser vi nå med Statped nord sine briller og det avspeiler hva de ser for behov. Og det er for så vidt ikke uriktig for de har større nærhet til de kommuner. Så kommer det en bestilling og så reiser vi ut. Et eksempel er at vi disse dager har en kollega som reiser til Vadsø for å være der i tre dager knyttet opp til det å bruke IKT i undervisningen for en blind ungdomsskoleelev».

Men selv om det er etablert et nasjonalt hovedansvar for et område som betjener større deler av landet, vil det være nødvendig å gjøre vurderingen om hvordan tjenester skal organiseres og lokaliseres. Et aktuelt eksempel på det er på tegnspråkområdet hvor det på grunnskolenivå har vært et tilbud om deltidsopphold for elever. Dette tilbudet er i dag lokalisert til Region midt, men det foreligger en utredning og et arbeid om å etablere et opplæringstilbud i region nord i Tromsø. Dette vil gi en regional større nærhet til en tjeneste, styrke kompetansen i nord, og det vil kanskje også gjøre det rimeligere for kommuner i nord å gjøre bruk av tjenesten. Men spørsmålet er om det for Statped som helhet vil svekke et samlet fag- og elevmiljø.

Grunnutfordringen for flere av de mindre kompetanseområder innen Statped er at de opplever å være i et grenseland hvor man ikke greier å ha nok spiss på enkelte områder. Spørsmålet er hvor lite et fagmiljø kan være for å kunne bistå i en tjeneste, og for å ha ressurser til dokumentasjon, «markedsføring» av fagområde, samt få til systematisk kunnskapsutvikling med artikkelskriving mm. Men dette handler ikke bare om hvordan en organiserer sin virksomhet, men det handler også om

antall stillinger man har disponibel til å utøve tjenesten. Derfor er det også viktig å se på hvordan dimensjonering av fagressurser skjer i Statped.

På et område under omstillingen av Statped er det forsøkt å tenke konsentrasjon av kompetanse og geografisk tyngde av brukere, og det er i forhold til samlokalisering av fagressurser innen enkelte regioner. Dette skjer i Statped sør-øst og i Statped midt. Det er fortsatt for tidlig å vurdere effekten av dette når det gjelder samhandlings- og koordineringseffekter på kunnskapsutvikling og tjenestekvalitet. Men når det gjelder spørsmål om transaksjonskostnader, vil samlokalisering være en rett prioritering. Historisk sett ble lokalisering av regionale fagkontorer delvis bestemt av spesialscolestrukturen. Denne arv har i noen områder medført en konsentrasjon av fagkompetanse som er skjevt fordelt i forhold til befolkningssentrene i regionen. Dette kan være en utfordring i forhold til logistikk og tjenesteproduksjon.

Når det gjelder spørsmålet om å være og å forbli en spisskompetanseinstitusjon, så har Statped en stor utfordring når det gjelder å komme gjennom et generasjonsskifte. Aldersprognosen for Statped har lenge vist at det vil være et stort antall rådgivere som går av med pensjon de neste årene. Det brukes meget sterke utsagn om en varslet kompetansekrise fra lederside, som disse:

«Der blir utfordringen i framtiden. Vi står i et generasjonsskifte så de solide damene som har et helt liv i dette feltet, og har vært kontinuitetsbærene, de går av med pensjon nå».

«Fare for forvitring av vår spisskompetanse når de går av pensjon».

«Mitt poeng er at hvis man ikke styrer kompetansehevingen av Statped på en klok måte, så eksisterer ikke dette systemet om 10 år».

«Jeg er bekymret for den utviklingen at vi blir et kvasinasjonalt senter, uten innhold og tyngde fordi disse virkelige spissene våre nå går av med pensjon. Klare vi ikke å rekruttere på spissområdene, så sliter vi tilslutt med faget».

Dette er en bekymring på ulike nivå. Dels er det en bekymring som består i at Statped mister rådgivere med stor erfaringskompetansen fra praksis:

«De nye vi får tilsatt tar en masterutdanning, vanlig universitetsløp, i motsetning til de som sitter med gamle master og hovedfag og som også var lærer i bunnen og kjente til utdanningssystemet, det gjør ikke de nye».

«Av de som vi får inn nå har mange god rådgiverkompetanse, men de mangler substansen i faget».

«Merker det veldig i forhold til utredning av unger. Den mangel på egen erfaring med barn med funksjonshemming, så når du tilsetter en rådgiver, så må du nesten forvente at det tar noen år før denne personen kan jobbe på egen hånd. Det har vi ikke noen systemer for».

Mange av de spisse kompetansene må utvikles med erfaring fra praksis innen Statped selv, eller relevant annen praksis for eksempel gjennom å jobbe med barn med funksjonshemming. Det tar tid, og i en tid med stor avgang oppleves det ikke slik at organisasjonen har kontroll på denne utviklingen. Denne opplevelsen er blitt forsterket av omstillingens mål om å redusere i stillinger for visse fag i noen regioner for å øke og bygge opp fagkompetansen i de regioner som tidligere ikke har hatt slik

kompetanse. Når en avdeling har fått et vedtak om å redusere fra 31 stillinger til 18,3 stillinger ved utgangen av omstillingsperioden, så skjer denne nedbemanning ved at de som slutter i jobb ved pensjonsalder eller av andre grunner ikke blir erstattet. Det betyr imidlertid også at det har vært meget vanskelig å få til kompetanse- og erfaringsoverføring fra de som går på pensjon til andre i faggruppen fordi nye ikke er kommet til og det generelt sett ikke har vært kapasitet hos andre i en nedbemanningsperiode. Dette bildet som tegnes har likevel noen nyanser. For omstillingen har også etablert nye arbeidsformer som har satt fokus på det å bygge kompetanse gjennom fagsamhandling på tvers av de fire regionene:

«Men det går ikke bra uten at en bygger opp kompetanse lokalt i regionene. Og i dag er det en mangelvare. Derfor er det laget en plan for 2017 hvor både Statped nord, vest, sør-øst og midt gjennom disse NTNU-masterkursene skal utvikle en formell utdanning for rådgivere i alle fire regioner, hvor de kan delta i vårt kurs her i Trondheim, for å komme litt nærmere hverandre hva gjelder kompetanse».

«Men nå etter at omstillingen har kommet i gang, så er vi kommet mye tettere på språktaleavdelingene i de andre regioner og fått mye større sjanser til å tune oss sammen. Det har vært bra for det har gjort at vi er blitt mer kjent og er begynt å tenke mer i samme retning. Mens andre regioner på språk-tale som i sør-øst og delvis også i vest har lange tradisjoner og har satt seg som fagavdelinger, så føler vi som først nå begynner å bygge oss opp litt som outsiders og skal prøver å yppe oss mot de store».

Når det gjelder mer tradisjonelle kompetanse- og videreutdanningstiltak, har det i omstillingsperioden vært et sterkt fokus på å styrke rådgiverkompetansen, men det oppleves at det har vært vanskeligere å satse på intern utvikling av fagkompetansen. Dette begrunnes delvis med begrensede økonomiske ressurser: *«Men når Statped ikke har penger til det, er det vanskelig å si hva som skjer med fagutviklingen i Statped».*

5.7.1 INDIVID- OG SYSTEMRETTEDE TJENESTER – TO SIDER AV SAMME SAK

I omstillingsperioden har det vært et sterkt fokus på de to begrepene individrettede og systemrettede tjenester. Dette fokuset har vært begrunnet i et overordnet mål om å dreie Statped sine arbeidsformer og aktiviteter mer i retning av de systemrettede tjenester. Begrunnelsen er Statpeds eksistensmål om å være etterspurt og relevant som tjenesteleverandør til kommunene.

Spørsmålet er imidlertid hvordan vi skal forstå denne grensdragning mellom hva som er individrettet og hva som er systemrettede tjenester, og er det i et kunnskapsperspektiv mulig og relevant å gjøre denne sontring. Den første utfordringen er at det ikke er tydelig hvordan en skal definere disse begrepene:

«Forholdet mellom individrettede og systemrettede tjenester er et spenningsfelt mere ut ifra politiske forventninger enn den praktiske situasjonen. Det er egentlig også en teoretisk diskusjon fordi en ikke er enig om definisjonen av hva som er en systembasert tjeneste. Systemarbeid utøves alltid med utgangspunkt i en bruker som et individ, men vi jobber jo aldri med bruker, men med systemet rundt».

«En unge som bare har språkvansker eller bare har dysleksi, det er rimelig greit. Men når det settes sammen med nevrologiske vansker eller noe annet så blir det komplekst, da trenger de

hjelp, men da veileder vi alltid systemet rundt. Så jeg ønsker meg et skille slik at det blir tydeligere hva som er individarbeid og ikke. Kartlegging, for eksempel, det er individarbeid, men stor sett alt systemarbeid tar utgangspunkt i noe på individnivå, i en individsak. Men da handler vårt arbeid ofte om å øke kompetansen i systemet».

Som det er påpekt ovenfor, henger denne definisjonsutfordringen sammen med at kunnskapen Statped lever av skapes med utgangspunkt i individer. Det er gjennom kontakten med brukernivå at den enkelte rådgiver i Statped utvikler egen kompetanse.

«Det er det som er min bekymring framover, det at vi skal bli så systemrettet at vi ikke er 'hands on' på brukere som gir oss mulighet for å ha den kompetansen som skal til for å gi gode råd. Det nytter ikke bare å ha kompetansen som rådgiver. Du skal også ha kompetanse til å gi råd om noe. Det er en av fremtidens utfordringer».

Den annen utfordringen med begrepene er at kompetanse ikke kan gjenbrukes ukritisk fordi kompetanse i en gitt forstand er en «ferskvare». Man kan bygge opp en grunnkompetanse i førstelinetjenesten i en kommune til for eksempel å håndtere et blindt barn med punktskrift. Men går det flere år mellom hvert tilfelle oppstår i en kommune, vil det være vanskelig for kommunene å opprettholde en slik kompetanse internt. Tjenester overfor lavfrekvente brukergrupper er en utfordring for systemperspektivet:

«For å få et eksempel som synliggjør dilemmaet mellom system og individrettede tjenester, kan du ta utgangspunkt i en veldig liten gruppe av individer som har en bestemt diagnose og som vi har et landsdekkende ansvar for. Det er en gruppe mennesker som har normal utvikling til fem til seks år så blir de blinde innen de er ni år, får epilepsi, det blir demensutvikling og mye mer og de dør innen dem blir 25 til 30 års alder. Det er kortversjonen. Det er en gruppe på 25 mennesker som har rett til videregående skole og noen også voksenopplæring. Hvordan skal du tenke systemisk når du har en så liten gruppe».

5.7.2 OPPSUMMERING AV DEN KVALITATIVE DATAEN

Temaene som er blitt presentert her, er de som har utmerket seg som aktuell for problemstillingene som lå til grunn. Vi vil i neste kapittel gi en overordnet tolkning av dataen sett under ett, og knytte det opp mot de føringer som lå til grunn for oppdraget. Denne kvalitative delen har gitt innblikk i ledernes oppfatning av omstillingsprosessen og de nye strukturelle rammene for organisasjonen. Samtidig har vi pekt på områder som lederne mener har vært utfordrende, samt hva som vil være viktige områder for Statped videre drift og utvikling. Vi ser at det er noe ulike oppfatning av organisasjonsstrukturen og at dette har bidratt til noe frustrasjon hos lederne i Statped. Samtidig er samarbeid med helse et diskutert tema ettersom mange mener det bør foreligge klare grenseoppganger mellom helsesektoren og opplæringssektoren. Men på samme tid er flere av fagmiljøene i Statped avhengig av samarbeid med helsesektoren. Opprettelsen av rammeavtaler med kommunene er oppfattet som positivt blant de ansatte, men vi ser at dette varierer fra region til region. Mange ledere er bekymret for den faglige delen av Statped, altså at spisskompetansen svekkes og fagutvikling ikke prioriteres.

6 OPPSUMERING/KONKLUSJON

Innenfor de ulike delkapitlene, har vi gjort rede for hovedfunn og knyttet disse opp mot de relevante problemstillingene. Vi ønsker nå å se de forskjellige analysedelene under ett for å kunne gi en samlet vurdering av omstillingen av Statped, samt av i hvilken grad styringsverkets intensjoner og føringer er innfridd basert på følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad reflekterer de interne styringsdokumentene i Statped de politiske intensjonene og etatsstyringsdokumentene?
2. I hvilken grad danner de interne styringsdokumentene i Statped et tydelig grunnlag for omstillingsarbeidet?
3. I hvilken grad er de intensjoner og føringer som gis i styringsdokumentene implementert på ulike ledernivå i Statped?
4. Hvilke (kritiske) utfordringer gjenstår for å nå forventningene til omstilling av Statped?
5. Hvilke suksesskriterier kan trekkes frem som positivt drivende for å nå forventningene til omstillingen av Statped?

6.1 HOVEDFUNN

6.1.1 NY ORGANISASJON

Omstillingsarbeidet har medført innføring av en ny og samlende organisasjonsstruktur for Statped, samtidig som de har innført nye styringssystemer som har skapt felles rutiner for oppdragshåndtering.

Organisasjonsstruktur

Statped har lyktes med å innføre ny organisasjonsstruktur som innebærer fire flerfaglige regioner og ett hovedkontor. Alle regionene er koordinert av hovedkontoret og at alle regioner leverer tjenester innenfor Statpeds seks fagområder. Flerfaglige regioner skal sikre at kompetansen er likeverdig og tilgjengelig i alle regionene. Den nye organisasjonsstrukturen sikrer at alle kommuner og fylkeskommuner har tilgang til et likeverdig tilbud fra Statped. Dette sammenfaller med bestillingen fra Utdanningsdirektoratet knyttet til organisasjonsstruktur.

Nye styringssystemer

Omstillingen har bidratt til rutiner knyttet opp mot oppdragshåndtering og oppdragsregistrering. Dette gjelder for både individ- og systembaserte tjenester. Disse rutinene sikrer likeverdig tilgang på tjenester i alle regionene og medfører målbare systemer for tjenesteleveranse og ressursfordeling. Det flerfaglige perspektivet blir ivaretatt gjennom flerfaglige oppdragsmøter i regionene, eller på nasjonalt nivå dersom saken krever det. Dette sammenfaller med bestillingen fra Utdanningsdirektoratet med hensyn til styringssystemer.

Den nye strukturen samt felles rutiner, har bidratt til likeverdig tilgang til Statpeds tjenester. I tillegg har omstillingen samlet Statped til en landsdekkende organisasjon. Samtidig mener vi det er viktig å vurdere hvordan disse nye organisasjonsformene påvirker Statpeds evne til å innfri de politiske intensjonene som lå til grunn for omstillingen:

- Statped er en tydelig og tilgjengelig tjenesteyter av spesialpedagogisk støtte til kommuner og fylkeskommuner. Statped gir tjenester på både individ- og systemnivå, og alle kommuner og fylkeskommuner får likeverdig tilgang til Statpeds tjenester.

- Statped har spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder og bidrar aktivt til kunnskaps- og kompetansespredning på disse områdene.
- Statped har en strategi for prioritering av områder for forsknings- og utviklingsarbeid og er en samarbeidspart for universiteter og høyskoler.

6.1 OVERORDNET VURDERING AV OMSTILLINGEN AV STATPED

På bakgrunn i arbeidet og datainnsamlingen tilknyttet vår analyse av omstillingen av Statped, har vi analysert hvordan de politiske intensjonene er implementert i organisasjonen. Vi har studert dette på ulike nivåer: i dokumenter, gjennom spørreundersøkelse og gjennom ledernes egne opplevelser og refleksjoner. Funnene tilsier at Statped har lyktes med å innføre de organisatoriske og strukturelle rammene som lå i bestillingen fra Udir., samtidig har implementeringene av disse medført at Statped har blitt samlet til en nasjonal etat. Dette innebærer at kommuner og fylkeskommuner har lik tilgang til Statpeds tjenester gjennom «en dør inn»-prinsippet og nasjonale rutiner for oppdragshåndtering. Dette tilsier at Statpeds praksis gjenspeiler de politiske intensjonene som lå til grunn for omstillingen.

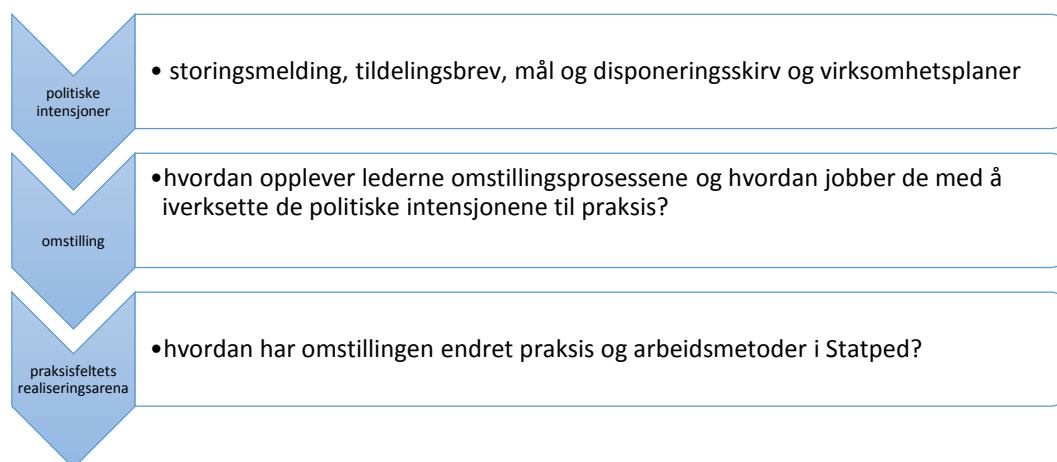
Omstillingen har endret praksis gjennom å skape felles mål, rutiner og innsatsområder i alle regionene. Dette kommer frem av dokumentanalysen som viser at de politiske intensjonene er reflektert i interne styringsdokumenter (problemstilling 1). På bakgrunn av dette og funn fra den kvantitative spørreundersøkelsen mener vi at de interne styringsdokumentene har dannet et tydelig grunnlag for omstillingsarbeidet (problemstilling 2). Videre ser vi på bakgrunn av den kvantitative og kvalitative analysen at de intensjoner og føringer som gis i styringsdokumentene er implementert på ulike ledernivå i Statped (problemstilling 3). Regionene har tatt i bruk nye systemer for oppdragshåndtering og tjenesteleveranse, samtidig som de rapporterer på bakgrunn av de føringene som ble gitt fra Udir. Dette medfører også at regionene kan sammenlignes noe som igjen vil bidra til lik tilgang til Statpeds tjenester i alle regionene. Dette har vært en svært viktig politisk intensjon for omstillingen. Forslag knyttet til Statpeds videre utvikling blir presentert i neste avsnitt (problemstilling 4). Suksesskriteriene vi har trukket frem som positivt drivende for å nå forventningene til omstillingen av Statped (problemstilling 5) omhandler som beskrevet: nye felles oppdragshåndteringssystemer, flerfaglig oppdragshåndtering, etablering av rammeavtaler med kommuner for å nevne noen, av kriteriene som lå til grunn for at man klarte å samle Statped til en faglig etat.

Vi vil nå presentere omstillingen i lys av de teoretiske perspektivene som lå til grunn for analysen for å ytterligere beskrive vår vurdering av omstillingen i Statped, samt hva vi mener er viktige momenter knyttet til Statpeds nye organisasjonsform samt videre utvikling.

6.1.1 NYE STATPED I LYS AV IMPLEMENTERINGS-PERSPEKTIVET

Implementeringsperspektivet kan forstås som en sammenhengende prosess som strekker seg gjennom både den politiske formuleringsarena og praksisfeltets realiseringsarena. Dette perspektivet fanger den prosessuelle helhetlige utviklingen av Statped sin omstillingsprosess. I lys av dette perspektivet kan vi se dataanalysen som en prosess, hvor dokumentstudiet sier noe om hvordan de

politiske formuleringene og intensjonene for Statped er videreført ned i organisasjonen, den kvantitative undersøkelsen sier noe om omstillingsprosessene og de kvalitative intervjuene sier noe om praksisfeltets realiseringsarena. Samtidig er det viktig å påpeke at metodene ikke fanger opp isolerte faser, men viser til et utvalg prosessuelle fokusområder for hver av nivåene i modellen.



Modellen viser hvordan implementeringsperspektivet er blitt brukt for å analysere data fra de ulike metodiske innfallsvinklene.

6.1.2 POLITISKE INTENSJONER

Konklusjonen etter å ha gått gjennom dokumentanalysen tilsier at de politiske intensjonene for Statped (gitt av Udir) er godt forankret i Statped. De ulike regionene, hovedkontoret og SLOT må kontinuerlig forholde seg til de politiske føringene og målsetningene som er gitt av Udir, og rapportere på bakgrunn i de målsetningene. Vårt inntrykk er at de politiske intensjonene er godt forankret i mål og rapporteringsdokumenter, men på bakgrunn av dokumentanalysen er det vanskelig å si noe om hvordan Statped ivaretar de politiske intensjonene i praksis, altså hvordan de gjenspeiler endring i arbeidsmetoder og aktiviteter i regionene. Resultatene fra den kvantitative spørreundersøkelsen tilsier at tildelingsbrevene har vært styrende for utviklingen av Statpeds ledelsesstruktur og oppbygging av felles interne rutiner. Samtidig er det enighet om at målene i tildelingsbrevene har gitt tydelige føringer for omstillingen i Statped. Analysen tilsier at dokumentene er styrende for organisasjonen og har bidratt til strukturelle rammer og retningslinjer for den totale omstillingen av Statped. Det er etablert styringssystemer som ivaretar Statpeds brukere og samarbeidspartnere samt bidratt til en felles nasjonal praksis for deres tjenester. Dette er en svært positiv utvikling for Statped som tidligere var preget av forskjellige praksiser innenfor de forskjellige fagområdene og geografiske avgrensningene, samtidig som det direkte svarer på den politiske intensjonen for omstillingen om å etablere 'en dør' inn til Statpeds tjenester.

Utfordringer knyttet til dagens organisasjonsstruktur

Diskusjonen om hvorvidt dagens struktur er optimal for å nå de politiske intensjonene og målsetningene for Statped er uvisst. En side av denne diskusjonen omhandler de ulike forutsetningene kommuner og fylkeskommuner har i de ulike geografiske områdene. At nord og sørøst er strukturert på samme måte, og skal jobbe utfra de samme rutinene kan være vanskelig å oppnå. Kommunene er forskjellige. Mange av de store kommunene i sørøst innehar god kompetanse på det spesialpedagogiske feltet, mens andre mindre kommuner ikke har de samme forutsetningene og vil trenge desto mer bistand fra Statped i noen saker. Dette tilsier at de kontekstuelle forskjellene bør inkluderes i implementering av felles strukturelle rammer. Samtidig har vi også definert utfordringer knyttet til målsetningen om at alle regioner skal yte tjenester innenfor alle seks fagfeltene. Data fra de

kvalitative intervjuene tilsier at ikke alle lederne i Statped er fornøyd med denne ordningen. I hovedsak er mange bekymret for den faglige delen av Statped. I stedet for at fagfeltene spisses, blir de ytterligere fordelt mellom regionene, noe som flere mener kan hemme faglig utvikling innenfor de små, men viktige fagområdene. I hovedsak kan et resultat av dette være at rådgivere må yte tjenester innenfor fagområder de ikke har inngående kompetanse på. Det ytres også meninger knyttet til at den nye Statped ikke vektlegger faglig utvikling eller ivaretar de fagspissene de er avhengig av. Statped skal yte spesialpedagogiske tjenester til kommuner og fylkeskommuner inkludert deres PP-tjeneste. Dette fordrer at Statped har en høyere faglig kompetanse enn det som betegnes som en forsterket PP-tjeneste.

6.1.3 SUKSESSKRITERIER

De formelle prosessene knyttet til omstillingsarbeidet i Statped er i hovedsak opplevd som positive. De nye styrings og rapporteringssystemene har skapt felles nasjonale rutiner, noe som blant annet bidrar til å bedre rettsikkerhet for Statpeds brukere. Samtidig har prinsippet «en dør inn» blitt etablert i hele organisasjonen, for å gjøre det enklere for kommuner og fylkeskommuner å komme i kontakt med Statped. Dette er i hovedsak en positiv utvikling for organisasjonen som kommer brukerne til gode. Likevel var det noen av lederne som ble intervjuet som påpekte at de nye systemene førte til mindre fleksibilitet i organisasjonen og at denne fleksibiliteten ofte kan være viktig å ivareta. Dersom det oppstår akutte situasjoner, eller hastesaker er det svært viktig at Statped innehar fleksibilitet til å levere tjenester til brukeren, brukere som ikke alltid har tid til å følge de opplagte systemiske prosessene. Vårt inntrykk er at rådgiverne i Statped ivaretok denne fleksibiliteten gjennom skjønn.

I omstillingsprosessen ble det ikke gjennomført oppsigelser eller nedskjæringer, og dette oppleves som positivt blant de ansatte. Samtidig påpekes det stadig i den kvalitative intervjurunden at mengden administrativt ansatte er meget stor i forhold til antall rådgivere som jobber direkte ut mot kommuner, fylkeskommuner og enkeltbrukere. Vi mener at en viktig del av Statpeds videre utvikling vil være å fokusere på kjernevirksomheten, de spesialpedagogiske tjenestene de tilbyr, både på system og individnivå. I denne sammenheng har omstillingen av Statped gitt et sterkt bidrag til økt samhandling på tvers av Statped regionene innen og mellom fagfelt. Dette skjer bl.a. gjennom de institusjonaliserte kunnskapsnettverkene.

6.1.4 PRAKSISFELTETS REALISERINGSEVNE

Når det kommer til praksisfeltets realiseringsevne omhandler dette i hovedsak hvordan de politiske intensjonene har ført til endringer i praksis, det vil si de tjenester Statped tilbyr kommuner og fylkeskommuner samt enkeltbrukere. På bakgrunn i analysen ser vi flere praksisrelaterte endringer i Statped. Rådgiverne som leverer tjenester til brukere har fått rutiner for rapportering som bedrer rettsikkerheten for brukere. Intervjudataene tilsier at det eksisterte forskjellige praksiser for rapportering tidligere og at i noen tilfeller manglet rapportering etter en tjeneste var ytt. Rapporteringsstandarder representerer en klar endring i praksis som følge av omstillingen. Samtidig er det etablert systemer for oppdragshåndtering, og da spesielt med fokus på flerfaglighet. Dette er implementert på nasjonalt (nasjonal flerfaglig oppdragshåndtering) og regionalt (regional flerfaglig oppdragshåndtering) nivå. Dette er en endring fra tidligere hvor fagmiljøene var sentralisert og basert på spisskompetanse. Den nye modellen er tilpasset brukerne som ofte har sammensatte lærevansker/behov som krever samhandling mellom ulike fagmiljøer. Det nye oppdragshåndteringssystemet ivaretar flerfaglighet, samt sikrer lik praksis i alle regioner for alle brukerne gjennom prinsippet «en dør inn». Desentralisering av fagområder er også en tydelig praksisendring som er et resultat av omstillingen. Hver region har nå seks fagavdelinger og tilbyr tjenester innenfor disse områdene. Dette har også, som nevnt tidligere, blir mye omdiskutert blant ledere i Statped. Mange mener at spisskompetansen blir svekket når den skal fordeles ut i alle regionene. Statped bør identifisere om dette er den mest optimale løsningen for sine brukere, eller

om de mindre fagområdene bør sentraliseres slik at spisskompetansen ivaretas gjennom sentraliserte fagmiljøer.

Kommunene er den viktigste samarbeidspartneren til Statped og det er utviklet et stort repertoar av arbeidsformer og møteplasser. Utviklingen av møteplasser mellom Statped og kommunene i regionen har derfor også hatt høy prioritet. Det handler bl.a. om å lage strukturer og samhandlingsarenaer med kommuner som kan ivareta en fleksibel tjenesteproduksjon som ivaretar breddekompetanse og spisskompetanse alt etter hvilken kommune som betjenes.

En viktig forutsetning for at Statped kan innta denne posisjon, er nettopp sterk involvering og nærhet til kommuneinstitusjonen og brukere av spesialpedagogiske tjenester. Det å utvikle kompetanse handler om nærhet gjennom brukerkontakt og det handler om å ha et tilstrekkelig antall brukere. Å utvikle kompetanse handler om nærhet til den institusjonelle konteksten for at rådgivning oppleves som relevant og anvendbar. Den institusjonelle nærhet er ikke kun viktig for å oppnå innsikt i hva som etterspørres av kunnskap, men også for å få kjennskap til det som det ikke er kunnskap om i kommunal sektor på det spesialpedagogiske området. Dette er kunnskap som vil være et viktig korrektiv for målrettet kompetanseutvikling for Statped. Nærhet er derfor også et viktig organiserende prinsipp for utvikling av kompetansen for Statped både i et kompetanse- og tjenesteperspektiv. I denne sammenheng vil den flerfaglige rådgiveren for en fremtidig Statped organisasjon spille en viktig rolle for både å koordinere på tvers av fagfelt, og som formidler inn i den institusjonelle praksis.

En annen viktig institusjonell samhandlingspartner for Statped er helsesektoren. Samhandlingen her representerer et mangfold av tjenester. For å utvikle samarbeidsplattformen med helse er det imidlertid viktig at Statped har en tydelig kompetanse og tjenesteprofil samt en proaktiv kommunikasjon med helsesektoren.

6.1.5 STATPED I ET STYRINGSSYSTEMPERSPEKTIV

Omstillingene i Statped hadde som mål å strømlinjeforme de statlige spesialpedagogiske tjenestene, samt oppnå likeverdig tilbud i hele landet. Statped har samtidig utviklet et brukerfokus som gir skal bedre kvaliteten i de tjenestene som tilbys.

New Public Management som styringsregime kan identifiseres gjennom hvordan en organisasjon ønsker å styre utforming av sine velferdstjenester. Et mer bevist brukerfokus er gjerne et ledd i denne strategien og mål og resultatstyring er et virkemiddel for gjennomføring. I forbindelse med implementeringen av omstillingsprosessen i Statped har det også blitt utformet et mål- og resultatstyringssystem på en rekke områder fra søknadshåndtering, involvering av kommuner til innretting av tjenester definert som individ- eller systemrettede.

Tilbakemeldinger som er gitt til vår evaluering av omstillingen i Statped, viser imidlertid at oppmerksomheten knyttet til gjennomføring av det nye søknads- og saksbehandlingssystem primært har handlet om dette. Og at dette har styrket søknadsbehandling gjennom økt profesjonalisering og gjennom nærhet til og dialog med utførende nettverk på kommunenivå. Dette betyr at omstillingen har ført til en mer proaktiv søknads- og saksbehandling. Denne proaktivitet handler om at Statped samlet sett har utviklet en praksis som bedre balanserer egen tilbyderkompetanse, kommuners bestiller-kompetanse og brukerens behov.

En viktig komponent handler om mål- og resultatstyring, og hvordan dette er implementert som en del av nye Statped, søknadshåndteringssystemer, samt mål for rammeavtaler med kommunene er eksempler på dette. Dette skaper en mulighet for å sammenligne ulike deler av Statped samt skape et likeverdig tilbud gjennom systematiske endringer som blant annet mål og resultatstyring.

6.2 FORSLAG KNYTTET TIL STATPEDS VIDERE UTVIKLING

Vi har valgt å fokusere på to viktige momenter knyttet til Statpeds videre utvikling, disse er; kunnskap og kompetanseutvikling og organisasjonsstruktur (problemstilling 4).

Vi har identifisert at mange ledere og ansatte i Statped er bekymret for den faglige spisskompetansen og fagutvikling. Dette vil nok bli et viktig moment for Statped å fokusere på videre. Statped er en kunnskapsbedrift hvor fagfokus og fagutvikling er sentrale elementer. Disse bør løftes frem som satsninger i de kommende årene. Samstyring kan være et ledelsesperspektiv som kan løfte Statped videre på dette området. Samstyring inviterer til innovasjon på både sentrale og lokale nivåer, dermed kan de forskjellige regionene bedre utvikle og tilpasse sine tjenester til den lokale konteksten. Organiseringen av tjenestene er implementert gjennom omstillingsprosessene, og det neste steget vil dermed være å forbedre de tjenestene som leveres innenfor de gitte systemrammene. Gjennom å etablere økt fagfokus vil tjenestekvaliteten heves, samt at det kan skape de riktige forutsetningene og motivasjon for økt fagutvikling blant de ansatte. I denne forbindelse er det viktig å ha fokus på den utfordringen som Statped har med et stort antall rådgivere som går av med pensjon i de neste få årene. Det er derfor også av stor viktighet at man lykkes med å iverksette prosesser sikre kompetanseoverføring internt i Statped organisasjonen.

Organisasjonsstrukturen som er implementert gjennom omstillingen, har etablerte en nasjonal etat hvor hver region må forholde seg til felles systemer for sine aktiviteter. Dette for å sikre likeverdig tilbud av tjenester i alle regionene. På bakgrunn av funn i vår datainnsamling ser vi at det kan være hensiktsmessig å ta hensyn til de kontekstuelle forholdene som eksisterer i de ulike regionene. Å sikre likeverdige tjenester er ikke nødvendigvis sammenfallende med lik struktur, men å sikre at brukeren av Statpeds tjenester har lik tilgang til Statpeds kompetanse uavhengig av hvilken region man tilhører. Vi anser derfor at organisasjonsstruktur kan tilpasses regionenes ulike utfordringer.

REFERANSER

- Fullan, M. (2007). *The New Meaning of Educational Change*. New York: Teachers College.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. In; *Public Money og Management*, January 2005.
- KD (2009). *NOU 2009: 18 Rett til læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- KD (2011). *St.meld. nr. 18 (2010-2011). Læring og fellesskap*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- KD (2003). *St.meld. nr. 30 (2002-2003) Kultur for læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Prior, L. (2011). Using Documents in Social Research. In; Silverman, D. (ed.). *Qualitative Research. (3rd Edition)*. London: Sage.
- Riessman, C.K. (2008). *Narrative Methods for the Human Sciences*. Thousands oaks: Sage.
- Røiseland, A. & Vabo, S.I. (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.
- Sandvin, Johans T. (1996). *Velferdsstatens vendepunkt. En analyse av reformen for personer med utviklingshemming som uttrykk for brytninger i velferdsstaten*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Sorkmo, J. (2010). *Statped. Siste epoke i mer enn 100 års statlig spesialpedagogikk. En faktafremstilling*. Gjøvik/Sigdal: Statped.
- Statped (2012). *Målbilde for Statped 2012-2016*. Oslo: Statped. Lastet ned 25. august 2014 fra: http://www.statped.no/Global/2_Region/Hovedkontor/Dokumenter/M%c3%a5lbilde.pdf
- Udir (2013). *Tildelingsbrev til Statped for budsjettåret 2013*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Udir (2014). *Tildelingsbrev Statped 2014. Tildelingsbrev til regionene og fangenheter i hovedkontoret. Dato 18.02.14*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Udir. *Likeverdig opplæring -et bidrag til å forstå sentrale begreper*. Utdanningsdirektoratet.



NORLANDSFORSKNING
NORLAND RESEARCH INSTITUTE

Postboks 1490
N-8049 Bodø
Norge

Tlf: +47 75 41 18 10
nf@nforsk.no
www.nordlandsforskning.no