



Uit

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Handelshøgskolen i Tromsø og
Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

Omorganiseringen av PPT i Troms fylke i perioden før 2006 og fram til 2011

En organisasjonsteoretisk analyse av prosesser og forløp

—
Erfaringsbasert master i strategisk ledelse og økonomi
Master of Business Administration

Bengt Viken
November 2013



Førord

Arbeidet med masteroppgaven (STV 3906) er avslutningen på mitt masterstudium i strategisk ledelse og økonomi som startet høsten 2011. Det har vært interessante og lærerike år ved Universitet i Tromsø.

Jeg vil i den anledning takke mine informanter. Takk for at jeg fikk bruke av deres tid og høste av deres erfaringer. Uten dere ville ikke masteroppgaven vært mulig.

Videre vil jeg takke min veileder førsteamanuensis Hilde Marie Pettersen. Hilde har vært min inspirerende, svært konstruktive og faglig dyktige veileder gjennom hele masteroppgaven. Tusen takk!

En stor takk går også til mine kollegaer Tordis og Elisabeth. Tordis for hjelp innen IKT og Elisabeth for interessante drøftinger, analyser og annen uvurderlig hjelp med masteroppgaven. Dere er flinke!

Til sist ønsker jeg å takke Håkon, Marius og Marit; for å ha holdt ut ó både med meg og uten meg ó i studietiden.

Silsand, 12.11.2013

Bengt Viken

Sammendrag

Fokus i denne masteroppgaven har vært å se på omorganiseringen av Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) i Troms fylke i perioden før Fylkestingsmelding 1:2006 *Det kunnskapsrike nord* kom og fram til 2011. Det tematiske utgangspunktet for oppgaven var å studere hvordan organisasjonsendringen kunne forstås ut i fra tre sentrale organisasjonsteoretiske perspektiver; det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet. Christensen et al (2009) sier at ulike perspektiver har ulike tilnærminger og bidrar med ulike innfallsvinkler og verktøy for å finne svar. På denne bakgrunn ble følgende problemstilling valgt: *Hva kjennetegner omstillingsprosessen av PP-tjenesten i Troms med tanke på begrunnelser, argumentasjon og valg av løsninger? Kan valget av løsning forklares med utgangspunkt i rasjonelle prosesser, forhandlingsprosesser eller krefter i omgivelsene?*

Dokumentgranskingen og intervjuene viste at det var lederne i administrasjonen på utdanningsetaten og fylkesråd for utdanning som tok initiativ og som var drivkreftene for omorganiseringen. Omorganiseringen var begrunnet i fylkets økonomiske situasjon, dårlige kapasitetsutnyttelse, det store frafallet og de dårlige eksamensresultatene i videregående opplæring. Det gjorde at forslaget om å omorganisere de videregående skolene kom opp. PPT og hjelpetjenestene ble en del av omorganiseringen fordi fylket også ønsket å få et helhetlig forvaltningsfelt av den fylkeskommunale opplæringssektoren. Administrasjonen ønsket også en større styringsmulighet over tjenesten. Fylket var deleiere i et samarbeid med kommunene og ønsket heller en organisering der fylket alene kunne prioritere PP-tjenestens innsats og ressurser. Fem fylker hadde allerede omorganisert hjelpetjenestene slik som Troms fylke nå gjorde. I det store bildet var politikerne også opptatt av regiontankegangen, nordområdesatsingen og at læreplanverket for Kunnskapsløftet kom på denne tiden. Med parlamentarismen kom en mulighet til å gjennomføre endringer.

Oppsummert kan man si at prosessen må forstås både ut fra det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet. Det er ikke mulig å si at bare det ene perspektivet har forklaringskraft. De ulike aktørene og de ulike fasene gjør at perspektivene gir ulik forståelse av omorganiseringen.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	i
Sammendrag	ii
Innholdsfortegnelse.....	iii
1 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling	2
1.2 Oppgavens struktur	2
2 Om Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT)	3
2.1 Historisk organisering	3
2.2 Organisering av PP-tjenesten i Troms fram til 1983.....	3
2.3 Organiseringen av PP-tjenesten i Troms fra 1983 og fram til 2011	4
2.3.1 Tabell: Organiseringen av PP-tjenesten i Troms fylke fra 1983 og fram til 2011.	4
2.4 Organisering av PP-tjenesten i Troms etter 2011	5
2.4.1 Tabell: Organiseringen av den fylkeskommunale PP-tjenesten så slik ut fra 01.01.11. ...	5
3 Teoretisk forankring.....	6
3.1 Det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet.....	6
3.1.1 Det instrumentelle perspektivet.....	6
3.2 To institusjonelle perspektiv	8
3.2.1 Kulturperspektivet	8
3.2.2 Myteperspektivet	10
4 Metode.....	12
4.1 Dokumentanalyse.....	12
4.2 Intervju.....	13
4.3 Utvalget.....	15
4.4 Datainnsamling.....	16
4.5 Reliabilitet-pålitelighet	17
4.6 Intern validitet.....	17
4.7 Ekstern validitet og generalisering	18
5 Analyse av omorganiseringen, beslutningsgrunnlaget og implementeringen.....	19
5.1 Bakgrunnen for å omorganisere PPT.....	19
5.1.1 Perioden før fylkestingsmelding 1:2006 – Nasjonale føringer og interne utfordringer.....	21
5.1.2 Fylkestingsmeldingen. Løsningene.	25
5.1.3 Perioden etter fylkestingsmeldingen. Vedtak og implementering.....	32

5.2	Om implementeringen.....	38
6	Avsluttende refleksjoner	43
7	Litteraturliste	46
8	Vedlegg.....	48

1 Innledning

Denne oppgaven handler om omorganiseringen av Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) i Troms fylke. Omorganiseringsperioden startet før Fylkestingsmelding 1:2006 *Det kunnskapsrike nord* (heretter fylkestingsmeldingen) kom, og varte fram til 2011. I fylkestingsmeldingen presenterte Troms fylke de første tankene om å etablere sin egen PP-tjeneste. I 2009 vedtok fylkeskommunen at de skulle trekke seg ut av samarbeidet med kommunene og danne sin egen PP-tjeneste. Denne tjenesten skulle gi tilbud til elever i videregående opplæring, mens den kommunale PP-tjenesten skulle være rettet mot førskolebarn, barn i grunnskolen og voksne. Fylket skulle organisere en egen PP-tjeneste med en felles leder for Troms og med en avdelingsleder på hvert regionkontor. Det skulle være en region i Sør-Troms, en i Midt-Troms, en i Nord-Troms og en i Tromsø. Oppsigelsesbrev gikk ut til alle kommunene. I Midt-Troms og Sør-Troms ble fylkets plan fulgt. I Nord-Troms og på Skjervøy ble det ingen endringer. I Tromsø hadde fylket allerede etablert et eget PP-kontor forut for omorganiseringsprosessen.

Som tjenesteleder ved PPT for Midt-Troms har jeg fulgt hele prosessen fra 2006 og fram til i dag. Noen av de spørsmålene en som bivåner kan stille til prosessen er: Hva var fylkespolitikernes i Troms opptatt av når de valgte å lage sin egen PP-tjeneste? Var erfaringene fra Tromsø så udelt positive? Hadde andre fylker foretatt tilsvarende omorganisering? Hvor kom ideen fra? Hva ville de oppnå? I denne oppgaven vil jeg derfor undersøke nærmere hvordan organisasjonsendringen for PP-tjenesten i Troms fylke kan forstås med utgangspunkt i tre sentrale organisasjonsteoretiske perspektiver; Det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet.

For å få en så god forståelse av prosessen som mulig må alle tre perspektivene legges til grunn. Christensen et al. (2009:199) sier det slik: *En kompleks offentlig sektor krever at det trekkes vekslers på elementer fra alle de tre perspektivene.* Ulike perspektiv gir ulike forklaringer for å forstå et fenomen eller sammenhenger mellom fenomen på. I oppgaven ønsker jeg å se nærmere på motiver og begrunnelser for den endringen som fylket gjorde med PP-tjenesten, hvordan prosessen forløp med tanke på hvem som deltok i prosessene og hvordan implementeringen ble planlagt og gjennomført.

Formålet med oppgaven er således å få mer kunnskap og innsikt i ulike sider og perspektiv ved beslutnings- og implementeringsprosessene i en offentlig organisasjon. Målgruppene i en slik sammenheng vil være både beslutningstagere, de som skal implementere, og de som skal studere offentlig sektor. Hensikten er å få en dypere forståelse for omorganiseringsprosessens irrganger og kompleksitet.

1.1 Problemstilling

Min problemstilling blir som følger;

Hva kjennetegner omstillingsprosessen av PP-tjenesten i Troms med tanke på begrunnelser, argumentasjon og valg av løsninger? Kan valget av løsning forklares med utgangspunkt i rasjonelle prosesser, forhandlingsprosesser eller krefter i omgivelsene?

Problemstillingen vil bli forsøkt belyst ved hjelp av teori hentet fra det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet (Christensen et al., 2009).

For å belyse problemstillingen ytterligere har jeg valgt tre forskningsspørsmål.

- É Hva var bakgrunnen for forslaget og senere for beslutningen om å omorganisere? Hva var målsettingen?
- É Hvem var aktive i omorganiseringsprosessen? Hvor befant drivkreftene seg?
- É Hvordan ble implementeringen planlagt og gjennomført?

Forskningsspørsmålene skal utdype problemstillingen og belyse de begrunnelser og det forløp som kan forklare omorganiseringsprosessen.

1.2 Oppgavens struktur

I kapittel 2 beskrives PP-tjenestens oppgaver og hvordan den historiske organiseringen til PPT i Troms har vært. I kapittel 3 vil oppgavens teoretiske forankring bli presentert. I kapittel 4 beskrives mitt metodiske valg for å svare på problemstillingen. I kapittel 5 analyseres de funn jeg har gjort opp mot oppgavens problemstilling. I kapittel 6 gis det noen avsluttende kommentarer og refleksjoner rundt omorganiserings- og implementeringsprosessen.

2 Om Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT)

PPT er en lovpålagt tjeneste og er forankret i opplæringsloven.

Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen (Stette, 2012:§5-6).

Arbeidsoppgavene til PPT er også å finne i opplæringsloven;

Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det (ibid).

Dette innebærer at PPT blant annet skal arbeide på individnivå med å utarbeide sakkyndige vurderinger for barn i førskolealder og for elever i skolen som ikke har tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning og på systemnivå skal PPT arbeide i forhold til kompetanse og organisasjonsutvikling.

2.1 Historisk organisering

Utviklingen til PPT i Troms kan enkelt deles inn i tre faser. Fram til 1983, mellom 1983 og 2011 og etter 2011. Nedenfor gjennomgår jeg denne utviklingen.

2.2 Organisering av PP-tjenesten i Troms fram til 1983

Fram til 1983 var PP-tjenesten i Troms organisert etter en modell der kommunene og fylkeskommunen var sammen om en felles gjennomgående PP-tjeneste for hele opplæringsløpet. Kontorene var organisert som regionale, interkommunale, PP-kontor. Et kontor dekket kommunene/fylkeskommunen i Tromsø, Karlsøy, Balsfjord, Storfjord, Lyngen, Kvænangen, Kåfjord, Skjervøy og Nordreisa. Et annet kontor dekket kommunene/fylkeskommunen i Lenvik, Sørreisa, Berg, Torsken, Tranøy, Målselv, Bardu, Salangen, Lavangen og Dyrøy. Et tredje kontor dekket kommunene/fylkeskommunen i Harstad, Gratangen, Ibestad, Bjarkøy, Kvæfjord og Skånland.

2.3 Organiseringen av PP-tjenesten i Troms fra 1983 og fram til 2011

I 1983 ønsket Tromsø kommune å opprette sin egen PP-tjeneste. Fylket etablerte da sin egen PP-tjeneste i Tromsø, men fortsatte samarbeidet med kommunene i resten av fylket. Samtidig med endringen i Tromsø ble det gjort endringer i organiseringen i de andre kommunene også. Fra tre store PP-kontor ble det nå ni mindre PP-kontor.

2.3.1 Tabell: Organiseringen av PP-tjenesten i Troms fylke fra 1983 og fram til 2011.

Region/område	Kommuner	Kontorsted
Nord-Troms	Nordreisa, Kåfjord, Kvænangen, TFK*	Storslett
Skjervøy	Skjervøy, TFK*	Skjervøy
Tromsø/Karlsøy - kommunal	Tromsø, Karlsøy	Tromsø
Tromsø ó fylke	Tromsø, Karlsøy	Tromsø
Balsfjord, Storfjord og Lyngen	Balsfjord, Storfjord, Lyngen, TFK*	Nordkjosbotn
Bardu og Målselv	Bardu, Målselv, TFK*	Andselv
Midt-Troms	Lenvik, Sørreisa, Tranøy, Berg, Torsken, TFK*	Finnsnes
Salangen, Lavangen, Dyrøy	Salangen, Lavangen, Dyrøy, TFK*	Sjøvegan
PPD Sør-Troms	Harstad, Bjarkøy, Gratangen, Ibestad, Kvæfjord, Skånland, TFK*	Harstad

*TFK-Troms fylkeskommune

Fylket hadde i denne perioden egen PP-tjeneste i Tromsø, var deleier med stillingsandeler i seks interkommunale PP-kontor og kjøpte tjenester fra PPT Skjervøy. Hvert interkommunale PP-kontor hadde sitt eget styre. Det betyr at det fram til i 2011 totalt var 9 styrer for PP-tjenestene i Troms. Styret besto vanligvis av en representant fra hver av eierkommunene (inkludert fylket), representant fra tjenesten og tjenesteleder.

2.4 Organisering av PP-tjenesten i Troms etter 2011

I 2011 etablerte Troms fylke sin egen PP-tjeneste. Det er denne omorganiseringen som er fokus for denne undersøkelsen. Tabellen viser organiseringen av den fylkeskommunale PP-tjenesten fra 2011.

2.4.1 Tabell: Organiseringen av den fylkeskommunale PP-tjenesten så slik ut fra 01.01.11.

Region	Kommuner	Kontorsted
Nord-Troms*	Nordreisa, Kåfjord, Kvænangen	Storslett
Skjervøy*	Skjervøy	Skjervøy
Tromsø regionen	Tromsø, Karlsøy, Balsfjord, Storfjord, Lyngen	Tromsø
Midt-Troms	Lenvik, Sørreisa, Tranøy, Torsken, Berg, Bardu, Målselv, Salangen, Lavangen, Dyrøy	Finnsnes
Sør-Troms	Harstad, Bjarkøy, Gratangen, Ibestad, Kvæfjord, Skånland	Harstad

*I Nord-Troms samarbeider fortsatt fylket med kommunene om felles PP-tjeneste. På Skjervøy kjøper fylket tjenesten fra kommunen.

Etter omorganiseringen var det fortsatt 9 styrer for PP-tjenesten i Troms. Forskjellen etter omorganiseringen var at den fylkeskommunale delen ble ivaretatt av ett felles styre og at de interkommunale styrene ble tilsvarende mindre. Fra å ha en PP-tjeneste i hver region som var gjennomgående (fra førskolebarn, elever i grunnskolen, elever i videregående skole og voksne) fikk en nå en tjeneste hvor den kommunale PP-tjenesten skulle ivareta førskolebarn, elever i grunnskolen og voksne, mens den fylkeskommunale PP-tjenesten skulle ivareta elever i videregående opplæring.

3 Teoretisk forankring

Teorier og modeller skal forenkle virkeligheten og hjelpe oss å forklare og forstå den. Det teoretiske rammeverket for denne oppgaven vil bli hentet fra organisasjonslitteraturen.

Jacobsen og Thorsvik (2011:13) definerer en organisasjon som *et sosialt system som er bevisst konstruert for å realisere bestemte mål*. De skriver videre at helt sentralt i organisasjonsteorien står spørsmålet om å forstå hva som skjer i organisasjoner og hvordan ulike organisasjoner fungerer. Når man skal drøfte omstillingsprosesser slik en skal i denne undersøkelsen, er det viktig å forstå konteksten endringen skal skje innenfor.

Organisasjonsteorien har tradisjonelt vært opptatt av private organisasjoner og bedrifter.

Denne oppgaven har tema fra offentlig sektor. I denne sammenheng vil boken til Christensen et al. (2009) om organisasjonsteori for offentlig sektor være relevant å benytte som teoretisk forankring. Offentlig sektor er forskjellig fra privat sektor på en del viktige områder. Offentlig sektor må i større grad enn privat sektor ta hensyn til et bredere sett av mål og verdier. Dette kan vise seg ved at demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensynet til fellesskapet må tillegges mer vekt. I offentlig sektor er en også mer ansvarlig overfor borgerne enn det privat sektor er, og det krever en større vekt på åpenhet, innsyn, likebehandling, upartiskhet og forutsigbarhet (ibid).

3.1 Det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet

Jeg tar utgangspunkt i to organisasjonsteoretiske tilnærminger; det instrumentelle organisasjonsperspektivet og det institusjonelle perspektivet. Et hovedskille mellom de to er at den instrumentelle tilnærmingen betrakter organisasjonen som et verktøy, mens det institusjonelle legger vekt på at organisasjonen har egne regler, verdier og normer som påvirker beslutningsadferden (Christensen et al., 2009:13).

3.1.1 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet ser på offentlige organisasjoner som et redskap eller et verktøy som står til disposisjon for lederne. Det betyr at ved å gjøre mål-middel vurderinger og å organisere en «riktig» organisasjonsstruktur vil medlemmene handle formålsrasjonelt og resultatet vil bli som ønsket. Innen dette perspektivet skilles det mellom en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. Den hierarkiske varianten er kjennetegnet av sterke ledere med makt og autoritet. Lederne har god oversikt og handler formålsrasjonelt ut fra en konsekvenslogikk. Endringer blir sett på som planlagte og vel overveide fra ledelsens side.

Forhandlingsvarianten åpner for interessehevding, kompromiss og forhandlinger. I dette perspektivet kan endringsplaner mislykkes på grunn av aktører innenfor eller utenfor organisasjonen. Å ha en oversikt over alle alternativer og konsekvenser, og slik kan velge det alternativet som gir størst grad av måloppnåelse, er lite realistisk. Derfor nyttes begrepet *begrenset rasjonalitet*. Begrenset rasjonalitet omfatter at organisasjonens mål ofte er uklare, inkonsistente og ustabile. Organisasjonen kjenner heller ikke nødvendigvis til alle tilgjengelige alternativer og konsekvenser på grunn av kapasitetsbegrensninger. Derfor velges løsninger man antar gir god nok grad av måloppnåelse (Christensen et al., 2009:36). Når organisasjonsstrukturen er utformet på grunnlag av mål-middel vurderinger kan det instrumentelle komme til uttrykk gjennom medlemmenes handlemåte ved utførelsen av oppgaven. Da vil det for eksempel være regler for hvem som skal gjøre hva og hvordan de ulike oppgavene skal utføres. Fra et instrumentelt syn på organisasjoner vil styring kunne skje ved hjelp av organisasjonsstrukturen, og videre ved hjelp av formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene.

Dersom jeg skal utlede noen forventninger til omstillingsprosessen av PP-tjenesten med dette perspektivet som utgangspunkt vil det i forhold til *bakgrunn* være at:

- Det er ledelsen som ser behov for utvikling og omstilling, og som initierer dette.
- Det foretas kartlegging av de utfordringer som er til stede, og analyse av disse ligger til grunn for de løsninger som velges.
- En har oversikt over mulige løsninger på problemene, og kan velge de best egnede.
- Det er formulert klare og entydige mål for utvikling og omstilling.
- Formell struktur er det sentrale styringsinstrumentet for utvikling og omstilling, og at endringer i formell struktur i vesentlig grad styrer menneskelig adferd i ønsket retning.
- Evaluering skal gjennomføres.

Når det gjelder hvordan omstillingsprosessen *forløper* vil forventninger til funn være at:

- Utviklings- og omstillingsprosessen lar seg styre fra toppen av organisasjonen. Ledelsen vil forsøke å planlegge utviklings- og omstillingsprosessen i detalj ut fra klare og entydige mål.
- Det skjer forhandlinger og kompromisser mellom aktører, og mellom motstridende mål og interesser.
- Ledelsen er opptatt av dialog og samarbeid.

- Implementeringsprosessen er rasjonell og har karakter av en installasjon, det vil si at implementeringen skjer nærmest mekanisk og etter en oppsatt plan.
- Fokus ligger på endring av formelle strukturer.

Her er den hierarkiske varianten kombinert med forhandlingsvarianten.

Forventninger til funn når det gjelder *utfall* vil av dette perspektivet være at:

- Utviklings- og omstillingsprosesser blir som planlagt av ledelsen, i tråd med vedtatte planer og oppsatte mål.
- Det er konsistens mellom intensjon, tiltak og resultat dersom installasjon skjer etter plan.
- Endring i formell struktur medfører endringer i menneskelig atferd.

3.2 To institusjonelle perspektiv

Det institusjonelle perspektivet åpner for *at organisasjonene har egne regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden, og at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra ledere* (Christensen et al., 2009:9). To institusjonelle perspektiv er myteperspektivet og kulturperspektivet.

3.2.1 Kulturperspektivet

I et kulturperspektiv legges det mer vekt på de uformelle normene og verdiene. Det er menneskeorientert, i motsetning til det instrumentelle perspektivet som mer ser på organisasjoner som maskiner. Organisasjonskultur har med de uformelle normene og verdiene som vokser fram i organisasjonene, og som igjen påvirker den formelle delen og de formelle normene i en organisasjon. Mål i en kulturell handlingslogikk oppdages underveis, og det utvikles gradvis uformelle normer, verdier og identiteter. Organisasjonskultur «sitter i veggene». Medlemmene sosialiseres inn i denne kulturen. Man gjør det som oppfattes som rimelig eller akseptabelt. Passende atferd vil være styrt av de kulturelle normer og verdier i organisasjonen og vil dermed være forskjellig fra organisasjon til organisasjon.

Med dette perspektivet som forståelsesramme vil forventninger til funn i forhold til *bakgrunn* være at:

- Utvikling og omstilling enten initieres nedenfra i organisasjonen (bottom-up) eller i møte med ledelsen.
- Kartlegging av problemer og analyse av disse ligger til grunn for løsninger som velges for utvikling og omstilling.
- Terrenget er uoversiktlig og en har ikke oversikt over alle mulige løsninger.
- «Det som passer seg»- logikken ligger bak beslutningen.
- Det er et fokus på organisasjonskultur og uformelle normer.
- Motstand kan mobiliseres med bakgrunn i institusjonens egne tradisjoner og normer.

Når det gjelder hvordan omstillingsprosessen *forløper* vil forventninger til funn være at:

- Utviklings- og omstillingsprosessen kan være vanskelig å styre som planlagt og er tidkrevende.
- Implementeringsprosessen påvirkes av kulturtrekk i de involverte organisasjonene.
- Overordnet styring er vanskelig. Både formelt og uformelt lederskap utøves.
- Det er ikke en rasjonell installasjon av vedtatte løsninger: Oppmerksomhet på motstand mot endring, konflikter og protester mot vedtatte løsninger. Endelige løsninger «files til» underveis. Både åpen og latent motstand mot endring vil være tilstede.
- Uformelle mål styrer atferden. Målene oppdages og utvikles gradvis over tid (i samspill med formelle mål). Det betyr at målene med omorganiseringen kan endres underveis.

Forventninger til funn når det gjelder *utfall* vil det av dette perspektivet være at:

- Utviklings- og omstillingsprosesser «files til» i møtet mellom initiativ ovenfra og nedenfra. Utfallet blir et resultat av kompromisser.
- Det er en løs kobling mellom vedtak, iverksetting og resultat.
- En etter mye innsats for å få til endring går tilbake til gamle måter å fungere på.

3.2.2 Myteperspektivet

Myteperspektivet handler om at organisasjoner blir påvirket av sine omgivelser. Perspektivet vektlegger de sosialt skapte forestillingene om hvordan organisasjoner bør være utformet for å fremstå som opptatt av framskritt, fornyelse og effektivitet (Christensen et al., 2009). En myte er en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme deler eller hele organisasjonen. I følge Christensen et al. (2009) kan myter som moter være en illustrasjon på March og Olsens «Garbage can»- teori, hvor løsninger kan søke problemer og ikke omvendt som i en instrumentell tankegang. Modellen beskriver fire ulike strømmer som relativt uavhengig av hverandre flyter gjennom organisasjonen. Det er en strøm av beslutningsmuligheter, en strøm av deltakere, en strøm av problemer og en strøm av løsninger. Beslutninger fattes ved at de fire strømmene på et tidspunkt kobles sammen. Sammenkoplingen kan skje på tre måter. Det kan være et resultat av tid, et resultat av læring eller et resultat av strukturelle eller administrative arrangementer (Jacobsen & Thorsvik, 2011). I et myteperspektiv forstår man mål som ustabile, og de bestemmes og utvikles ut fra situasjoner og press fra omgivelsene.

Med dette som utgangspunkt vil forventninger til funn utledet av myteperspektivet i forhold til *bakgrunn* være at:

- Utvikling og omstilling initieres av ledelsen og blir svar på endringer i omgivelsene, og hvor det å bevare legitimitet og overlevelse blir sentralt. Det er et konformitetspress ved at organisasjoner møter forventninger fra omgivelsene med tanke på hvordan de bør være utformet.
- Løsning på problemer kommer i forkant av problemkartlegging og analyse.
- Mål for utvikling og omstilling er primært symboler, ideer og visjoner som har til hensikt å styrke legitimitet. En nytter utbredte og aksepterte reformtiltak fra omgivelsene hvor det å fremstå som moderne blir sentralt.
- Oppskrifter på god organisering legger viktige føringer for de valg som fattes med hensyn til formell struktur. Organisasjonen kan designes og redesignes etter dette.

Når det gjelder hvordan omstillingsprosessen *forløper* vil forventninger til funn være at:

- Ledelsen ikke trykker særlig på for å få implementert løsningene.
- Ledelsen tar lite initiativ for å få resultater av endringsprosessen.
- Implementeringsprosessen fører til mye prat og lite nytt. For å bevare legitimitet er det viktig å gi et bilde utad av at organisasjonen har moderne og tidsriktige løsninger.

- Visjoner og symboler brukes for å gi legitimitet i omgivelsene.

Forventninger til funn når det gjelder *utfall* vil i dette perspektivet være at:

- Organisasjonsendringen fører ikke til målene. Vedtak følges ikke opp av nødvendig handling. Evalueringer er mest en symbolhandling. Gamle strukturer overlever og fungerer videre, mens det er etablert en illusjon av nye og moderne løsninger utad mot omgivelsene.
- Bruk av utbredte og aksepterte reformtiltak gjør ikke nødvendigvis organisasjonen mer effektiv.
- Endring er symbolsk/seremoniell ved at formelle strukturer og prosesser er endret, ikke nødvendigvis kjerneaktiviteten og menneskelig adferd.

Oppsummert ønsker jeg å undersøke omorganiseringen av PPT med utgangspunkt i tre sentrale organisasjonsteoretiske perspektiver; Det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet. Perspektivene har ulike forståelser og tilnærminger til omorganiseringsprosessen og ved å bruke de like perspektivene vil analysen bli mer helhetlig.

4 Metode

Metode skal angi hvilken fremgangsmåte som skal anvendes for å kartlegge virkeligheten (Jacobsen, 2010). Lund og Haugen (2006) skriver at metode dreier seg om hvordan man går fram for å skaffe seg kunnskap. Skillet mellom kvalitativ og kvantitativ forskning er nokså vanlig i samfunnsforskning (Lund & Haugen, 2006). Kvantitativ forskning vil være preget av objektivitet, systematikk og kontroll. Ofte vil man bruke mange informanter for å få breddeinformasjon. Kvalitativ forskning vil være preget av subjektivitet og dybdeforståelse. Dette innebærer få informanter. Metodevalget innenfor kvalitativ og kvantitativ forskning er ofte ulik. Forskjellene viser seg når man skal velge ut informantene, hvordan man henter ut informasjon fra informantene og hvordan man analyserer den informasjon man har fått. Kvalitativ forskning vil ofte bruke dokumentanalyse, ustrukturerte og halvstrukturerte intervju- og observasjonsteknikker. Kvantitativ forskning bruker ofte spørreskjemaer og eksperimentelle metoder. Analysene gjøres ofte med statistiske analysemetoder. En kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ metode kalles ofte triangulering (ibid).

Jeg vil i oppgaven prøve å analysere omorganiseringsprosessen av PPT i Troms fylke med tanke på begrunnelser, argumentasjon og valg av løsninger. Problemstillingen vil bli forsøkt belyst blant annet ved hjelp av teori hentet fra det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet. For å gjøre dette har jeg valgt et kvalitativt undersøkelsesopplegg. Jeg har brukt dokumentanalyse og intervju som måleinstrument.

4.1 Dokumentanalyse

Thagaard (2010:62) skriver at dokumentanalyse er en tekst som er der før man begynner selve forskningen og noe man således ikke kan ha innflytelse på. Videre står det at dokumentanalyse er en betegnelse *for studier som er basert på tekster skrevet for et annet formål enn det som omfattes av forskningsprosjektet* (ibid). Jeg har brukt dokumenter som er offentlige og som allerede er publisert. Kunnskapsløftet (LK06) i grunnskolen og i videregående opplæring danner fundamentet for opplæringen i skole og bedrift. De andre dokumentene har jeg fått tilgang til gjennom Troms fylkes nettside, fra dokumentavdelingen på fylket og hos informantene. Dette gjelder følgende dokumenter;

Dokument	Hvilken informasjon disse gir undersøkelsen
Troms fylkes årsrapport 2004	Om den økonomiske statusen i 2004
Troms fylkes årsrapport 2005	Om den økonomiske statusen i 2005
«Hvem skal styre i nord?». Regionaliseringsutvalgets rapport fra 2004	Om regionaliseringsdebatten
Fylkestingsmelding 1:2005 «Grep om egen utvikling»	Om regionaliseringsdebatten
Fylkestingsmelding 1:2006 «Det kunnskapsrike nord»	Informasjon om perioden før fylkestingsmeldingen og perioden da fylkestingsmeldingen kom
Fylkestingsmelding 2:2006 «Felleskap og muligheter i nord!»	Om nordområdedebatten

I tillegg har jeg fått tilgang til diverse dokumenter som har omhandlet omorganiseringsprosessen. Disse blir spesifisert fortløpende i teksten;

- Saksframlegg i fylkestinget, fylkesrådet og i utdanningskomiteen.
- Saksprotokoll fra fylkestinget, fylkesrådet og i utdanningskomiteen.
- Diverse møtereferater.
- Diverse brev i sakens anledning.

4.2 Intervju

Et forskningsintervju kan utformes på ulike måter. Intervjuet kan utformes med lite struktur hvor bare hovedtemaene er utformet på forhånd. Denne uformelle tilnærmingen kan gjøre at intervjuene blir forskjellige ut fra hvilke retninger intervjuet tar. Et intervju med stram struktur innebærer fastlagte spørsmål som forskeren ønsker svar på. Den tredje tilnærmingen er en delvis strukturert tilnærming. Her er temaene fastlagt på forhånd, men rekkefølgen kan endres underveis. Fordelen er at forskeren både kan få informasjon om de temaene som er fastlagt på forhånd og i tillegg kan følge informantens fortelling og mulige innspill på nye temaer som kan vise seg å være viktige (Thagaard, 2010). Jeg har valgt en delvis strukturert tilnærming til intervjuene og intervjuguiden er utarbeidet på samme måte. Før jeg utarbeidet intervjuguiden kategoriserte jeg de tre perspektivene (det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet) opp mot hva som kunne være bakgrunnen for beslutningen om å danne sin egen PP-tjeneste. Det samme ble gjort opp mot gjennomføringen og implementeringen og mot effekt. Kategoriseringen ble til et ni-feltsnotat. Ni-feltsnotatet brukte jeg til å kategorisere spørsmål og utarbeide intervjuguiden. Intervjuguiden besto av i

alt 30 hovedspørsmål, med en del underspørsmål (se vedlegg). Spørsmålene i intervjuguiden ble delt inn i 7 bolker:

- En innledning
- En med informasjon om informanten
- En om bakgrunnen for beslutningen og målsetting
- En med hvilke aktører som var aktive i omorganiseringsprosessen
- En om implementeringen
- En om mulige effekter
- En avslutning.

Når det gjaldt mulige effekter av omorganiseringen var det lite informasjon om dette, og derfor ble ikke effekt gjenstand for analyse i oppgaven.

Jeg utarbeidet intervjuguiden slik at alle fikk de samme spørsmålene, selv om de i utgangspunktet ikke kunne svare like detaljert på alle spørsmålene. Informantene var personer som på grunn av sin stilling har hatt førstehands kjennskap til omorganiseringen av fylkets PP-tjeneste. Noen hadde ikke de samme stillingene gjennom hele omorganiseringsperioden, men de er likevel spurt om hele perioden. Det var flere som hadde god kjennskap til prosessen både før og etter de selv fikk roller som gjorde det naturlig å intervju dem. Fra det politiske miljøet var det flere som hadde fulgt prosessen som fylkespolitikere før de selv fikk mer ledende politiske stillinger.

Intervjuguiden ble kvalitetssikret ved at en rektor i en videregående skole i Troms fylke leste gjennom spørsmålene. Kvalitetssikringen bestod blant annet i form av en kritisk gjennomgang av begrepsbruk og om spørsmålene var presise nok. Denne rektoren satt sentralt i en arbeidsgruppe som fylket hadde nedsatt for å arbeide med å danne sin egen PP-tjeneste. Rektoren hadde dermed godt innblikk i prosessen.

4.3 Utvalget

Det ble sendt en forespørsel om intervju til syv personer. Fem svarte positivt.

Utvalget besto av;

- En fylkesrådsleder.
- To fylkesråd for utdanning.
- En fylkesutdanningssjef.
- En virksomhetsleder for den fylkeskommunale PP-tjenesten og OT.

Oppfølgingstjenesten (OT) er en lovpålagt tjeneste for ungdom som har rett til videregående opplæring, og som ikke er i skole, arbeid eller fagopplæring.

Jeg vurderte de som fikk forespørsel om å være informanter til å ha best kjennskap til fylkets omorganiseringsprosess. Det var disse som hadde vært med på å ta avgjørelsen eller som hadde førstehåndskjennskap til prosessen. I tillegg var det en miks av fylkespolitikere, administrasjonen på fylket og av fagansatte. Dette kunne være med på å gi utfyllende informasjon om prosessen og belyse problemstillingen på en god måte. At to personer ikke ønsket å delta er en svakhet i oppgaven fordi disse kunne kommet med nyanserte opplysninger om omorganiseringsprosessen. Jeg mener likevel at tidsperioden er godt belyst gjennom at andre sentrale informanter er intervjuet. I tillegg belyser dokumenter også dette tidsrommet.

Jeg oppfattet at de som ble intervjuet svarte ærlig og oppriktig på spørsmålene. Dette er personer som har roller som gjør dem vant til å bli intervjuet. De er også vant til et mediebilde der troverdighet og tillit er viktig. Alle var klar over at jeg jobber i en kommunal PP-tjeneste og at jeg har fulgt prosessen fra sidelinja. Jeg oppfattet ikke at det hadde noen betydning for de svar som ble gitt. Ryen (2010) skriver at noen opplever at det er når kassettspilleren blir slått av det interessante blir sagt. Dette kan tolkes som at respondenten føler seg friere til å åpne seg ytterligere når opptaket er stanset. For mine respondenter virket det ikke slik at de åpnet seg mer når vi hadde avsluttet intervjuet.

4.4 Datainnsamling

Oppgavens datagrunnlag er innhentet ved hjelp av dokumentanalyse og intervjuer. Jeg begynte med å få tak i dokumentene til dokumentanalysen. Disse skulle gi informasjon om den prosessen som hadde vært forut for fylkets beslutning om å danne sin egen PP-tjeneste og hvordan planleggingen og gjennomføringen faktisk gjennomført. Dokumentanalysen ble også brukt til å danne spørsmål til intervjuguiden. Etter å ha meldt prosjektet til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) foretok jeg intervjuene. Forut hadde jeg ringt og forespurt om intervju. I etterkant av telefonsamtalen sendte jeg en epost med ytterligere informasjon om prosjektet. I informasjonen stod det at ingen skulle kunne identifiseres. I arbeidet med analysedelen så jeg at det ble viktig å få fram hvem som sa hva. Å presentere begrunnelser, argumentasjon og valg av løsninger uten å si hvem som hadde ment hva ville bli vanskelig. Jeg sendte ut en ny epost der jeg spurte om jeg kunne bruke stillingstittelen deres i oppgaven. Alle svarte ja til dette. Før intervjuene ble de etiske retningslinjene gjennomgått. Kvale og Brinkmann (2009), skriver om fire retningslinjer som forskere bør følge; informert samtykke, fortrolighet, konsekvenser og forskerens rolle. Alle skrev under samtykkeerklæring på at de var villige til å delta i studien. Det ble samtykket til at det ble tatt lydopptak av alle intervjuene. I tillegg noterte jeg stikkord fra intervjuene. I reserve hadde jeg en lydopptaker til, dersom «noe skjedde» med den første opptakeren. Intervjuene fulgte i all hovedsak intervjuguiden, men med avsporinger der det var naturlig. Alle intervjuene ble transkribert ordrett av meg. Å *transkribere betyr å transformere, skifte fra en form til en annen* (Kvale & Brinkmann, 2009:187). Og de skriver videre; *Transkripsjoner er oversettelser av talespråk til skriftspråk* (ibid). Transkripsjonen gjorde det lettere å kategorisere intervjuene.

Sentrale funn fra intervjuene ble samlet i kategoriene som intervjuguiden var utarbeidet etter. Likheter, ulikheter og avvik i svarene var sentrale funn jeg lette etter og plasserte inn i de ulike kategoriene. Intervjuene, i alt 5 stykker, er foretatt i løpet av 4 uker.

Fire av intervjuene ble foretatt på kontoret til informantene. Det femte intervjuet skulle foretas inne på et hotell, men vi valgte å ta det ute siden det var sol og varmt. Lydopptaket ble bra selv om det ble tatt opp utendørs. Hvert intervju varte opp mot 1 time.

4.5 Reliabilitet-pålitelighet

Kvale og Brinkmann (2009) skriver at reliabilitet har med troverdighet å gjøre. Ville en annen forsker kommet frem til samme resultat med å anvende de samme metodene? Reliabilitet gjelder både ved utvalg av dokumenter til dokumentanalysen, utvalget av respondenter, intervjuet, i transkriberingen og i analysen og rapportering. Dokumentene har jeg i hovedsak fått ved å bruke Troms fylkes nettsider og fra dokumentavdelingen hos fylket.

Virksomhetsleder for PPT/OT (Oppfølgingstjenesten) har gitt meg møtereferatene fra arbeidsgruppen som arbeidet med implementeringen. Utvalget av respondenter består av mange av de som hadde viktige roller i fylket når omorganiseringsprosessen pågikk.

Tidsperspektivet er en viktig faktor for ikke å ha flere respondenter. Når det gjelder intervjuet har jeg ingen ledende spørsmål. Det har vært åpenhet vedrørende hensikten med intervjuene og hva temaet for intervjuene skulle være. Alle har samtykket til at de ønsket å delta og alle har fått muligheten til å lese gjennom sitatene jeg bruker. Ordvalgene i intervjuguiden er kvalitetssikret med en av rektorene i videregående skole som også satt i arbeidsgruppa som var nedsatt av fylket for å arbeide med implementeringen. De jeg intervjuet var klar over at jeg er leder ved et kommunalt PP-kontor. All transkriberingen har jeg gjort selv på bakgrunn av lydopptak. Transkriberingen har vært nøyaktig slik som ordene falt i intervjusituasjonen. I oppgaven rapporterer jeg de funn som er og jeg har ikke holdt tilbake informasjon. Dette gjør at jeg vurderer undersøkelsens reliabilitet som god. God reliabilitet er en nødvendig forutsetning for i det hele tatt å vurdere validitet.

4.6 Intern validitet

Validitet har med *hvorvidt en metode er egnet til å undersøke det den skal undersøke* (Kvale & Brinkmann, 2009:250). Intern validitet har med i hvilken grad resultatene er gyldige for den omorganiseringsprosessen som er undersøkt. Respondentene jeg har valgt har alle spilt en sentral rolle i omorganiseringsprosessen. Deres kunnskap og komplementære roller i prosessen har, sammen med dokumentstudiet, vært grunnlaget for undersøkelsen. Alle informantene har gode kunnskaper om temaet. De har noe ulik forståelse av bakgrunnen for omorganiseringen, men dette har mer med de ulike rollene de har hatt. Fylkesrådslederen så omorganiseringen blant annet som en del av regionaliseringsdebatten som gikk på den tida. Administrasjonen så det som en del av det å få på plass en helhetlig hjelpetjeneste i videregående opplæring som de hadde styring med. Begge nivåene var klar over den pressede økonomiske situasjonen fylket var i. Jeg vurderer troverdigheten til respondentene til å være

god og til å samsvare med de dokumenter jeg har fått tilgang til. Det som i så tilfelle kunne være en utfordring for respondentene var at dette var informasjon som var langt tilbake i tid. Det å huske nøyaktig prosessen slik den gikk helt tilbake til for 7-8 år siden kunne føre til at de sa at de var usikker på rekkefølgen i prosessen. Opplevelser og detaljer kan fremstå annerledes i dag enn for så mange år siden. Dette var de åpne om. Jeg vurderer derfor det datagrunnlaget jeg sitter med som troverdig og gyldig for den omorganiseringsprosessen som er undersøkt. Det gjør at jeg vurderer undersøkelsens interne validitet som god.

4.7 Ekstern validitet og generalisering

Undersøkelsen min omhandler Troms fylkes beslutning om å danne sin egen PP-tjeneste. Den ser på omorganiseringsprosessen, og selv om informantene sier at den måten fylket gjorde det på var en vanlig måte å beslutte og implementere på, er det ikke troverdig å generalisere funnene til andre omorganiseringsprosesser i Troms fylke eller til andre fylker. *En* undersøkelse vil ikke være nok til å generalisere.

5 Analyse av omorganiseringen, beslutningsgrunnlaget og implementeringen.

I dette kapittelet drøftes bakgrunnen for omorganiseringen av PPT, hvilke aktører som var aktive i omorganiseringsprosessen og hvordan implementeringen ble gjennomført. Gjennomgangen har utgangspunkt i forskningsspørsmålene som ble presentert under problemstillingen. Forskningsspørsmålene blir drøftet opp mot den hierarkiske varianten og forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet og de to institusjonelle perspektivene; kulturperspektivet og myteperspektivet. På hvilken måte har perspektivene forklaringskraft med tanke på begrunnelse, argumentasjon og valg av løsninger? Christensen et al. (2009:22) forklarer betydningen av å anvende flere perspektiv på samme prosess på følgende måte; *Vi står overfor konkurrerende logikker, lojaliteter og påvirkningskilder, som er forankret i organisasjonens politiske og administrative ledelse, nedfelt i organisasjonens kultur og tradisjon og forankret i ytre handlingsmiljø og omgivelser. Derfor er det nødvendig å legge ulike perspektiver til grunn for å analysere offentlige organisasjoner.* Med andre ord kan perspektivene tydeliggjøre drivkreftene i omorganiseringsprosessen og det gjør det mulig å tolke samme hendelse på ulike måter. Målet er å få et så sammensatt og nyansert bilde av prosessen som mulig. Det vil gjøre analysen mer fullstendig.

5.1 Bakgrunnen for å omorganisere PPT.

Analysen tar utgangspunkt i forskningsspørsmålene knyttet til bakgrunnen for omorganiseringen og forskningsspørsmålet om hvem som var aktive i omorganiseringsprosessen;

- Hva var bakgrunnen for forslaget og senere for beslutningen om å omorganisere? Hva var målsettingen?
- Hvem var aktive i omorganiseringsprosessen? Hvor befant drivkreftene seg?

Før et forslag blir uttrykt må noen ha en idè. En idè kan være knyttet til løsning på en krise, være i samsvar med en idè mot eller komme etter press fra myndighetene (Czarniawska & Joerges, 1996). Jeg minner innledningsvis kort om hovedpunktene i perspektivene. I et instrumentelt perspektiv vil det være lederne som ser behovet for omstilling og omorganisering. Lederne styrer gjennom å planlegge selve reformprosessen og ved bevisst utforming av den formelle organisasjonsstrukturen. Ut fra en hierarkisk variant av et

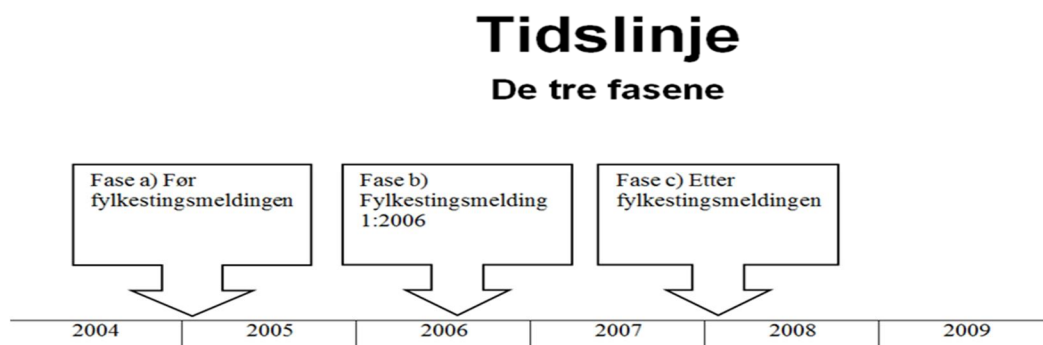
instrumentelt perspektiv vil sterke ledere med makt og autoritet handle formålsrasjonelt etter å ha vurdert hvilke konsekvenser ulike valg vil ha for framtida. Ut fra forhandlingsvarianten vil interessehevding, kompromiss og forhandlinger gå forut for beslutningen. Kulturperspektivet innebærer at aktører nede i organisasjonen signaliserer behov for omstilling og endring. I følge myteperspektivet vil lederne respondere på forventninger fra omgivelsene om hvordan det bør organiseres og drives, og løsninger kommer før problemer er identifisert.

Christensen et al. (2009:27) begrunner hvorfor man må ha oppmerksomhet både på det som går forut for en beslutning og på det som skjer etter at et vedtak er fattet. *Når det gjelder prosesser, vil beslutningsprosesser stå spesielt sentralt i studiet av offentlige organisasjoner. Vi vil argumentere for å benytte et utvidet beslutningsbegrep. Dette innebærer at man må vie oppmerksomhet både til det som går forut for den formelle vedtaksfasen, og til det som skjer etter at vedtak er fattet.* Selv om dette ikke er en beslutningsteoretisk analyse, kan man med utgangspunkt i organisasjonsperspektivene også koble disse til ulike beslutningsmodeller.

Jeg har valgt å dele analysedelen inn i følgende faser;

- a) Perioden før fylkestingsmeldingen.
- b) Da fylkestingsmeldingen kom.
- c) Perioden etter fylkestingsmeldingen.

Inndelingen i faser gjøres for å benytte et utvidet beslutningsbegrep, for å få en kronologisk framstilling og for å gjøre framstillingen mer leservennlig. Jeg har illustrert de tre fasene i en figur med en tidslinje. Mot slutten av oppgaven vil figuren bli utvidet med sentrale hendelser.



5.1.1 Perioden før fylkestingsmelding 1:2006 – Nasjonale føringer og interne utfordringer.

I tida før fylkestingsmeldingen var økonomien utfordrende i fylkeskommunen. Dette framkom for eksempel i årsrapporter fra både 2004 og 2005 (Troms fylkeskommune årsrapport, 2004; Troms fylkeskommune årsrapport, 2005). I utdanningssektoren var det i tillegg utfordringer knyttet til det å øke kvaliteten i den videregående opplæringen, hindre frafall, bedre oppfyllingen av elevplasser og bedre økonomien til skolene (Se for eksempel fylkestingsmelding 1:2006, s.60). På samme tid grodde det fram et ønske fra administrasjonen (administrasjonen på utdanningsetaten) om å få et helhetlig forvaltningsfelt av utdanningsetaten. Fylkesutdanningssjefen sa i intervjuet at;

På det tidspunkt begynner denne prosessen som har vært vesentlig for oss. Man prøver å se videregående opplæring som et helhetlig forvaltningsfelt.

Fram til da hadde videregående opplæring bestått av flere uavhengige deler, som for eksempel fagopplæringen, skoleopplæringen og hjelpetjenestene. Hjelpetjenestene består blant annet av rådgivningstjenesten, PPT og OT. Hjelpetjenestene skulle være med i det helhetlige forvaltningsfeltet. Fylkesutdanningssjefen sa videre at;

Dette (omorganiseringen) henger sammen med mange ting og det å se på PPT som en del av vårt helhetlige forvaltningsfelt ble naturlig og det er helt klart det henger sammen med flere ting på samme tid.

En ønsket å få et helhetlig forvaltningsfelt av utdanningsetaten og at PPT var en del av dette. Endringen tydet på et ønske om samordning. *Samordning vil si at organisasjonsreformer innenfor en organisasjon blir sett i sammenheng med andre typer oppgaver og beslutninger i organisasjonen* (Christensen et al., 2009:152). Samordningen var ikke kommunisert ut på dette tidspunktet. Administrasjonen og fylkesråd for utdanning kartla, analyserte og konkluderte med at de ønsket å samordne utdanningsetatens oppgaver i et helhetlig forvaltningsfelt. For politikerne som skulle ta avgjørelsen ville samordning være en fordel. Med et høyt antall saker og saker som var komplekse var dette en måte å komme seg unna kapasitetsproblemer på. Følgende sitat fra Egeberg (1984:110) illustrerer dette poenget: *Jo høyere opp en kommer i formelt hierarkiske organisasjoner, jo flere beslutningssituasjoner er det stillingsinnehaverne har deltakelsesrettigheter og óplikter i forhold til. (í) Dette skyldes*

ikke nødvendigvis at saken ikke er viktig, men at en annen sak anses som enda viktigere i en eller annen forstand. Dette sitatet viser at det å samordne kunne være en måte å motvirke kapasitetsproblemene på for politikerne. For administrasjonen og fylkesråd for utdanning ville samordning være måten å nå målet om et helhetlig forvaltningsfelt på. Samordning kan slik forstås i lys av den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet.

En annen faktor som påvirket at forslaget, og senere beslutningen om å omorganisere PPT, kom opp på denne tida var innføringen av parlamentarismen. Fylkesråd for utdanning (da fylkestingsrepresentant) sa at på politisk nivå diskuterte man videregående opplæring;

I forhold til frafall, i forhold til de internasjonale undersøkelsene og at man måtte ta noen grep.

PPT ble drøftet svært sjeldent og da med et lavt detaljnivå. Samme informant sa videre at;

Vi aldri diskuterte PP-tjenesten, oppfølgingstjenesten på et detaljnivå. Det gjorde vi vel veldig sjelden. Det var et veldig overordnet og prinsipielt nivå.

Dette indikerer at politikerne på Fylkestinget ikke hadde fokus på PPT og ikke vurderte endringer av PPT. For at deres fokus skulle rette seg mot PPT måtte noen rette blikket deres dit. Det skjedde ikke før ved parlamentarismen og fylkestingsmeldingen. Troms fylke har en *sentralisert organisasjon* (Christensen et al., 2009). Det innebærer at de viktige beslutningene blir tatt på overordnet nivå. For Troms fylke vil det si i Fylkestinget. Fylkestinget vedtok i 2003 at Troms fylkeskommune skulle ha en parlamentarisk styringsform, det vil si at administrasjonen ledes av fylkesrådet. Fylkesrådet utnevnes av Fylkestinget og har en tilsvarende funksjon i forhold til Fylkestinget som Regjeringen har i forhold til Stortinget. Fylkesrådslederen er den øverste administrative lederen i fylkeskommunen. Fylkesrådet består av fylkesrådslederen og av fylkesråder med ansvar for ulike områder. Deriblant fylkesråd for utdanning. Utdanningsetaten har *«ansvaret for å presentere og drøfte de faglige premisser som skal utgjøre beslutningsgrunnlag for fylkesråden, Fylkesrådet og andre folkevalgte organ»* (www.tromsfylke.no). Fylkesutdanningssjefen sa følgende om parlamentarismens innvirkning på den videregående opplæringen:

Det er helt klart at videregående opplæring ble satt på kartet i offentligheten på en ny måte med parlamentarismen.

Fylkesråd for utdanning (da fylkestingsrepresentant) sa følgende om parlamentarismens innvirkning på forholdet mellom politikerne og administrasjonen;

Du får en ganske sterk sammenveving mellom fylkesrådení opp mot de faglige utredningene og anbefalinger.

Informantene sa at med parlamentarismen ble videregående opplæring satt på dagsorden på en ny måte og at det var en sterk sammenveving mellom fylkesråden og administrasjonen. Dette tydet på at parlamentarismen endret maktforholdet mellom administrasjonen og politikerne og at det ble mer fokus på det videregående tilbudet som fylket hadde. Fylkesråd for utdanning arbeidet tett opp mot administrasjonen på utdanningsetaten og var i tillegg en viktig premissleverandør for Fylkestingets vedtak i denne sektoren. Det kan sies at administrasjonen hadde den faglige *innsikten* og fylkesråd for utdanning hadde *makten* jamfør Egeberg (1984). Makt defineres som en aktørs evne til å overvinne motstand for å oppnå et ønsket mål eller resultat (Jacobsen & Thorsvik, 2001). Det at sammenvevingen mellom administrasjonen og fylkesråd for utdanning var sterk kunne medføre at den økte *sosiale tilknytningen* mellom fagfolkene og fylkesråden bidro til at fagfolkene fikk sterkere gjennomslagskraft enn tidligere (Egeberg, 1984).

Den sterke sammenvevingen mellom administrasjonen og fylkesråd for utdanning, det endrede maktforholdet og den økte sosiale tilknytningen kunne indikere en prosess som kunne forstås gjennom kulturperspektivet. Administrasjonens ønske om et helhetlig forvaltningsfelt kunne la seg gjøre når fylkesråd for utdanning ønsket å lage en fylkestingsmelding fra utdanningsfeltet. Da ble det viktig å få inn i fylkestingsmeldingen at også hjelpetjenestene skulle være med. Det ble de.

Proessen kan også forstås i lys av den hierarkiske varianten i det instrumentelle perspektivet. Det var ledelsen som så behovet for utvikling og omstilling, og så initierte dette.

Omstillingsprosessen ble styrt fra lederne i organisasjonen, og ved parlamentarismen fikk omorganiseringsideen kraft nok til å løftes opp fra idèstadiet til det mer konkrete stadiet.

Tidligere hadde ideen vært der fra administrasjonens side, men de klarte ikke eller ønsket ikke

å sette ideen ut i livet på et tidligere tidspunkt. Nå var muligheten der; en kan si at nå traff ideen *tidsrytmen*. Tidspunktet hvor den representerte den beste løsningen på de utfordringene som organisasjonen hadde (Christensen et al., 2009). Som daværende fylkestingsrepresentant uttalte, var det en sterk sammenveving mellom fylkesråden og de faglige utredningene. Arbeidet fylkesråd for utdanning og administrasjonen gjorde før fylkestingsmeldingen kom ut var trolig preget av forhandlinger, ulike interesser og ulik kunnskap om feltet. Ingen av partene kunne alene oppnå sine mål og ivareta sine interesser. Ved å bli enige stod omorganiseringsideen sterkere i møtet med omgivelsene. Dette tyder på at forhandlingsperspektivet kan forklare deler av den interne prosessen bak meldingen.

I perioden før fylkestingsmeldingen kom styresmaktene med flere nasjonale føringer og satsingsområder. Disse ble en del av argumentasjonen for å omorganisere skolene og hjelpetjenestene og de kan forstås som en del av myteperspektivet. Myteperspektivet sier at organisasjoner blir påvirket av sine omgivelser. En myte er en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme hele eller deler av en organisasjon. Av nasjonale føringer vektlegger jeg Kunnskapsløftet og av nasjonale satsingsområder vektlegger jeg nordområdesatsingen og fokuset på regioner. Disse var fremtredende i den politiske debatten på denne tida og ble senere brukt i argumentasjonen i fylkestingsmeldingen for at det grep måtte tas. Ved å vise til nasjonale føringer og satsingsområder ble det gitt et inntrykk av at omorganiseringsideen stemte overens med det som var rasjonelt, rimelig og moderne. Det har fått en *sosial autorisering* fordi de kom fra statlige myndigheter (Christensen et al., 2009).

Myteperspektivet sier at det å ta hensyn til ytre krav er viktig for å fremstå som en organisasjon som følger med i tiden. Det å forholde seg aktivt til slike krav og forventninger gir legitimitet og viser en organisasjon som er opptatt av framskritt, fornyelse og rasjonalitet.

Denne fasen gikk fram til fylkestingsmeldingen kom i 2006. Omorganiseringsideen må forstås på bakgrunn av de økonomiske utfordringene i fylket, ønsket om å øke kvaliteten i videregående opplæring og ønsket om å samordne videregående opplæring til et helhetlig forvaltningsfelt. Ønsket om samordning og et helhetlig forvaltningsfelt innbefattet også PPT. Ønsket om et helhetlig forvaltningsfelt var ikke kommunisert utad enda. Ut fra dokumentene og intervjuene synes det som aktive aktører, med først og fremst en instrumentell handlemåte, var administrasjonen og fylkesråd for utdanning. Siden nasjonale føringer og satsingsområder ble brukt som argumentasjon for omstillingen av skolene, og PPT ble med i argumentasjonen for å få et helhetlig forvaltningsfelt, har også myteperspektivet forklaringskraft i denne fasen.

Parlamentarismens sterkere sammenveving mellom fylkesråd for utdanning og administrasjonen førte til at administrasjonen fikk større påvirkningskraft overfor politikerne. Dette kan forstås som en kulturell påvirkning.

5.1.2 Fylkestingsmeldingen. Løsningene.

Fylkestingsmeldingen foreslo at den videregående opplæringen skulle organiseres i regionale enheter i fylket. Dette for å øke kvaliteten i opplæringen, bedre oppfyllingen av elevplasser og bedre økonomien til skolene. Omorganiseringen av skolene ble også begrunnet med at *í nye tider stiller nye krav. Reformen Kunnskapsløftet, nordområdesatsingen, regionaliseringsdebatten og økonomiske omprioriteringer er viktige grunner til at det er nødvendig igjen å vurdere skolestruktur og organisering av de videregående skolene i Troms* (Fylkestingsmelding 1:2006:107). Fylkestingsmeldingen foreslo også en omorganisering av PPT og OT, som innebar en regional forankring i større samsvar med skoleregionene. Lederne så behovet for omstilling av skolene og PP-tjenesten. De foreslo endringer som skulle være løsninger på fylkets utfordringer. Dette kan tyde på en prosess som fulgte et hierarkisk instrumentelt perspektiv.

Når det gjaldt PPT ble ingen alternativer utredet, slik det burde vært gjort ut i fra et hierarkisk instrumentelt perspektiv. En mer eksplisitt måldiskusjon hadde åpnet opp for alternative løsninger (Egeberg, 1984). Alternativer burde vært kartlagt og analysert, videre ut i fra det burde beste løsning bli valgt. Eneste begrunnelse for å omorganisere PPT var for å få en organisering som var lik skoleregionene. Ønsket om et helhetlig forvaltningsfelt var ikke kommunisert ut på dette tidspunktet. En organisering lik skoleregionene var målet, men hvorfor det skulle være slik eller hvordan det i praksis skulle løses ble ikke beskrevet i fylkestingsmeldingen. Det tydet på at terrenget var uoversiktlig og en ikke hadde oversikt over alle løsningene. Det var mange interesser og mål som skulle tas hensyn til.

Kulturperspektivet kan således kaste lys over manglende utredningen og den vage formuleringen rundt omorganiseringen av PPT. Den vage formuleringen rundt omorganiseringen av PPT kunne føre til at avgjørelser og dermed makt ble flyttet fra fylkestinget og til fylkesråd for utdanning og administrasjonen. Det ble opp til disse å behandle saken videre med de få føringene som fylkestingspolitikere hadde gitt.

Da fylkestingsmeldingen kom sa en fylkestingsrepresentant (senere fylkesråd for utdanning) dette om omorganiseringsforslaget av PPT:

Det kom som lyn fra klar himmel.

Fylkestingsrepresentanten var ikke forberedt på at det kom et forslag om å omorganisere PPT. Fra politisk hold hadde fylkestingsmeldingen kommet med en «løsning» i forhold til PPT før det hadde oppstått et problem. For politikernes del ble PPT koblet på omorganiseringen av skolene, og således før det var avdekket «problemer» knyttet til PPT. Man kan med andre ord argumentere for at løsningen i forhold til PPT kom før problemene. Her kan mytaperspektivets *løsning søker problemer* trolig ha forklaringskraft.

Fylkesutdanningssjefen pekte imidlertid på at det ikke var tilfeldig at spørsmålet om omorganisering kom nå. Tidspunktet hang sammen med flere andre forhold i fylkestingsmeldingen. Fylkesutdanningssjefen sa det slik:

Den (ideen om å danne sin egen PP-tjeneste) er lansert ganske langt tilbake i tid. Men den ble aktuell igjen gjennom dette arbeidet. Fylkestingsmeldingen.

Her ser vi at fylkesutdanningssjefen var klar over at temaet ble aktuelt igjen gjennom arbeidet med fylkestingsmeldingen. Dokumentgranskingen og intervjuene tydet ikke på at det hadde vært en bred diskusjon angående omorganiseringsideen av PP-tjenesten. Det hadde vært en debatt om organiseringen av de videregående skolene. I dokumentene framkom ikke omorganiseringsidèen av PPT før i fylkestingemeldingen. Dette kan tyde på at omorganiseringen var ønsket og planlagt av noen få, i dette tilfellet av administrasjonen på utdanningsetaten og av fylkesråd for utdanning, og at den fulgte en annen større omorganisering på det videregående området. De som ikke var i den innerste kretsen ble informert om omorganiseringsidèen gjennom fylkestingsmeldingen. Dette kan gi en forståelse av at den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet har forklaringskraft på denne delen av prosessen. I dette perspektivet vil en organisasjonsendring være ønsket og planlagt av ledelsen eller overordnet myndighet. Akkurat i dette tilfellet var det fylkesråd for utdanning og administrasjonen ved utdanningsetaten som så behovet for omorganisering og som initierte dette.

Hva betydde det at PPT og OT skulle gjennomgå en omorganisering som innebar en sterkere regional forankring? PPT hadde gjennom de interkommunale ordningene allerede en regional forankring. Dokumentgranskingen gav ingen svar på hva regional forankring betydde, annet enn å følge skoleregionene. Fylkesrådslederen gav imidlertid dette svaret;

Hvis vi er i 2005-2006 så pågikk det noen litt større prosesser med Regionaliseringsmeldingen. Begrepet region, hva er det? For det er jo også et bilde, et klart ønske om at utdanningsmønsteret i en region skal speile tyngden på næringslivet i den regionen og sånne ting.

Her ser vi at fylkesrådslederen fokuserte på begrepet region og de overordnede føringene fra statlig hold. Dette er begreper som hadde legitimitet utenfra og som passet i den politiske diskursen. Dette kan tyde på at fylkesrådslederens tilnærming til begrepet kan forklares med bakgrunn i myteperspektivet.

Daværende fylkestingsrepresentant (senere fylkesråd for utdanning) sa følgende;

Jeg vil tippe at det er to ting, det ene er at fylkestingsmeldingen lanserte regionskolene og at det skulle være samsvar mellom regionskolene og PP-regionene.

Fylkestingsrepresentanten og den kommende fylkesråden for utdanning fokuserte på regionskoletankegangen og at en omorganisering av PPT burde samsvare med denne. Dette var det samme som fylkestingsmeldingen sa. Kan myteperspektivet brukes til å forstå hvorfor begrepet *region* ble brukt? Det hadde over flere år vært fokus på regioner fra styrende organer. Spesielt var dette en del av den politiske debatten. Å bruke samme begrep eller idè for å legitimere en omstilling gjorde at omstillingen ble sett på med et positivt blikk. Selv om begrepet/idèen ikke ble gitt et tydelig innhold «visste» alle hva begrepet betydde. Regionbegrepet var en trend og et moteord som var mye brukt i offentligheten. Begreper og idèer er ikke fysiske gjenstander, men immaterielle. Det gjør at begrepene og ideene ikke har en gitt, uforanderlig form (Røvik, 1998). Det betyr at regionalisering som begrep eller idè kan tolkes på ulike måter og på den måten passe inn i argumentasjonen både i det politiske miljøet, men også for administrasjonen. Begrepet åpnet opp for flere tolkninger og dermed flere ulike svar. Siden begrepet var brukt fra statlig hold hadde det legitimitet og myteperspektivet kan være med på å forklare begrepsbruken.

Fylkesutdanningssjefen sa følgende om regional forankring;

Da tenkte vi at hvis vi skal ha en bærekraftig utvikling, selvdrevet faglig utvikling, spesielt mot tilpasset opplæring, så kan vi ikke styre det fra Tromsø. Da må vi ha fagmiljøer som er pådrivere, som på en måte er drivmotorene i det ute i regionene.

Fylkesutdanningssjefen fokuserte på den faglige dimensjonen der organiseringen var det sentrale styringsinstrumentet for utvikling og endring. Riktig organisering ville styre menneskelig atferd i ønsket retning. Dette kan tyde på at utsagnet til fylkesutdanningssjefen kan forstås ut fra et hierarkisk instrumentelt perspektiv.

Det er interessant at fylkesrådslederen, daværende fylkestingsrepresentant og fylkesutdanningssjefen la ulik forståelse i begrepsbruken. Det åpner opp for ulike tolkninger, men likevel tolkninger som «passet» for hver enkelt av dem og den rolle de hadde. Dette kan være fordi kompleksiteten i offentlig politikk og det offentlige apparatet *fører til at det også er inkonsistente beslutninger og mangfold* (Christensen et al., 2009:56). Dette kan føre til at det finnes konkurrerende definisjoner på hvilke holdninger og handlinger som er kulturelt passende (ibid). En slik måte å forstå begrepsbruken på kan stemme overens med kulturperspektivet. Denne kulturelle inkonsistensen kan både gi problemer for lederskapet, men også skape fleksibilitet. Problemene kan bestå i at det blir usikkerhet om det kulturelt passende. Fleksibiliteten kan bestå i at flere handlemåter er mulige, noe som kan tilfredsstille flere interesser og hensyn samtidig. Språklige merkelapper eller artefakter (Jacobsen & Thorsvik, 2011) som regionalisering kan i denne saken tilfredsstille både de politiske og administrative interessene.

Fra administrasjonen ble det sagt at de hadde arbeidet aktivt for å få til en omorganisering av PP-tjenesten. Fylkesutdanningssjefen sa det slik på spørsmålet om administrasjonen var aktiv;

I aller høyeste grad.

Virksomhetslederen for PPT og OT sa følgende på samme spørsmål;

Der hadde du bare drivere for det, for å si det sånn.

Virksomhetslederen bekreftet fylkesutdanningssjefens uttalelse og det kom fram at administrasjonen var aktive drivere for å få til en omorganisering. Utgangspunktet til administrasjonen var å få et helhetlig forvaltningsfelt. Det innebar å se på egen organisering. Dette inkluderte hjelpetjenestene og dermed PPT. Fylkesutdanningssjefen sa det slik:

Det er en del av en stor helhetsprosess. I forhold til å se videregående opplæring som et helhetlig felt og i den sammenhengen omorganiserer vi hele etaten i forhold til fagopplæring og jeg tror det er viktig å ikke se dette som en isolert frittstående prosess. Den henger sammen med et utviklingstrekk i hele fylkesadministrasjonen på den her tida.

Fylkesutdanningssjefen sa videre;

I det bildet ønsker vi å få egen tjeneste som vi har større styringskontakt med og kan mere i større grad prioritere hva vi synes er viktigst i en slik sammenheng.

Fylkesutdanningssjefen fullførte til slutt resonnementet;

I den PP-tjenesten vi bare var en deleier av! Flere av dem var veldig grunnskoletunge og vi var så liten deleier i den konstellasjonen at vi syntes nok at vi for det første kunne vi tenke oss å prioritere noe annerledes noen ganger, hvordan de kreftene som var på kontorene ble brukt, og så syntes vi noen ganger at vi fikk relativt liten tjeneste.

At administrasjonen var aktiv og over tid arbeidet for en organisasjonsendring både i det videregående forvaltningsfeltet og også blant hjelpetjenestene synes klart. Når det gjaldt PPT var det å få mer fylkeskommunal styring, innflytelse og kontroll viktig. Den opprinnelige organiseringen gjorde det vanskeligere å få *det* til. Fylket var en deleier og måtte ta hensyn til de andre eierne. Å bli «herre i eget hus» var et av målene. Dette ble ikke kommunisert utad på dette tidspunktet.

Mål er en beskrivelse av en ønsket fremtidig tilstand (Jacobsen & Thorsvik, 2011). Når det gjaldt hvilken målsetting politikerne og administrasjonen hadde for omorganiseringen av PPT var det i dokumentene beskrevet at det var ei målsetting at PP-tjenesten skulle bli sterkere regionalt forankret og samsvare mer med skoleregionene. Dette var det *offisielle målet*

(Christensen et al., 2009). De offisielle målene er ment å være generelle rettesnorer og har et høyt abstraksjonsnivå. I offentlige organisasjoner kan mål bevisst være uklare. Det kan være fordi de reflekterer uenighet og kompleksitet, noe som er vanlig i offentlige organisasjoner (ibid). De uklare målene reflekterte kompleksitet og de manglende løsningene i denne saken. Fylkesutdanningssjefen sa at målet var å få et helhetlig forvaltningsfelt, og spesifikt for PPT ønsket om mer styring med tjenesten. Dette siste målet kan sees på som et kulturelt uttrykk for et uformelt mål (Christensen et al., 2009). Målet er ikke slått fast formelt, men uttrykt muntlig av administrasjonen. Politikerne kan vanskelig ha de spesialiserte kunnskapene som skal til i alle forvaltningsfeltene de handterer. De må støtte seg på fagekspertisen i etatene (ibid). For å få et helhetlig forvaltningsfelt må PPT bli med når utdanningsetaten ønsker å omorganisere.

Mål kan forstås både ut fra det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet. At målene for PPT var vage kunne være uttrykk for en politisk kompromisskultur som var nødvendig for å få til fellesskapsløsninger. Denne kulturforståelsen ville gjøre at «kampen» stod om regionskolene. PPT ble med i «dragsuget» og viser således at de ulike politiske områdene hang sammen og grep inn i hverandre. Et vagt mål kunne politikerne «dra og vende» på ut fra hva som passet seg senere. Når det gjaldt målsettingen fra politisk side kunne den også forstås ut fra myteperspektivet. Her kommer løsninger på problemer før problemkartlegging og analyse. Begrepene som brukes, sterkere regional forankring, kan sees på som symbol, ideer eller visjoner som har til hensikt å styrke legitimiteten. Administrasjonens mål har vært å lage et helhetlig forvaltningsfelt og få bedre styring med PPT. Deres mål kan forstås ut fra det instrumentelle perspektivet. De hadde en plan og et mål. Det kan tenkes at de måtte forhandle med fylkesråd for utdanning for å få fylkestingsmeldingen mest mulig slik de ønsket, men til slutt fikk de gjennomført sine hovedmål.

Selv om det er betydelige forskjeller mellom PPT og OT sine oppgaver og mandat, argumenteres det i meldingen for at det ikke hadde vært til hinder for at andre fylker *enten har samlokalisert, samordnet eller fullt ut slått sammen disse tjenestene. Dette bør vurderes i sammenheng med oppbyggingen av opplæringsregionene i Troms* (Fylkestingsmelding 1:2006, s105). Fylkesutdanningssjefen sa at kjennskapet til de andre fylkene var gode fordi fylkene hadde landsdekkende faglige nettverk og det var et kollegium for fylkesutdanningssjefene. Fylkesutdanningssjefen sa det slik om kjennskapet til de andre fylkenes organisering av hjelpetjenestene:

Vi både henter inspirasjon og erfaringer og gir. Det er godt utviklet mellom fylkene vil jeg påstå. Fem tjenester hadde gjort det (omorganisert). Det var interessant.

Fylkesutdanningsjefen sa at de hadde hentet inspirasjon fra andre fylker. Å organisere seg likt det andre viktige organisasjoner gjorde kjennetegner myteperspektivet. En myte er en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme en organisasjon. I dette tilfellet ble det pekt på hvordan fem andre fylker hadde organisert seg. At andre fylker allerede hadde organisert seg likt det Troms fylke ønsket styrket ideen om at dette var «den rette løsningen».

Argumentene om de andre fylkenes organisering, kunne tyde på at disse organiseringene var sett på som gode og legitime løsninger på Troms fylkes utfordringer.

I Fylkestingets behandling (møtedato 12.06.06) av fylkestingsmeldingen nevnes ikke PPT i saksprotokollen. Heller ikke i forslagene til endringer eller i vedtakene nevnes PPT. En fylkestingsrepresentant (senere fylkesråd for utdanning) sa det slik om den politiske debatten rundt PPT i fylkestingsmeldingen:

Det var ingen skarpe politiske og ideologiske skillelinjer i den debatten.

En annen fylkestingsrepresentant (senere fylkesråd for utdanning) sa det slik:

Det var ikke det viktigste i det hele tatt i behandlingen.

De to utsagnene indikerte at det var andre viktigere saker som tok oppmerksomheten i behandlingen av fylkestingsmeldingen, jamfør Egebergs (1984) poeng om ledernes kapasitetsproblemer. Omorganiseringen av PPT skapte liten politisk debatt. Fylkestinget sluttet seg til fylkesrådets framlegg av fylkestingsmeldingen. Det politiske vedtaket var et startsignal om å starte prosessen med å omorganisere PP-tjenesten. Uten andre føringer. Politikerne på fylkestinget hadde så langt i prosessen forholdt seg ganske passive til omorganiseringen av PPT. Dette samme var tilfelle når fylkestingsmeldingen skulle behandles.

Oppsummert preges fasen av at fylkestingsmeldingen kom og hadde forslag til løsninger på de utfordringene fylket og utdanningsetaten hadde. PPT skulle omorganiseres og det skulle

innebære en sterkere regional forankring, lik den organiseringen som skolene skulle ha. Selv om alle tre perspektivene hadde forklaringskraft i denne fasen var det den instrumentelle handlemåten som var viktigst og som påvirket prosessen mest. Det har kanskje med at de mest aktive aktørene var administrasjonen og fylkesråd for utdanning. De hadde også en instrumentell tilnærming i fase 1. Likevel er det for deres del mye mer innslag av handlemåter som kan forklares ved hjelp av kulturperspektivet og myteperspektivet i denne fasen enn i fase 1. Politikerne på Fylkestinget var kun aktive i behandlingen av fylkestingsmeldingen. Deres handlemåte kan best forstås gjennom myteperspektivet. De fikk et forslag til løsning på noe som ikke var et problem. Målsettingen om at PPT skulle bli regionalisert var det eneste uttalte målet. I tillegg var det et ønske om å få et helhetlig forvaltningsfelt og for PPT spesielt var det blitt et mål om å få bedre styring med tjenesten. De to siste målene var fortsatt ikke uttalt utad fra administrasjonen. Fylkestingsmeldingen argumenterte også for at andre fylker hadde organisert seg slik Troms ønsket. Det indikerte at administrasjonen og fylkesråd for utdanning hadde hatt en tilnærming som kunne forstås gjennom myteperspektivet når det gjaldt å finne løsninger.

5.1.3 Perioden etter fylkestingsmeldingen. Vedtak og implementering.

I september 2007 sendte Troms fylke et brev til de interkommunale PP-kontorene. Tittelen på brevet var *Oppsigelse av samarbeidsavtaler ved interkommunale PP-kontor*. I brevet stod det at bakgrunnen for oppsigelsen var å finne i fylkestingsmelding 1:2006. Fylket ønsket å gå i gang med å utvikle en ny modell for PP-tjenesten som ville være hensiktsmessig i forhold til den nye regionaliserte skolemodellen. PP-tjenesten skulle være skolenær og ha en sterk regional forankring. Videre stod det at: *Arbeidet med å utvikle en ny tjeneste skal foregå i nært samarbeid med skoleregionene, personer ved PP-kontor og Oppfølgingstjenesten og en arbeidsgruppe nedsatt på utdanningsetaten* (Brev; Oppsigelse av samarbeidsavtaler ved interkommunale PP-kontor, 04.09.07). Oppsigelsestiden var 1 år fra og med 01.01.08. Målet om omorganisering var klart, men hvilke løsninger som skulle velges var gjenstand for diskusjon. En prosess der samarbeid med andre vektlegges i arbeidet med å utvikle en ny tjeneste kan forstås gjennom forhandlingsperspektivet.

I desember samme år gikk det et notat fra administrasjonen på utdanningsetaten til fylkesråd for utdanning. Vedlagt notatet fulgte en projektskisse for prosjektet «Tilpasset opplæring». Projektskissen skulle behandles av fylkesråden. I skissen stod det at det skulle nedsettes en prosjektgruppe og mandatet for denne prosjektgruppen ble beskrevet slik: *Prosjektgruppa*

skal utrede og beskrive problemstillinger innenfor tilpasset opplæring, det spesialpedagogiske feltet, organiseringen av hjelpetjenestene i videregående skoler og samhandlingen mellom dem. Det skal utarbeides alternative modeller (Internt notat; Prosjektskisse tilpasset opplæring, 20.12.07). Det skulle utnevnes prosessgrupper i skoleregionene for innspill underveis i prosessen og det skulle utnevnes ei referansegruppe på fylkesnivå for innspill. Omorganiseringen av PPT skulle behandles i fylkestinget i juni 2008. Omorganiseringen av PPT var nå en del av et prosjekt som het «Tilpasset opplæring». Politisk nivå har dermed overlatt det videre arbeidet med omorganiseringen til administrasjonen. En slik framgangsmåte kan forstås som uttrykk for et instrumentelt perspektiv. Administrasjonen iverksatte en prosess hvor det skulle utredes og beskrives problemstillinger, og hvor alternative modeller skulle utarbeides.

I mars 2008 inviterte administrasjonen på fylket til regionale drøftings-/utviklingsmøter. Arbeidsgruppen hos utdanningsetaten ønsket innspill under arbeidsprosessen på et tidspunkt mens innspillene ennå kunne ha en reell innvirkning på utformingen av saken. Videregående skoler, PP-tjenesten, Oppfølgingstjenesten og opplæringskontorene ble invitert. Organiseringen av hjelpetjenestene i videregående opplæring var et av fem temaer som arbeidsgruppen ønsket innspill om (Brev; Invitasjon til regionale drøftings/utviklingsmøter, 14.03.08). Her fulgte administrasjonen opp det som tidligere var planlagt i prosjektskissen fra desember 2007. Ved å invitere til drøftingsmøter var administrasjonen opptatt av dialog og samarbeid, og åpnet opp for forhandlinger og kompromisser. Dette tyder på en instrumentell tankegang hvor forhandlingsvarianten preget framgangsmåten.

Troms fylkeskommune tilbakekalte oppsigelsesvarselet i oktober 2008 (Brev; Vedrørende oppsigelser av samarbeidsavtaler, datert 21.10.08). Dette fordi saken var utsatt for å bli behandlet i fylkestinget i mars 2009. En av informantene sa det slik;

Bakgrunnen for at den ble trukket tilbake var at man mente at det var feilaktig å si opp avtalen før Fylkestinget hadde besluttet hvordan man ønsket å organisere det (fylkesråd for utdanning-da fylkestingsrepresentant).

Dette tydet på at administrasjonen hadde gått for hurtig fram. Å si opp avtalene med kommunene var ikke forankret politisk. Denne delen av implementeringsprosessen stoppet opp i påvente av fylkestingsbehandlingen. Likevel fortsatte administrasjonen andre deler av

implementeringsprosessen som planlagt. De startet en høringsrunde hvor de laget et høringsbrev, gjennomførte høringen og laget en melding til Fylkestinget med tittelen *Struktur og strategier for tilpasset opplæring i Troms*. Administrasjonen måtte avvente den politiske behandlingen, men var så sikker på at politikerne ikke stoppet prosessen at de fortsatte implementeringen. En mulig forklaring på dette kan være at dette er fagfolk som er vant til å bli hørt. Sedvane og erfaringen med de arbeidsprosessene som var på fylkeshuset gjorde at det ikke var nødvendig med en stopp i hele implementeringsprosessen. En slik framgangsmåte kan tyde på at kulturkunnskap var gjeldende og styrende for at administrasjonen valgte den strategien de gjorde.

I desember 2008 sendte fylkesutdanningssjefen ut et høringsdokument angående *fremtidige strukturer og strategier for tilpasset opplæring i Troms fylke*. Der ble det skissert tre framtidige organiseringsformer for PPT og OT: 1. Alt som før organisering, 2. Skolenær organisering og 3. Regionalisert organisering (Høringsbrev, 01.12.08). Det kom inn i alt 15 høringsuttalelser. Høringsuttalelsene ble ikke kategorisert av administrasjonen ut fra hvilke av de tre alternativene som ble støttet. Etter en gjennomgang av de 15 høringsuttalelsene ser det ut til at 8 ikke ønsket endring, 3 hverken var for eller mot, mens 4 ønsket at fylket skulle opprette en egen regionalisert tjeneste. Uttalelsene kom fra noen av de videregående skolene, fra noen Oppfølgingstjenester, fra noen PP-kontor, Utdanningsforbundet og fra Elevorganisasjonen.

De som ønsket en «alt som før- organisering» argumenterte med at fylkene hadde forskjellige måter å organisere hjelpetjenestene OT og PPT på. Det var ikke dokumentert hvilken form som var best. En gjennomgående PP-tjeneste var en god organisering for et 13-årig skoleløp, sterke fagmiljøer splittes, endringen kunne føre til brudd på viktig informasjon fra grunn til videregående skole og flere skrev at organiseringen ikke var avgjørende for kvaliteten på tjenesten. Noen skrev også at høringsdokumentet ivret for en ny organisering hvor sentraladministrasjonen var tiltenkt både det faglige og det administrative ansvaret. De som hverken var tydelig for eller imot problematiserte rundt begrepene skolenær og regional organisering. Hva innebar det? Hva betydde det egentlig? Høringsdokumentet hadde trolig ikke gitt tilstrekkelig informasjon. De som ønsket en regionalisert organisering skrev kortfattet at de for eksempel så at samarbeidet med alle ytre instanser krevde regional koordinering.

Å sende ut på høring åpnet opp for dialog og samarbeid. Det var ingen anbefaling fra administrasjonen lagt ved høringen. Administrasjonen hadde i høringen kartlagt og analysert alternativene og beskrevet tre ulike løsninger. Gjennomføringen ble styrt fra lederne og lederne var opptatt av dialog og samarbeid. Det ble lagt opp til at det kunne være motstridende mål, interesser og kunnskap om omorganiseringen. I tillegg til at høringen var planlagt tidligere føyde høringen seg inn i rekken av det som kan forstås gjennom forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet.

Det kan også hevdes at høringsdokumentet, som i følge noen høringsuttalelser, ivret etter en ny organisering framstilte virkeligheten på en slik måte at administrasjonens mål om en regional organisering skulle få flertall. Dette kan tyde på at administrasjonen hadde erfaringer fra tidligere på hvordan de burde fremstille en sak for å få gjennomslag for sitt syn. I så tilfelle vil kulturperspektivet ha forklaringskraft. Det kunne være en sedvane at administrasjonen i høringsdokumenter tok stilling til argumentene, ikke ved å anbefale, men ved måten høringsdokumentet ble skrevet på. Med uklare begrep, i dette tilfelle som regional forankring, og ved å la det skinne gjennom hvilke løsninger som administrasjonen foretrakk, ville man kunne anta at flertallet av høringsinstansene konkluderte som administrasjonen. I dette tilfellet skjedde ikke det.

Etter høringen utarbeidet administrasjonen meldingen *Struktur og strategier for tilpasset opplæring i Troms*. I saksframlegget til meldingen stod det om det PP-kontoret som fylket hadde i Tromsø; *Det gir en sterkere og mer direkte tilknytning til fylkesutdanningsetaten enn øvrige PPT, samt større grad av involvering i etatens utviklingsarbeid..1 ellers skiller dette kontoret seg ikke spesielt ut i forhold til de øvrige PPT* (Saksframlegg; Struktur og strategier for tilpasset opplæring i Troms, s.2). Argumentasjonen i saksframlegget, når det gjaldt PPT, var at fylket hadde en svak og fragmentert organisasjonsform der fylket ble en uklar deleier. Det stod også at PPT hadde tiltaksforslag som i stor grad var videreføringer fra grunnskolen. Videre framkom det i saksframlegget at PPT hadde relativt dårlig kunnskap om videregående opplæring som system. Dette gjorde det nødvendig å sette fokus på systemarbeid; *Dagens organiseringsform vanskeliggjør fellesfokus og prioriteringer innenfor videregående opplæring, og er vanskelig å lede fra et fylkeskommunalt eierperspektiv på grunn av mange kontor og styrever* (Saksframlegg; Struktur og strategier for tilpasset opplæring i Troms, s.3).

Nå hadde de skriftlige argumentene dreid fra kun en omorganisering, som følge av en sterkere regionalisering, til å omhandle det faglige arbeidet som PPT gjorde, og at PPT var vanskelig å lede og styre. Målet til administrasjonen stod fast, nemlig omorganisering. Argumentasjonen og løsningene for å komme til målet ble «tilpasset» etter hvert utover i prosessen. Endringen i argumentasjonen kan slik forstås med bakgrunn i kulturperspektivet.

I saksframlegget skisserte administrasjonen de samme tre alternativene som høringsdokumentet hadde;

- «Alt som før- organisering»; det ville si en videreføring av dagens organisering.
- Skolenær organisering; det ville si at PPT ble organisert som en del av de videregående skolene.
- Regionalisert organisering; det ville si at PPT ville ha fokus på *helhetsperspektivet i videregående opplæring og utvikling på systemnivå, hvor skolen er en del av helheten* (Saksframlegg, Struktur og strategier for tilpasset opplæring i Troms, s.4).

I saksframlegget stod det at høringsdokumentene ikke gav entydige anbefalinger for den ene eller andre modellen. Av de totalt 15 høringsuttalelsene var det 8 som ikke ønsket endring. Motstanden fra fagmiljøene var tydeligst i disse høringsuttalelsene. Der var det et stort flertall som ikke ønsket endringer. Administrasjonen tok ikke hensyn til høringsinnspillene i nevneverdig grad og vektla høringsuttalelsene lite i saksframlegget. Administrasjonen hadde kartlagt og analysert, og etter administrasjonens mening var beste alternativ funnet. Sterke ledere i administrasjonen hadde bestemt seg for retningen og de hadde makt til å gjennomføre endringen slik de ønsket. Det hierarkiske perspektivet kan forklare den manglende gjennomslagskraften høringene hadde.

I saksframlegget ble det argumentert for og anbefalt en regionalisert organisering ó en fylkeskommunal PP-tjeneste som var regionalisert etter samme regioninndeling som videregående skole. Tjenesten skulle organiseres sammen med Oppfølgingstjenesten. Det stod videre at denne modellen var en variant av felles PPT/OT-organisering som fem av landets fylker benyttet. Fylkesrådet fremmet følgende forslag til vedtak:

Avtalene med de kommunale PP-tjenestene avsluttes, og fylkeskommunen oppretter regionale OT og PPT der antallet og lokaliseringen følger regional skolestruktur for videregående

opplæring. Fylkesutdanningssjefen har det overordnede faglige og administrative ansvaret for tjenestene (Fylkestingssak 14/09).

Fylkesrådets innstilling ble enstemmig vedtatt i Fylkestinget 10.03.09. I saksfremlegget var det 15 høringsuttalelser som var utrykte vedlegg.

I mars 2009 sendte administrasjonen hos utdanningsetaten et brev til styrene ved de interkommunale PP-kontorene i Troms. I brevet fremgikk det at fylket sa opp samarbeidsavtalene (Brev; Oppsigelse av samarbeidsavtaler interkommunale PP-kontor, 31.03.09). Fylket hadde sin egen PP-tjeneste på plass fra 01.01.11.

Denne fasen gikk fra perioden etter fylkestingsmeldingen og fram til at fylket hadde sin egen tjeneste på plass i 2011. Oppsummert bar denne fasen preg av at administrasjonen fulgte en overordnet plan om å få et helhetlig forvaltningsfelt. Avtalene med de interkommunale PP-tjenestene ble sagt opp, det ble nedsatt en arbeidsgruppe, holdt drøftingsmøter, oppsigelsen ble trukket tilbake og en høring ble gjennomført. Det ble så laget en melding og siden et saksframlegg til Fylkestinget. Etter en klar argumentasjon i saksframlegget i retning regionalisering, ble det i Fylkestinget fattet vedtak om omorganisering.

Dette hadde vært en kompleks prosess hvor alle tre perspektivene hadde forklaringskraft på ulike deler av prosessen etter hvert som prosessen skred fram. Likefullt er det nok det instrumentelle perspektivet som best forklarer administrasjonens framgangsmåte.

Drivkreftene i denne fasen var i all hovedsak administrasjonen. Når det gjaldt argumentasjonen om omorganiseringen av PPT var det nå kommet flere momenter til. Nå ble det argumentert med at det var lettere å lede og styre en tjeneste som var underlagt fylkesutdanningssjefen og at det var faglige argumenter for at fylket burde organisere sin egen PP-tjeneste. Løsningene som skulle velges ble til etter hvert som prosessen gikk framover. Dette blir tema i neste del som omhandler implementeringen spesielt.

5.2 Om implementeringen

Analysen tar utgangspunkt i forskningsspørsmålet knyttet til implementeringen;

- Hvordan ble implementeringen planlagt og gjennomført?

Siden implementeringen sammenfalt med perioden etter fylkestingsmeldingen (fase 3) vil det medføre en del gjentakelser. Implementeringsprosessen er likevel et så viktig tema at jeg velger å analysere den særskilt. Det er interessant at implementeringsprosessen gikk samtidig med at fylket skulle finne løsningene på hvordan de skulle organisere sin PP-tjeneste. Fylket skulle ikke bare implementere den beste løsningen, de skulle også finne den.

Fylkesutdanningssjefen sa følgende om denne prosessen:

Noe av veien ble til mens man gikk.

Det er en erkjennelse av at ikke alt var planlagt og at enkelte løsninger ville bli til etter hvert. I et instrumentelt, hierarkisk perspektiv kan en forvente at Fylkestinget velger en løsning etter at flere alternativer er vurdert. Implementeringen skjer nærmest mekanisk og etter en oppsatt plan. Forhandlingsvarianten tilsier at sonderinger og forhandlinger fører til at den beste, eller en tilfredsstillende løsning, blir valgt. Ut fra kulturperspektivet vil de uformelle normene og verdiene skape en organisasjonskultur og denne påvirker planleggingen og gjennomføringen mer enn den formelle strukturen. Ut fra myteperspektivet vil de symbolske sidene være tydelige. Enten ved at de tilsynelatende blir tatt i bruk, eller at det finnes noen tidsriktige løsninger som kommer utenfra og som innpasses i organisasjonen.

Behandlingen av fylkestingsmeldingen satte i gang implementeringsprosessen.

Fylkesutdanningssjefen sa opp samarbeidsavtalene med de interkommunale PP-kontorene (Brev, Oppsigelse av samarbeidsavtaler ved interkommunale PP-kontor, 04.09.07). Det ble nedsatt en arbeidsgruppe av administrasjonen med følgende mandat; *Prosjektgruppa skal utrede og beskrive problemstillinger innenfor tilpasset opplæring, det spesialpedagogiske feltet, organiseringen av hjelpetjenestene i videregående skoler og samhandlingen mellom dem. Det skal utarbeides alternative modeller* (internt notat, 20.12.2007). Deltakerne i arbeidsgruppen var; tre fra administrasjonen, en fra PPT videregående i Tromsø og en fra OT. Gjennomføringen styres ovenfra og med et mandat. Fylkesutdanningssjefens håndtering tyder på en hierarkisk instrumentell framgangsmåte.

Den 19.02.08 sendte administrasjonen et nytt brev til de interkommunale PP-kontorene. De skrev at eksisterende oppsagte avtaler ble forskjøvet fra 01.01.09 til 01.08.09. Det argumenteres i brevet med at det var kommet *synspunkter* på at 01.01.09 var midt i skoleåret og på ei tid i arbeidsåret PPT var svært belastet med arbeid. De skrev også at det å arbeide med de personalmessige konsekvensene av strukturendringene kunne bli kort. Dette kunne tyde på at det hadde vært forhandlinger og kompromisser mellom aktørene. Forhandlinger mellom fagfeltet og administrasjonen, som førte til endringer, kan forstås i lys av forhandlingsperspektivet.

Administrasjonen på fylket inviterte i mars til regionale drøftings-/utviklingsmøter. Dette er tidligere omhandlet i oppgaven. Kort sagt hadde administrasjonen en instrumentell tilnærming til drøftingsmøtene. I oktober sendte administrasjonen et nytt brev til PP-kontorene. Oppsigelsen av samarbeidsavtalene var utsatt i påvente av behandling i Fylkestinget i mars 2009. Like fullt fortsatte de implementeringsprosessen. Dette er også tidligere omhandlet i oppgaven. Administrasjonen hadde en tilnærming som kunne tyde på en kulturell framgangsmåte.

Den 1. desember 2008 sendte fylkesutdanningssjefen i Troms på vegne av fylkesrådet et høringsbrev til aktuelle instanser med tittelen; *Høringsbrev: Struktur og strategier for tilpasset videregående opplæring i Troms fylke* (Høringsbrev, 01.12.08). I høringsbrevet var det skissert tre ulike organisasjonsformer for PP-tjenesten. I saksframlegget til Fylkestinget ble det konkludert med at forslaget om å opprette regionale OT og PP-tjenester var å foretrekke. Dette vedtas så i Fylkestinget 10.03.09 (utvalgssak 14/09). Den 31.03.09 sendte administrasjonen et nytt brev til PP-kontorene. På bakgrunn av vedtaket i Fylkestinget sies avtalene med de interkommunale PP-kontorene i Troms opp. Fylket skal ha sin nye tjeneste på plass fra 01.01.11 (Brev, Oppsigelse av samarbeidsavtaler interkommunale PP-kontor, 31.03.09). Sammen med fylkesråd for utdanning har administrasjonen fulgt den opprinnelige planen og var opptatt av å nå målet. De har sammenfattet høringene i en melding, de har foreslått den regionaliserte løsningen og denne er vedtatt i Fylkestinget. Dette til tross for mange innvendinger i høringsuttalelsene for nettopp dette alternativet. Prosessen hadde karakter av en installasjon for å nå målet om en regionalisert PP-tjeneste. Dette stemmer overens med det hierarkiske perspektivet.

Nå var oppsigelsen politisk forankret. Fylkesutdanningssjefen nedsatte en arbeidsgruppe med bakgrunn i fylkestingssak 14/09 *Struktur og strategier for tilpasset videregående opplæring i Troms fylke*. Mandatet var følgende: *Fylkeskommunen oppretter regionale OT og PPT i god dialog med kommunen for å sikre gode overganger mellom skoleslagene. Antall kontorer og lokalisering følger regional skolestruktur for videregående opplæring. Fylkesutdanningssjefen har det overordnede faglige og administrative ansvaret for tjenestene. Fylkestinget ber seg forelagt en sak om hvordan man ser for seg å sikre gode overganger mellom grunnskole og videregående skole. Det forutsettes et nært samarbeid mellom de regionale PPT og kommunene. Fylkestinget ber seg forelagt en økonomisk konsekvensutredning* (Saksprotokoll, Fylkestinget, utvalgssak 14/09). Mandatet til arbeidsgruppen, med sin instrumentelle ordlyd, tydet på en hierarkisk framgangsmåte.

Det ble tilsatt en prosjektleder på slutten av 2009. Prosjektlederen ble senere virksomhetsleder for den fylkeskommunale PP-tjenesten og OT. Arbeidsgruppen og prosjektlederen fikk i oppgave å planlegge og drive implementeringsprosessen framover i henhold til vedtaket i Fylkestinget. Målet var å jobbe fram en ny tjeneste i fire regioner fra 01.01.11. Første møte i arbeidsgruppen var 22.02.10. Deltakere; to fra administrasjonen, to fra fylkets egen PPT i Tromsø, en fra OT, en fra Utdanningsforbundet og prosjektlederen. I første møte ble mandatet og videre møteplan fastlagt. Arbeidsgruppen planla og gjennomførte fem møter. Møtereferatene fungerte som planverk. Andre møte ble gjennomført 26.03.10. Fra møte nummer to kom en rektor fra en videregående skole inn i gruppen. Tema for det andre møtet var bemanningsplanen i de fire regionene og lokaliseringen i Midt-Troms. Møte nummer tre var referatført 13. mai 2010, men var gjennomført tidligere. Tema var fortsatt bemanningsplaner og lokalisering. Det drøftes hvilke titler som skulle brukes for de som skulle lede regionkontorene. Møte nummer fire var 26.04.10. Tema for møtet var fortsatt bemanningsplanen og lokaliseringsdebatten. I tillegg gis det informasjon fra prosjektlederen fra møter med de interkommunale PP-tjenestene. Prosjektleder har hatt møter med styrene, lederne og tillitsvalgte i de interkommunale PP-tjenestene. Når det gjaldt lokalisering var arbeidsgruppen delt i synet på om lokaliseringen skulle være fysisk atskilt fra skolene. Det framkom ikke i referatet hvem som var uenige. Siste møte var 12.05.10. Tema var lokalisering. Gruppen var fortsatt delt i synet på skolenær eller ekstern lokalisering. Det drøftes videre angående tittel til regionlederne, det gis informasjon om virksomhetsoverdragelsene og det avtales at det ikke var behov for videre møter. Det ble

gjennomført en studietur til Østfold fylkeskommune for å studere den organisasjonsformen som var tenkt gjennomført i Troms.

I arbeidsgruppen ble bemanningsplaner, stillingsbenevnelser og lokaliseringer diskutert. De endelige løsningene var langt fra avklarte. Prosessen omhandlet også samarbeid med de interkommunale PP-styrene med tanke på virksomhetsoverdragelsen. Denne prosessen kan tyde på at forhandlingsperspektivet har forklaringskraft. Myteperspektivet kan gi en forståelse av prosessen rundt den løsningen som ble valgt. Østfold fylkeskommune hadde allerede organisert seg likt det Troms ønsket. Det ble derfor foretatt en studietur til Østfold. Det kan tyde på at denne fylkeskommunen ble sett på som framtidsrettet og vellykket. Det var et ønske om å imitere «suksessen» og studieturen skulle hjelpe til med dekontekstualisering og kontekstualisering (Røvik, 2009). Det betydde at en praksis var identifisert i Østfold fylkeskommune og denne praksisen ble forsøkt hentet ut og overført til Troms.

I implementeringsfasen ble det ikke rapportert om motstand som kunne stoppet organisasjonsendringen. Vedtaket om å omorganisere var allerede gjort. Nå gikk det mer på å få en organisering som var best mulig. Her kunne ulike interesser og behov utfolde seg.

Nord i fylket var det utfordringer på kommunenivå. Det hadde sin årsak i at det ble et svært begrenset faglig miljø dersom fylket skulle danne sin egen tjeneste. Dette hadde med størrelse på kontorene å gjøre. Dette ble påtalt både på rektornivå og fra PP-tjenestene i nord. Virksomhetsleder for PPT og OT sa følgende om organiseringen i Nord-Troms og på Skjervøy;

Det var ei utfordring i nord. I forhold til at det skulle være bærekraftige strukturer og størrelse på kontorene. Det visste man før man startet og det er ikke sikkert det er eksplisitt sagt.

Virksomhetslederen sa videre at;

Man måtte gå på en annen type organisering enn i Tromsø, Midt-Troms og i Sør-Troms.

Fylkesråd for utdanning sa at;

Det er utelukkende et kompetansespørsmål. Fordi det er rett og slett så lite ressurser knyttet til omfanget av elever i Nord-Troms.

Uttalelsene tydet på at problematikken med små PP-kontor i nord var avdekket tidligere, men ikke uttrykt. Først langt ut i implementeringsfasen ble dette kommunisert utad. Det ble forhandlet om løsninger og resultatet ble at administrasjonen valgte å lytte til argumentene fra nord. Fylket fortsatte dermed med den opprinnelige organiseringen i denne regionen. Når endelig løsning ble valgt tydet det på at forhandlingsperspektivet gjorde seg gjeldende. I Sør-Troms var ikke regionaliseringen klar til 01.01.11, men kort tid etter. Dette skyldtes praktiske forhold. I Midt-Troms gikk implementeringen som planlagt. I de to siste regionene var det litt motstand til å begynne med. Virksomhetsleder for PPT/OT sa det slik:

Det var motstand i de første møtene med kommunene.

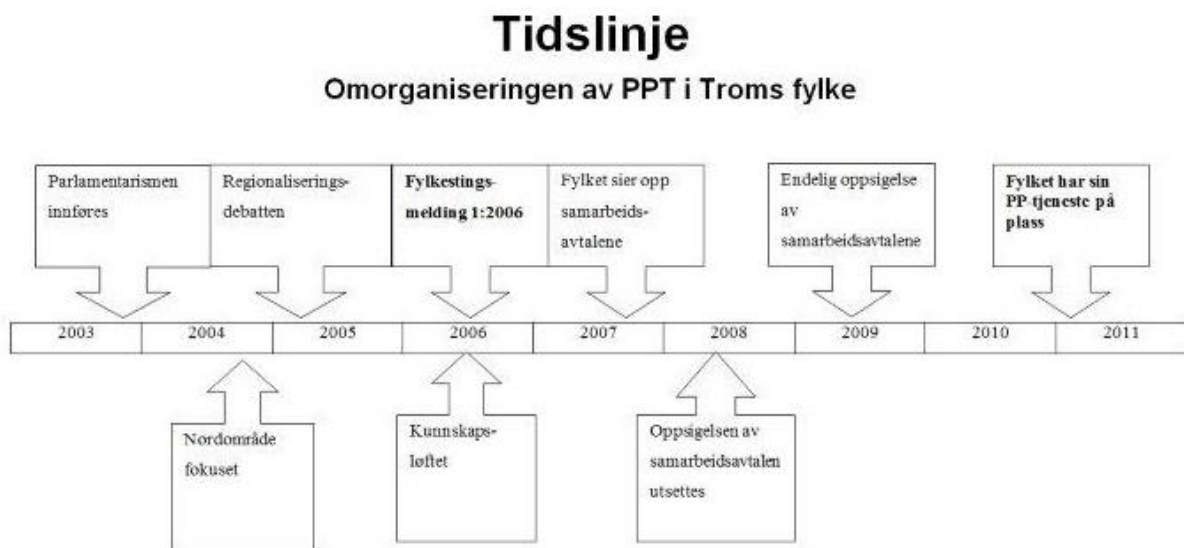
Motstanden var fra noen lokalpolitikere og fra noen PP-styrer. Motstanden gikk på at fylket dannet sin egen tjeneste, i stedet for å videreutvikle den eksisterende modellen. Motstanden førte ikke til reelle endringer.

Oppsummert viste implementeringsprosessen at både det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet kunne forklare ulike deler av implementeringsprosessen. I implementeringens tidlige fase var det administrasjonen som drev prosessen framover. Da med den hierarkiske framgangsmåten som mest framtrædende. De hadde også i fase 1 og 2 fulgt en prosess som kunne forstås som instrumentell og også da mest gjennom den hierarkiske varianten. Etter hvert som prosessen gikk framover, og arbeidsgruppen begynte sitt arbeid, kom handlemåter som best kan forstås gjennom forhandlingsvarianten fram. Arbeidsgruppen fikk i praksis i oppgave å drive den viktigste implementeringsfasen framover, samtidig som de skulle finne løsningene. Politisk nivå var ikke aktive i denne fase

6 Avsluttende refleksjoner

Jeg har i denne oppgaven sett på omorganiseringen av PPT i Troms fylke. Problemstillingen var; *Hva kjennetegner omstillingsprosessen av PP-tjenesten i Troms med tanke på begrunnelser, argumentasjon og valg av løsninger? Kan valget av løsning forklares med utgangspunkt i rasjonelle prosesser, forhandlingsprosesser eller krefter i omgivelsene?*

Tidslinjen viser viktige hendelser i prosessen fra fasen før fylkestingsmeldingen og til fylket hadde sin egen tjeneste på plass i 2011.



Dette har vært en prosess som har vært kompleks og utfordrende å få tilstrekkelig oversikt over. I fasen før fylkestingsmeldingen var PPT lite nevnt i dokumenter, i tillegg var det få av informantene som hadde god kjennskap til denne fasen. Prosessen med omorganiseringen av PPT fulgte en annen større omorganisering; nemlig omorganiseringen av hele den videregående opplæringen. I den sammenheng var PPT kun en mindre brikke. Da fylkestingsmeldingen kom startet andre fase. I fylkestingsmeldingen stod det lite om PPT. De offisielle målene var vage. Fylkestingsmeldingen foreslo en sterkere regionalisering av PPT. De uoffisielle målene, med et helhetlig forvaltningsfelt og bedre styring med PP-tjenesten, var tydeligere. Det har vært utfordrende at ikke alle ønsker og mål har vært offisielle før sent i prosessen. En annen utfordring har vært at politikerne på Fylkestinget, fylkesråd for utdanning og administrasjonen hadde ulike ledelsesfunksjoner. Selv om fylket er en sentralisert organisasjon der Fylkestinget tar de viktige beslutningene, hadde fylkesråd for utdanning og administrasjonen stor innvirkning på prosessen. Det var slik at de to siste var drivkreftene og Fylkestinget et organ som nærmest bare formelt vedtok omstillingen. I

perioden etter fylkestingsmeldingen ble mer skriftliggjort. Det gjorde det lettere å få oversikt. Når Fylkestinget fattet vedtak om omorganisering var løsningene uklare. Løsningene ble til etter hvert som prosessen skred fram.

Christensen et al. (2009:207) sier at omorganisering må forstås som et *komplekst samspill mellom planlagte strategier, kulturelle bindinger og ytre press*. Omorganiseringsprosessen av PPT kan også forstås gjennom alle tre perspektivene, selv om den instrumentelle framgangsmåten var *mest* styrende for det endelige resultatet. Det begrunner jeg med at det tidlig i prosessen var en hierarkisk framgangsmåte som ble fulgt i form av at det var ledelsen som så behovet for omstilling, de kartla forvaltningsfeltet, hadde mål for omstillingen og presenterte en løsning som ble vedtatt. Mot slutten kan forhandlingsvarianten best forklare prosessen i form av forhandlinger, kompromisser, dialog og samarbeid. Den tidlige prosessen var i all hovedsak styrt av administrasjonen og fylkesråd for utdanning. Siste del var styrt av virksomhetsleder for PPT/OT og arbeidsgruppen.

Prosesen der løsningene ble valgt gav anledning til markering, til å presentere problemer og løsninger. Egeberg (1984:50) skriver at: *Med andre ord har vi å gjøre med beslutningsprosesser som ofte får et kaotisk og anarkisk preg, og hvis utfall ikke er helt enkle å forutsi. Det har vært antydnet at nettopp reorganiseringsprosesser kanskje kan være særlig disponert for slike trekk*. Prosessen bar preg av at det ble fattet et vedtak om regionalisering av PPT, men hva vedtaket egentlig ville føre til var høyst uklart. Veien ble til mens man gikk.

March og Olsens «garbage can»-teori (Jacobsen & Thorsvik, 2011) sier at det i organisasjoner med et visst anarkisk preg er en strøm av beslutningsmuligheter, deltakere, problemer og løsninger. Omorganiseringen av PPT bar preg av at det var mange beslutningsmuligheter, mange deltakere, mange problemer som skulle løses, og at det var mange mulige løsninger. At sammenkoblingen skjedde på det aktuelle tidspunktet kunne skyldes at deltakerne som representerte problemforståelsen (administrasjonen) ble koblet sammen med personer som representerte løsninger (fylkesråd for utdanning). I tillegg fikk en den nye arenaen med parlamentarismen som gav beslutningsmuligheter som ikke hadde vært tilstede tidligere. Sammen med erfaringen om hva som fantes av løsninger hos andre fylker kunne man slik håndtere situasjonen man befant seg i.

Som en avsluttende betraktning kan en oppsummere med at administrasjonen og fylkesråd for utdanning fikk gjennomført omorganiseringen slik de ønsket. Om dette er en god organisering for elevene gjenstår å se. Det er uansett ikke tvil om at dette var en krevende og kompleks prosess, og hvor valget av løsning kan forklares med utgangspunkt i både rasjonelle prosesser, forhandlingsprosesser og krefter i omgivelsene.

Videre forskning kunne sett på mulige effekter av omstillingsprosessen. Forskning kunne også sammenliknet funn fra denne studien med sammenlignbare omstillingsprosesser fra andre fylker.

7 Litteraturliste

- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (2.utg). Oslo: Universitetsforlaget
- Czarniawska, B. & Joerges, B. (1996). *Travels of ideas*. Czarniawska, B og Sevon, G.(red), *Translating Organizational Change* , de Greuter, Berlin, s. 13-48
- Egeberg, M. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Otta: Aschehoug/Tanum Norli.
- Fylkestingsmelding nr. 1/2005. *Grep om egen utvikling - Regionaliseringsmeldingen*.
- Fylkestingsmelding nr. 1:2006. *Det kunnskapsrike nord*.
- Fylkestingsmelding nr. 2/2006. *Fellesskap og muligheter i nord! ó Nordområdemeldingen*.
- Jacobsen, D. (2010). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (2.utg). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. & Thorsvik, J. (2011). *Hvordan organisasjoner fungerer* (3.utg). Bergen: Fagbokforlaget
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2.utg). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Lund, T. & Haugen, R. (2006). *Forskningsprosessen*. Oslo: Unipub forlag.
- Regionaliseringsutvalget (2004). *Hvem skal styre i nord?*
- Ryen, A. (2010). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.

Røvik, K.A, (1998), «Når populære organisasjonsoppskrifter skal tas i bruk», kap. 7 i Røvik: *Moderne Organisasjoner: Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Oslo/Bergen: Fagbokforlaget.

Røvik, K., A. (2009). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21.århundrets organisasjon* (2.opp.). Oslo: Universitetsforlaget.

Stette, Ø. (2012). *Opplæringslova og forskrifter*. Oslo: Pedlex

Stortingsmelding nr.30 (2003-2004). *öKultur for læringö*.

Thagaard, T. (2010). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Troms fylkeskommune årsrapport, (2004).

Troms fylkeskommune årsrapport, (2005).

8 Vedlegg

Vedlegg 1

Informasjonsskriv

- **Forespørsel om intervju i forbindelse med min masteroppgave.**

Jeg er mastergradsstudent ved Universitetet i Tromsø og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven i strategisk ledelse og økonomi. Temaet for oppgaven er omorganiseringen av PP-tjenesten i Troms fylke i perioden 2006-2011.

Mer konkret ønsker jeg å undersøke hvilke drivkrefter og begrunnelser som har dannet bakgrunnen for beslutningen om å danne en egen fylkeskommunal PP-tjeneste. Videre ønsker jeg å identifisere hvilke mål man ønsket å oppnå, hvem som drev fram endringen og hva som var visjonene. Jeg ønsker også å undersøke hvilke mulige effekter man ser så langt.

For å belyse dette, ønsker jeg å intervju de som har vært leder av Fylkesrådet, Fylkesråd for utdanning og Fylkesutdanningssjef i perioden 2006-2011. I tillegg ønsker jeg å intervju fylkets leder av PPT/OT.

Jeg vil bruke opptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil ta omtrent en time, og vi blir sammen enige om tid og sted. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig. Lydopptakene vil bli slettet senest 15.november 2013.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg bli slettet.

Dersom du har lyst å være med på intervjuet, ordner vi den vedlagte samtykkeerklæringen i løpet av intervjuet.

1. *Bakgrunn for intervjuet;*

Masteroppgave, hva informasjonen skal brukes til, lydopptak, om lagring og sletting av lydfil og det som transkriberes, konfidensialitet, at det er frivillig å delta, samtykke, at intervjuet kan stoppes dersom det ønskes og om det er ev. spørsmål.

Opptak startet her.

2. *Info om informanten;*

Navn, stilling, nåværende stilling, ev. tidligere stilling i fylket.

Hvilken rolle har du hatt i fht omorganiseringen og over hvilken tid?

3. *Bakgrunn for beslutningen/målsetting;*

Kan du huske når denne omorganiseringsideen første gang ble lansert, eventuelt første gang du hørte om den? Av hvem? Hvor?

Hvilke utfordringer stod fylket og PPT overfor i tiden før beslutningen å danne sin egen tjeneste ble tatt, slik du ser det? Hvordan ble utfordringen oppdaget og av hvem? (stikkord: kunnskapsløftet, nordområdesatsingen, regionaliseringsdebatt, økonomiske utfordringer).

Hvorfor tror du at omorganiseringen av PPT ble satt i gang?

Husker du om det var bred enighet om disse utfordringene eller hersket det flere forståelser av disse utfordringene?

Ble det gjort noen kartlegginger (utredninger av utfordringene) som du kjenner til?

Jeg har sett beskrevet i dokumenter at en av målsetningene var at PP-tjenesten skulle bli sterkere regionalt forankret med denne omorganiseringen. Kan du si litt mer om dette? Ble andre målsettinger diskutert? Hvem bestemte valg av målsetting? Var det enighet om målene?

4. *Hvilke aktører var aktive i omorganiseringsprosessen? Hvor befant drivkreftene seg? (stikkord indre drivkrefter vs ytre drivkrefter).*

Hvem var mest aktiv i omorganiseringsprosessen, slik du ser det?

Var politisk nivå aktiv i omorganiseringsprosessen? Hvem?

Var administrativt nivå aktiv i omorganiseringsprosessen? Hvem?

Var PP-tjenesten aktiv i omorganiseringsprosessen? Hvem?

Kjente du til at andre regioner allerede hadde omorganisert PP-tjenesten? Hvilke?

Kjente du til om det var noen nasjonale eller regionale føringer for å omorganisere? Hvilke?

Var omorganiseringsprosessen koplet til andre strukturelle endringer?

5. Implementeringen;

(stikkord: instrumentelt perspektiv/plan som følges, kultur/motstand, myte/tilkobling/frastøting)

Kjenner du til om det ble laget en plan for implementeringen?

Hvem lagde planen? Var den skriftlig?

Hvem fikk ansvaret for at implementeringen gikk som planlagt?

Kjenner du til at det ble nedsatt en arbeidsgruppe på utdanningsetaten (2007), som skulle arbeide med å utvikle en ny tjeneste, med Pia Elverhøy som prosjektleder? Kjenner du til om denne arbeidsgruppa kom i gang og om de leverte fra seg noe skriftlig? Til hvem?

Kjenner du til om det var noen utfordringer (motstand) i implementeringsfasen? Hva besto utfordringene i?

Kjenner du til om denne omorganiseringsideen endret seg underveis og ev. hvorfor?

I 2007 varslet fylke oppsigelse av samarbeidsavtalene med kommunene. I 2008 blir dette trukket tilbake. Kjenner du til hva som var bakgrunnene for dette?

I Nord-Troms og på Skjervøy gikk ikke omorganiseringen som planlagt. Der er fortsatt PPT organisert etter «gammel» ordning. Kjenner du til hvorfor det ble slik?

Slik du ser det i dag; Var det noe som burde vært gjort annerledes?

6. Mulige effekter;

Vet du om omorganiseringen fungerer etter intensjonene ó evt hvorfor ikke?

Kjenner du til om det er foretatt en intern eller ekstern evaluering?

7. Avslutning;

Var det noen spørsmål du hadde forventet å få som du ikke fikk?

Er det noe du har lyst å tilføye?

Er det andre du mener jeg bør snakke med for å få mer informasjon om omorganiseringsprosessen?

Hvordan var det å bli intervjuet?

Takk for at du ville delta.

Hei

Vedlegg 3

Jeg er mastergradsstudent ved Universitetet i Tromsø og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven i strategisk ledelse og økonomi. Temaet for oppgaven er omorganiseringen av PP-tjenesten i Troms fylke i perioden 2006-2011.

I den forbindelse gjennomførte jeg et intervju med deg. I arbeidet med oppgaven ser jeg at det å benevne informantene med nr 1, 2, 3 osv blir lite hensiktsmessig.

Mitt forslag til intervjubenevning når det gjelder deg er [NN](#).

Dersom jeg ikke hører fra deg innen 7 dager, dvs den 25. september, regner jeg med at du synes dette er greit. Dersom du ønsker det kan du få lese gjennom de sitatene jeg bruker fra intervjuet med deg i perioden 1.-6. november.

Med vennlig hilsen

Bengt Viken

4151213



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr: 985 321 884

Hilde Marie Pettersen
Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging
Universitetet i Tromsø
9037 TROMSØ

Vår dato: 28.05.2013

Vår ref:34469 / 3 / JSL

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 06.05.2013. Meldingen gjelder prosjektet:

34469	<i>Analyse av Troms fylkeskommunes beslutning om å opprette en egen PP-tjeneste</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Universitetet i Tromsø, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Hilde Marie Pettersen</i>
Student	<i>Bengt Viken</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

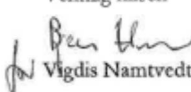
Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.12.2013, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen


Vigdis Namtvedt Kvalheim


Juni Skjold Lexau

Juni Skjold Lexau tlf: 55 58 36 01
Vedlegg: Prosjektvurdering
Kopi: Bengt Viken, Einerhaugen 14, 9303 SILSAND

Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 34469

Ifølge prosjektmeldingen skal det innhentes muntlig og skriftlig samtykke basert på muntlig og skriftlig informasjon om prosjektet og behandling av personopplysninger. Personvernombudet finner informasjonsskrivet tilfredsstillende utformet i henhold til personopplysningslovens vilkår.

Prosjektet skal avsluttes 01.12.2013 og innsamlede opplysninger skal da anonymiseres og lydopptak slettes. Anonymisering innebærer at direkte personidentifiserende opplysninger som navn/koblingsnøkkel slettes, og at indirekte personidentifiserende opplysninger (sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. yrke, alder, kjønn) fjernes eller grovkategoriseres slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes i materialet.