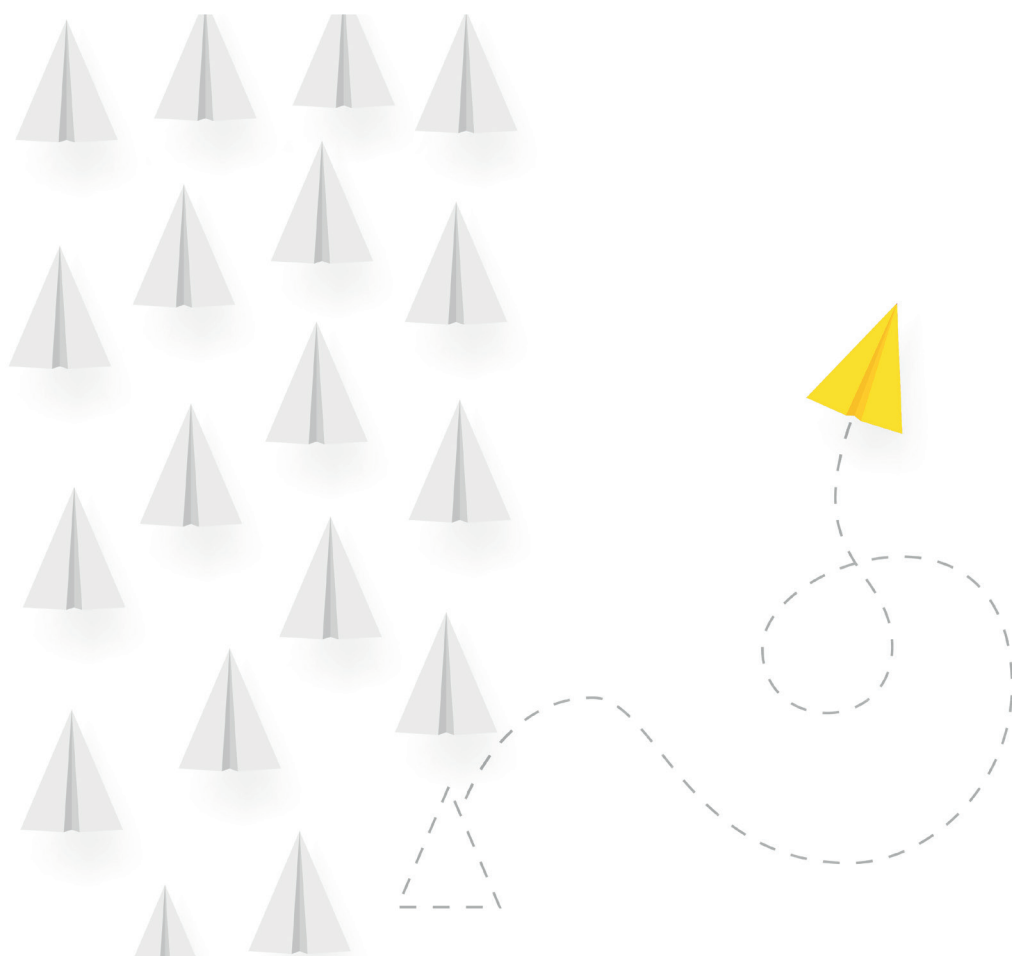




Omstilling i Statped

Delrapport 3:

Virkninger av ny organisasjonsstruktur og
forsøk på avgrensninger i tjenestetilbud

Therese Marie Andrews

Stian Bragtvedt

Trond Bliksvær



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Omstilling i Statped

Delrapport 3

Virkninger av ny organisasjonsstruktur og forsøk på avgrensninger i tjenestetilbud

Therese Marie Andrews
Stian Bragtvedt
Trond Bliksvær

NF-rapport nr: 1/2024
ISBN nr: 978-82-7321- 885-8 (digital)
ISSN-nr: 2704-0348 (digital)



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Rapport

TITTEL: Omstilling i Statped Delrapport 3: Virkninger av ny organisasjonsstruktur og forsøk på avgrensninger i tjenestetilbud	OFF.TILGJENGELIG: JA	NF-RAPPORT NR: 1/2024
FORFATTER(E): Therese Marie Andrews Stian Bragtvedt Trond Bliksvær	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Therese Marie Andrews	
	FORSKNINGSLEDER: Ragnhild Holmen Waldahl	
PROSJEKT: Følgerevaluering av omstilling i Statped	OPPDRAGSGIVER: Kunnskapsdepartementet	
	OPPDRAGSGIVERS REFERANSE: Kjersti Flåten	
SAMMENDRAG: Denne delrapporten belyser erfaringer med Statpeds nye organisasjonsmodell ett og et halvt år etter at den ble innført, og med forsøk på operasjonalisering av nytt mandat for virksomheten. Utviklingstrekk i tilbud og etterspørsel etter tjenester følges også opp. Datamaterialet stammer fra dokumenter som gjelder omstillingen, tallmateriale fra Statpeds registre, og kvalitative intervjuer med ansatte, hovedtillitsvalgte, Statpeds direktørgruppe og brukerorganisasjoner.	EMNEORD: Statped Omstilling Organisasjonsmodell Dimensjonering Mandat Medvirkning Arbeidsmiljø	
ANTALL SIDER: 93		



FORORD

Denne rapporten viser resultater fra en studie av omstillingen i Statped som Nordlandsforskning har gjennomført på oppdrag for Kunnskapsdepartementet. Studien inngår som del av en følgeevaluering som varer fra 2020 til 2025.

I den delen av studien som det rapporteres fra her, utdyper vi problemstillinger som er definert av Kunnskapsdepartementet, og bygger på teoretiske perspektiver som gjelder organisatorisk omstilling blant annet i statlig virksomhet. Vi retter imidlertid oppmerksomheten i hovedsak mot erfaringer med arbeidssituasjonen internt i Statped halvattet år etter at den nye organisasjonsmodellen ble satt i verk fra 1. mai i 2022. Datamaterialet er i hovedsak hentet fra intervjuer med ansatte, hovedtillitsvalgte, Statpeds ledelse og representanter for brukerorganisasjoner, og i tillegg tallmateriale fra Statpeds registre, og sentrale dokumenter som gjelder omstillingen.

Forskerteamet takker alle som har bidratt til denne rapporten. En særskilt takk for verdifulle bidrag rettes til deltakerne i casestudien, som har tatt seg tid til å snakke med oss gjentatte ganger, til representanter for brukerorganisasjoner, og til direktørgruppen og hovedtillitsvalgte. Våre kontaktpersoner og dialogpartnere i Statped, Ann-Elise Kristoffersen og Kjell-Håkon Andersen, takkes for nyttige innspill til arbeidet. Takk også til våre kontaktpersoner i Kunnskapsdepartementet; Håkon Kavli, Anne Kristine Larsen, Bodil Hafsås, Kristina Kvåle og Anita Rolland Frølich Fuglesang. Eirik Weng og Ann Toril Fossberg, Statped, har bidratt med tallmateriale, og fortjener stor takk for det.

Bodø, januar 2024

Forfatterne

INNHold

FORORD	1
LISTE OVER TABELLER.....	4
LISTE OVER FIGURER	4
SAMMENDRAG	5
1 INNLEDNING	10
1.1 BAKGRUNN FOR RAPPORTEN	10
1.2 PÅGÅENDE OMSTILLING I STATPED	10
1.3 ORGANISATORISKE ENDRINGER OG OMSTILLINGSPROSESSER	11
1.4 ASPEKTER SOM UTFORSKES I STUDIEN	12
1.5 TIDLIGERE DELRAPPORTER	13
1.6 PROBLEMSTILLINGER	14
1.7 OPPBYGNING AV RAPPORTEN	15
2 DATAMATERIALE OG METODE	16
2.1 INNLEDNING	16
2.2 ANALYSE AV DOKUMENTER	16
2.3 KVALITATIVE INTERVJU	16
2.4 UFORMELLE SAMTALER OG OBSERVASJON	18
3 OMSTILLINGEN SETT FRA ET STYRINGSPERSPEKTIV	19
3.1 KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS STYRINGSSIGNALER.....	19
3.2 DEN BREDERE STYRINGSDIALOGEN.....	21
3.3 RISIKO I STYRINGSDIALOGEN.....	21
3.4 SEAD: FRA STORTINGSMELDING TIL NYTT MANDAT	23
3.5 STATPEDS STRATEGI 2023-2027.....	24
4 DIMENSJONERING AV VIRKSOMHETEN OG ETTERSPØRSEL ETTER TJENESTER	25
4.1 INNLEDNING	25
4.2 ANTALL ANSATTE FRA 2019-2023	25
4.3 GEOGRAFISK FORDELING OG LOKALISERING AV PERSONELL	29
4.4 SØKNADSMASSE OG BRUK AV TJENESTER	30
5 ERFARINGER MED OMSTILLINGEN ETT OG ET HALVT ÅR ETTER NY ORGANISASJONSMODELL	36
5.1 INNLEDNING	36
5.2 KOMPETANSE.....	37
5.3 SAMARBEID PÅ TVERS AV DIVISJONER OG AVDELINGER.....	39
5.4 ERFARINGER MED LEDELSE	41
5.5 KOLLEGIALE RELASJONER GJENNOM DIGITALE FLATER	42
5.6 ENDRINGER I TJENESTETILBUD	43
6 OPERASJONALISERING AV NYTT MANDAT	45
6.1 INNLEDNING	45
6.2 «TREKANTEN»	45
6.3 FORSØK PÅ NEDSKALERING	47
6.4 VOK I PRAKSIS	48
6.5 DØREN INN TIL STATPED.....	49
7 MEDVIRKNING OG MEDVIRKNINGSPROSESSER	51
7.1 INNLEDNING	51
7.2 OM Å BLI HØRT, UTEN Å BLI LYTTET TIL	51
7.3 ÅPEN FOR DET SOM KOMMER.....	54

7.4	MEDVIRKNINGSTRETHET	54
8	ARBEIDSMILJØET I ORGANISASJONEN	55
8.1	INNLEDNING	55
8.2	VARIASJON MELLOM AVDELING OG LOKALISJON	55
8.3	HENSYN TIL KOLLEKTIVET ELLER TIL INDIVIDUELLE BEHOV	57
8.4	ULIKE MØTEARENAER OG MØTEFORMERS BETYDNING FOR ARBEIDSMILJØET	59
8.4.1	<i>Nærhet fysisk og på avstand</i>	<i>59</i>
8.4.2	<i>Teamstretthet.....</i>	<i>60</i>
8.5	ANDRE FORHOLD AV BETYDNING	61
8.5.1	<i>Arbeidssituasjonen</i>	<i>61</i>
8.5.2	<i>Ledelse og lederstil</i>	<i>63</i>
9	BRUKERORGANISASJONERS VURDERINGER AV OMSTILLINGEN OG FORHOLDET TIL STATPED	64
9.1	INNLEDNING	64
9.2	MØTEPUNKTER OG MØTEARENAER.....	64
9.3	MEDVIRKNING I OMSTILLINGSPROSESSEN.....	65
9.4	ERFARINGER MED OMSTILLINGEN	67
9.4.1	<i>Innvirkning på det generelle tjenestetilbudet.....</i>	<i>67</i>
9.4.2	<i>Tjenester på tvers av helse og opplæring.....</i>	<i>69</i>
9.4.3	<i>Aldersinndelt fagrådgivning</i>	<i>71</i>
9.5	BEKYMNINGER FOR AVVIKLING OG NEDSKALERING AV TILBUD	72
9.6	KOMPETANSE NÆRT BRUKERE ELLER ØKONOMISK INNSPARING?	75
10	OPPSUMMERING OG DISKUSJON AV HOVEDFUNN	79
10.1	INNLEDNING.....	79
10.2	ENDRINGER I PERSONELL OG SØKNADSMASSE.....	79
10.3	NEDSKALERING OG SPISSING AV TJENESTETILBUDET	80
10.4	SAMARBEID VERTIKALT OG HORIZONTALT	81
10.5	OMSTILLING, ANSVAR OG INSTITUSJONELL IDENTITET.....	81
10.6	FRA STEDLIG TIL HYBRID, DIGITAL VIRKSOMHET – NOEN UTFORDRINGER	83
10.7	AVSLUTNING MED NOEN ANBEFALINGER TIL VEIEN VIDERE	86
	REFERANSER	88
	VEDLEGG 1: STATPEDS ORGANISASJONSMODELL	91

LISTE OVER TABELLER

Tabell 1 Temaer og fokuseringsområder i følgeevalueringen.....	12
Tabell 2: Fordeling av ansatte og årsverk i perioden 2019-2023.(Antall). Kilde: Statped Årsrapport 2021-2023.	25
Tabell 3: Ansatte som har sluttet og begynt i perioden 2020-2023 fordelt etter fagområde. Kilde: Statped	25
Tabell 4 Forventet utvikling i årsverk ved omtrent samme turnover som per desember 2020 - 2023. Kilde: Statped's Årsrapporter 2021-2023	26
Tabell 5: Avdelinger, antall årsverk og antall ansatte i hver divisjon per 01.05.22 og 31.12.23. Kilde: Statped ..	27
Tabell 6: Type personell – fordelt etter stillingskategori og kjønn. Kilde: Statped Årsrapport 2021 og 2022	28
Tabell 7: Oversikt over tjenester og søknader. (Antall). Kilde: Statped Årsrapport 2021, 2022 og 2023	30
Tabell 8: Saksbehandling og ventetid – antall dager i gjennomsnitt. Kilde: Statped's Årsrapport 2021 og 2022 .	34
Tabell 9: Statped's ansvar. Kilde: Kunnskapsdepartementet (2021b:4)	45

LISTE OVER FIGURER

Figur 1: Antall ansatte i Statped i 2021, 2022 og 2023 fordelt etter geografisk lokasjon. Kilde: Statped 2022, 2023, 2024.	29
Figur 2: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2019. Kilde: Statped	31
Figur 3: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2020. Kilde: Statped	31
Figur 4: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2021. Kilde: Statped (2022)	32
Figur 5: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2022. Kilde: Statped (2023)	32
Figur 6 Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2023. Kilde: Statped (2024)	33
Figur 7 Utvikling i antall søknader om individbaserte tjenester fra 2019 til 2023 etter fylke. Kilde Statped (2024)	33
Figur 8: Henvendelser til Spør oss-tjenesten i 2021 og 2023 etter type aktør. Antall. Kilde: Statped Årsrapport for 2021 og 2023.	34
Figur 9: Søknader om individbaserte tjenester etter type og år 2019-2023 (Antall). Kilde: Statped.....	35
Figur 10 Innsats rettet mot tre nivåer av behov. Kilde: Meld. St. 6 (2019-2020:93)	46
Figur 11:Organisasjonsmodell gjeldende fra 1. mai 2022. Kilde: Statped.....	91

SAMMENDRAG

Bakgrunn

Fra 2020 har Statlig spesialpedagogisk tjeneste (Statped) vært i en omstillingsprosess som skal vare frem til 2025. Omstillingen er forankret i Meld. St. 6 (2019-2020) som varslet endringer for Statped og et nytt kompetanseløft for spesialpedagogikk og inkluderende praksis i kommuner og fylkeskommuner. Statped skal blant annet snevre inn tjenester som gis til barn og elever med behov for spesialpedagogisk hjelp, mens kommuner og fylkeskommuner skal bygge opp og styrke egen kompetanse innenfor dette feltet. I forbindelse med omstillingen ble Statpeds organisatoriske struktur lagt om, og fra 1. mai 2022 ble den regionbaserte inndelingen erstattet av én landsdekkende tjeneste. Samtidig ble individbasert fagrådgivning i hovedsak delt inn etter brukeres alder. Disse endringene i virksomheten belyses i denne rapporten som er tredje delrapport i en følgeevaluering av omstillingen som Nordlandsforskning AS gjennomfører på oppdrag for Kunnskapsdepartementet. Formålet med rapporten er å identifisere forhold som det kan være hensiktsmessig å justere i forbindelse med den videre omstillingen av virksomheten.

Problemstillinger

Kunnskapsdepartementet definerte et sett med problemstillinger som skal belyses for å fremskaffe kunnskap om noen av endringene som skjer i Statped i omstillingsperioden. I denne delrapporten er det lagt spesielt vekt på å besvare følgende spørsmål:

- Hvordan ser bemanningssituasjonen ut, og hvilke endringer har skjedd over tid?
- Hvordan utvikles tilbud og etterspørsel av tjenester seg? Eventuelt, hvilke endringer har skjedd over tid?
- Hvordan blir nytt mandat operasjonalisert i Statped, og hvordan erfares arbeidet med dette?
- Hvordan erfares medbestemmelse og medvirkning i omstillingsprosessen?
- Hvordan erfares arbeidsmiljøet under omstillingen?
- Hvordan har nytt mandat for Statped blitt kommunisert til, og forstått av brukerorganisasjoner?

Datamateriale

Analysene er i hovedsak basert på data fra intervjuer med en gruppe ansatte som følges over tid; hovedtillitsvalgte; representanter for brukerorganisasjoner og Statpeds direktørgruppe. Vi har i tillegg vurdert tallmateriale for personellsituasjonen og søknader om tjenester, og analysert sentrale dokumenter som Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev, og Statpeds strategi for perioden 2023-2027. Data fra intervjuene med ansatte og direktørgruppen er analysert på tvers av informantgrupper og fremstilt tematisk, mens data fra intervjuene med brukerorganisasjoner er presentert separat. Hovedtrekk fra analysene er presentert nedenfor.

Resultater

Styring av Statped under omstillingsperioden

Styringen av Statped foregår gjennom styringsdialogen med Kunnskapsdepartementet, og via departementets årlige tildelingsbrev. I løpet av omstillingsperioden har styringsparameterne endret seg fra å være kvantitativt orienterte til å handle om *hva* Statped gjør og *hvordan* Statped organiserer seg, i tillegg til *hva* Statped *bidrar* til. Ulike typer risiko har vært diskutert, inkludert tilgangen til

kompetanse som har blitt uttrykt som bekymringsfullt i forkant og som realitet underveis, både på grunn av høy turnover og for få som utdannes innenfor kritiske fagfelt. Oppbygging av kompetanse i kommunene har gått mer langsomt enn forventet. Et annet viktig risikomoment har vært at operasjonaliseringen av det nye mandatet skal føre til at enkelte barn med behov for spesialpedagogisk hjelp, ikke fanges opp.

Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) har som en del av omstillingen fått nytt mandat, som er det første mandatet for tjenesten. Tidligere var arbeidet deres beskrevet som en del av Statpeds mandat. Til forskjell fra Statped, skal SEAD fortsatt arbeide med utfordringer som befinner seg på nivå 2 i «trekanten» i Meld. St. 6 (2019-2020). Det nye mandatet er i den forstand en videreføring og tydeliggjøring av tidligere praksis. Kompetanse er en stor utfordring for SEAD, spesielt når det kommer til lulesamisk og sørsamisk språk.

Statpeds strategi for 2023-2027, staker ut kursen for organisasjonen etter omstillingen. Strategien resonnerer med Kunnskapsdepartementets mål for Statped, og kan leses som en måte å posisjonere 'nye' Statped i det spesialpedagogiske feltet. Prioriteringene springer ut av Statpeds vurdering av utfordringer for organisasjonens oppdrag i opplæringssektoren, som mangel på spesialpedagogisk kompetanse, et fragmentert og lite koordinert tjenesteapparat og digitalisering.

Utviklingstrekk i personellsituasjonen og etterspørsel av tjenester

Turnover blant personalet er fortsatt relativt høy. Reduksjonen i personell er imidlertid noe lavere i omfang i 2023 enn i tidligere år. Staben har minket med til sammen 160 ansatte for hele omstillingsperioden. Blant de 299 personene som har sluttet etter at omstillingen startet, har rundt en tredjedel gått av med pensjon. Rundt halvparten av dem var mellom 62 og 67 år. For 2023 ser vi både en tendens til at færre slutter og til at rekrutteringen øker.

Av dem som har sluttet, er flest fra fagområdene tegnspråk, sammensatte lærevansker, syn, språk og tale, hørsel og administrasjon. Nyrekruttering har skjedd innenfor alle disse områdene, men uten at det trer frem noe tydelig mønster i tallmaterialet med tanke på hvilke fagområder som får erstattet stillinger etter ansatte som har sluttet, og hvilke som ikke får det. Unntaket er tegnspråk, som både har tapt og rekruttert flest.

Etterspørsel etter individbaserte tjenester fra kommuner/fylkeskommuner har minket fra 2019 til 2023, men søknadsnivået var stabilt fra 2022 til 2023. Antall brukere som fikk individbaserte tjenester, fortsatte å falle også etter 2022. Søknader om systembaserte tjenester avtok frem til 2021, men økte igjen fra 2022, og er i 2023 noe høyere enn i 2019. Henvendelser til Spør-oss-tjenesten som ble etablert i 2020, gikk ned i 2021 og 2022, men øker i 2023. Nedgangen i etterspørsel etter individbaserte tjenester gjelder alle fylker bortsett fra Trøndelag hvor antallet registrerte søknader for 2023 var høyere enn for 2019. Søknadsmengden har ellers gått i bølger og har variert i omfang fra år til år. Mot slutten av perioden viser imidlertid søknadsmengden en stigende tendens for rundt halvparten av fylkene. Viken, som det mest folkerike fylket, hadde høyest antall søknader totalt sett og samtidig den største reduksjonen. I motsatt ende av skalaen er Møre og Romsdal som kommer ut med lavest antall søknader for hvert av årene. Selv om antall søknader samlet sett har minket, har antall kommuner som etterspør tjenester, holdt seg stabilt på vel 330 av 356 kommuner fra 2021 til 2023.

Bortsett fra koronapandemien, er det fortsatt uklart hva som ligger bak nedgangen i søknader. Det er foreløpig lite som tyder på at kommuner og fylkeskommuner har styrket egen kompetanse i vesentlig grad eller at antall barn og elever med behov for tjenester, jevnt over er redusert mens omstillingen i Statped har pågått.

Erfaringer med ny organisasjonsmodell

Kapittel 5 viser erfaringer knyttet særlig til kompetanse, grensesnitt mellom divisjoner og avdelinger og ledelse ett og et halvt år etter at ny organisasjonsmodell ble satt i drift. Omorganiseringen, med landsdekkende tjeneste, har i prinsippet beredt grunnen for å øke faglig spesialisering. Det er imidlertid variasjoner mellom fagområder og divisjoner. Mens flere ansatte opplever å få mer spisset kompetanse, som en følge av å kunne konsentrere seg om et snevrere utvalg saker, erfarer andre at fagområdet snevres inn og fragmenteres på måter som kan svekke fagutviklingen generelt. Samtidig er det en utfordring at kompetansen ikke alltid er på rett sted som en følge av den nye divisjonsinndelingen. Å kalibrere Statpeds kompetanse med etterspørselen og hvor den fins, er en pågående prosess.

Et viktig premiss før omorganiseringen var at det ikke måtte bli «for tette skott» mellom de nye divisjonene og avdelingene. Her er det ulike synspunkter og erfaringer blant de ansatte. En utfordring med den nye organiseringen har vært overgangene mellom barnehage og skole, og mellom trinn innenfor skolesektoren. Tidligere kunne samme person i Statped følge elevene i disse overgangene i sine regioner, men nå sammenfaller overgangene mellom divisjoner i Statped med overgangen mellom barnehage og skoletrinn. Dette har vært forsøkt løst på litt ulike måter, men ser fortsatt ikke ut til å være endelig landet.

Før omstillingen var det ønsket om en mindre hierarkisk organisasjon hvor ansattes autonomi stod sterkt. Den faglige autonomien ser ut til å være bevart i Statped, og ansatte rapporterer stort sett om rom for å ta initiativ de anser som nødvendige. En direkte konsekvens av omorganiseringen, er det økte omfanget av fjernledelse og av kollegiale relasjoner som foregår over digitale flater. Som i forrige delrapport finner vi at personlig relasjon til nærmeste leder, og hvordan ledelse utøves, er viktigere enn geografisk nærhet mellom leder og ansatt. Det er også en tendens til at jo lengre en har vært fjernledet, jo mer positiv er en til denne formen for ledelse. En annen erfaring er at det er mer utfordrende å ivareta kollegiale relasjoner når man ikke sitter samme sted som andre i egen avdeling, noe som igjen fører med seg både en «faglig og en sosial ensomhet». Flere avdelinger har forsøkt å bøte på dette ved å gjenskape «den uformelle praten rundt kaffeautomaten» digitalt.

Operasjonalisering av nytt mandat

Operasjonaliseringen av nytt mandat for Statped er en av omstillingens sentrale prosesser. Som et etterspørselsdrevet system trenger organisasjonen en måte å håndtere etterspørselen på. Med omstillingen kommer det føringer om å redusere tjenesteproduksjonen, i alle fall i utgangspunktet. Operasjonaliseringen av nytt mandat handler dermed om, som en informant uttrykte det: «å bestemme hvor stor døren inn til Statped skal være.» Men hvor stor døren inn til Statped skal være er et spørsmål som involverer mange interessenter, fra ansatte til brukerorganisasjoner. Prosessen for å beslutte hvilke saker som er varige, omfattende og komplekse, og dermed innenfor mandatet, har pågått siden tidlig i omorganiseringen. Den kan dermed forstås som en kontinuerlig diskusjonsprosess,

hvor Statped er i dialog med seg selv og det omkringliggende feltet med mål om å finne den mest hensiktsmessige størrelsen på døren inn til organisasjonens tjenester.

En bekymring i denne prosessen har vært hvorvidt kommunene er i stand til å ta over oppgaver som kunne bli definert ut av Statpeds tilbud. Det har også vist seg vanskelig en gang for alle å definere hva som skal forstås som «varig, omfattende og komplekst». Defineringen av hvilke vansker som ligger innenfor og utenfor Statpeds nye mandat griper direkte inn i de ansattes oppfatning av hvem de er til for, og føler et profesjonsetisk ansvar for å hjelpe. Prosessen med å definere hva som er varig, omfattende og komplekst går sånn sett til kjernen i de grunnleggende verdier, forestillinger og vurderingsmåter Statped bygger på, og den har involvert både ansatte og brukerorganisasjoner. En fordel med dette er man har kunnet mobilisere bred kunnskap om hva som er hensiktsmessig og ikke når det kommer til reduksjon av Statpeds tilbud. En ulempe har imidlertid vært at en del ansatte opplever en viss tretthet av stadig å definere hvem som faller innenfor mandatet.

Brukerorganisasjoners erfaringer

Erfaringer med omstillingen i Statped varierer mellom brukerorganisasjonene. Flere har hittil ikke registrert at brukergrupper som de representerer, har fått et svekket tilbud, men de antar samtidig at det kan være for tidlig å se virkninger av omstillingen på lokalt nivå. Andre har derimot erfart betydelige kutt, for eksempel i tilbud om elevkurs, tilbud til voksne innenfor enkelte fagområder og tilbud i skjæringspunktet mellom helse og opplæring. Til tross for variasjon i erfaringer ble det uttrykt en felles bekymring for at nedskjæring av Statpeds tilbud vil ramme barn og elever fordi mange kommuner verken har kapasitet eller økonomi til å erstatte dette, og vil neppe kunne bygge opp tilstrekkelig egen kompetanse, selv om det pågår en omfattende satsning i Kompetanseløftet. Om det ikke tas hensyn til lokale forutsetninger og begrensninger, vil det, slik flere ser det, bli vanskelig å sikre lik tilgang til tjenester av lik kvalitet i hele landet. Det er heller ingen som ser mulighet for at det som beskrives som uvurderlige elevkurs, som har vært gjennomført nasjonalt, kan erstattes av noe tilbud på lokalt nivå.

Medvirkning og arbeidsmiljø

Ansattes erfaringer fra medvirkningsprosesser varierer fortsatt. Mens noen gjerne vil uttrykke sin mening om det som foregår under omstillingen, ønsker andre å avgrense sitt engasjement til forhold som angår det daglige arbeidet, eller «melder seg ut» fordi de erfarer en form for medvirkningstretthet. Likevel trer det i denne rapporten frem en type misnøye som flere har erfart i løpet av hele omstillingsprosessen som handler om at Statped «gjerner vil høre, men ikke lytte». Som eksempler på dette, nevnes manglende innflytelse på hvordan fysiske lokaler skal innredes ved noen av lokasjonene. Arbeidsplasser skal der gjøres om til åpne landskap med «free seating» til tross for at ansatte, og særlig fagrådgivere, har påpekt at dette er uegnet for mye av virksomheten som utføres i organisasjonen. Det ble beskrevet som særlig opprørende at en undersøkelse om kontorlokaler hadde blitt gjennomført etter at det var tatt beslutninger om hvordan lokalene skulle utformes.

Under omstillingen har arbeidsmiljøet vært påvirket av både en individuell og en kollektiv uro på grunn av den langvarige prosessen og usikkerhet forbundet med nedskalering av virksomheten, og hvilke virkninger dette kunne få for arbeidsoppgaver, fagmiljø, antall stillinger og antall lokasjoner. Atmosfæren som ble beskrevet høsten 2023, synes å være endret i positiv retning, av flere grunner: Det planlagte budsjettkutt for 2024 var blitt stoppet; ingen ansatte ser ut til å bli sagt opp; ingen nåværende lokasjoner skal legges ned; og økning i ansettelser reduserer arbeidsbelastningen. Likevel

beskrives vedvarende utfordringer for arbeidsmiljøet. Disse ble knyttet til mangel på faglig og sosial kontakt mellom kollegaer på grunn av omfattende bruk av hjemmekontor, fagmiljøer som er splittet i flere avdelinger, og omgang via digitale flater som vurderes som lite egnet til å skape et godt arbeidsmiljø.

Avslutning med noen anbefalinger

Under omstillingen har Statped kuttet 115 millioner kroner av et planlagt budsjettkutt på 155 millioner fordi nedtrekket på 40 millioner kroner for 2024 ble stoppet. Inkludert i utgiftskuttet ligger kostnader til personell som er minket ved at staben er redusert med til sammen 160 personer. Rundt 300 ansatte har selv sagt opp sin stilling eller gått av med pensjon. Statpeds ledelse har dermed vært «spart» for å gjennomføre en aktiv nedbemanning i form av oppsigelser, noe som ofte erfares som det mest krevende for ledere i en omstillingsprosess. Budsjettkuttet som ble stoppet, og en viss trygghet for at ingen vil bli sagt opp, synes å ha dempet noe av den individuelle og kollektive uroen som har kommet frem i tidligere rapporter. Det ser også ut til å bidra til ro i organisasjonen at ingen lokasjoner avvikes, og at det foregår ny rekruttering innenfor flere felt. Likevel er det mange som slutter, og dette skaper både bekymring og frustrasjon blant ansatte fordi det samtidig tapes betydelig kompetanse. Et ytterligere frustrasjonsmoment handler om at det fortsatt er uavklart hva som skal inngå i den faglige virksomheten, og at det dermed følger en viss usikkerhet med tanke på om brukere som har behov for spesialpedagogisk bistand får den hjelpen de har behov for.

Med utgangspunkt i momenter som er nevnt over, vil vi anbefale Statped å:

- vurdere tiltak for å styrke og beholde etablerte fagmiljøer
- vurdere dagens dimensjonering og den geografiske fordelingen av kompetanse opp mot arbeidsbelastning for ansatte
- vurdere tiltak som kan hindre at organisatoriske skillelinjer svekker fagutvikling og tjenester til sluttbrukere
- vurdere om fleksibiliteten er stor nok til at ansatte og mellomledere kan opptre pragmatisk når det gjelder organisatoriske skillelinjer, og vurdere metoder for å høste erfaringer slik at grensesnittene mellom avdelinger og divisjoner kontinuerlig forbedres med tanke på samarbeid på tvers

For Kunnskapsdepartementet kan det være hensiktsmessig å:

- vurdere Statpeds mandat opp mot den praktiske virkeligheten og mot utfordringer med å avgrense hva som faller innenfor «varige og omfattende behov» og «særlig komplekse saker»
- vurdere en mer omfattende kartlegging av hva som ligger til grunn for nedgangen i antall søknader til Statped
- vurdere måter å kartlegge om barn og elever får god og rask hjelp når de trenger det, uavhengig av hvilken instans som gir tilbudet

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR RAPPORTEN

Denne rapporten er tredje delrapport i følgeevalueringen av den pågående omstillingen i Statped. Omstillingen er forankret i *Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* hvor følgende endringer ble varslet for Statped:

- Virksomheten i Statped skal ikke lenger ha regionskontorer med eget geografisk nedslagsfelt. Den skal organiseres som en landsdekkende tjeneste der hele landet får tilgang til Statpeds kompetanse uavhengig av hvor kompetansen er geografisk plassert. Statped skal fortsatt ha lokasjoner på flere steder.
- Forskningsvirksomheten skal avvikles. Kunnskapsdepartementet skal opprette et nytt senter for forskning på spesialpedagogikk og inkludering. Utdanningsdirektoratet skal styrke sitt utviklingsarbeid innenfor spesialpedagogikk og inkludering.
- Statped skal avgrense og utvikle sine tjenester i tråd med nytt mandat.
- Utdanningsdirektoratet skal ha hovedansvaret for utviklingsoppgaver innenfor det spesialpedagogiske området, også når det gjelder digitalisering og bruk av IKT i det pedagogiske arbeidet.
- Ansvarsfordelingen mellom Statped og helsesektoren skal avklares og samarbeidet skal bedres. Det er satt ned en arbeidsgruppe på tvers av sektorene som skal foreslå endringer.
- Styringen av Statped flyttes fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet (dette trådte i kraft 1. januar 2020)
- Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) vil fortsette å være en del av Statped, men skal få et særskilt mandat som skal utarbeides i løpet av omstillingsperioden.

1.2 PÅGÅENDE OMSTILLING I STATPED

Omstillingen forløper over en femårsperiode fra 2020 til og med 2024. I overgangsperioden er det forventet at Statped opprettholder sine tjenester og utvikler tjenestetilbudet rettet mot barn og elever med varige, omfattende eller særlig komplekse behov for tilrettelegging. Tjenesteutviklingen i organisasjonen skal skje i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner. Samtidig skal Statped i overgangsperioden bidra til kompetansebyggingen i kommuner og fylkeskommuner innenfor områder som kommuner og fylkeskommuner skal håndtere selv, i takt med nedskaleringen av Statped.

Det nye mandatet for tjenesten ble lagt frem i februar 2021. Fra da av tok ledelsen i Statped over den praktiske gjennomføringen og konkretiseringen av det nye mandatet. Ifølge presiseringer fra Kunnskapsdepartementet (2020a) viser begrepet «mandat» i denne sammenhengen til hvilke rammer som skal gjelde for Statped, og til hvilke roller, oppgaver og ansvar som organisasjonen skal ha. Forsøk på konkretisering av mandatet pågår fortsatt.

Som del av omstillingen, skulle det etter planen kuttes 155 millioner kroner fra Statped's budsjett. I perioden 2021-2023 ble organisasjonens disponible midler redusert med til sammen 115 millioner kroner,¹ mens et planlagt nedtrekk på 40 millioner kroner for 2024 ble stoppet.

1.3 ORGANISATORISKE ENDRINGER OG OMSTILLINGSPROSESSER

Omstilling av statlig virksomhet kan innebære ulike typer organisatoriske endringer, inkludert geografiske flyttinger, effektivisering i form av nedbemanning og/eller virksomhetsoverdragelse (DFØ 2020, Difi 2016, KMD 2018, Meld. St. 1 (2019-2020)). Det vil si at omstillinger berører organisasjonsstruktur så vel som bemanning og kompetanse. For å lykkes i en omstillingsprosess stilles det særskilte krav til endringsledelse, da spesielt sett i sammenheng med motstand mot endring som ofte oppstår i forbindelse med slike prosesser (Jacobsen og Thorsvik, 2016). Motstand kommer ofte fra organisasjonens interessenter som kan være myndigheter, politikere, departementer, ansatte, media og befolkningen generelt og brukere spesielt. Hvordan ledere på forskjellige nivåer klarer å identifisere motstand mot endring og gjør endringsarbeid ut fra dette, har betydning for ledelse av endringene (Kaufmann og Kaufmann, 2009:281). Mellomledere har derfor en særlig viktig funksjon i omstillingsprosesser og bør inkluderes både før, under og etter at beslutninger tas. Mellomledere spiller dessuten en betydelig rolle når det gjelder å skape forståelse for endring, og har en viktig posisjon i kommunikasjonen mellom forskjellige deler og nivåer i organisasjonen (Pettersen mfl. 2012).

Omstillinger i organisasjoner kan klassifiseres på flere måter. Et vanlig skille går mellom inkrementelle og radikale organisasjonsendringer (Dahlin og Behrens, 2005, Norman og Verganti, 2014). Radikale organisasjonsendringer er komplekse og omfatter strategisk og politisk ledelse så vel som innovasjonsledelse. En politisk styrt omstillingsprosess i Statped innebærer en radikal endring for organisasjonen. I denne omstillingen inngår blant annet omfattende endring av organisasjonsstruktur, avvikling av forskningsvirksomhet, avgrensning og utvikling av tjenester i tråd med nytt mandat, og avklaring av ansvarsfordeling og bedre samarbeid mellom Statped og helsesektoren. Videre flyttes styring av organisasjonen fra Utdanningsdirektoratet (Udir) til Kunnskapsdepartementet (KD), og det skal utarbeides et særskilt mandat for SEAD. Busch og medforfattere (2007) identifiserer fire faser i en radikal organisasjonsendring: (1) Eksponering- og erkjennelsesfasen, (2) klargjøringsfasen, (3) ledelse av selve omdannelsen, og (4) stabiliseringsfasen. Ser man Statped's omstillingsprosess i lys av Buschs fire faser, er eksponeringsfasen gjennomført med bakgrunn i føringer gitt i Meld. St. 6 (2019–2020), mens klargjøringsfasen handler om utarbeidelse av mandat og konkretisering av endringene i Statped. Ledelse av omdannelsen gjelder endringer som skal foregå over en femårsperiode. Mens stabiliseringsfasen sikrer at implementeringen stabiliseres, det vil si at omstillingen når målene for nytt mandat, kan tidspunkt for stabiliseringen variere i forskjellige deler av organisasjonen. Følgeevalueringen tar først og fremst for seg de tre siste fasene, i hovedsak klargjøringsfasen og ledelsesfasen, og identifisering av måloppnåelse vurdert opp mot nytt mandat.

Andre forhold som har betydning i omstillingsfaser, dreier seg om ressurser og egenskaper ved virksomheten og ved brukere av virksomheten (Greenhalgh et al., 2004). Samarbeidsforhold har også betydning inkludert hvordan mulige barrierer for vellykket samarbeid, håndteres (se f.eks. Andrews og Wærness, 2011).

¹ Kilde: Kunnskapsdepartementet.

1.4 ASPEKTER SOM UTFORSKES I STUDIEN

Johnson og medforfattere (2017) viser at Statped er godt rustet for å lykkes med strukturelle og organisatoriske endringer. Forfatterne pekte samtidig på at ansattes medbestemmelse og medvirkning ikke var godt nok ivarettatt. Det samme gjorde Deloitte og Proba samfunnsanalyse (2017). God og hensiktsmessig kommunikasjon om omstillingen, om det nye mandatet og om de prosessene dette innebærer, er også viktig å ta hensyn til. Dette er aspekter som belyses i følgeevalueringen generelt. Den første delrapporten fra studien tok opp disse aspektene, vel og merke i en tidlig fase av omstillingen (Andrews og Hustad, 2022a). Tidligere studier har vist nytten av å fastsette «indikatorer» som vurderes underveis. Med dette menes at det settes opp målsetninger og at måloppnåelse vurderes fortløpende. På bakgrunn av «Plattform for ledelse i staten» (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2008) retter vi i studien oppmerksomheten mot sammenheng mellom grunnfunksjoner og fire fokuseringsområder i lederskap. Modifiseringen i tabellen er basert på mål for omstillingen av Statped og funn fra tidligere følgeevalueringer av omstilling i offentlig sektor.

Tabell 1 Temaer og fokuseringsområder i følgeevalueringen

Temaer	Fokuseringsområder			
	Mål, resultater og brukerretting	Samarbeid og samordning	Kompetanse, læring og utvikling	Medbestemmelse og medvirkning
Strategi	Hvilken strategi legges til grunn for å implementere nytt mandat for Statped?	Hvordan inkluderes samarbeidspartnere* i omstillingsarbeidet?	Hvordan blir nytt mandat forstått og operasjonalisert?	Hvordan blir medbestemmelse ivarettatt?
Gjennomføring	Hvordan utvikles tjenestetilbudet i tråd med nytt mandat? Hvordan støtter ny organisering opp under tjenestetilbudet? Hvordan påvirker omstillingen tjenesteleveransen i omstillingsperioden?	Hvilke prosesser er iverksatt for å sikre inkludering av samarbeidspartnere? Hvordan forstår samarbeidspartnere Statpeds nye mandat, og hvordan forholder de seg til dette?	Hvordan sammenfaller det faglige og administrative arbeidet i Statped med nytt mandat?	Hvordan legger ledelsen til rette for medbestemmelse og medvirkning i omstillingen?
Relasjonsbygging	Hvordan fordeles oppgaver knyttet til omstillingsfasen? Hvordan sammenfaller ansvarsfordelingen i henhold til nytt mandat?	Hvordan fungerer strategi for inkludering av samarbeidspartnere? Hvem er viktig i nåværende fase? Hvilke utfordringer identifiseres, og hva er mulige løsninger på disse?	Hvilken kompetanse blir viktig å utvikle i Statped i tråd med nytt mandat for virksomheten?	Hvordan arbeider ledelsen for å ivareta de ansatte i omstillingen? Hvilke situasjoner er spesielt utfordrende og hvordan løses de? Hvordan opplever de ansatte at ledelsen legger til rette for medbestemmelse og medvirkning i omstillingsprosessene?
Kommunikasjon og informasjon	Hvordan skal omstillingen kommuniseres internt og eksternt? Hvordan fungerer kommunikasjonsmetoder intern og eksternt?	Hvilken informasjon får samarbeidspartnere? Hvilken informasjon etterspør de?	Hvordan blir nytt mandat kommunisert til samarbeidspartnere og sluttbrukere? Hvordan forstår samarbeidspartnere og sluttbrukere Statpeds nye mandat?	Hvordan fungerer den interne kommunikasjonen med de ansatte?

*Utdanningsdirektoratet, kommuner og fylkeskommuner, utdannings- og forskningsinstitusjoner og Statpeds sluttbrukere.

1.5 TIDLIGERE DELRAPPORTER

Den første delrapporten fra studien (Andrews og Hustad, 2022a) var basert på kvalitative og kvantitative data som var samlet inn rundt et halvt år etter at det nye mandatet ble lagt frem, og ledelsen for Statped tok over arbeidet med omstillingen. I tillegg til medvirkning i og styring av omstillingen, ble oppmerksomheten rettet mot omstillingens konsekvenser for ansattes arbeidssituasjon og arbeidsmiljø. Studien viste at ansatte ikke bare følte uro og usikkerhet med tanke på arbeidssituasjonen fremover, men at de også følte seg sliten som følge av omstillingsarbeidet. En av flere grunner til uroen blant de ansatte, og først og fremst fagrådgivere, var at det fortsatt var for utydelig hvilke oppgaver de i fremtiden skal ta seg av, hvilke brukergrupper de skal tilby tjenester, hvilken kompetanse organisasjonen trenger og hvilken plass Statpeds ansatte skal ha i «laget rundt barnet». Basert på resultater som kom frem i rapporten, anbefalte vi departementet å vurdere følgende for å redusere belastningen, både på ansatte og på ledelse i Statped:

- Hva kan gjøres for å ta bedre vare på de ansatte?
- Hva kan gjøres for å redusere usikkerhet i arbeidssituasjonen for de ansatte?
- Hvilken type kompetanse vil det være bruk/ikke bruk for?
- Hvordan kan nødvendig kompetanse sikres/beholdes?
- Hva kan gjøres for å hindre svekkelse i arbeidsmiljøet?
- Er samarbeidet mellom ledelse, fagforeninger og verneombud godt nok?
- Fungerer det nye mandatet som et tilstrekkelig godt «styringsverktøy» med tanke på nedskalering?
- Er styringssignaler for virksomheten tilstrekkelig tydelig og tilstrekkelig langsiktig?
- Er styringsdialogen og ansvarsforholdet mellom Kunnskapsdepartementet og Statped rundt omstillingen, godt nok avklart?

I delrapport 2 (Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023), tok vi opp tråden fra første delrapport (Andrews og Hustad, 2022a) og utforsket videre problemstillinger som ble berørt der, med en nærmere utdyping av temaene. Vi la i tillegg vekt på å få frem erfaringer med den nye organisasjonsmodellen som ble satt i verk fra 1. mai 2022. Fra da av ble Statped en landsdekkende tjeneste. Den nye organisasjonsmodellen består av syv divisjoner, hvor en av divisjonene har et pådriveransvar i arbeidet med å utvikle Statpeds nye direktoratsfunksjon. I den nye modellen ble fagrådgivning innenfor de fleste vanskeområdene delt inn i tre divisjoner etter brukeres alder. Rapporten viser betydelige utfordringer både med landsdekkende tjeneste, med økning i reisevirksomhet, og aldersinndeling av fagrådgivning som ble vurdert som uheldig både for fagmiljø og for fagutvikling. Dimensjonering av virksomheten og høy turnover blant ansatte ble også erfart som utfordrende. Andre forhold som kom frem som uavklart, var prosessen med å definere hva Statped kan tilby av tjenester fremover, hva som faller inn under betegnelser som «varige og omfattende behov» og «særlig komplekse saker», antall kontorsteder og alternative lokaliseringer av virksomheten. Rapporten ga grunnlag for å anbefale ledelsen i Statped om å gjøre følgende:

- vurdere dagens dimensjonering og den geografiske fordelingen av kompetanse opp mot arbeidsbelastning for ansatte
- veie utgifter til kontorsteder og reisevirksomhet opp mot reisebelastning for ansatte og mulig svekkelse av det faglige tjenestetilbudet

- vurdere konsekvenser av påpekt tap av spisskompetanse, og eventuelle tiltak som kan bidra til å beholde denne
- vurdere tiltak som kan hindre at organisatoriske skillelinjer svekker fagutvikling og tjenester til sluttbrukere
- vurdere tiltak som kan redusere usikkerhet og uro i arbeidssituasjonen og svekkelser av arbeidsmiljøet

Et mer avgrenset mandat for Statped skulle etter planen frigjøre midler slik at kommuner og fylkeskommuner gjennom Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis kunne bygge opp kompetanse tettere på barn og elever, og med det kunne tilby rask og god hjelp til dem som trenger det. Datamaterialet både fra denne delstudien av omstillingen i Statped og fra evalueringen av Kompetanseløftet (Wendelborg mfl., 2022, 2023) tyder imidlertid på at det kan være et langt skritt igjen å gå før kompetansen lokalt har nådd et ønsket nivå. Reduksjonen i søknader, som kommer frem i delrapport 2, kan ikke uten videre tolkes som at behovet for bistand fra Statped er tilsvarende redusert. Et spørsmål som kan stilles, er om det i omstillingen i Statped tas tilstrekkelig hensyn til at oppbyggingen av nødvendig kompetanse lokalt og regionalt kan ta mye lenger tid enn det som ble forutsatt da omstillingsprosessen ble planlagt. Basert på erfaringer og utviklingstrekk som kommer frem i rapporten, anbefalte vi Kunnskapsdepartementet å:

- vurdere nedskaleringstakten i Statped
- (re)vurdere det planlagte budsjettkutt for Statped i 2023, og om det er risiko for at budsjettkuttet kan svekke tjenestetilbudet til sluttbrukere.

1.6 PROBLEMSTILLINGER

Kunnskapsdepartementet definerte et sett med deskriptive problemstillinger som skal belyses for å bringe frem kunnskap om endringene i Statped i omstillingsperioden. Departementet ønsker blant annet å få innsikt i om tiltakene og aktivitetene som er satt i gang, er hensiktsmessige for å nå målene for endringene, om arbeidet er hensiktsmessig organisert, og om hvordan forhold som arbeidsmiljø og medvirkning blir ivaretatt. Følgeevalueringen skal også gi svar på hvordan det nye mandatet for Statped blir operasjonalisert, og om hvordan samarbeidspartnere, kommuner og fylkeskommuner, og sluttbrukere forstår og mottar det nye mandatet.

I denne rapporten følger vi i hovedsak opp temaer som ble belyst i Delrapport 2 (Andrews, Bragtvedt og Hustad 2023), og funn som kom frem i den. Her ser vi nærmere på hvordan arbeidssituasjonen erfares ett og et halvt år etter at ny organisasjonsmodell ble innført og etter at all fagrådgivning ble landsdekkende. Arbeidet med å operasjonalisere nytt mandat, og erfaringer med dette, følges også opp. I tillegg til dette, og som et nytt aspekt i studien, retter vi oppmerksomheten mot representanter for brukerorganisasjoner og deres erfaringer med omstillingen hittil. Mer spesifikke problemstillinger som er belyst i denne rapporten, er følgende:

- Hvordan ser bemanningssituasjonen ut, og hvilke endringer har skjedd over tid?
- Hvordan utvikles tilbud og etterspørsel av tjenester seg? Eventuelt, hvilke endringer har skjedd over tid?
- Hvordan blir nytt mandat operasjonalisert i Statped, og hvordan erfares arbeidet med dette?

- Hvordan erfares medbestemmelse og medvirkning i omstillingsprosessen?
- Hvordan erfares arbeidsmiljøet under omstillingen?
- Hvordan har nytt mandat for Statped blitt kommunisert til, og forstått av brukerorganisasjoner?

1.7 OPPBYGNING AV RAPPORTEN

Rapporten er bygd opp tematisk etter problemstillingene som er spesifisert over. De forskjellige kapitlene er imidlertid basert på analyser av forskjellige typer datamateriale. Det metodiske designet og datagrunnlaget er presentert nærmere i kapittel 2. I det påfølgende kapitlet (kapittel 3) er oppmerksomheten rettet mot Kunnskapsdepartementets føringer for omstillingsarbeidet i Statped, og det Statped selv skisserer som strategier for virksomheten fremover. Kapittel 4 bygger på et tilsvarende kapittel i delrapport 2 (Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023). Her følger vi opp hvordan dimensjonering av virksomheten og søknader om tjenester har utviklet seg i tiden fra omstillingen startet i 2020 og frem til årsskiftet 2023/2024. Kapittel 5 belyser ulike sider ved de ansattes arbeidssituasjon, erfaringer med den nye organisasjonsmodellen og hvordan omstillingen har virket inn på deres praktiske arbeid. Operasjonalisering av det nye mandatet for virksomheten og prosessen rundt dette, er hovedtema i kapittel 6, mens medvirkning og arbeidsmiljø belyses i kapitlene 7 og 8, henholdsvis. Analysene i de fire kapitlene fra 5 til 8 er basert på data fra intervjuer med ansatte, tillitsvalgte og direktørgruppen. Kapittel 9 er viet til brukerorganisasjonenes erfaringer med omstillingen i Statped, og deres vurderinger av mulige konsekvenser for brukergrupper som de representerer. I sluttkapitlet diskuterer vi sentrale utviklingstrekk ved omstillingen basert på erfaringer som de forskjellige informantgruppene har gjort seg i løpet av ett og et halvt år etter at den nye organisasjonsmodellen trådte i kraft og virksomheten ble landsdekkende. Der løfter vi også frem noen punkter som gjelder omstillingen og dimensjonering av virksomheten, som vi mener at departementet bør vurdere nærmere.

2 DATAMATERIALE OG METODE

2.1 INNLEDNING

Følgerevalueringen, som helhet, skal bidra til innsikt i hvordan omstillingen samsvarer med intensjonen, om det finnes felles forståelse av hva som skal oppnås, og om hvordan omstillingen mottas internt i organisasjonen så vel som i kommuner og fylkeskommuner, blant samarbeidspartnere og av brukerorganisasjoner og sluttbrukere. Andre temaer som skal belyses, er blant annet arbeidsmiljø og medvirkning, hvordan Statped bidrar med kompetanse inn i Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis, og om hvordan tjenestetilbudet i Statped utvikles i tråd med nytt mandat. Studien er organisert i fem deler og er basert både på kvantitative og kvalitative forskningsmetoder. En av delstudiene er en kvalitativ casestudie som gjennomføres ved fire Statpedlokasjoner, og inkluderer en gruppe ansatte ved hver av disse som følges over tid. Et slikt design gir rom for å granske aspekter innenfor et forskningsfelt på en utdypende måte (Flyvebjerg, 2011; Yin, 2009), og er dermed godt egnet til å gi innsikt i det kompleksitetsbildet som trer frem i forbindelse med den organisatoriske omstillingen som pågår i Statped. Grundige casestudier kan også gi grunnlag for substansiell generalisering av funn gjennom å diskutere det som kommer frem i studien, opp mot annen relevant forskning og teori (Patton, 1990).

Datamaterialet som er analysert for denne rapporten, er i hovedsak hentet fra denne delstudien, men er supplert med tallmateriale som gjelder hele virksomheten, med data fra andre intervjuer og fra utvalgte dokumenter. Datamateriale stammer i tillegg fra observasjon og uformelle samtaler. Nærmere beskrivelser av metodisk tilnærming og datasett finnes nedenfor.

2.2 ANALYSE AV DOKUMENTER

Dokumenter som er analysert for denne rapporten, er av litt ulik karakter og av ulikt omfang. Sentrale kilder har vært dokumenter og møtereferater fra styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og Statped. I kapittel 3 har vi sett spesielt på tildelingsbrev og referater fra etatsstyringsmøter. Statpeds årsrapporter fra omstillingsårene og den nye strategien har også vært analysert. Enkeltdokumenter som inngår i datamaterialet, er blant annet presentasjon fra møte i nasjonalt brukerråd og veileder for tjenesteforløp. I analyser av dokumentene har vi lagt særlig vekt på temaer som har vært beskrevet av ansatte i casestudiene, og problemstillinger med betydning for ansattes tjenesteutøvelse og arbeidssituasjon. En bakenforliggende problemstilling i lesingen av de ulike dokumentene har vært hvordan temaer som tas opp, berører Statpeds tjenesteproduksjon.

2.3 KVALITATIVE INTERVJU

De kvalitative intervjuene som inngår i datamaterialet som denne rapporten er basert på, er gjennomført blant følgende: i) en gruppe på 32 ansatte som deltar i casestudien fra fire Statpedlokasjoner, og som følges opp med intervjuer to ganger per år, ii) hovedtillitsvalgte, iii) direktegruppen, og iv) representanter for brukerorganisasjoner.

Utvalget av ansatte som deltar i casestudien, er bredt sammensatt. De er rekruttert internt ved fire lokasjoner som varierer i størrelse på staben og i geografisk beliggenhet. Ansatte i utvalget er plassert i alle divisjonene i den nye organisasjonsmodellen, og i flere avdelinger i noen av divisjonene. De representerer tjenester som bidrar med alt fra fagrådgivning, undervisning og læremiddelproduksjon til IKT, interne tjenester, administrasjon og fagstrategi. Deltakernes alder variere fra tidlig i trettiårene til midt i sekstiårene, og de dekker et spenn i ansettelsestid i Statped fra ett år til godt og vel tretti år. De ansatte i caseutvalget har blitt intervjuet to ganger i 2023. Det første intervjuet var med hver av dem enkeltvis, mens det andre ble gjennomført i gruppe ved de fire lokasjonene som inngår i studien. Gjennom casestudien får vi frem ansattes praksis, erfaringer og generelle vurderinger over tid. Med dette får vi et godt innblikk i hvordan omstillingen manifesterer seg, og av hvilke endringer som skjer i tjenestetilbudet, i ansattes arbeidssituasjon og i hvordan endringer håndteres. Seks av deltakerne i utvalget sluttet i Statped i 2023. Fire gikk av med pensjon, en fikk ny stilling innenfor Universitet- og høyskolesektoren, mens en hadde vært langtidssykemeldt. Disse ble erstattet med nye deltakere rekruttert fra de samme lokasjonene. I tillegg ble en ny deltaker rekruttert våren 2023 som erstatning for en som flyttet til en annen lokasjon høsten 2022. Det utdypende datamaterialet som vi har fra oppfølging over tid av en gruppe på til sammen vel 40 ansatte, bidrar til betydelig innsikt i de prosessene som studeres.

Det første intervjuet med ansatte i 2023, ble foretatt per telefon eller Teams, de fleste i mai og juni, mens det andre intervjuet i hovedsak ble gjennomført i grupper i november. Enkeltintervjuer ble gjennomført med nyrekrutterte medlemmer i caseutvalget og med enkelte som var forhindret fra å delta i gruppeintervju. Gjennomføringen av intervjuene har vært inspirert av Spradley's (1979) etnografiske tilnærming, hvor det legges vekt på en tematisk organisering som har åpning for at detaljerte erfaringer og eksempler kan utbroderes. Blant temaene som ble tatt opp, var ny organisasjonsmodell og hvordan den virker inn på eget arbeid, og generelle erfaringer fra omstillingen, inkludert konsekvenser for arbeidsmiljø og medvirkning.

De hovedtillitsvalgte ble intervjuet i gruppe. Det samme ble Statpeds direktørgruppe. I disse intervjuene ble oppmerksomheten rettet mot forskjellige aspekter ved omstillingen i forskjellige faser og på forskjellige nivå. Det ble på forhånd utarbeidet intervjuguider for hver av informantgruppene. Direktørgruppen fikk denne tilsendt i forkant av intervjuet. Temaene var basert på forhold som hadde kommet frem i tidligere rapporter fra følgeevalueringen, og på foreløpige analyser av intervjuer med ansatte og av sentrale dokumenter. Vi ønsket å få innblikk i et bredt spekter av erfaringer, og i tillegg avdekke mulige utfordringer og eventuelle konfliktlinjer internt og på tvers av grupper og nivåer. Et av siktemålene var å få frem om omorganiseringen så langt ser ut til å samsvare med intensjonen med omstillingen.

En gruppe på seks brukerorganisasjoner ble valgt ut blant medlemmer i nasjonalt brukerråd. I valg av organisasjoner la vi vekt på å få med en viss bredde i vanskeområder og i type organisasjon og størrelse på organisasjonen. Alle som ble invitert, takket ja. På grunn av utfordringer med å finne tidspunkt for intervju før årsskiftet 2023/2024 foreslo en organisasjon at de kunne levere skriftlig svar på spørsmål om egne erfaringer med omstillingen. Representanter for de andre organisasjonene ble intervjuet, enten enkeltvis eller i gruppe med fra fire til seks representanter. Spørsmål i disse intervjuene dreide seg om temaer som: samarbeid og kontakt med Statped; tilbud før og under omstillingen til brukergruppen som organisasjonen representerer; og konsekvenser av omstillingen for

brukergruppen, inkludert konsekvenser av Statpeds nye mandat. I intervjuene deltok enkelte organisasjoner med representanter som i tillegg til generelle erfaringer, formidlet egne erfaringer enten som foresatt til sluttbruker, eller som sluttbruker selv.

Intervjuene varte fra rundt 60 minutter med enkeltinformanter til mellom en og to timer for gruppene. Lydopptak ble brukt i enkelte intervjuer, mens i andre ble det tatt grundige notater som ble skrevet ut i etterkant. Gruppeintervjuer med casedeltakere ble gjennomført i fysiske møter, mens de øvrige var digitale. Datamaterialet fra intervjuene med ansatte, inkludert direktørgruppen, er analysert både separat for hver informantgruppe og på tvers av informantgruppe, og deretter fremstilt tematisk.

2.4 UFORMELLE SAMTALER OG OBSERVASJON

I tillegg til datamaterialet som vi har beskrevet over, inngår verdifull informasjon fra et møte mellom Statped og nasjonalt brukerråd fra september i 2023. Der deltok en forsker som observatør digitalt via Teams. Andre møtedeltakere var også til stede digitalt, men de fleste deltakerne møtte fysisk i Statpeds lokaler i Oslo. Møtet varte i fire timer, med forberedte presentasjoner og påfølgende diskusjoner. Grundige notater ble nedtegnet. Også informasjon fra uformelle samtaler inngår i vårt datagrunnlag. Her er det i hovedsak snakk om ting som kommer frem i samtaler med ansatte og ledere i Statped og i departementet i forbindelse med presentasjon av resultater fra studien, og samtaler per telefon i forbindelse med avtaler om intervju med blant andre representanter for brukerorganisasjoner. Dette datamaterialet bidrar til å fylle ut og nyansere det bildet som avtegner seg etter analyser av data fra dokumenter, intervju og statistikk.

3 OMSTILLINGEN SETT FRA ET STYRINGSPERSPEKTIV

Den overordnede styringen av Statped foregår gjennom styringsdialogen med Kunnskapsdepartementet (KD). Begrepet styringsdialog rommer dokumenter, rapporter og møter mellom partene som brukes i styringen. Et sentralt element i denne dialogen er tildelingsbrevene fra departementet. Disse legger føringer for Statped for det kommende året. Et annet viktig møtepunkt i styringsdialogen er etatsstyringsmøtene. Vi vil i dette kapitlet løfte fram noen overordnede temaer fra denne styringsdialogen og sette dem inn i kontekst. Hovedformålet med dette kapitlet er således å introdusere noen overordnede problemstillinger fra dialogen mellom KD og Statped, og på den måten skjerpe leserens blikk for de etterfølgende kapitlene.

3.1 KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS STYRINGSSIGNALER

I tildelingsbrevet for 2024 skisserer KD hovedmål for kunnskapssektoren generelt og Statped spesielt. Kapittel 4 i tildelingsbrevet handler om Statped, og det slås her fast at ferdigstillingen av omstillingsprosessen er en sentral prioritering. I tillegg skal Statped fortsette sitt arbeid for å støtte skole- og barnehageeiere i å gi barn, unge og voksne med *varige, omfattende og komplekse behov* tilrettelagt opplæringstilbud i et inkluderende fellesskap. Å operasjonalisere varig, omfattende og kompleks er et sentralt element i omstillingen, og vi vil komme nærmere inn på dette i kapittel 6.

Tildelingsbrevet oppgir tre hovedmål for Statped i 2024, rettet mot områdene kompetanseutvikling, tegnspråkopplæring og læremiddelproduksjon:

Hovedmål 1: «Kommuner og fylkeskommuner får tjenester og støtte til kompetanseutvikling som fremmer læring, utvikling og deltakelse i et inkluderende fellesskap til barn og elever med varige og komplekse spesialpedagogiske behov.» Dette hovedmålet er operasjonalisert i styringsparametere som spesifiserer hva KD skal rette oppmerksomheten mot i styringen av Statped:

- *Oppbygging av kompetanse i kommuner/fylkeskommuner innen Statpeds målgrupper*
- *Konkretisering og formidling av tjenestetilbudet til Statped*
- *Fordeling av tjenester i landet, etter alder og fagområder*
- *Bidrag til utdanningene på fagområdene*
- *Bidrag til inkluderende fellesskap i barnehagen*
- *Bidrag til mer inkluderende opplæring*
- *Statpeds bidrag til forbedret læringsutbytte hos elever, lærekandidater og lærlinger innen sin målgruppe*
- *Innsats for samordnede tjenester på tvers av sektorer, herunder også lærebedrifter når det er relevant*
- *Søknadsinngang til Statped og tid saksbehandling*

Hovedmål 2: «Barn og elever med rett til opplæring i og på tegnspråk er inkludert både i et norsk/samisk og et norsk tegnspråklig fellesskap».

Styringsparametere:

- Samarbeid hjemkommune og Statped som alternativ opplæringsarena
- Antall elever som mottar opplæring i og på tegnspråk

Hovedmål 3: «Kommuner og fylkeskommuner har tilrettelagte læremidler og pedagogisk materiell som fremmer læring, utvikling og deltakelse for tegnspråklige, blinde og sterkt svaksynte barn og elever i et inkluderende fellesskap.»

Styringsparametere:

- Videreutvikling av læremiddelproduksjonen
- Leveranse av bestilte læremidler og pedagogisk materiell til avtalt tid
- Det samlede tilbudet rettet mot elevene og kommunene knyttet til utvikling, tilrettelegging, produksjon, valg og bruk læremidler i kommunene

I tillegg nevner tildelingsbrevet mål for Diamanten skole som skal fortsette med et tilrettelagt opplæringstilbud hvor elever «gis mulighet til å være aktive deltakere i egen læring og utvikling.»

Hovedmålene og styringsparameterne er nesten identiske med det som ble gitt i tildelingsbrevet for 2023. I tildelingsbrevet finnes også mer konkrete oppdrag og føringer. Vi vil ikke gjengi alle disse her, men finner det verdt å nevne følgende områder:

- Elevkurs på sanseapområdet: KD ber om å bli involvert i Statpeds videre vurdering av elevkurs før det tas beslutninger om å avvikle eller nedskalere disse. Dette kan forstås i lys av en tidligere dialog mellom Statped og brukerorganisasjoner om videreføring eller utfasing av elevkurs.
- Videreutvikle Statpeds lokaliseringer: KD har i samarbeid med Kommunal- og distriktsdepartementet vurdert Statpeds utredning om lokalisering, og har besluttet at Statped fortsatt skal være lokalisert i følgende kommuner: Alta, Kautokeino, Tromsø, Bodø, Trondheim, Bergen, Gloppen, Stavanger, Kristiansand, Holmestrand, Gjøvik og Oslo. Med unntak av kontoret på Drag i Hamarøy (som regnes inn under kontoret i Bodø), og en ansatt i Tromsø, er denne listen over kommuner sammenfallende med de kommunene Statped er lokalisert i dag. Det betyr at endringer i hvor Statped har kontorer i så fall må skje innenfor den nevnte kommune. Tildelingsbrevet pålegger også Statped å arbeide langsiktig med å utvikle robuste fagmiljøer «særlig på stedene som i dag har få ansatte og lav sentralitet». Det åpnes også opp for at denne utviklingen, fordelingen av ansatte og kompetanse mellom kontorer i Oslo og mindre steder, blir et tema utover selve omstillingsperioden.

Tildelingsbrevet for 2024 gir et nyttig innblikk i føringer for Statped fra KD, og flere av temaene nevnt her vil vi belyse i andre kapitler med utgangspunkt i intervjuer med blant andre ansatte. For å ha et bredere bakteppe for kommende kapitler vil det være nyttig med en oversikt over den delen av styringsdialogen som går utover tildelingsbrevet for 2024.

3.2 DEN BREDERE STYRINGSDIALOGEN

Oppdragene og føringene fra tildelingsbrevet fra KD for 2024 gir et innblikk i saker som står høyt på dagsordenen i slutten av 2023. Går vi til tidligere tildelingsbrev ser vi at brevet for 2023 var nærmest identisk med 2024 når det kommer til hovedmål og styringsparametere for Statped. Går vi lenger tilbake finner vi et skifte i styringsparametere mellom brevet for 2022 og 2023. Frem til 2022 var styringsparameterne i hovedsak kvantitativt orientert. Eksempler på parametere fra brevet for 2022:

- Antall tjenester gitt av Statped
- Antall skriftlige klager på gitte tjenester mottatt hos Statped
- Gjennomsnittlig ventetid/saksbehandlingstid
- Antall kurs arrangert
- Deltakere på kurs

Holdt opp mot styringsparameterne for 2023 og 2024 ser vi en orientering mot hva Statped *gjør* og hvordan de *organiserer* seg (oppbygging, konkretisering, fordeling), eller hva Statped *bidrar til* (inkluderende fellesskap i barnehagen, inkluderende opplæring). Hvilke praktiske konsekvenser denne endringen eventuelt vil ha for styringen av Statped, er for tidlig å si noe om, men vil være et oppmerksomhetspunkt i framtidig datainnsamling.

Det er også verdt å merke seg at tildelingsbrevet for 2022 nevner utfasing av arbeidsområder som følge av nytt mandat som en sentral parameter for styring. Dette er ikke nevnt i verken 2023 eller 2024. I stedet handler parameterne som dreier seg om Statpeds tjenester etter 2022, om *konkretisering og formidling av tjenestetilbudet*, i tillegg til *fordelingen av tjenester i landet*. Konkretisering, formidling og fordeling av Statpeds tjenester bør forstås i lys av en sentral målsetting med omstillingen, nemlig likere tjenester til kommuner. I Meld. St. 6 (2019-2020) ble to hovedutfordringer trukket fram for Statpeds tjenesteyting: Statped når ikke ut til kommuner som trenger deres kompetanse, samtidig som Statped yter tjenester til enkelte kommuner som kommunene bør kunne håndtere selv. Med andre ord er det et premiss for omstillingen at det er et «merforbruk» av tjenester i noen kommuner, og et «underforbruk» i andre, og at dette er noe som bør endres.

3.3 RISIKO I STYRINGSDIALOGEN

Kapitlet fram til nå har løftet fram vesentlige momenter fra styringsdialogen mellom KD og Statped, med vekt på skriftlige føringer fra departementet. Vi vil nå se nærmere på hvordan risiko i omstillingsprosessen har vært vurdert underveis. Dette er interessant fordi temaene som tas opp i styringsdialogen, tangerer flere av temaene vi vil omtale senere i denne rapporten, for eksempel kapitlene 5 og 6.

I 2021 var omstillingen fortsatt i en tidlig fase. I etatsstyringsmøtene ble flere risikomomenter tatt opp fra både KD og Statpeds side. Flere av bekymringene kretset rundt kompetanse. Dette gjaldt blant annet en bekymring for at Statped ville miste viktig kompetanse på grunn av turnover i omstillingsperioden.

En annen bekymring var hvorvidt Statped ville bli i stand til å opprettholde tjenestetilbudet sitt innenfor det nye mandatet, samtidig som organisasjonen skulle omorganiseres og bygges ned. Statped poengterte også risikoen for manglende synkronitet mellom nedbygging av kompetanse i egen organisasjon og oppbygging av kompetanse i kommuner og fylkeskommuner i forbindelse med Kompetanseløftet (se også delrapport 2 - Andrews, Bragtvedt og Hustad 2023 - om omstillingen for mer om denne problemstillingen). En bekymring for Statped på et tidlig tidspunkt, var hvorvidt behovene hos sårbare barn ville bli oppdaget og fulgt opp tidlig nok, som beskrevet i referatet fra etatsstyringsmøtet april 2021:

Statped skal jobbe seg oppover i trekanten. Kommunene skal også nedover i det gule området. En effekt av dette kan være at det oppstår et vakuum i midten, der er det mange som skal hjelpes. En risiko knyttet til dette kan være at flere barn presses «oppover i pyramiden». (Etatsstyringsmøte april 2021)

En utfordring relatert til dette fremhevet fra Statped i samme møte er at varige, omfattende og komplekse utfordringer som hører hjemme i «nivå 3» i trekanten, altså det Statped skal drive med etter det nye mandatet, ofte avdekkes på «nivå 2», altså nivået der barnehager, skoler og PP-tjeneste er de sentrale i laget rundt barnet. I det samme møtet ble lokalisering sett på som en mulig måte å gjøre innsparinger på for Statped i forbindelse med omorganiseringen:

Økonomi i omstillingen: KD er enige i at en god organisering av lokalisering er et viktig tiltak. Vi legger opp til god dialog mellom Statped, KD og KMD.

Etter at Hurdalsplattformen i 2021 slo fast at statlige tjenestesteder ikke skal legges ned, påpekte Statped risikoen for at mye av driftsmidlene ville bli bundet opp i lokaler. Som nevnt i punkt 3.1, er det i tildelingsbrevet for 2024 slått fast hvilke kommuner Statped skal ha tilstedeværelse i.

I 2022 var ivaretagelsen av sårbare barn fortsatt en hovedbekymring for Statped. Spesielt ble det pekt på forsinket saksgang hos PP-tjenesten i mange kommuner, forårsaket av manglende kapasitet i tjenesten. Det påpekes at dette medfører en fare for at problemer innen språk/tale og sammensatte lærevansker ikke blir avdekket, eller avdekkes for sent:

Utfordringen er ifølge Statped at mange PP-tjenester har så mye å gjøre, at de ikke har kapasitet til å ta kontakt med Statped eller forstå når de må kontakte Statped. (Etatsstyringsmøte november 2022).

Dette peker tilbake til problemformuleringen i Meld. St. 6 (2019-2020) hvor noen kommuner har et merforbruk og noen et underforbruk av Statpeds tjenester, og viser også hvordan noen av de sentrale risikomomentene ved omstillingen ikke nødvendigvis har sin opprinnelse i Statpeds omstilling, men i interne forhold hos andre aktører. I 2022 er også første gang alvorlig skolefravær dukker opp i den skriftlige styringsdialogen, og Statped oppfordres til å ha en dialog med Utdanningsdirektoratet om teamet. En vedvarende bekymring i styringsdialogen, og som heller ikke utelukkende springer ut av omstillingen, er behovet for kompetanse innenfor sansetapområdene. Statped har kompetanse, men har ingen mulighet til å drive et undervisningstilbud.

Mot slutten av 2022 formidlet Statped i etatsstyringsmøte til departementet at det meste av potensialet for innsparing nå var tatt ut, og at grensen var nådd for hva man kunne klare å kutte uten at det gikk ut over tjenestene til barn og unge øverst i trekanten. Statped hadde på dette tidspunktet redusert med 110 ansatte.

Når vi har konsentrert oss om risiko i styringsdialogen mellom departementet og Statped er det både fordi dette gir et viktig bakteppe for å lese Statpeds nye strategi, som vi vil komme tilbake til mot slutten av dette kapitlet, og fordi flere av temaene som har vært diskutert mellom KD og Statped, tangerer det ansatte forteller om i intervjuene. Før vi går over til Statpeds nye strategi skal vi se nærmere på en del av Statped som har et eget mandat som skiller seg fra Statpeds nye mandat, nemlig Samisk spesialpedagogisk tjeneste, SEAD.

3.4 SEAD: FRA STORTINGSMELDING TIL NYTT MANDAT

Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) nevnes eksplisitt i Meld. St. 6 (2019-2020) som danner grunnlaget for omstillingen av Statped. Her slås det fast at:

- SEAD skal fortsatt jobbe med tjenester på spesialpedagogiske områder av mer generell karakter.
- SEAD vil få et eget mandat som utarbeides i den femårige omstillingsperioden.
- Organiseringen av SEAD skal vurderes i løpet av omstillingsperioden.
- Samisk høyskole og Nasjonalt senter for samisk i opplæringen trekkes fram som samarbeidspartnere med mål om å sikre et sterkt samisk fagmiljø og kunnskapsutvikling, i tillegg til god sammenheng mellom det allmennpedagogiske og spesialpedagogiske feltet.

Før omstillingsprosessen var SEAD en del av Statped Nord, mens det i den nye divisjonsinndelingen er plassert i divisjon 3. SEAD har seks ansatte fordelt på fire kontorsteder (Kautokeino, Alta, Tromsø og Drag i Hamarøy), og skal ha kompetanse innenfor nord-, sør- og lulesamisk. I 2023 ble SEADs nye mandat vedtatt, og vi gjengir her noen sentrale punkter:

- SEAD skal fortsatt gi tjenester av mer allmenn spesialpedagogisk karakter (nivå to i trekanten) fordi «Samiske barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging er en marginal gruppe i Norge. Det forventes ikke at kommuner eller fylkeskommuner uten støtte har tilstrekkelig kompetanse for å legge til rette et likeverdig, tilpasset og inkluderende tilbud for denne gruppen.»
- Med bakgrunn i dialogen med kommuner og fylkeskommuner om deres behov skal SEAD utvikle samiskspråklige spesialpedagogiske læringsressurser og kartleggingsmaterieell rettet mot samiske barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. SEAD har også en sentral rolle i å tilgjengeliggjøre disse ressursene.
- SEAD har ansvar for hele alderssegmentet og alle fagområdene til Statped. Tverrdivisjonelt samarbeid og samarbeid på tvers av avdelinger blir dermed særlig sentralt for SEAD.
- SEAD skal også samhandle med nasjonale og regionale myndigheter i Sverige og Finland der det er relevant og nødvendig.*

*I en tidligere versjon av rapporten sto det at SEAD skal samarbeide med «nasjonale og regionale myndigheter i Norge og Finland». Dette er feil og ble 5. november 2024 rettet til «nasjonale og regionale myndigheter i Sverige og Finland».

- SEAD skal sikre at Statped sitt tjenestetilbud baserer seg på god forståelse for samisk språk og kultur
- SEAD skal drive med samiskspråklig spesialpedagogisk kartlegging, rådgivning og veiledning på lulesamisk, sørsamisk og nordsamisk

SEAD sitt ansvarsområde med det nye mandatet spenner dermed fra oppfølging i individualsaker med PP-tjeneste og skole, til ansvar for at Statpeds helhetlige tjenestetilbud har god forståelse for samisk språk og kultur. Videre skal SEAD sammen med andre aktører som Samisk høyskole og Nasjonalt senter for samisk i opplæringen, sikre og utvikle et sterkt samisk fagmiljø og kunnskapsutvikling innenfor det samiske spesialpedagogiske feltet. Det er grunn til å tro at en sentral utfordring for SEAD i dette arbeidet vil være tilgangen til kompetanse når det kommer til samisk språk, spesielt gjelder dette lulesamisk og sørsamisk. For sistnevnte språk er det spesielt vanskelig å ansette personer med relevant kompetanse ifølge ansatte ved SEAD.

3.5 STATPEDS STRATEGI 2023-2027

I 2023 vedtok Statped ny strategi som skal gjelde frem til 2027. Strategien gir oversikt over utfordringer i opplæringssektoren og Statpeds tre hovedmål. Dokumentet gir et nyttig innblikk i Statpeds prioriteringer og selvforståelse etter omorganiseringen. Det understrekes blant annet at Statpeds tjenester skal «bidra til at de som er tett på barn, unge og voksne med varige, omfattende og særlig komplekse behov for tilrettelegging, kan gi et godt tilpasset tilbud i et inkluderende fellesskap.» De tre hovedmålene: kompetanseutvikling, tegnspråkopplæring og læremidler tangerer med målene KD har angitt i tildelingsbrevene. I strategidokumentet listes seks innsatsområder som gir retning for prioriteringer. Her presiseres det at Statped skal styrke:

1. det kunnskapsbaserte og praksisnære kompetansetilbudet som treffer kommuner og fylkeskommuners behov
2. kompetansen om språk og kommunikasjon som grunnlag for deltakelse, læring og utvikling hos våre målgrupper
3. det spesialpedagogiske arbeidet med samiske barn og elever
4. kompetansen til barnehagelærere og lærere i å anvende læremidler for blinde, svaksynte og tegnspråklige
5. samarbeidet med universitets og høyskolesektoren ved å identifisere og følge opp behov for innovasjon, forskning og utdanning
6. rollen som tjenesteytende fagdirektorat, og være en synlig, tilgjengelig og relevant aktør i opplæringssektoren

Prioriteringene i strategien springer ut av det Statped trekker fram som de sentrale utfordringene for utføringen av Statpeds oppdrag i opplæringssektoren. Mangel på spesialpedagogisk kompetanse i opplæringssektoren, et fragmentert og lite koordinert tjenesteapparat i tillegg til digitalisering trekkes fram som utfordringer. Lest opp mot styringsdialogen presentert tidligere, byr ikke Statpeds nye strategi på store overraskelser. Snarere bør den forstås som en posisjonering av det omstilte Statped i sektoren, og et signal til samarbeidspartnere om Statpeds rolle i opplæringssektoren.

4 DIMENSJONERING AV VIRKSOMHETEN OG ETTERSPOØRSEL ETTER TJENESTER

4.1 INNLEDNING

Mens omstillingen i Statped har pågått, har det skjedd betydelige endringer i organisasjonen. En milepel er den nye organisasjonsmodellen hvor virksomheten ble organisert i syv divisjoner, og hvor all fagrådgivning ble landsdekkende. Også andre endringer har gitt utslag, som for eksempel reduksjonen i antall ansatte og nedgangen i antall søknader. I dette kapitlet følger vi opp utviklingstrekk som ble løftet frem i Delrapport 2 (Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023) og undersøker hvordan situasjonen ser ut ett år senere. Som i den forrige rapporten, rettes oppmerksomheten mot personellsituasjonen, mot hvordan denne har utviklet seg totalt sett og innenfor hvert fag- eller tjenesteområde, og hvordan fordelingen av personell har utviklet seg geografisk. Når det gjelder utvikling i etterspørsel etter Statpeds tjenester, ser vi først og fremst på formelle søknader, totalt og fylkesvis, og på henvendelser til Spør oss-tjenesten.

4.2 ANTALL ANSATTE FRA 2019-2023

Tabell 2 viser utvikling i antall ansatte og antall årsverk over perioden fra 2019 til og med 2023. I denne perioden er det en nedgang i antall ansatte på til sammen 156. Opplysninger i tabellen varierer noe fra det som kommer frem i tabell 3 og figur 6, fordi opplysninger i tabell 2 viser *gjennomsnitt* for hele året.

Tabell 2: Fordeling av ansatte og årsverk i perioden 2019-2023.(Antall). Kilde: Statped Årsrapport 2021-2023.

	2019	2020	2021	2022	2023
Ansatte	727	695	648	597	571
Utførte årsverk	621	611	553	502	494

Tabell 3: Ansatte som har sluttet og begynt i perioden 2020-2023 fordelt etter fagområde. Kilde: Statped

Fagområde	2020		2021		2022		2023	
	Sluttet	Ansatt	Sluttet	Ansatt	Sluttet	Ansatt	Sluttet	Ansatt
Syn	12	1	6	9	6	0	8	1
Hørse	6	4	11	3	6	2	4	0
Språk/tale	6	1	10	1	7	0	2	3
Sammensatte lærevansker	14	4	9	1	7	3	4	0
Ervervet hjerneskade	2	0	3	3	3	0	2	0
Samisk spesialpedagogisk tjeneste (SEAD)	2	1	2	1	1	1	1	1
Forskning og utvikling (FoU)	2	0	0	0				
Tegnspråk	17	9	8	7	12	6	6	10
Alternativ og supplerende kommunikasjon					1	0	1	0
Døvblinde	2	5	2	0	0	2	7	4
Diamanten	7	4	1	0	5	2	6	6
Læringsressurser og teknologiutvikling SLoT*	7	1	3	2				
Staber	3	2	6	0	2	0	3	2
Utviklings- og digitaliserings-enheten (UDE)**	1	0	1	0				
Læremidler/læringsressurs					1	5	5	3

Spør oss					1	0	1	1
Kommunikasjon	1	1	3	1	0	1	0	2
Administrasjon, inkl. tolk	9	2	15	5	9	6	10	1
Fagstrategi/Virksomhetsstyring ***					4	2	3	7
Sum	91	35	80	33	65	30	63	41

* Læringsmidler og læringsressurser er registrert som egen kategori fra 1/5 2022.

**Ikke egen enhet etter 1/5 2022

***Fagstrategi og Virksomhetsstyring er lagt til som enhet fra 1/5 2022.

Mens omstillingen i Statped har pågått, har 299 personer sluttet mens 139 har begynt (tabell 3). Dette betyr at antall ansatte er redusert med til sammen 160 personer. Tabell 3 viser at turnover har variert noe fra år til år og etter fagområde. Antall ansatte som har sluttet per år har gradvis minket fra 91 i 2020 til 63 i 2023. Samtidig minket også rekrutteringen frem til og med 2022. For 2023 peker pilen oppover for nyansettelser. Av dem som har sluttet, er flest fra tegnspråk og administrasjon, og fra fagområdene sammensatte lærevansker, syn, hørsel og språk og tale. Tegnspråk som i løpet av perioden har tapt flest ansatte, i alt 43, har også fått ansatt flest, det vil si 32. Administrasjon og sammensatte lærevansker har tapt flest stillinger samlet sett, med henholdsvis 29 og 26.

Blant ansatte som deltok i spørreskjemaundersøkelsen høsten 2021, var det først og fremst ansatte under 50 år som oppga at de hadde planer om å si opp sin stilling. Rundt en av fire kunne da tenke seg å starte pensjonstilværelse tidligere enn de ellers ville ha gjort (Andrews og Hustad, 2022a). Tallmateriale fra Statped fra 2022 viste at godt og vel halvparten av de ansatte var 50 år eller eldre, mens vel 20 prosent hadde passert 60 år. Av de 299 som har sluttet i løpet av perioden 2020-2023, har 98 gått av med pensjon. Rundt halvparten av dem (47) var mellom 62 og 67 år. Andelen som pensjonerte seg før de fylte 67, var høyere i 2022 (13 av 16) enn i 2020 (15 av 31) og 2021 (9 av 29). I 2023 valgte 10 av 22 å ta ut pensjon før ordinær pensjonsalder.

Ved omtrent samme turnover som det har vært de siste årene, og ved at nedtrekket på 40 millioner kroner utgår, forventer Statped at antall årsverk i 2024 vil være rundt 594 (tabell 4).

Tabell 4 Forventet utvikling i årsverk ved omtrent samme turnover som per desember 2020 - 2023. Kilde: Statped's Årsrapporter 2021-2023

2020	2021	2022	2023	2024
642	600	565	535	594

Tabell 5 viser fordeling av ansatte i ny organisasjonsmodell etter divisjon og avdeling per 1/5 2022 og 31/12 2023 (se Vedlegg). Første mai i 2022, hadde Statped registrert 627 ansatte og til sammen rundt 590 årsverk, fordelt på syv divisjoner og 36 avdelinger i tillegg til i direktørens stab og støttesystem. Antall ansatte varierer mye både mellom divisjoner og mellom avdelinger. For divisjonene strekker spennet seg fra 12 til 127 ansatte, hvor Divisjon 2, Barnetrinn, er den største. Tegnspråk og døvblindhet, som inkluderer Diamanten skole i Oslo (Divisjon 4), er nest størst med 122 ansatte. Divisjonene Barnehage (Divisjon 1) og Ungdomstrinn med videregående skole og voksne under opplæring, inkludert SEAD (Divisjon 3), har i underkant av 100 ansatte (93 og 94), mens Administrasjon (Divisjon 7) er ført opp med 78 ansatte og Læringsmidler og læringsressurser i Divisjon 5 med 68. Deretter kommer Fagstrategi med 33 og ORG Statped med 12.

Antall avdelinger i hver divisjon varierer fra tre til syv, mens størrelse på avdelingene, målt i antall ansatte, varierer fra 2 til 32, hvor den største avdelingen er Læremidler – syn, innenfor Divisjon 5, Læremidler og læringsressurser. Høsten 2022 ble Direktørens stab Eksternt samarbeid lagt ned. De ansatte der ble flyttet til Viskdomsstyring, statistikk og analyse i Divisjon 6. Reduksjonen på nærmere 50 ansatte i perioden fra mai 2022 til utgangen av 2023 er fordelt på fire divisjoner; Barnehage, Barnetrinn, Ungdomstrinn/ VGO/VO og Administrasjon, med en nedgang fra 9 til 16 ansatte. Nedgangen er størst for Barnetrinn og Ungdomstrinn.

Tabellen viser også noe variasjon mellom fagområder på tvers av divisjonene, hvor for eksempel sammensatte lærevanser, syn og hørsel har hatt nedgang for alle aldersgrupper som inngår i hver av divisjonene. Divisjoner for Læremidler og læringsressurser og Fagstrategi og virksomhetsstyring har derimot hatt en liten økning i personellressurser, mens i divisjon for tegnspråk og døvblindhet er personellsituasjonen uendret.

Tabell 5: Avdelinger, antall årsverk og antall ansatte i hver divisjon per 01.05.22 og 31.12.23. Kilde: Statped

Div nr	Divisjon	Avdeling	01.05.22		31.12.23	
			Års- verk	Ant	Års- verk	Ant
	ORG Statped	Statlig spesialpedagogisk støttesystem	2	2	1	1
	ORG Statped	Direktørens stab Eksternt samarbeid	3,8	4		
	ORG Statped	Kommunikasjonsstab	6	6	7,4	8
5	Divisjon Læremidler og læringsressurser		2	2	3	3
	Divisjon Læremidler og læringsressurser	Læremidler – tegnspråk	15,67	17	16	17
	Divisjon Læremidler og læringsressurser	Læremidler – syn	31,25	32	32,25	33
	Divisjon Læremidler og læringsressurser	Læringsressurser	10,9	12	10	11
	Divisjon Læremidler og læringsressurser	Teknisk produksjonsmiljø	5	5	7	7
4	Divisjon Tegnspråk og døvblindhet		1,5	2	3	4
	Divisjon Tegnspråk og døvblindhet	Tegnspråkopplæring barn 0-9 år	15,4	18	18,4	20
	Divisjon Tegnspråk og døvblindhet	Tegnspråkopplæring barn 10-16 år	20	21	14,5	16
	Divisjon Tegnspråk og døvblindhet	Tegnspråk kurs søsken og foreldre	24,6	27	26,4	30
	Divisjon Tegnspråk og døvblindhet	Diamanten skole for elever med døvblindhet	25,94	28	24,5	27
	Divisjon Tegnspråk og døvblindhet	Kombinerte sansetap og døvblindhet medfødt	13,4	14	10,8	13
	Divisjon Tegnspråk og døvblindhet	Kombinerte sansetap og døvblindhet ervervet	11,1	12	12	12
1	Divisjon Barnehage		2,8	3	3,8	4
	Divisjon Barnehage	Hørsel	17,7	19	14,7	15
	Divisjon Barnehage	Syn	19,85	22	18,05	19
	Divisjon Barnehage	Språk/tale	18,6	20	18,8	19
	Divisjon Barnehage	Sammensatte lærevanser	13,5	14	12	13
	Divisjon Barnehage	Alternativ og supplerende kommunikasjon	6,6	7	6	7
	Divisjon Barnehage	Spør oss	7,3	8	6,3	7
2	Divisjon Barnetrinn		4	4	3	3
	Divisjon Barnetrinn	Hørsel	19,3	20	14,5	16

	Divisjon Barnetrinn	Syn 1	17,3	19	16,1	17
	Divisjon Barnetrinn	Syn 2	17,5	18	17	17
	Divisjon Barnetrinn	Språk/tale	23,85	25	22,05	24
	Divisjon Barnetrinn	Sammensatte lærevansker	20	20	16	16
	Divisjon Barnetrinn	Ervervet hjerneskade	19,8	21	16,8	18
3	Divisjon Ungdomstrinn, VGO, VO		3	4	3	3
	Divisjon U-trinn, VGO, VO	Hørsel	18,9	19	14,9	16
	Divisjon U-trinn, VGO, VO	Syn 1	14,3	15	10,2	11
	Divisjon U-trinn, VGO, VO	Syn 2	10,6	12	8,6	9
	Divisjon U-trinn, VGO, VO	Språk/ tale	14,8	15	13	14
	Divisjon U-trinn, VGO, VO	Sammensatte lærevansker	22,6	23	19,4	20
	Divisjon U-trinn, VGO, VO	Samisk spesialpedagogisk tjeneste (SEAD)	6	6	5	5
6	Divisjon Fagstrategi og virksomhetsstyring		2	2	2	2
	Divisjon Fagstrategi og virksomhetsstyring	Virksomhetsstyring, statistikk og analyse	10	10	12,6	13
	Divisjon Fagstrategi og virksomhetsstyring	Fagstrategi og kunnskapsmekling	11,5	12	12,3	13
	Divisjon Fagstrategi og virksomhetsstyring	Digitalisering, prosjekt og prosess	8,8	9	7,7	9
7	Divisjon Administrasjon		2	2	3	3
	Divisjon Administrasjon	Økonomi	9	10	7,5	8
	Divisjon Administrasjon	HR og internjuridisk	7	7	7,5	8
	Divisjon Administrasjon	IKT	14	16	12	14
	Divisjon Administrasjon	Arkiv/dokumentasjon	12,6	13	11,9	13
	Divisjon Administrasjon	Interne tjenester	15,6	18	10,6	11
	Divisjon Administrasjon	Interne tjenester tolker	11	12	9	10
Totalt			590,36	627	541,55	579

Tabell 6: Type personell – fordelt etter stillingskategori og kjønn. Kilde: Statped Årsrapport 2021 og 2022

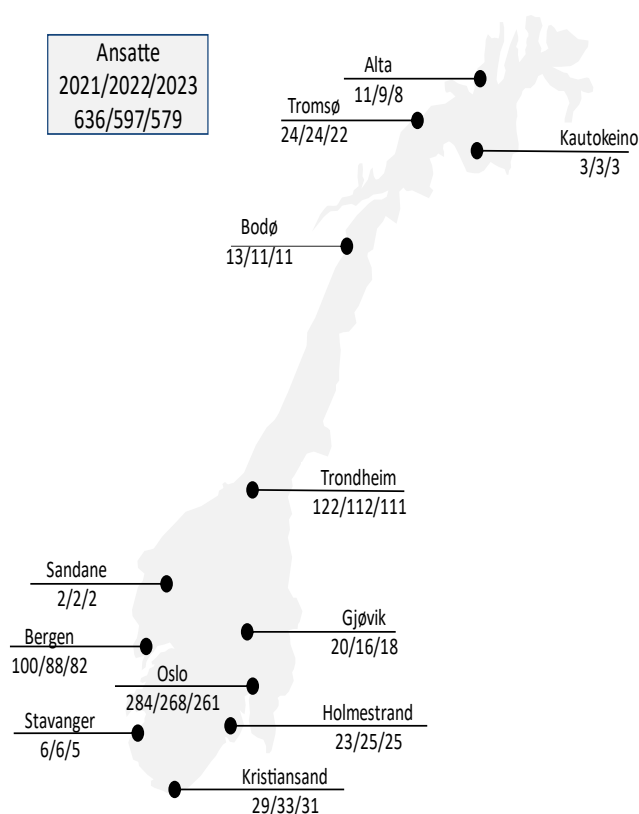
Stillingsstype	Ansatte (antall)			Kvinner (%)			Menn (%)		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Toppledelse (direktørgruppen)	12	10	9	83	60	56	17	40	44
Mellomledere (avdelingsledere)	37	36	36	70	78	78	30	22	22
Seniorrådgivere	387	383	380	80	79	80	20	21	20
Rådgivere	123	106	91	81	85	82	19	15	18
Konsulenter (senior- /første-)	27	23	28	52	52	61	48	48	39
Undervisningspersonell	26	26	24	80	86	83	20	15	17
Øvrige	24	13	11	58	62	64	42	38	36
Totalt	636	597	579	78	78	79	22	22	21

I intervjuet som ble gjennomført med hovedtillitsvalgte i forbindelse med delrapport 2 (Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023), ble det understreket at i arbeidet med ny organisasjonsmodell hadde det vært forsøkt å få redusert antall ledere, men dette hadde ikke lyktes. De pekte samtidig på at noe av økningen i lederstaben henger sammen med den nye direktoratsfunksjonen og bistand til Kunnskaps-

departementet i forbindelse med den. Lederstaben ser stort sett ut til å ha holdt seg stabil i antall etter innføring av den nye organisasjonsmodellen, men med en liten reduksjon i toppledelsen, fra 12 til 9 (tabell 6). Kjønnsfordelingen med bortimot 80 prosent kvinner i staben totalt har også holdt seg stabil. Kjønnsfordelingen i toppledelsen har derimot jevnet seg noe mer ut fra 2021 til 2023.

4.3 GEOGRAFISK FORDELING OG LOKALISERING AV PERSONELL

Da den nye organisasjonsmodellen var på plass, var de ansatte fordelt på 12 lokasjoner. Oslo og Bergen hadde henholdsvis tre og to kontorsteder hver, mens en av de ansatte som var knyttet til lokasjonen i Bodø, har kontorsted i Drag i Hamarøy kommune. Personell som tilbyr tjenester innenfor SEAD er lokalisert i Kautokeino, Alta og Drag. Det vil si at de befinner seg i nordsamisk og lulesamisk område, mens ingen er i sørsamisk område.



Figur 1: Antall ansatte i Statped i 2021, 2022 og 2023 fordelt etter geografisk lokasjon. Kilde: Statped 2022, 2023, 2024.

Kartet i figur 6 viser at alle Statpeds lokasjoner er opprettholdt i 2023 etter en omfattende gjennomgang av hvilke lokasjoner det kunne være hensiktsmessig å beholde, og hvilke som med fordel kunne avvikles (se kapittel 3). Ved utgangen av 2021 hadde de største byene, Oslo, Trondheim og Bergen, til sammen 506 ansatte. Det vil si rundt 80 prosent av alle i organisasjonen. De øvrige 20 prosentene var noe ujevnt fordelt mellom de øvrige lokasjonene med flest i Kristiansand (29), Tromsø (24), Holmestrand (23) og Gjøvik (20). Deretter kommer Bodø med 13, Alta med 11, og Stavanger med

6, mens Kautokeino og Sandane hadde henholdsvis 3 og 2 ansatte. Ett år senere var nedgangen i antall størst i Oslo med en reduksjon på 16, mens ansatte i Bergen var redusert med 12 og i Trondheim med 10. Lokasjonene i Alta, Gjøvik og Bodø hadde mistet enten to eller tre hver. Samtidig var staben økt i Holmestrand med to og i Kristiansand med fire. Fordelingen av personell i 2023 viser ingen betydelige endringer fra året før. Reduksjon i antall ansatte ser ut til å ramme alle lokasjonene utenom Kautokeino, Bodø, Sandane og Holmestrand, men med størst reduksjon i Oslo og Bergen. Det kan likevel tenkes at én ansatt mindre i Alta blir mer merkbart der enn en reduksjon på syv personer i Oslo.

4.4 SØKNADSMASSE OG BRUK AV TJENESTER

I løpet av de siste fire årene har Statped registrert en gradvis nedgang både i etterspørsel etter individbaserte tjenester og i antall brukere av slike tjenester. Mens antall søknader i perioden fra 2019 til 2023 minket med til sammen 537, fra 1970 til 1433, har søknadsmengden holdt et stabilt nivå på rundt 1430 fra 2022 til 2023 (tabell 7). Reduksjon i antallet brukere som fikk individbaserte tjenester, har derimot fortsatt å falle etter 2022, og er redusert med til sammen 980 over hele fireårsperioden. Søknader om systembaserte tjenester ble redusert frem til 2021, men økte igjen fra 2022 og videre til 2023 hvor søknadsmengden da var noe høyere enn i 2019. Henvendelser til Spør-oss-tjenesten som ble etablert i 2020, minket noe i 2021 og 2022 sammenlignet med åpningsåret, men ser ut til å øke igjen fra 2022 til 2023 (se nærmere omtale nedenfor).

Tabell 7: Oversikt over tjenester og søknader. (Antall). Kilde: Statped Årsrapport 2021, 2022 og 2023

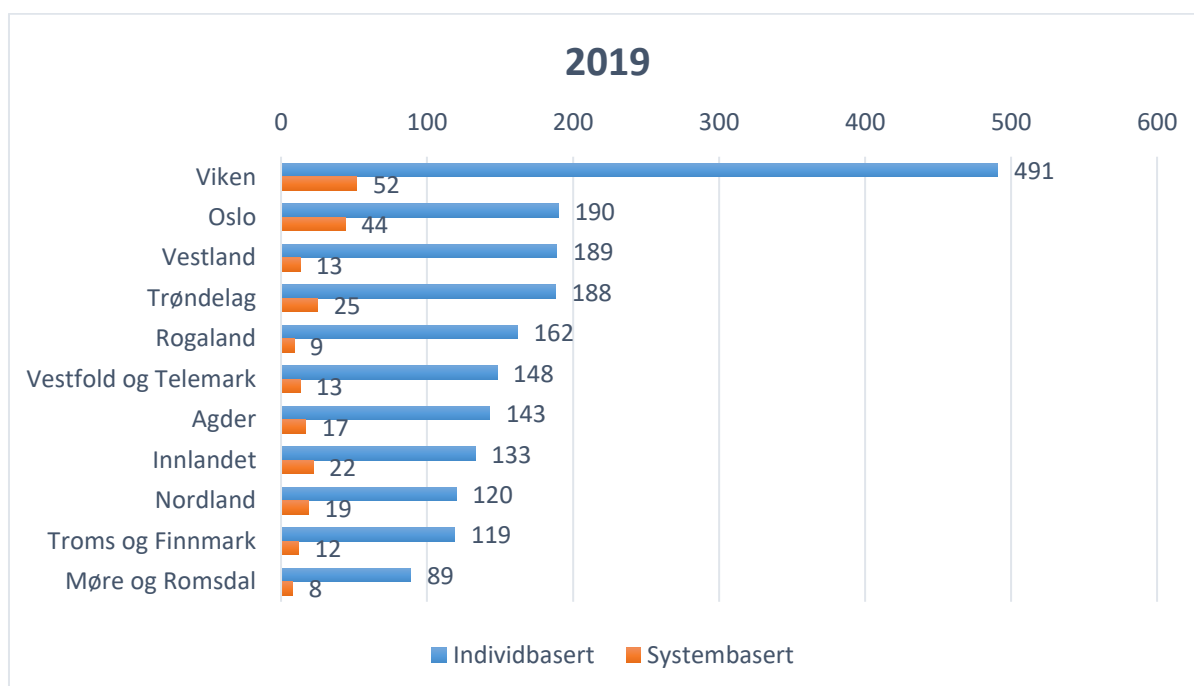
	2019	2020	2021	2022	2023
Brukere som fikk tjenester i perioden (individbaserte)	7349	7289	6917	6674	6369
Søknader om individbaserte tjenester*	1970	1595	1502	1430	1433
Systembaserte tjenester (inkludert kurs)	2321	1918	1862	1950	1565
Søknader om systembaserte tjenester**	243	185	166	210	279
Henvendelser til Spør oss	N/A	4044	3236	2914	3177

* Søknader fra PPT, henvisninger og Straks-tiltak.

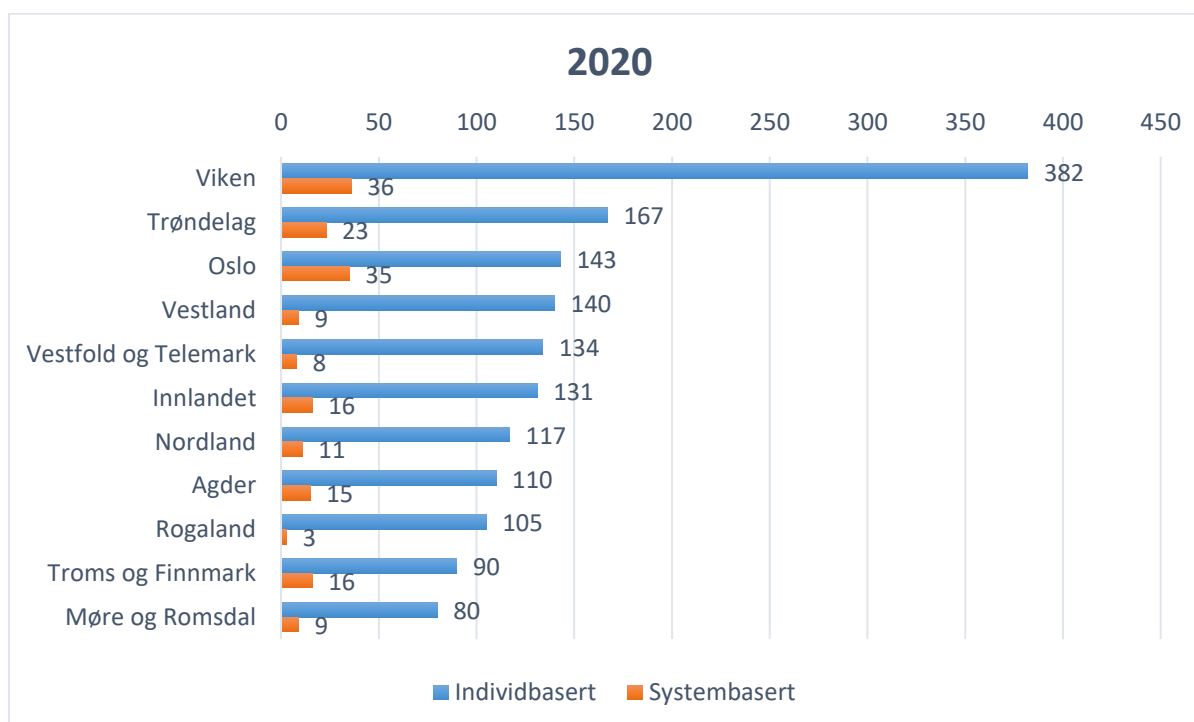
** Systembaserte tjenester gis også på andre grunnlag enn etter søknad

For tidsrommet som vi ser på her, har Statped levert individbaserte tjenester til de aller fleste av landets kommuner, det vil si til 335 av 356 kommuner i 2021 og 332 kommuner både i 2022 og i 2023 (Statped 2024). Antall søknader om denne typen tjenester varierer imidlertid geografisk, etter fylke. I 2019 strekker spennet i søknader seg fra 89 til 491, hvor Møre og Romsdal kommer ut med det lavest antallet og Viken med det høyeste (figur 2). Fra så godt som alle fylkene, har søknadsmengden minket samlet sett fra 2019 til 2023, men i varierende grad og varierende fra år til år (figurene 2-6). I tillegg ser vi en tendens til at søknadsmengden øker fra omtrent halvparten av fylkene mot slutten av perioden, mens andre har vekslet mellom nedgang og økning i deler av tidsrommet (figur 7). Fylket som topper listen over antall søknader, Viken, har registrert høyest reduksjon i sin søknadsmengde med til sammen 182 over hele perioden. Utenom Viken, har nedgangen i antall søknader vært størst i Oslo, Agder, Innlandet og Vestfold og Telemark. Rogaland, var blant fylkene med høyest søknadsreduksjon i første del av perioden, men er blant fylkene med mest økning fra 2020 til 2023. Et annet utviklingstrekk som kan være verdt å merke seg, er at søknadsmengden fra Oslo, Vestland og Trøndelag var relativt lik i 2019 (figur 2). Endringskurvene tok deretter ulike retninger. Det vil si at Trøndelag både hadde en samlet nedgang i søknadsmengde som er lavere enn nedgangen i Oslo og

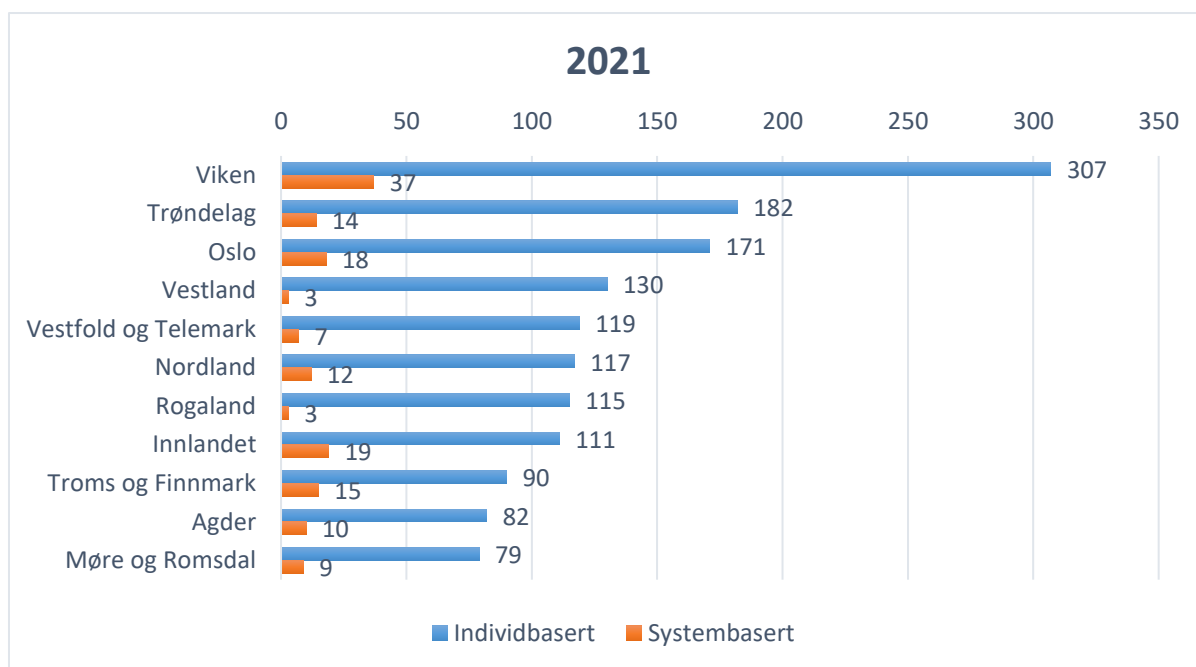
Vestland, og kom mot slutten av perioden ut med et noe høyere antall søknader enn det fylket hadde fra starten av. I de andre fylkene har søknadsmengden gått litt i bølger, men alle har hatt nedgang totalt. Møre og Romsdal har hatt det laveste antallet søknader for hvert av årene i perioden.



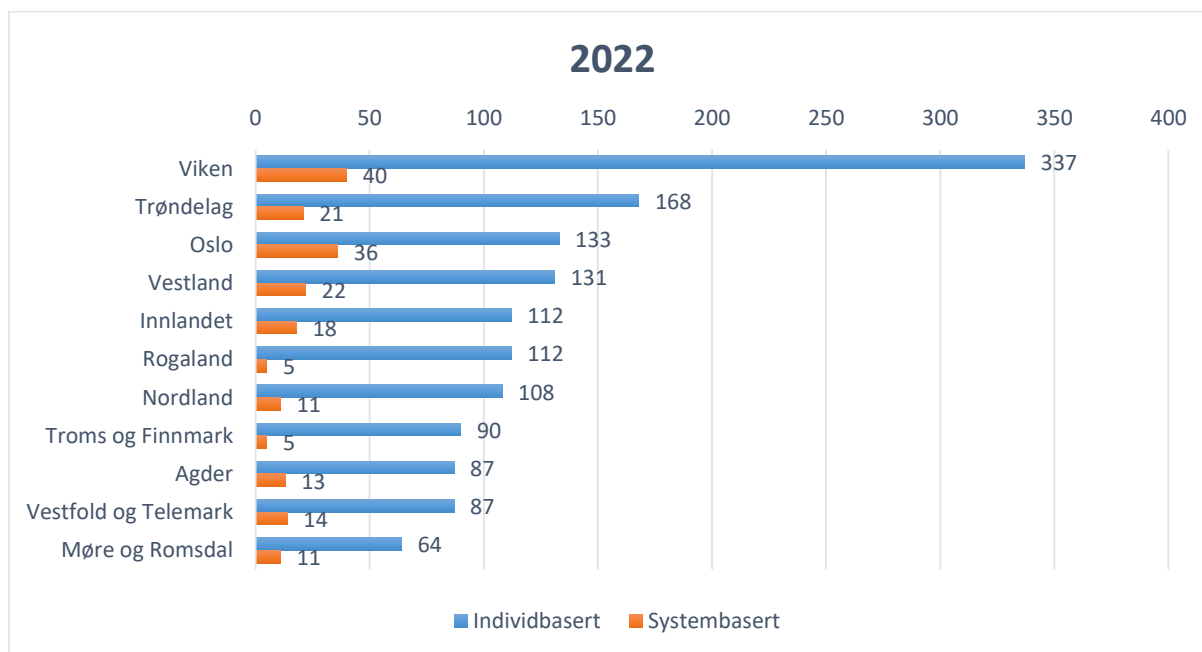
Figur 2: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2019. Kilde: Statped



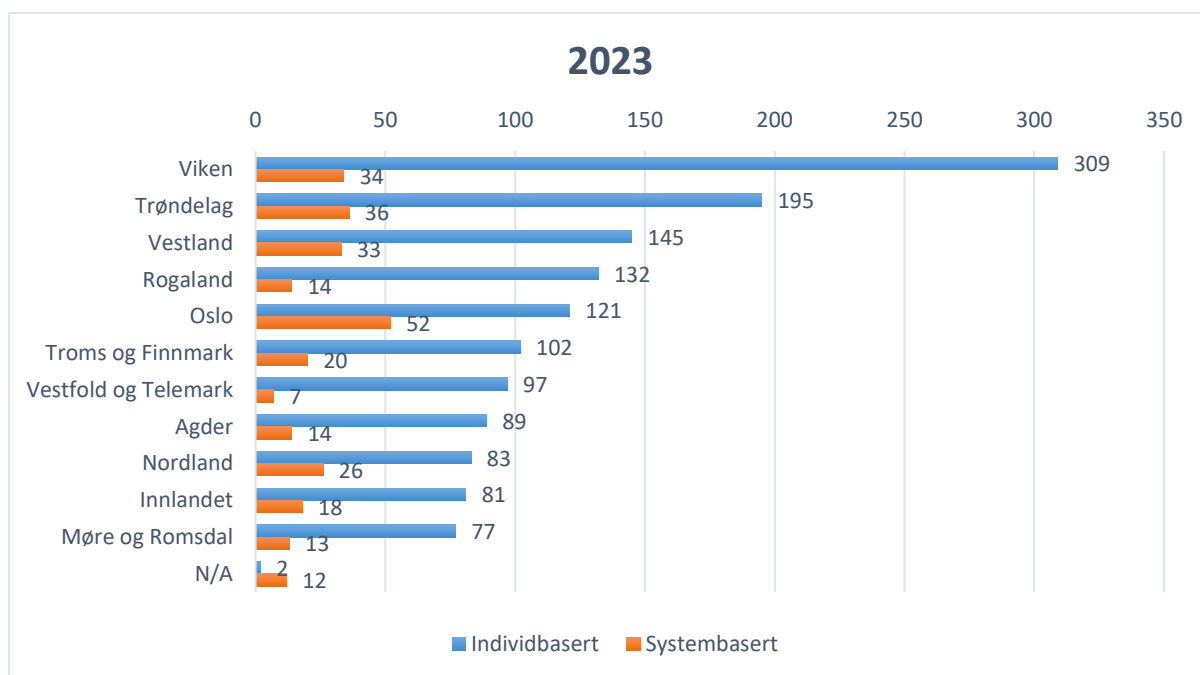
Figur 3: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2020. Kilde: Statped



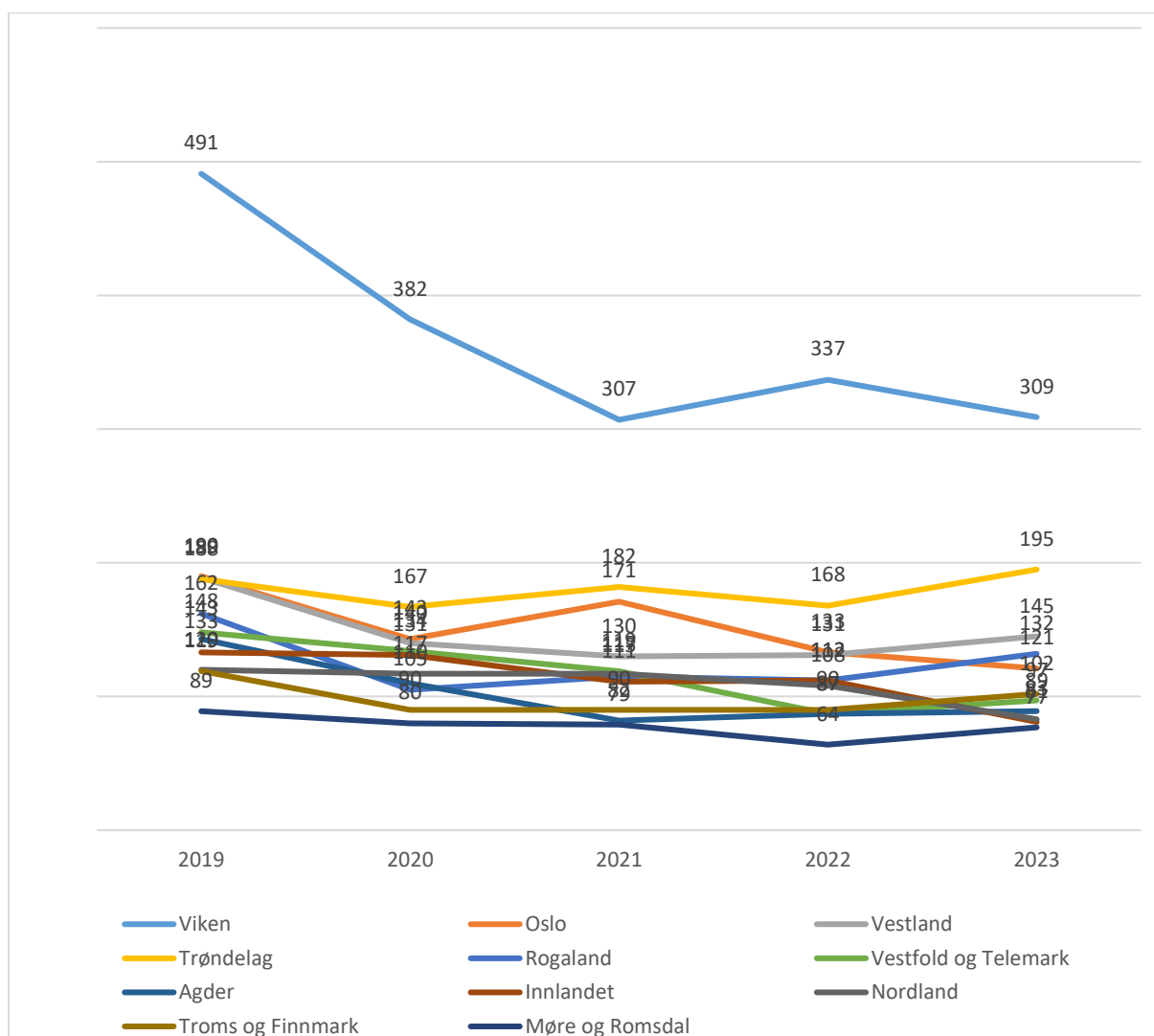
Figur 4: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2021. Kilde: Statped (2022)



Figur 5: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2022. Kilde: Statped (2023)



Figur 6 Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2023. Kilde: Statped



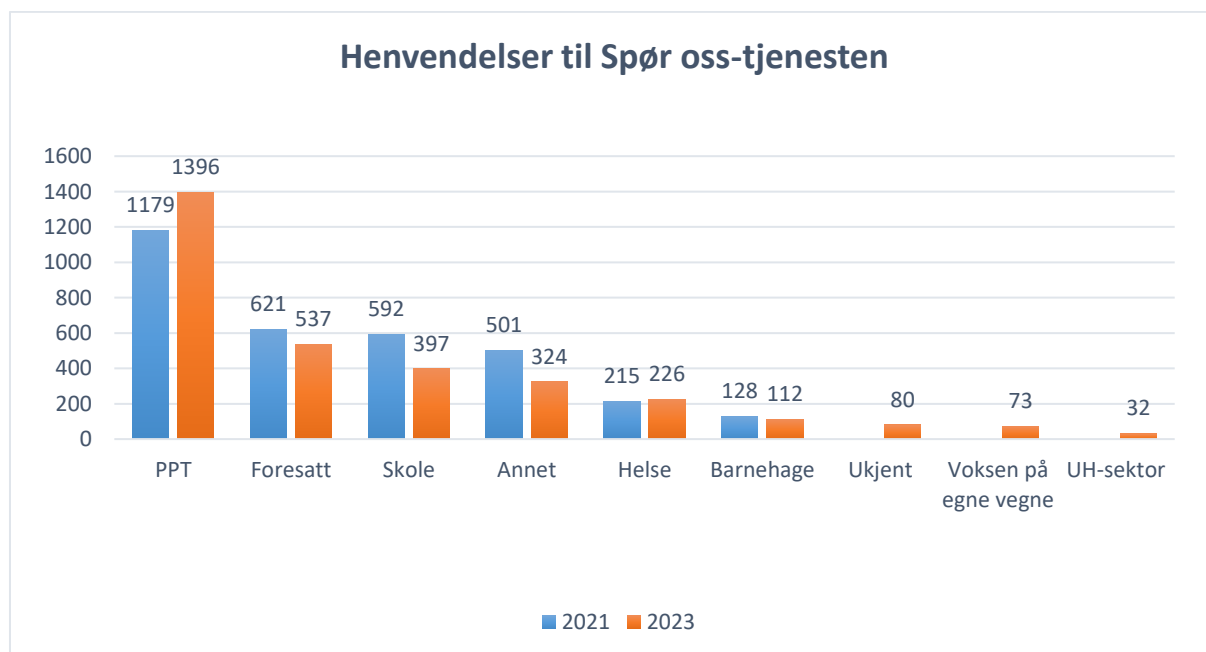
Figur 7 Utvikling i antall søknader om individbaserte tjenester fra 2019 til 2023 etter fylke. Kilde Statped (2024)

I samme periode som antall søknader om tjenester fra Statped har gått ned, er også saksbehandlingstiden redusert, til dels i betydelig grad særlig for individbaserte tjenester. Mens tiden som gikk med til saksbehandling i 2019, var 63 dager i gjennomsnitt, viser tabell 8 at gjennomsnittet i 2023 var nede i 37 dager.

Tabell 8: Saksbehandling og ventetid – antall dager i gjennomsnitt. Kilde: Statped's Årsrapport 2021 og 2022

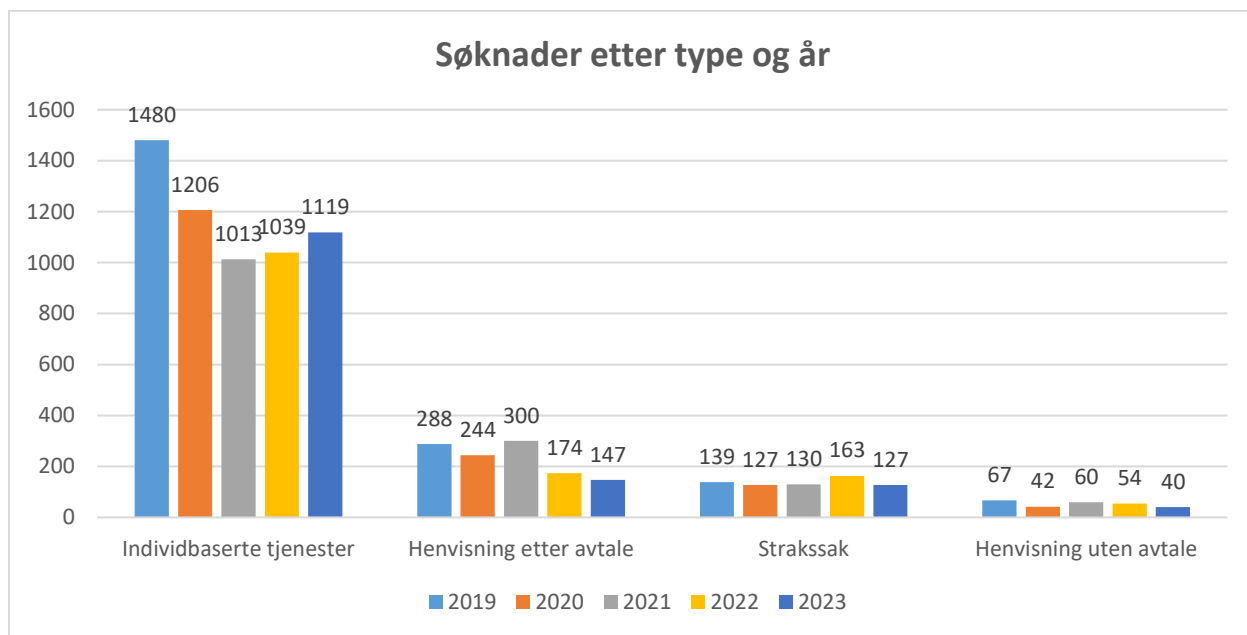
	2019	2020	2021	2022	2023
Individbaserte tjenester	63	47	44	53	37
Systembaserte tjenester	26	25	20	23	22

Statped bistår også med andre tjenester enn det som klassifiseres som individbaserte og systembaserte tjenester. Ett eksempel er Spør oss-tjenesten, som ble etablert i 2020 som et lavterskeltilbud hvor i utgangspunktet alle skal kunne ta kontakt i form av å ringe, sende e-post eller «chatte» for å få råd om barn, unge og voksne med særskilte behov (Statped, 2023). Også henvendelser til denne tjenesten har gått ned i perioden, med i alt 1130 fra 2020 til 2022, men med en liten økning igjen i 2023. Figur 8 viser noe variasjon i fordelingen av antall henvendelser fra 2021 til 2023, både mellom og innad i hver av aktørkategoriene som tar kontakt. Det kan dessuten være verdt å merke seg at «UH-sektoren» er ført opp som egen kategori i 2023 blant dem som henvender seg til tjenesten sammen med «Voksne på vegne av seg selv». PP-tjenesten, som i hovedsak sender formelle søknader på vegne av kommuner og fylkeskommuner, ser ut til å ta oftest kontakt med Spør-oss-tjenesten, med rundt dobbelt så mange henvendelser i 2021 som skole og foresatte (1179 mot 592 og 621). Forskjellen mellom disse kategoriene er større i 2023, hvor PP-tjenesten har økt merkbart i antall henvendelser sammenliknet med 2021, mens henvendelser fra foresatte og skoler har minket. En liten økning vises derimot for henvendelser fra helsetjenesten.



Figur 8: Henvendelser til Spør oss-tjenesten i 2021 og 2023 etter type aktør. Antall. Kilde: Statped Årsrapport for 2021 og 2023.

Ifølge beskrivelser i intervjuene med ansatte i caseutvalget og med direktørgruppen, er det fortsatt usikkert hvor mye av nedgangen i søknader som skyldes koronapandemien og ettervirkninger av den. Tallmaterialet fra perioden 2019 til 2023 (tabell 6) viser altså at antall søknader ikke øker i vesentlig grad etter at alle koronarestriksjoner ble opphevet, i alle fall ikke når det gjelder søknader om individbaserte tjenester samlet sett. Om søknader om individbaserte tjenester splittes opp i underkategorier (figur 9), øker imidlertid det Statped der kategoriserer som Individbaserte tjenester til forskjell fra Henvisning etter avtale (fra helsetjenesten), Strakssak og Henvisning uten avtale, som er redusert over perioden.



Figur 9: Søknader om individbaserte tjenester etter type og år 2019-2023 (Antall). Kilde: Statped

5 ERFARINGER MED OMSTILLINGEN ETT OG ET HALVT ÅR ETTER NY ORGANISASJONSMODELL

5.1 INNLEDNING

Første mai 2022 fikk Statped ny organisasjonsmodell og gikk da formelt over fra inndeling i regioner til en landsdekkende tjeneste hvor det meste av fagrådgivningen ble splittet i tre divisjoner etter sluttbrukeres alder.² Dette kapitlet er i hovedsak konsentrert om erfaringer med den nye organisasjonsmodellen etter at den har vært i drift i ett og et halvt år. I analysearbeidet har vi strukturert datamaterialet fra intervjuene etter tema. Heller enn å gi en overfladisk oversikt over bredden i erfaringene har vi valgt å gå grundigere inn i noen utvalgte temaer. Disse har til felles at de opptar ansatte i Statped, samtidig som de tangerer sentrale temaer i styringsdialogen mellom KD og Statped. I årsrapporten for 2021 beskrev Statped hvordan de for å lykkes med å ivareta sin nye rolle som direktorat og bidra til politikikutvikling og departementets arbeid, må «sammenfatte det vi erfarer «stykkevis og delt» i arbeidet vårt» (Statped 2022a:59). Hvorvidt Statped lykkes med dette avhenger ikke av den nye organisasjonsmodellen alene, men er også et spørsmål om hvilken praksis og kultur den legger grunnlaget for. Dette ønsker vi å gi et riss av gjennom å løfte fram nyanser i erfaringene blant Statpedansatte slik de fremkommer i intervjuer gjort i caseutvalget. Vi vil først og fremst konsentrere oss om følgende temaer:

Kompetanse: En bekymring i den tidlige fasen av omstillingen var tap av kompetanse som følge av høy turnover. Kompetanse er også et gjennomgangstema i styringsdialogen, og KDs tildelingsbrev for 2023 slår fast at Statped skal «jobbe langsiktig med å utvikle robuste fagmiljøer særlig på stedene som i dag har få ansatte og lav sentralitet». En følge av overgangen fra regioner til landsdekkende tjeneste skulle tilsi at ansatte får anledning til å «spisse» sin kompetanse ytterligere, gjennom å konsentrere seg om færre typer utfordringer innenfor samme alderssegment. Hvordan opplever de ansatte utviklingen i Statped når det kommer til kompetanse?

Grensesnitt mellom divisjoner og avdelinger: En bekymring i Statped før det ble valgt ny organisasjonsmodell var at det ikke måtte bli for «tette skott» mellom de nye enhetene. En sentral føring fra KD for omorganiseringen var i tillegg at behovet for videreutvikling av spisskompetanse og flerfaglig samarbeid måtte ivaretas. Dette fordrer samarbeid på tvers av avdelinger og potensielt også divisjoner. Vi vil se nærmere på hvordan ansatte erfarer grensesnittet mellom avdelinger og divisjoner.

Ledelse: Arbeidsgruppen som forberedte forslagene til ny organisasjonsmodell, pekte på flere utfordringer. Noen av disse kretset rundt utøvelsen av ledelse, som ønsket om en mindre hierarkisk organisasjon, autonome medarbeidere og felles kultur (Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023). Hvilke erfaringer har de ansatte i Statped med utøvelsen av ledelse, og hva tenker de om fjernledelse, som har blitt den vanligste formen for ledelse etter at tjenesten ble landsdekkende?

² For et overblikk over den nye inndelingen, se Vedlegg og Andrews, Bragtvedt og Hustad (2023).

5.2 KOMPETANSE

Fagrådgivere i Statped som tidligere var organisert i regioner, ble ved overgangen til landsdekkende divisjoner også innplassert i nye avdelinger. En konsekvens av dette er at fagrådgivere ble del av andre faglige fellesskap enn tidligere. En tydelig tendens i datamaterialet er at størrelsen på lokasjonen hver enkelt kommer fra, ser ut til å virke inn på vurderinger av denne overgangen, som også pekt på i Andrews, Bragtvedt og Hustad (2023). Deltakere i caseutvalget fra mindre Statpedlokasjoner opplever å ha blitt del av et større fagmiljø:

Nå etter omorganiseringen så er jeg jo i en mye større avdeling, så personlig så får jeg spisset meg mye mer inn mot et bestemt område.

Deltakere i caseutvalget fra større lokasjoner opplever derimot å ha gått fra et stort til et mindre fagmiljø, og peker på flere utfordringer med dette, som for eksempel at kvaliteten på tjenestene kan svekkes:

Jeg er skeptisk til den retningen vi går i nå, om vi greier å opprettholde kvalitet med så få folk og med aldergrupper spredt på tre avdelinger og geografisk. Det skjer en faglig fragmentering og folk føler seg litt alene. Dette er uforenelig med å få til et sterkt fagmiljø som skal være i stand til å ivareta kvalitet i tjenesten. Vi må tenke utvikling av fagområder, og komme bort fra aldersinndelte avdelinger. Og så må vi ha et brukbart antall personer og få inn mer spisset kompetanse.

For de som erfarer å ha kommet inn i et større fagmiljø er opplevelsen en ytterligere spissing av egen kompetanse:

Jeg vil jo si at jeg var mer potet før. Da jobbet vi jo med alt, sant? Sånn som kollegaen min, vi er to som jobber med [fagområde] nå. Hun jobber jo kun med det. Hun har jo jobbet i 25 år kun med [fagområde]. Mens jeg har jo jobbet 5 prosent med det, kanskje maks. Ellers har jeg gjort alt annet. Utredninger og hjelpemidler og sakkyndig vurdering. Alt det her har jo vi gjort. Så det er jo uvant for meg å bruke så mye tid bare på [fagområde]. Men det er jo også litt godt. Det kjenner jeg jo nå når vi skal ha kurs. At jeg har fått tid til å fordype meg litt mer i det.

Dette illustrerer en av konsekvensene for den interne kompetanseutviklingen i Statped etter omorganiseringen. Der man tidligere måtte ta saker med et større spenn i regionen, kan noen nå spesialisere seg enda mer enn før. Både er både en konsekvens av inndeling etter alder, og av landsdekkende divisjoner. I det store bildet ser vi altså en utvikling hvor fagrådgivere opplever at kompetansen deres blir mer spisset som en følge av å arbeide med et smalere spekter av saker. Samtidig er det viktig å understreke at dette bildet ikke er entydig. Enkelte casedeltakere, som også nevnt over, peker på at divisjonsinndelingen kan føre til mindre spissing for enkelte fagområder:

Hvis vi hadde latt være å dele oss i tre innenfor de ulike fagområdene, så hadde vi hatt enda bedre mulighet til å spisse oss mer. Jeg vet at jeg har vært heldig og kommet inn i en stor, faglig kompetent avdeling, så jeg har fått lov til å spisse meg, jeg har fått lov til å utvikle meg. Men [kollegaer] opplever egentlig det motsatte. At de har kommet inn i en avdeling som er mindre

og skal dekke et større område, og plutselig må strekke seg mer og har mindre mulighet til å spisse deg.

Selv om en tendens i datamaterialet går i retning av at fagrådgivere erfarer at de får spisset kompetansen sin mer enn før, som en følge av endret praksis, trekker andre tendenser i motsatt retning. Dette peker mot en sentral utfordring i omstillingen av Statped, nemlig best mulig utnyttelse av kompetansen som finnes i organisasjonen. Som en av Statpeds direktører uttrykte det: «Å få til dette er ikke bare lett». Blant deltakere i caseutvalget hadde flere erfart at de hadde lite å gjøre, men likevel ikke kunne ta saker i geografisk nærhet fordi de falt inn under en annen divisjon aldersmessig:

Så det er klart, jeg kunne ha tatt saker her i [geografisk område] når det gjelder yngre barn. Så det [blir litt dumt] at noen skal reise langveisfra for å ta den saken når du har kompetanse lokalt som kunne vært brukt. [...] vi må bruke kompetansen rett, selv om vi sitter i divisjoner og er aldersplassert. Vi må ha en viss smidighet og sunn fornuft.

Skal det komme noen reisende fra [lokasjon] eller [lokasjon], når de i stedet kunne sagt at den kompetansen har dere i [lokasjon]? [...] Det blir litt kunstig iblant med divisjonsinndelingen tenker vi.

Tendensene som er pekt på over, illustrerer en spenning mellom det å være divisjonsinndelt etter alder og landsdekkende, opp mot praktiske hensyn som hvor kompetansen faktisk befinner seg geografisk. Dilemmaet for Statped blir, i disse tilfellene, om de skal holde hardt på divisjonsinndelingen for å utvikle aldersspesifikk kompetanse i divisjoner og avdelinger, eller være pragmatisk for å redusere reisebelastningen. En deltaker i caseutvalget som opplevde å ha lite å gjøre etter omorganiseringen og gjerne ville få saker fra andre divisjoner, ble forklart at divisjonsinndelingen ikke måtte viskes ut:

Min leder sa vi godt kunne bidra litt på tvers [av divisjoner], men vi må passe på at vi ikke flyter for mye ut, fordi da blir grensene mellom divisjonene utydelige.

Enkelte casedeltakerne forteller om en praksis som har beveget seg i en mer pragmatisk retning når det gjelder hensyn til geografi og reisebelastning. Også en slik praksis kan innebære skjev arbeidsbelastning:

Vi skal reise mindre. Vi prøver på en geografisk inndeling av saker. Det er et fåtall i min avdeling som er landsdekkende. Vi prøver å ta sakene i vårt geografiske område. Da blir det skjev belastning. Lederen min har begynt å tenke på fordeling, men [lederen] må tenke på budsjetter. Jeg vet ikke om det er snakk om å rekruttere flere.

Alle deltakere i caseutvalget hadde erfart at kollegaer har sluttet, av forskjellige grunner, mens omstillingen har pågått. Jevnt over ble denne endringen beskrevet som et tap både for fagområdet og for organisasjonen. Skifte av personell ble imidlertid i enkelte tilfeller også vurdert som et potensial for faglig utvikling:

Mange slutter. Det er synd å miste kollegaer med høy kompetanse. Men noen ønsker noe nytt. Kanskje det må en omstilling til for at noen skal tenke nytt. Min generasjon bytter [jobb] oftere enn før. Vi er ikke lojal til en arbeidsgiver. Men det er mye kompetanse igjen. Vi kan også få inn ny kompetanse og friskt blod. Det kan være nyttig å skifte ut og få inn nye perspektiver.

5.3 SAMARBEID PÅ TVERS AV DIVISJONER OG AVDELINGER

Organiseringen i divisjoner etter alder med egne fagavdelinger, krever også flerfaglig samarbeid dersom Statped skal nå sine mål. Dermed blir grensesnittet mellom fagavdelinger viktig. I den nye organiseringen er det overganger som må tas hensyn til mellom barnehage, barnetrinn og ungdomstrinn.³ Dermed blir tverrdivisjonelt samarbeid viktig for å sikre at barn blir ivaretatt i disse overgangene. Når det kommer til samarbeid mellom avdelinger er hovedinntrykket at fagrådgivere erfarer at det er lett å koble på andre med supplerende kompetanse:

Hvis jeg ser at dette er så sammensatt at jeg vil ha med meg en fra [fagfelt] inn i saken, så synes jeg at jeg veldig fort får gehør for det.

Samtidig er det eksempler i datamaterialet på ansatte som er kritiske til hvorvidt organisasjonen har lyktes i å skape mer flerfaglig samarbeid:

Min erfaring er at siloer har blitt mer sementert enn tidligere. Vi har ikke lyktes med mer flerfaglighet. Silotenkningen er en trussel mot likhet i tjenestetilbudet. Tilbud kan utvikles ulikt på tvers av alder. Vi prøvde å slå sammen [fagområder og navn], men vi hadde utviklet helt forskjellige måter å tenke og arbeide på. Det ble utfordrende å slå dette sammen.

Det arbeides med det samme i flere divisjoner uten å vite om hverandre. ... Det skal være like tjenester, men det virker som om alle drifter i hver sin retning. Det burde ha vært samarbeid med andre fagområder [innenfor en aldersgruppe], men det blir ikke gjennomført. ... Slik vi er organisert, vet vi ikke hva de andre gjør. Da blir det silotenkning. Det blir også usikkerhet blant ledere – «kan vi bruke den eller den»? Det blir lite foroverlent nå vi hele tiden må gjennom linja. Dette skaper også utrygghet blant ledere i systemet.

Deltakere i caseutvalget forteller også om samarbeid på tvers av divisjoner, men innenfor samme fagfelt. Slikt samarbeid kan springe ut av faglige diskusjoner og refleksjoner mellom ansatte som snakker sammen på tvers av avdeling eller divisjon og slik identifiserer behov for samarbeid, som de i ettertid får formell godkjenning til:

Informant: Det er litt sånn fordi at hun som sitter på nabokontoret mitt er der, og [avdeling] mangler en del folk [...] så har det blitt sånn at jeg hjelper henne i to saker.

Intervjuer: Og det kan dere bare avtale dere imellom?

Informant: Nei, vi avtaler jo, men så må hun jo spørre sin leder, om [leder] formelt kan spørre min leder. Men det har ikke vært noe problem så langt.

³ Overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole foregår i Statped innenfor divisjon 3.

Utdraget over fra et intervju, illustrerer hvordan samarbeid på tvers springer ut av behov identifisert av praksisfellesskapet, som i ettertid godkjennes av de mer formelle beslutningsstrukturene. Vi kan ikke her slå fast at dette er en kultur som gjelder i alle avdelinger i Statped, men dette tilfellet er et eksempel på ansatte som ikke venter på instruks fra høyere hold, men spiller en aktiv rolle i å identifisere og imøtekomme behov i tjenesteutøvelsen. Det er dermed et eksempel på det som var en viktig målsetting med den nye organisasjonsmodellen, at den måtte støtte opp om autonome medarbeidere. Det er imidlertid ikke usannsynlig at rommet for faglig autonomi for ansatte kommer vel så mye fra praksisen til mellomledere som fra den formelle organisasjonsstrukturen. Men det er også eksempler på mer strukturerte samarbeid på tvers, i dette tilfellet fordi strukturer for samarbeid som eksisterte før omorganiseringen, har fått anledning til å fortsette:

Informant: Vi har en gruppe som jobber med [tverrfaglig problemstilling] og der sitter vi i en gammel gruppe som fortsatt består og er på tvers av alle divisjonene, og der får vi fortsatt lov å sitte, så det er veldig positivt.

Intervjuer: Er dette noe som skal fortsette?

Informant: Jeg er spent, jeg hører alle de andre nettverkene er lagt ned, så jeg er veldig spent om vi får lov til å bestå, men jeg håper det.

Divisjonsinndeling etter alder bidrar til at samarbeid på tvers av divisjoner blir viktig for å ivareta barn som skifter fra barnehage til barnetrinn og fra barnetrinn til ungdomstrinn. Etter omorganiseringen krysser barna institusjonelle grenser ikke bare i utdanningssystemet, men også i Statped. Data fra intervjuene tyder på at det er variasjoner mellom avdelinger i hvordan det arbeides for å håndtere slike overganger. Dette utdraget er fra et gruppeintervju med casedeltakere fra ulike avdelinger:

Informant 1: Det er jo en utfordring med at vi har divisjoner etter alder, hvis det kommer en sak som er siste halvdel av barnetrinn, skal da barnetrinn ta den saken, eller bør den gå til ungdomstrinn? Kanskje bør divisjon 3 ta den for å sikre en god overlapp.

Intervjuer: Hvordan løser man slike saker i dag?

Informant 1: Det varierer fra sak til sak og fra saksbehandler til saksbehandler. Vi har nok vært litt på leting etter ulike måter å gjøre det på. Så da gjør man seg litt ulike erfaringer.

Intervjuer: Blir disse erfaringene løftet opp på et høyere nivå og sammenfattet?

Informant 1: Ja det føler jeg absolutt, på min avdeling har vi akkurat hatt møte for å finne ut av disse tingene.

Informant 2: Dit er vi ikke kommet på [avdeling] enda, der har noen ganger divisjon 1 fulgt saken selv om de har startet på barneskolen.

Informant 3: Vi har fått et skjema vi kan krysse av at vi ønsker en medsaksbehandler fra [annen divisjon] når det nærmer seg en overgang.

Utdraget viser at ulike avdelinger håndterer overganger på ulike måter. Det må her påpekes at da divisjonsinndelingen fant sted 1. mai 2022 ble ikke overgangene mellom barnehage, barnetrinn og ungdomstrinn aktualisert i særlig grad utover høsten 2022 fordi fagrådgivere fikk følge sine gamle saker til de var avsluttet. Dermed ble høsten 2023 den første høsten hvor overganger mellom skoleslag skulle håndteres etter den nye organisasjonsstrukturen. Utdraget er også et godt eksempel på hvordan det KD skriver i tildelingsbrevet for 2024 om overordnede utfordringer og prioritering: «et mer helhetlig og sømløst utdannings og opplæringsløp» og «samordnet oppfølging», arter seg på bakkenivå.

Informantene i våre intervjuer stiller spørsmål ved hvor sømløst og samordnet disse overgangene fungerer.

5.4 ERFARINGER MED LEDELSE

Før omorganiseringen var rom for faglig skjønn, autonomi og utviklingen av felles kultur, saker som ansatte og gruppen som utviklet nye forslag til organisasjonsmodell, engasjerte seg i. Hva slags erfaringer finnes innenfor disse områdene i dag, halvannet år etter overgangen til ny organisasjonsmodell? I 5.1 viste vi et eksempel på hvordan ansatte selv tok initiativ til å sette sammen den nødvendige kompetansen i en sak, som de så fikk godkjent av ledelsen. I intervjuene med deltakere i caseutvalget, er det få som gir uttrykk for at rommet for faglig skjønn og autonomi har blitt innskrenket. Uttalelser nedenfor er et typisk eksempel:

Intervjuer: Føler du at rommet for å utøve autonomi og faglig skjønn er større eller mindre nå enn før omorganiseringen?

Informant: Samme som før. Stor frihet til å ta vurderinger, faglige vurderinger, synes jeg. Og sånn som i forrige uke så var det en sak som jeg skulle bistå med, og det var i [fylke], og da vet jeg at det er en sak på vei inn, fordi jeg hadde drøfting med en i PPT, så jeg visste at det var en sak på tur inn som var liksom en og en halv time unna. Så da kan jeg si at det er lurt å vente til den kommer inn, og vi kan se på dem samtidig. Ja, og da er det jo ikke problematisk å få til det. Men vi har jo, her i [lokasjon] så har vi jo, vi har jo egentlig alltid hatt stor frihet til å, i og med at man hadde mange brukersaker, og så skal man få den her kabalen til å gå opp, så vi har liksom alltid hatt stor frihet egentlig til å legge opp reisen vår selv, og det synes jeg egentlig at vi enda har, alle sammen

De ansatte opplever slik sett ikke at den faglige autonomien er svekket. Likevel forteller flere ansatte i samtale rundt andre temaer, om endringer som på ulike vis dreier seg om utøvelsen av faglig autonomi:

Det blir så mye prosedyrer og formaliteter. [...] En ting er hvis jeg trenger noen med [type kompetanse] i samme divisjon, da er det litt styr, men ikke så mye. Men hvis den jeg trenger hjelp av er i en annen divisjon, da kommer det heller noen reisende fra [lokasjon]. Dette er vi nødt til å løse litt opp i tenker jeg. [...]

Snarere enn detaljstyring av utøvelsen av det daglige arbeidet, er det håndhevelsen av den landsdekkende divisjonsstrukturen som oppleves som inngripende. Men i det store bildet er inntrykket at den faglige autonomien og rommet for ansatte til å utøve skjønn, slik gruppen som utformet forslag til ny organisasjonsmodell var opptatt av, er videreført fra den tidligere organisasjonsstrukturen.

En annen side ved ledelse i nye Statped er det økte omfanget av fjernledelse. I forrige delrapport (Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023) kom det frem delte meninger om fjernledelse. Det ser imidlertid fortsatt ut til at personlig relasjon til nærmeste leder og måten leder utøver funksjonen på, av noen, tillegges større vekt enn fysisk nærhet:

Vi har en super [leder]. [Navn] tar opp alt som kommer av innspill, og styrer på en god måte – [Navn] er uredde når det gjelder å ta opp ting. Jeg har hatt mange ledere. Jeg savner ikke plassbasert ledelse. Leder svarer på e-post samme dag og er rask til å avklare ting.

Andre peker på fravær av stedlig leder som et generelt problem, uavhengig av egen erfaring med fjernleder. De brettet ut i detalj eksempler særlig på det mellommenneskelig som forsvinner. Samlingen rundt kaffemaskinen, hvor småting kunne luftes, skjer ikke lenger. Leder får heller ikke innblikk i dagsformen til ansatte i egen stab. Samtidig er det ingen som vil være «snitch og fortelle om Kari som ikke har det bra». Sett fra enkeltes ståsted, er det umulig å bli godt kjent via Teams. En slik erkjennelse ser det ut til at noen ledere tar mer på alvor enn andre ved at de ofte besøker de forskjellige lokasjonene. Noen av dem som har stedlig leder, beskriver situasjon ved å være tett på leder som en form for privilegert situasjon:

Dette med fjernledelse er vanskelig. Jeg er så heldig å ha [navn] her. Jeg har hatt fjernleder tidligere, og det fungerte greit, men flere kollegaer har erfart det som vanskelig. Vi får en følelse av at vi er på et A-lag og et B-lag, hvor vi som har nærleder, lever godt på det.

Samtidig er det en tendens i datamaterialet til at jo mindre lokasjon, jo bedre synes man det fungerer med fjernledelse. En forklaring kan være at mindre lokasjoner har vært mer vant til ikke å ha nærmeste leder ved samme lokasjon, mens ansatte ved større lokasjoner har gått fra nær- til fjernledelse.

5.5 KOLLEGIALE RELASJONER GJENNOM DIGITALE FLATER

Et annet fremtredende poeng i intervjuene med ansatte er at det er mer utfordrende å ivareta kollegiale relasjoner når man ikke sitter samme sted som andre ansatte i egen avdeling, som det blant annet går frem av et utsagn fra en av de tillitsvalgte:

Mange av de jeg representerer føler på en faglig ensomhet, det er ikke nok menneskelig kontakt utenom skjermen. Faglig utvikling må nødvendigvis foregå på nett (...) det er fint nok, men noen ganger må en gå i dybden, og det synes mange er vanskelig å få til digitalt. Det er mye som forsvinner av kroppsspråk, humor og nyanser i det digitale. Så er det mange som rapporterer om sosial ensomhet i tillegg til den faglige. Man jobber mer alene, reiser ut, bor på hotell.⁴

Dette har vært et tema i dialogen mellom ansatte og ledelsen i Statped, og på flere avdelinger har de søkt å bøte på dette ved å forsøke å gjenskape «den uformelle praten rundt kaffeautomaten» digitalt. I tillegg er det fysiske samlinger i avdelingene, og flere informanter rapporterer at de «tror det går seg til», med tanke på ivaretagelsen av personlige relasjoner i en digitalisert hverdag (se også kapittel 8). Samtidig er det variasjoner mellom avdelinger i hvor vellykkede digitale initiativ er for å gjenskape «den uformelle praten rundt kaffeautomaten».

Det burde vært sånn at leder kom inn og sa «da kan dere snakke sammen her i 20 minutter, så kommer jeg etterpå», da hadde man blitt tvunget til å være sosial. Men da jeg tok det opp fikk

⁴ Sitatet er parafrasert for lesbarhet og av plasshensyn.

jeg beskjed om å ta initiativ til det selv, og da blir resultatet at folk ikke føler seg forpliktet til å møte opp, og da prioriterer de det heller ikke.

Gjennomgående ser det ut til at der mellomledere har bestemt rammene for uformelle digitale møteplasser, men uten nødvendigvis å delta selv, har det fungert godt, mens der dette ansvaret blir outsourcet til de ansatte, har det vært vanskelig å få det til å fungere tilfredsstillende. Eksemplene her handler om sosialisering innad i avdelinger, men også på tvers av fysisk avstand gjennom bruk av digitale flater. Et annet viktig moment når det kommer til å skape en felles kultur, er at det kan bidra til en felles praksis når det kommer til selve tjenesteproduksjonen. Flere forteller om kulturkollisjoner etter omorganiseringen til avdelinger:

Det har vært litt forskjellig praksis rundt dette med hvordan tjeneste er det vi faktisk skal gi, eller hvordan skal de se ut. Noen tar veldig på alvor at vi er en støttetjeneste for PPT, og mener vi hovedsakelig skal veilede PPT, så skal de veilede videre på et vis. Det har vært litt forskjellig syn på dette i Statped, men jeg har jo veldig direkte veiledning til [fagperson i kommune]. Jeg tror noen ganger det er litt kulturkræsje [mellom de gamle regionene] [..]. Kanskje en region har vært vant med at skoler og barnehager får veldig tett veiledning, så er det andre som mener vi skal veilede PPT, så skal PPT veilede skoler og barnehager.

Høsten 2023 piloterte Statped prosjektet Tjenesteforløp som etter planen skal rulles ut i organisasjonen i løpet av 2024. Dette prosjektet har som mål å gjøre Statpeds individbaserte tjenester likere med tanke på kvalitet og tilgang, gjennom å lage felles retningslinjer for prosessen og samarbeidet mellom aktører. Dette prosjektet vil kunne ha stor betydning for å utvikle en felles kultur i Statped fordi felles praksis danner grunnlag for felles erfaringer. Det er også mulig å se for seg potensielle konfliktlinjer mellom det ansatte anser som sin faglige autonomi og en standardisering av tjenesteleveransene.

5.6 ENDRINGER I TJENESTETILBUD

I intervjuet med direktørgruppen spurte vi om hva Statpeds ledelse er mest fornøyd med av det som har foregått under omstillingen. Som svar, ble det først og fremst pekt på at organiseringen med «en dør inn» har gitt og gir likere tilgang til tjenester. Omleggingen til landsdekkende enheter har altså gitt likere tilgang til spisskompetansetjenester i hele landet, slik Statpeds ledelse vurderer det. Deltakere i caseutvalget støtter ledelsens vurderinger av «en dør inn»-konseptet. En av casedeltakerne beskrev dette som intet mindre enn det aller viktigste som har skjedd under hele omstillingen:

Det er en stor fremgang med «En dør inn»-prosjektet. Saksbehandlingstid er nå nede i 21 dager. Og oppstart med første møte kan skje innen to uker etter at vedtaksbrev er sendt ut. Det er det beste som har skjedd med hele omstillingen – og det beste som har skjedd i løpet av 20 år [i Statped]. Det er en stor forbedring. Noen er skeptisk til om dette er mulig, men lederne vil at vi skal forsøke dette. Vi har også fått nye søknadsskjemaer. Det er bestemt at vi skal be om færre vedlegg – det kan vi få i første samtale om noe mangler. Det første møtet skal bare være med PPT. Tidligere kunne søknader bli stående som mangelfull i flere måneder om noe manglet. Nå kan vi få mer informasjon i første møte. Jeg liker endring. Det er fascinerende å se hva som skjer.

Andre endringer i tjenestetilbudet var det ikke like stor begeistring for. Et eksempel er digitale møter med sluttbrukere. Praksisen startet i forbindelse med koronapandemien, og har deretter blitt fast etablert. Ifølge enkelte deltakere i caseutvalget er det besluttet fra Statpeds øverste ledelse at møter med sluttbrukere skal foregå digitalt, bortsett fra det første møtet. Beskrivelser i intervjuene tyder på at et slikt «pålegg» ble både oppfattet og håndtert på ulike måter. Mens ledere i noen avdelinger hadde åpnet for at fagrådgivere selv kan vurdere hvilken form for kontakt med sluttbruker som er mest hensiktsmessig, holdt ledere for andre avdelinger seg mer strikt til utspill fra toppledelsen. Deltakere i caseutvalget la imidlertid for dagen ulike syn på bruken av digitale møter med sluttbrukere, som illustrert i eksemplene nedenfor:

Om arbeidsoppgaver er i Rogaland, i Bergen eller i Hammerfest, går det helt fint med digitale møter. Jeg har hatt gode fagmøter digitalt med PPT og skoler der ute. Sluttbruker kan få en god pakke [via digitale møter].

Det må være en misforståelse at det bare skal være ett fysisk møte med sluttbrukere. Noen er bekymret for at de skal støpes inn i en type fold [etter bestemmelser fra ledelse]. Men jeg har ikke erfart at det står noe sted at jeg skal arbeide på en annen måte enn jeg har gjort.

6 OPERASJONALISERING AV NYTT MANDAT

6.1 INNLEDNING

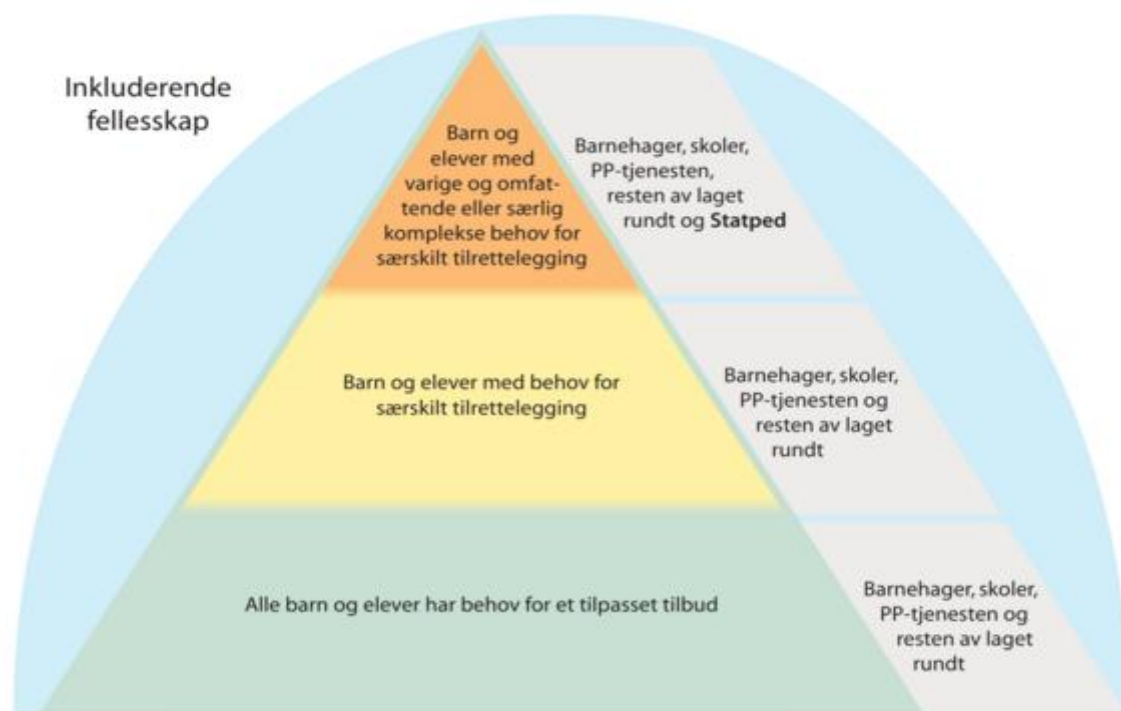
Kunnskapsdepartementet (2021b) beskrev i Virksomhets- og økonomiinstruks for Statped hvilket ansvar og hvilke ansvarsområder som skal ligge til organisasjonen. Denne instruksjonen omtales i en rekke av departementets dokumenter som Statpeds «nye mandat». Også Statpeds ledelse og ansatte bruker betegnelsen «mandat» i omtale av virksomhetens ansvarsområde og oppgaver. Tabell 9 gjengir hovedtrekk fra departementets presisering av hvilke tjenester, hvilke fagområder og hvilken kompetanse Statped skal kunne tilby kommuner og fylkeskommuner.

Tabell 9: Statpeds ansvar. Kilde: Kunnskapsdepartementet (2021b:4)

Statped skal bidra til at sektormålene for barnehagen og grunnsopplæringen blir nådd. Statped er en statlig støttetjeneste for kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid for at barn, unge og voksne med varige og omfattende behov for særskilt tilrettelegging får gode, tilpassede barnehage- og opplæringstilbud i inkluderende fellesskap. Statped er en landsdekkende, flerfaglig virksomhet som skal gi tjenester og kompetanse med lik kvalitet og lik tilgang til alle kommuner og fylkeskommuner i hele landet. Statped skal gi tjenester på små og særlig spesialiserte fagområder, nærmere definert som syn, hørsel, ervervet hjerneskade, kombinerte sansetap og døvblindhet, tegnspråk og alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Statped kan i tillegg gi tjenester i særlig komplekse saker innenfor fagområdene sammensatte lærevansker og språk/talevansker. Statped skal vedlikeholde og utvikle spisskompetanse innenfor sine fagområder, slik at Statpeds tjenester er av høy faglig kvalitet og tilfører kommuner og fylkeskommuner oppdatert kunnskap og kompetanse. Statped skal gjennom Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) gi landsdekkende tjenester til samiske brukere innenfor Statpeds fagområder, jf. eget mandat. Statped skal gi faglige råd til departementet i saker som gjelder Statpeds målgrupper og fagområder. Statped skal systematisere sin kunnskap slik at den kan gjøres relevant for departementets politikkutvikling.
--

6.2 «TREKANTEN»

Formuleringer i tabell 9 hvor Kunnskapsdepartementet beskriver hvilke tjenester Statped skal kunne bidra med i kommuner og fylkeskommuner, følger i hovedtrekk opp departementets gjennomgang av virksomheten i Meld. St. 6 (2019-2020), Kapittel 7, om Et bedre statlig støttesystem. Et sentralt element i det kapitlet er det som ofte omtales som «Trekanten». Denne «trekanten» (figur 10) består av tre nivåer hvor det er skissert ulike utfordringsområder for barn og elever, og hvilke instanser som har oppgaver innenfor hvert område. I figuren knyttes Statped kun til det øverste nivået hvor det går frem at organisasjonen skal bidra med tjenester til «barn og elever med varig og omfattende eller særlig komplekse behov for særskilt tilrettelegging». Den samme gruppen av barn og elever skal også få bistand fra PP-tjenesten, skoler, barnehager og andre i laget rundt (Meld. St. 6 (2019-2020:93)).



Figur 10 Innsats rettet mot tre nivåer av behov. Kilde: Meld. St. 6 (2019-2020:93)

Da den nye organisasjonsmodellen ble satt i verk, informerte Statped kommuner og fylkeskommuner om at fem spesifiserte landsdekkende fagdivisjoner skal bidra med like spesialpedagogiske tjenester over hele landet, og at tre av divisjonene vil gi rådgivingstjenester fordelt etter aldersnivåene barnehage, barnetrinn, ungdomstrinn/videregående opplæring og voksenopplæring (Statped 2022b). I det samme brevet ble det poengtert at Statped fremover skal gi tjenester til og bidra med kompetanseoppbygging i kommuner og fylkeskommuner innen små og særlig komplekse saker, og videre at «[k]ommuner og fylkeskommuner forventes selv å ta ansvar for mer høyfrekvente vanskeområder». Statped skal fortsatt tilby tjenester innenfor det som regnes som «varige, omfattende og komplekse utfordringer eller behov», det som i forkortet form ofte omtales som VOK.

Både i Delrapport 1 og i Delrapport 2 fra følgeevalueringen av omstillingen i Statped, kommer det frem at det nye mandatet for virksomheten ikke har blitt oppfattet som tilstrekkelig klargjørende med tanke på hvilke tjenester som kommuner og fylkeskommuner kan forvente å få støtte til fra Statped (Andrews og Hustad, 2022a, Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023). For mange fagrådgivere innebar det ikke noe nytt at virksomheten skal rettes inn mot brukere med varige, omfattende og komplekse utfordringer eller behov. Dette bar heller ikke bud om en tydelig retning med tanke innsnevring av virksomheten. For fagrådgivere virket det som om arbeidsoppgaver «på papiret» var de samme som før. Det vil si at oppgavene befinner seg «øverst i trekanten» (figur 10) hvor det er snakk om tilbud til gruppen av brukere som er nevnt over. Ansatte i stilling som fagrådgiver har altså oppfattet at de i hovedsak skal tilby de samme tjenestene som tidligere, samtidig som virksomheten skal nedskaleres. Prosessen med å definere hva som skal inngå i betegnelsen VOK, har fortsatt i 2023 og har vært et tilbakevendende tema i intervjuene med deltakere i studien. Her ble også forslaget til nedskalering av virksomheten i form av en 30-punktsliste (se Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023), tatt opp (se nedenfor).

6.3 FORSØK PÅ NEDSKALERING

Det har altså vært ulike oppfatninger om VOK-prosessen, og om hvor stort omfanget er på Statpeds tjenester til brukere med «varig, omfattende og komplekse behov». Prosessen med å operasjonalisere det nye mandatet handler grunnleggende sett, som en av lederne uttrykte det, om å:

Å finne ut hvor stor man mener døra skal være inn til Statped. Blir den for stor fungerer vi ikke, blir den for liten går vi glipp av noen.

Når det her siktes til at døren blir for stor, handler det om faren for at Statped får flere saker enn de greier å håndtere. Som et etterspørselsdrevet system, trenger organisasjonen en måte å håndtere etterspørselen på. Med omstillingen følger det med et pålegg om å redusere tjenesteproduksjonen, i alle fall i utgangspunktet. Vi har vist i kapittel 4 hvordan antallet søknader har gått ned, dermed har ikke presset på å gjøre «døren mindre» vært like sterkt som det kunne ha vært uten denne nedgangen i antall søknader. Den andre delen av sitatet over peker på risikoen for ikke å fange opp barn som trenger hjelp. Dette har også vært en bekymring fra Statpeds side i dialogen med KD (se kap. 3). Det kan være fruktbart å forstå VOK-prosessen som Statpeds dialog med seg selv og sitt omkringliggende felt, med mål om å finne den mest hensiktsmessige størrelsen på denne døren. I det følgende vil vi se nærmere på erfaringer fra ulike sider av denne prosessen.

Ved inngangen til 2023 arbeidet en gruppe sammensatt fra flere fagfelt og ledernivå med en liste over forslag til endringer i Statpeds tjenester, den såkalte 30-punktslista. Denne ble senere avvirket, og diskusjonene ble ført videre innen de ulike fagfeltene. Det har imidlertid vist seg vanskelig å definere en gang for alle hva som skal være varig, omfattende og komplekst innen de ulike fagfeltene. Som en leder forklarte i intervju: «Kriteriesettet innen hvert fagområde er en kontinuerlig diskusjonsprosess.» Blant deltakere i caseutvalget var det bekymringer knyttet til om kommunene ville være i stand til å ta over oppgaver som kunne bli definert ut av Statpeds tilbud:

En ting som har vært bekymringsfullt og frustrerende, er denne tanken om [å ta færre oppgaver for kommunene]. Noen [kommuner] er store og har masse kompetanse, mens andre er små og mangler kompetanse. Kanskje har de stort gjennomtrekk av fagfolk også. Og noen får ikke tak i fagfolk i det hele tatt. Så skal vi forvente at kommunen skal ha kompetanse [på høyfrekvente vansker] selv. Da er jeg redd for [at noen barn ikke får den hjelpen de trenger].

Jeg tenker jo at [fagområde] er så spisst i seg selv at man nesten ikke kan forvente at kommunene har noe særlig kompetanse.

Bekymringen for kompetansen i små kommuner er ikke ny og var også beskrevet i delrapport 2 (Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023). En annen bekymring som gikk igjen innen flere fagfelt, var at vanskene som det arbeides med, allerede lå øverst i trekanten, og at det dermed ikke var rom for å slutte å tilby tjenester:

[Fagområde] er jo lavfrekvent i utgangspunktet. Jeg skjønner jo at vi må skrelle bort noe, men jeg er bare veldig spent på hva det egentlig vil være, men det er mulig de merker dette mere på andre avdelinger.

Disse sitatene illustrerer ulike oppfatninger og syn på hva Statped skal gjøre, og hvorfor operasjonaliseringen av det nye mandatet bør være en dialogbasert prosess. Å definere hvilke vansker som faller innenfor og utenfor Statpeds nye mandat griper direkte inn i de ansattes oppfatning av hvem de er til for, og hvem de føler et ansvar for å hjelpe. VOK-prosessen går til kjernen i de grunnleggende verdier, forestillinger og vurderingsmåter som Statped bygger på. Enkelte deltakere i caseutvalget uttrykte en tretthet i forbindelse med arbeidet med VOK. Noen hadde likevel tillit til at deres felt ikke ville bli smalere, mens andre etterlyser nærmere avklaring:

Jeg vet bare at vi på [fagfelt] har definert oss som VOK, [så vi kan fortsette som før]. Jeg vet ingenting om den videre prosessen [med å definere VOK]. Jeg føler bare at det har fadet ut, og jeg bare bidrar på en måte. Jeg vet faktisk ikke hvor den står, for å være helt ærlig.

Hele VOK-prosessen har kokt litt bort. Vi har blitt færre og vi må bare konsentrere oss om det kommunene mener er komplekst. Vi må samle oss om det vi skal gjøre, men det er fortsatt usikkert hva det er. ... Det er egentlig en tragedie med den VOK-prosessen som det ikke ble noe av.

Blant lederne i Statped kom det også til uttrykk en viss risiko som ble forbundet med å utvikle for spesifikke kriterier for hva som var på nivå 2 og hva som var på nivå 3 i trekanten:

Faren med spesifikke kriterier for inntak er at man blir for individrelatert og at man ikke tar høyde for de kontekstuelle forskjellene på skoler for eksempel. Hvis vi ser på søknadsinngangen og hva som skjer med søknadene er det veldig få saker vi avslår.

6.4 VOK I PRAKSIS

Vi har vist noen eksempler på hvordan VOK-prosessen ble opplevd blant ansatte, og deres bekymringer for kommuners manglende mulighet til å plukke opp oppgaver som Statped slepper. På ledernivå ble det også ansett som en risiko å miste de «kontekstuelle forskjellene» av syne i prosessen med å utvikle kriterier. De ansattes opplevelse av endringer i tjenestetilbudet peker imidlertid mot at resultatet, i alle fall foreløpig, ikke har blitt så omfattende som mange fryktet i tidligere faser av omorganiseringen. Tvert imot er det vanskelig å finne mange eksempler i våre data på tjenester som Statped ikke lenger tilbyr, eller at søknader i større grad blir avslått enn tidligere. På spørsmål om det er saker som i dag blir avvist som tidligere ville blitt tatt inn i Statped, svarer informantene i stor grad nei. Enkelte har derimot fått nye typer saker:

Nei, det tror jeg altså ikke. Det som jeg opplever faktisk er at jeg får flere systemsaker, og det har jo vært spennende.

Selv om opplevelsen blant ansatte er at de i stor grad yter de samme tjenestene som før, finnes det håndfaste kriteriesett som har kommet ut av VOK-arbeidet, som en leder beskrev:

Vi har laget et skriv som er vedlegg til mandatet vårt. [...] et kriteriesett om hva vi venter at kommunene bør kunne håndtere selv. For eksempel når det kommer til språk handler det om

hva PPT skal kunne gjenkjenne, oppdage og vurdere. [...] Men det er klart det er ulike personer med ulike erfaringer, og vi treffer ulike steder geografisk.

Vi har tidligere vist at det har vært en nedgang i antallet individbaserte saker i Statped (jfr. kap. 4.4), men dette kommer først og fremst av en nedgang i antall søknader fra kommuner og fylkeskommuner, ikke på grunn av avslag fra Statpeds side. En informant ga uttrykk for at det er vanskelig for ledelsen i Statped å utdefinere konkrete tjenester fra Statpeds tilbud. Her var det snakk om både å finne frem til holdbare kriterier og å få bred oppslutning om forslag som lanseres:

Jeg tror vi må arbeide mer med hva vi skal slutte med. Det er store temaer som direktørmøtet tar opp. Det er vanskelig for dem å holde på det de har bestemt. Brukerorganisasjoner går direkte på politikere når rådgivere og ledelse mener noe.

Brukerorganisasjonenes erfaringer skal vi komme nærmere inn på i kapittel 9. Hvorvidt det er vanskelig å holde på det som er bestemt, eller om Statped er lydhøre ovenfor brukergrupper, kommer an på øyet som ser, men utsagnet illustrerer hvordan prosessen med å operasjonalisere det nye mandatet involverer mange interessenter.

6.5 DØREN INN TIL STATPED

I starten av kapitlet siterte vi en leder som forklarte faren med å gjøre døren inn til Statped for liten, slik at det ikke fanges opp barn som trenger bistand. Vi så i kapittel 3 hvordan forhold utenfor Statped, som arbeidsbelastningen i PP-tjenesten, ble ansett som en risiko (se også Andrews og Hustad, 2022b). Dette er et perspektiv som også kommer fram i intervjuene med ansatte:

Jeg har hørt PPT snakke om at det ikke er noen vits å søke fordi de tror de ikke får noe hjelp. At de liksom har [tolket signalene fra Statped på den måten]. Jeg har i alle fall ikke tro på at nedgangen handler om at kommunene har fått så mye kompetanse. Så det er jo en bekymring. [...] At det er færre søknader gjør jo at man lurer på hvor lenge det ventes før det søkes. Men vi har jo fått signaler om at PPT unnlater å søke til oss fordi vi stiller krav [...] om at de skal være på møter, føre referat og slike ting. Og de er jo veldig presset allerede i PPT, så å kontakte oss gir dem enda mer å gjøre.

VOK-prosessen handler om størrelsen på døren inn til Statped, men sitatet over viser hvordan det er en rekke forhold som ligger utenfor Statpeds kontroll som avgjør hvor mange som kommer fram til døren. Derfor har det vært nødvendig å «bruke vettet», som en av de tillitsvalgte uttrykker det:

Når man lager en slik organisasjon, så blir det laga på skrivebordet, slik og slik skal det se ut. Så blir det neste spørsmålet: Greier vi å aktualisere oss med den tenkemåten? Så har vi fått litt tilbakemelding fra omgivelsene, at det er en del vi ikke forstår. En del rådgivere har også rapportert om at det er fortsatt noe forvirring omkring hva vi skal gjøre av oppgaver. Så det er hele tida bevegelse mellom slik er det på papiret, og det at man må bli forstått og aktualisere seg i praksis. Så en har en følelse av tillempeing, eller hva som er ordet. Man skal jo få det til i praksis også. Det er lov å bruke vettet, for å uttrykke seg slik.

I dette perspektivet, hvor Statped «aktualiserer» seg i dialog med feltet, er det flere eksempler på områder hvor det har vært «bevegelse mellom slik det er på papiret» og i praksis, som en leder uttrykker det:

Vi er ikke i en situasjon i omstillingen der vi kan si «dette er Statpeds tilbud, take it or leave it». For eksempel har vi måttet gå mange runder med leppe, kjeve og ganespalte, for det var en klar deling mellom helse og utdanning, men så viste det seg å være veldig vanskelig å få til. Fordi helseregioner har en helt annen styringsmodell. Det er en veldig liten gruppe med eksperter, og å splitte denne ville ikke tjent målgruppen. [...] Slik har vi jobbet steg for steg. Vi må finne løsninger med brukerorganisasjoner, kommuner og helse for å finne ut hvordan Statped skal bli om fem år. Det er realiteten vi jobber innenfor.

Sett fra en av deltakerne i caseutvalgets side, er det nødvendig å få avklart både hva som ikke skal gjøres, hva det kan gjøres mindre av og hva som kan gjøres på andre måter. Her bør ledelse og fagrådgivere finne løsninger i fellesskap:

Gråsonesaker som gjelder språk/tale og SLV – disse kan være ok, men det kan være kortvarige saker hvor det kan gis råd og veiledning i møte med PPT, og så kunne avslutte saken etter ett møte eller to. Noen ganger vil rådgivere holde på avtalene. Om saken ikke har vært aktiv i løpet av [antall dager], kan leder ta opp om saken kan avsluttes. Det er viktig å få avsluttet saker som er ferdig. Vi kan også se om saker kan gjøres på andre måter.

Blant tillitsvalgte var det også en oppfatning om at det i dialogen mellom Statped og det bredere spesialpedagogiske feltet oppstod konstruktive løsninger:

Når det kommer til praksis igjen, hva sektor trenger, hvilke behov som er meldt og så videre, så styrer det jeg opplever som en praktisk fornuft.

Hvis fordelene med denne dialogen var et «fornuftig» tilpasset tjenestetilbud fra Statped til ulike brukergrupper, var en ulempe en tretthetsfølelse blant ansatte som ventet på avklaringer rundt deres felt, som en av de tillitsvalgte poengterte:

I noen tilfeller er det nok brukerorganisasjoner som kommer med sterke tilbakemeldinger. For eksempel elevkurs, der har det kommet fra brukerne. Dette kom på 30-punktslista, rådgiverne var frustrerte og opptatt av elevkurs, at det var bra for brukerne, og så har det vært mye frem og tilbake. Og så opplevde vi nesten at rådgiverne ble utmattet og forsonte seg med at det skulle bort. Så kommer det nye signaler, at dette skal ikke bort, men det skal være bare for de med spesialundervisning. Da synes jeg at signalene fra rådgiverne er at de ikke har den samme gnisten, men gir uttrykk for mer en «tvangstrøye». Jeg tror det skjer noe med fagfolkene, det er en utmattende prosess.

Dette illustrerer hvordan dialog med feltet også kommer med omkostninger i form av manglende avklaringer for ansatte. Utfordringen i den videre prosessen er å balansere behovet for dialog med feltet og kapasiteten i organisasjonen når det kommer til uavklarte prosesser.

7 MEDVIRKNING OG MEDVIRKNINGSPROSESSER

7.1 INNLEDNING

Ansattes medbestemmelse har vært, og er, et gjennomgangstema i følgeevalueringen fordi Kunnskapsdepartementet ønsker innsikt i hvordan dette blir ivaretatt i Statped i omstillingsprosessen. Resultater som kommer frem i de forrige delrapportene (Andrews og Hustad, 2022a, Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023), tyder på at medvirkning samlet sett har vært mer omfattende i denne omstillingen enn i andre, tilsvarende prosesser i samme organisasjon. Sett fra direktørgruppes side, har det i denne runden vært lagt an en relativt bred medvirkningsprosess hvor organisasjonens øverste ledelse har vært reelt åpen for innspill underveis. Denne fremstillingen fikk delvis støtte fra de ansattes fagforeninger via gruppen av hovedtillitsvalgte som var involvert i den første perioden av omstillingen. Deltakere i caseutvalget skisserte derimot deler av omstillingen som en lukket prosess. De hadde blant annet erfart lite lydhørhet særlig i forbindelse med innvendinger mot at brukeres alder skulle legges til grunn for inndeling av virksomheten i tre av divisjonene i den nye organisasjonsmodellen.

I dette kapitlet belyser vi i hovedsak medvirkningsprosesser som kom til uttrykk i intervjuene med deltakere i caseutvalget vel ett år etter at det hadde blitt gjennomført større endringer som innføring av ny organisasjonsmodell og omleggingen til landsdekkende tjeneste for all fagrådgivning. Data fra intervjuet med de hovedtillitsvalgte er her tonet litt ned fordi de hadde fungert i vervet i relativt kort tid før intervjuet ble gjennomført. I rollen som hovedtillitsvalgt, hadde de derfor ikke vært involvert i større medvirkningsprosesser knyttet til omstillingen, og heller ikke deltatt i forhandlinger med Statpeds øverste ledelse.

7.2 OM Å BLI HØRT, UTEN Å BLI LYTTET TIL

I intervjuet ga casedeltakere uttrykk for at de bruker sin rett og sin plikt til medvirkning på ulike måter og i forskjellig grad. De beskrev også forskjellige erfaringer med medvirkningsprosesser som de har vært involvert i, mens omstillingen har pågått. Erfaringer ser ut til å variere særlig etter hvilken sammenheng det er snakk om. Det vil si at erfaringer fra medvirkning eller medbestemmelse, og muligheten for dette, i det daglige arbeidet skiller seg fra medvirkning som gjelder den organisatoriske omstillingen eller deler av den:

Generelt i avdelingen har jeg erfart å ha medvirkningskraft både før og etter omorganiseringen. Jeg har medvirkning i egen arbeidshverdag. Dersom jeg sier at jeg ikke har kapasitet, blir det nok tatt hensyn til Men omstillingen

En casedeltaker bemerket at medvirkning «blir litt hva man gjør det til», men la til at mange oppfatter at medvirkningsprosessene i organisasjonen er litt «spill for galleriet», selv om de har hatt mulighet til å si hva de mener. Et slikt «spill for galleriet», som det ble referert til, ble imidlertid beskrevet av flere deltakere i caseutvalget som deres generelle erfaring fra medvirkningsprosesser i den pågående omstillingen. Åpenbar misnøye og frustrasjon handlet det siste halve året av 2023 om endringer ved lokasjonen til flere av deltakerne i caseutvalget. I intervjuene ble det fortalt om en pågående og omfattende prosess med å avklare virksomhetens arealer og lokaler, med tanke på beliggenhet,

størrelse og bruk. Ved noen av Statpeds lokasjoner har det vært snakk om å flytte virksomheten til nye lokaler og/eller å gjøre om på eksisterende lokaler. Informanter som blir berørt av de aktuelle endringene, uttrykte forståelse for at det må gjøres noe med bygningsmassen. I intervjuene pekes det på at deler av lokalene er uegnet for dagens virksomhet og/eller har vært konstruert for å huse oppgaver som ikke lenger skal utføres av ansatte i Statped, som for eksempel forskjellige typer testing og utredninger, og noen undervisningsoppgaver. Et betydelig antall ansatte har dessuten sluttet slik at deler av kontorlokalene ikke er i daglig bruk:

Det er ingen tvil om at vi har for mye areal, og at det er nødvendig med økonomiske tiltak for å redusere utgifter som går med til bygningsmassen. [Eksempel på endring] – vi kan tjene noen millioner på det. ... det er sløseri å ha så store lokaler med så få.

Jeg er enig i at vi ikke skal fråtse i arealer. Det hjelper å kutte på bygninger, det er mange millioner å spare per år.

Beskrivelser i intervjuene tyder altså på at Statpeds ledelse får støtte både for å ha besluttet at noe må gjøres med dagens lokaler og for å ha startet denne prosessen. Det ble også antydnet at Statpeds ledelse velger en type grep i sitt kostnadskutt som gjør det mulig å beholde personell, fordi en reduksjon i antall ansatte erfares verre enn reduksjon i areal i en presset organisasjon. Misnøyen som kom til uttrykk, handlet om det som casedeltakere beskrev som manglende innflytelse på hvordan den fysiske arbeidsplassen skal utformes enten i nye lokaler eller ved omgjøring av eksisterende lokaler. I denne sammenhengen ble det etterlyst en reell medvirkningsprosess, som vil si at ansatte inviteres til å bidra med innspill i forkant av beslutningsprosessen. I individuelle intervjuer så vel som i gruppeintervjuer fortalte deltakere i caseutvalget at en undersøkelse var blitt gjennomført blant de ansatte på et tidspunkt hvor beslutninger allerede var tatt:

Det ble gjennomført en spørreundersøkelse for å ivareta de ansatte. Men vi skjønte ikke hvordan den kunne brukes. Den kom etter at valg og rammer var lagt. Vi får inntrykk av at det krysses av at dette er spurt om, men vi får ikke svar på spørsmål om hvordan dette er brukt. Jeg lurar på om vi blir hørt, men vi blir vel ikke det. Dette har vært snakket om ...

Det er «artig» med prosesser. De henter inn PWC og Statsbygg og kjører undersøkelser, og så leser vi i referat fra direktørmøte at det allerede er bestemt. Undersøkelsen viste at flertallet ønsket cellekontor, men det ble ikke hørt. ... Det er mye diskusjon rundt lunsjbordet om åpne landskap. Det er trist at det kjøres en prosess hvor det lates som om det foregår en medvirkningsprosess, men beslutningen er tatt, uten at det tas hensyn. Arealmessig er det sikkert lurt med åpne landskap, men ikke arbeidsmessig for rådgivere.

Hvor mye [medvirkning] har vi egentlig? De spør hva vi trenger, men de har jo allerede bestemt seg. Vi har nok ikke mye påvirkning eller medbestemmelseskraft. Vi har tatt opp mye med [fagforening], men vi ser lite igjen. De [Statped] er pålagt å ha det [medvirkning]: - «Jeg hører hva du sier», men det blir ikke gjort noe med det, det blir ikke tatt på alvor.

Den gjennomgående erfaringen var at; *det blir mye medvirkning på papir, men ikke i praksis..* og at; *de [Statpeds ledelse] vil høre, men ikke lytte.* Innvendinger og misnøyen som kom frem i intervjuene,

handlet imidlertid ikke bare om det som ble omtalt som en kritikkverdig prosess, hvor det var fanget opp at beslutninger var tatt før ansatte hadde fått svart på undersøkelsen, men også om løsningene som hadde blitt valgt. Ifølge beskrivelser i intervjuene er det besluttet at kontorlokalene i hovedsak skal innredes som åpent landskap med «free seating» og soner med multifunksjonsrom. Et slikt innredningskonsept beskrives som uegnet for virksomheten, og særlig for arbeidsoppgaver som fagrådgivere utfører:

Det er ingenting som tyder på at det er fordeler med åpne landskap. Det er billig, og det kan se pent ut. Det ser fint ut med jobbsoner og sosiale soner, men for jobben vår med sensitive opplysninger, er det ikke ideelt. Å sitte med tette hodetelefoner hele dagen er kjempeslitsomt. Når vi sitter så spredt geografisk, må vi kunne ringe en kollega spontant om nødvendig. Vi kan ikke løpe rundt med PC for å finne et egnet lokale. Det krever mye å legge til rette et egnet lokale. Og så kommer alle individuelle tilpasninger som vi som ansatte, har rett til – tilrettelagte lysforhold ... tilrettelagte stoler – tre, fire forskjellige krakker uten rygg. Det er mange behov som må tilrettelegges for. Hvordan skal de få dette til med free seating i åpent landskap. Vi oppfordres til å bruke vitenskap, men her tas det ikke hensyn til at fysisk og psykisk helse påvirkes negativt.

Vi har spurt: «Vet dere ikke hvilke arbeidsoppgaver vi har»? Vi kan ikke gå att og fram mellom stillekontor – da får jeg ikke gjort noe annet. Jeg har taushetsbelagte, sensitive og medisinske opplysninger. Jeg må skjerme skjermen for hva som står der. ... Det er trendy, med stillesoner, prosjektsoner og interaksjonssoner. Mange soner kan ikke fungere. Jeg nekter å tro at en interiørarkitekt vet hva rådgivere i Statped gjør. Våre ønsker blir ikke hørt. Det skal være free seating. Om vi innvender at forskning sier at det er høyere sykefravær, får vi til svar at forskning viser høyere trivsel. Vi må ha plasser for uavbrutt arbeid. Ingen skal se skjermene våre. I [system] vises navn på bruker godt. Personvern og taushetsplikt må gjenfinnes i måten vi arbeider på.

De berørte casedeltakerne forteller at det er Statsbygg som legger føringer for hvordan lokalene skal se ut, men, som det går frem av intervjuutdragene over, reagerer de på at Statpeds ledelse ikke synes å ha innvendinger mot løsninger som kan være uegnet for deler av virksomheten:

Statsbygg kjører på med sine rutiner, selv om alle vet at det ikke virker. Er [fagområde] med på flyttelasset eller ikke? Det er uklart. Vi har fått noe gjennomslag [med antall «lommer»]. Multirom skaper uro og stress. Man blir som nomade som springer fra rom til rom med PC under armen.

Kontorlandskap og dele kontor kan være greit, men det krever mange tilgjengelige stillerom. Vi driver med taushetsbelagte ting. Det er bestemt at det skal være «lommer». Mange viste til forskning på effektivitet og på psykisk helse. Jeg håper at de som driver med dette, skjønner omfanget og virksomheten som vi driver med.

Enkelte fortalte at de hadde unnlatt å svare på undersøkelsen fordi den var vanskelig å forstå. Ansatte hadde blant annet blitt bedt om å ta stilling til løsninger uten at det var kjent hva løsningen gikk utpå.

En annen deltaker i caseutvalget bemerket at uakseptabel innredning av kontorlokaler, sett fra denne informantens side, kunne være grunn til oppsigelse:

Vi svarer på undersøkelser som sendes ut om dette. Vi bruker kanaler med alle bokstaver, fagforeninger og verneombud. Om vi kommer på nytt sted og ting ikke fungerer, må jeg søke nye jobb.

7.3 ÅPEN FOR DET SOM KOMMER

Deltakere i casestudien vurderer åpenbart både medvirkningsprosesser og sitt eget engasjement i slike prosesser, på litt ulike måter. Det vil si at det i intervjuene også kommer frem oppfatninger som bryter med det som uttrykkes i punktet over. For noen er det først og fremst viktig å kunne medvirke i det daglige arbeidet og å kunne ha innflytelse på prosesser som gjelder egne arbeidsoppgaver. Innenfor dette området beskriver flere at de erfarer høy grad av medvirkning. Enkelte beskriver imidlertid også at forhold som gjelder omstillingen og endringer i virksomheten som helhet, stenges ute, eller skyves bak i bevisstheten. Det fortelles om flere grunner til dette, blant annet at medvirkning blir for anstrengende, det krever for mye energi, og det går utover daglige arbeidsoppgaver. Det er heller ikke alle saker som vurderes som verdt å bruke tid på, som det går frem av intervjuutdragene nedenfor:

Personlig har jeg ikke engasjert meg så mye [i omstillingsprosessen]. Omstilling er krevende. I just go with the flow. Jeg følger med i flyten. Det krever for mye å medvirke. Det krever for mye energi. Om jeg følte at noe berørte meg sterkt, hadde jeg sikkert medvirket. Det kan ta mye tid og energi å delta, og så irritasjon over ikke å bli hørt. ... Jeg får mye spørreskjemaer på mail om kontor og lokasjoner og arbeidsmiljø ... Jeg unngår dette ved bare å flyte med. ...

Det med mulig flytting til nye lokaler og mulig omgjøring til free seating: Der flyter jeg bare med. Det er der [kontorlokaler med free seating] samfunnet går, men jeg er spent på hvordan det går uten cellekontor. Det blir det det blir, og så får vi gjøre det beste ut av det. Det kan bli mye positivt med det også.

Å være tilbakeholden i medvirkningsprosesser, handlet ikke bare om at «det krever for mye» eller at det er irriterende «å ikke bli hørt». Det ble også antydnet at det kunne være en viss «risiko» forbundet med å ytre seg, eller å si sin mening, som en deltaker i caseutvalget som nærmer seg pensjonsalder, bemerket: *Nå våger jeg å kritisere organisasjonen. Det hadde jeg kanskje ikke gjort om jeg var 55.*

7.4 MEDVIRKNINGSTRETTHET

I delrapport 2 (Andrews, Bragtvedt og Hustad 2023) kom det til syne en form for medvirkningstretthet. Dette handlet om at ansatte verken hadde «tid eller ork» til å involvere seg. De hadde vært gjennom flere omstillingsprosesser i Statped og hadde «gitt opp», blant annet fordi de hadde erfart at de ikke blir hørt. Informasjonsmengden ble dessuten vurdert som nærmest uoverkommelig å forholde seg til. Det samme gjaldt for alle saker ansatte blir bedt om å ta stilling til og mene noe om. Medvirkningstretthet, som fortsatt kommer til uttrykk i 2023, handlet imidlertid også om at enkelte gjennom en relativt lang karriere i Statped hadde engasjert seg i saker som gjelder virksomheten, men har nå trappet litt ned på eget engasjement.

8 ARBEIDSMILJØET I ORGANISASJONEN

8.1 INNLEDNING

Jeg føler meg ikke så alene lenger. Alle i [gruppe] var nye og de var langt vekk. Jeg savnet å slå av en prat i forbifarten. Jeg var alene i [avdeling], men nå har jeg blitt kjent med andre selv om det er digitalt. [Antall] av de andre på gangen er i andre divisjoner. De samarbeider med hverandre i fysiske møter – de er heldige, men jeg kjenner det ikke i hjertet som jeg gjorde i [forrige] høst.

Som for medvirkning og medbestemmelse som er belyst i kapittel 7, inngår ansattes arbeidsmiljø også blant temaer som er gjennomgående i følgeevalueringen. Søkelyset rettes både mot om, og eventuelt hvordan, omstillingen påvirker arbeidsmiljøet, og hvordan arbeidsmiljøet ivaretas i organisasjonen i løpet av den perioden som omstillingen pågår. Spørreskjemaundersøkelsen fra høsten 2021 (Andrews og Hustad 2022a) viste at en betydelig andel av ansatte var bekymret for at omstillingen ville virke negativt inn på deres arbeidsmiljø. Bekymringen syntes å være størst blant ansatte under 50 år. Data fra intervjuer som ble gjennomført etter at den nye organisasjonsmodellen ble operativ, støttet opp under denne bekymringen. Casedeltakere skildret varierende erfaringer både fra tiden før og tiden etter at omstillingen startet. Svekkelser i arbeidsmiljøet som ble knyttet til omstillingen, handlet blant annet om at prosessen var langvarig, at det var stor usikkerhet rundt så vel fremtidige arbeidsoppgaver som fagmiljø og dimensjonering av virksomheten, og om bekymringer for mulige oppsigelser og nedleggelse av lokasjoner (Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023).

Dette kapitlet tar opp aspekter ved arbeidsmiljøet i en omstillingsperiode som har vart godt og vel tre år, og hvilke erfaringer som trer frem i ansattes beskrivelser. Vi undersøker også spesifikt om det er trekk ved den nye organisasjonsmodellen som ser ut til å virke inn på arbeidsmiljøet enten i positiv eller negativ retning.

8.2 VARIASJON MELLOM AVDELING OG LOKALISJON

Fortellinger om arbeidsmiljøet etter at den nye organisasjonsmodellen ble operativ, tyder på at den organisatoriske endringen har virket inn på arbeidsmiljøet på måter som ikke inngikk i bekymringene som deltakere i caseutvalget hadde på forhånd. Ett av aspektene som kommer frem, handler om organiseringen av fagmiljøer som tidligere var delt i fire regioner med et visst antall lokasjoner i hver region. Etter omleggingen til landsdekkende tjenester ble deler av virksomheten splittet opp i avdelinger etter fagområder som syn, hørsel, språk-tale og andre, mens hvert fagområde i tillegg er delt mellom flere divisjoner etter sluttbrukeres alder. Disse endringene ser ut til å påvirke arbeidsmiljøet på forskjellige måter. Blant annet virker det som om den organisatoriske splittelsen har ført med seg splittelse i tilhørighet eller tilknytning ikke bare faglig, men også sosialt. På spørsmål om erfaringer med arbeidsmiljøet, refererer noen i sine svar spontant til det som erfares i *avdelingen*, enten avdelingen befinner seg ved en lokasjon eller på tvers av lokasjoner:

Jeg har det bedre nå enn på lenge. Det var litt tungt en stund. Jeg følte at jeg var i et vakuum. ... Men ting i avdelingen [ved en lokasjon] har falt på plass. ... Det er mange hyggelige folk her.

Det er veldig trivelig i avdelingen [på tvers av lokasjoner]. ... Vi har fast fredagskaffe i en halv time. Den er digital. Trivselskomiteen kan ha laget en Quiz, eller presenterer noen gåter. Vi må gjøre ting sammen. Det er ikke alltid at hele avdelingen er med, men folk stiller opp. Det fungerer.

For andre er det først og fremst *lokasjonen* som er referansepunktet. Vurderinger av arbeidsmiljøet generelt sett, både i avdelingen og ved lokasjonen, varierer imidlertid. Ulike vurderinger ser ut til å henge sammen med flere forhold, blant annet med den enkeltes tilhørighet, om den i hovedsak er knyttet til avdelingen eller til lokasjonen. Ansiennitet i Statped ser også ut til å spille en rolle. Casedeltakere med lang ansettelsestid synes å være mer opptatt av det som foregår ved lokasjonen som helhet, enn av det som skjer i avdelingen, mens andre med kortere ansettelsestid eller som har blitt ansatt mens omstillingen har pågått, synes å være mer opptatt av miljøet i avdelingen. For noen casedeltakere handlet med andre ord arbeidsmiljøet om relasjoner i avdelingen, selv om kontakten nærmest utelukkende var digital, mens for andre handler arbeidsmiljøet først og fremst om kollegiale relasjoner ved lokasjonen. Som en konsekvens av at større fagområder ble delt etter sluttbrukeres alder, mistet flere kontakten med sine nærmeste kollegaer, både den daglige kontakten ansikt-til-ansikt og den faglige kontakten med diskusjoner og/eller småprat i forbifarten:

Jeg hadde flere nære kollegaer på lokasjonen før omstillingen. Nå er det blitt større avstand til dem. Dette har betydning både for fagmiljøet og for arbeidsmiljøet. Vi har forsøkt å lage til litt faglig [en dag i uken]. Det blir ikke det samme som før, men jeg har fått nye kollegaer, så det er litt pluss og litt minus. ... Vi skal ta opp arbeidsmiljø [type møte], men jeg vet ikke helt. Det er litt ubehagelig å ta det opp.

På lokasjonen på [arbeidsstedsadresse] er det [arbeidsmiljøet] godt, men i avdelingen er det litt utfordringer. Det er bedre nå enn for to år siden. Det er bra at noen av de gamle har sluttet. Vi har fått bort litt gammel bagasje. Noen har hatt en litt ufin måte å være på. Jeg er med på digital kaffekopp [i avdelingen] av og til. Det er ikke så viktig, men jeg gjør det på grunn av plikt. Det fungerer ikke helt. Vi blir tvunget til sosial kontakt, men løst prat går ikke like lett. Vi prøver å treffes innimellom. Det er mindre folk her [på lokasjonen]. Jeg har selv hjemmekontor. Jeg har vært der [på lokasjonen] og det er ingen på gangen. Noen ganger er vi [antall] til lunsj, andre ganger [antall]. Men mandag og fredag pleier det å være folk.

Avdelingen og kollegaer er ikke her lenger. Tidligere hadde vi alltid lunsj i avdelingen og vi ble da oppdatert. Det er få til stede ... Jeg blir glad om vi kan diskutere fag i lunsjen, men det blir for sjelden.

I forlengelsen av det skillet som ble trukket opp mellom arbeidsmiljøet i den enkelte avdeling og ved lokasjonen hvor den enkelte er tilknyttet, ga flere deltakere i caseutvalget uttrykk for at de var oppgitt over Statpeds relativt nylige medarbeiderundersøkelse. Den hadde vist at arbeidsmiljøet i organisasjonen i hovedsak fungere bra. Beskrivelser i intervjuene tyder imidlertid på at spørsmål i undersøkelsen om dette temaet hadde vært vanskelig å besvare fordi det ikke hadde vært mulig å differensiere mellom erfaringer knyttet til henholdsvis avdeling og lokasjon. Det hadde heller ikke vært mulig å føye til kommentarer om dette eller utdype egen respons, fordi det ikke var lagt til et åpent

svarfelt. Sett fra disse casedeltakernes side, ga derfor undersøkelsen et skjevt bilde av kvaliteten ved arbeidsmiljøet.

8.3 HENSYN TIL KOLLEKTIVET ELLER TIL INDIVIDUELLE BEHOV

Også andre skillelinjer enn dem som er beskrevet over, kommer til syne som betydningsfulle i fortellinger om arbeidsmiljøet. Blant disse var valg som ansatte gjør som kan gagne fellesskapet, og valg som tar hensyn til ansattes egne behov. I denne sammenhengen var det først og fremst snakk om valg av arbeidsplass, det vil si valg mellom å være til stede i kontorfellesskapet ved lokasjonen og å arbeide hjemmefra. Ansatte i Statped fulgte oppfordringen om å etablere hjemmekontor så lenge koronarestriksjoner varte. Denne praksisen har imidlertid blitt opprettholdt, men i varierende grad og av varierende grunner. Prosesser som handler om omstillingen, synes å ha vært en medvirkende faktor til at hjemmekontor har vært foretrukket (Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023). Alle deltakerne i caseutvalget var ikke like overbevist om at omstillingen er en vesentlig forklaring. Enkelte peker på andre forklaringer som nødvendigheten av å ta hensyn til seg selv enten på grunn av private forhold eller på grunn av forhold i arbeidsomgivelsene:

Jeg tror ikke det [bruk av hjemmekontor] har noe med omstillingen å gjøre. Flere har sett at familieliv blir lettere med hjemmekontor, med barn som skal på skole og på trening. De som ikke kom tilbake etter korona, tror jeg handler om egen sykdom eller sykdom i familien.

Omstillingen har bidratt til mye negativitet. ... Jeg må tilpasse meg omgivelsene rundt meg, og jeg har forutsetninger til å tilpasse meg endringer. Hvis ikke mister man mange muligheter. Jeg har til tider trukket meg litt unna kollegaer hvis det blir for mye negativitet om arbeidet og endring og lokasjoner og ledelse. Jeg har annet å være opptatt av enn å være bitter. Folk må få være frustrert og lei seg, men jeg vil ikke være en del av det. Jeg trekker meg heller litt unna. Det sier kanskje litt om min egen helse og min fysiske og psykiske situasjon.

I intervjuer godt og vel ett år etter at den nye organisasjonsmodellen var på plass, beskrives imidlertid bruken av hjemmekontor som en pågående utfordring for arbeidsmiljøet. Dette forsterker også utfordringer som knyttes til den organisatoriske inndelingen av virksomheten, som pekt på i punkt 8.2:

Jeg har to hjemmekontordager per uke – det er lite folk på gangen. Vi prøver å avtale med dem jeg kjenner best. På hele gangen med [antall personer] er det kanskje bare en. Totalt på lokasjonen er ikke arbeidsmiljøet blitt bedre. Det er blitt mindre med det sosiale miljøet, men jeg trives sammen med dem jeg kjenner best og som jeg har faglige diskusjoner med. Det har blitt mindre av uformelle samtaler og lunsj sammen etter korona. Forskjellige divisjoner har ført til at relasjoner svekkes. Vi har ikke noe å gjøre med dem som er i andre divisjoner.

På lokasjonen er det til tider tomt i lokalene. Vi spiser lunsj sammen om det er noen der. ... Sosialkomiteen [ved lokasjonen] lager til noe til sommer og jul. Tidligere hadde vi et eller annet festlig eller hyggelig på fredagene ... Det har vært litt bytte av medlemmer i komiteen. Vi trappet opp en periode med lønningspils hvor vi møttes på bar eller til en kveldstur på [sted]. Men mye falt ut på grunn av korona.

Enkelte understreker at arbeidsmiljøet lokalt er godt, selv om de samtidig bemerker at de er oppgitt over at det er så lite folk til stede ved lokasjonen. Ansatte er ikke bare på hjemmekontor, men er også på reise. Samtidig fortelles det om tiltak som er satt i verk som forsøk på å bedre arbeidsmiljøet, både lokalt og for hele organisasjonen. På lokalt nivå fortelles det om forskjellige arrangementer fra sosialkomiteer, av varierende omfang og med varierende oppslutning. Tiltak som går på tvers av lokasjoner, handlet først og fremst om at muligheten til å arbeide hjemmefra er regulert. Som en prøveordning skal hjemmekontor nå kunne benyttes to dager i uken, etter søknad. Denne bestemmelsen synes å få full oppslutning blant deltakere i caseutvalget. Det var ingen i våre intervjuer som nevnte at de er uenig i forsøket på å regulere bruken av hjemmekontor, verken med tanke på egen eller kollegaers arbeidssituasjon. Likevel erfarer flere at antallet som er til stede på lokasjonen, blir færre i stedet for flere, som det antydes nedenfor:

Jeg merket ingen endringer før sommeren. Men nå er jeg selv mest på hjemmekontor. Jeg går jevnlig innom. Det jeg merker, er at det er stadig færre til stede. Det er ikke noe naturlig knutepunkt. Det er ikke så lett å banke på dører.

Det er lite folk. Mange er på hjemmekontor. Ofte er det ingen her. Jeg vil gjerne treffe noen, og kunne slenge ut en idé [og diskutere den].

Ved en av lokasjonene håper imidlertid noen av de ansatte på at endring i fysiske lokaler (jfr. kap.7) hvor det skal legges vekt på estetiske kvaliteter ved innredningen, skal kunne friste medarbeidere til å velge (kontor)fellesskapet foran hjemmekontoret:

Vi ønsker å få et inspirerende arbeidsmiljø slik at folk skal få lyst til å komme tilbake til kontoret. Men det er knyttet bekymringer til et arbeidsplasskonsept hvor det er færre arbeidsplasser enn folk. Statsbygg har besluttet at det skal være free seating. De brukte mal fra konsulent, ikke fra ansatte. Det er bekymringsfullt. Men vi har et mål om å få folk tilbake på kontoret. Vi håper at [endrete] lokaler skal bli så attraktivt at de kommer.

Andre deltakere i caseutvalget som også er knyttet til en lokasjon hvor det er tatt beslutninger om at kontorlokaler skal endres, er ikke fullt så optimistisk som informanten bak intervjuutdraget over. Konsekvensen av samme type endringer som det refereres til over, kan tenkes å bli det motsatte av reduksjon i bruken av hjemmekontor:

Jeg håper at det ikke blir for mye åpent landskap. Jeg må ha det stille rundt meg. Det er lett å bli avledet. Om det blir åpent landskap, blir det mer hjemmekontor.

Et tydelig engasjement rundt hjemmekontorets betydning for arbeidsmiljøet i organisasjonen, kom også frem i gruppeintervju med deltakere i caseutvalget. Der ble det tatt opp både årsaker til og konsekvenser av arbeid hjemmefra. Tiltak for å minimere negative konsekvenser ble også tatt opp, hvor eksempler berørte hva som kan gjøres fra lederhold og hva hver enkelt selv kan gjøre. I en av gruppene utspant følgende diskusjon seg:

- Det har konsekvenser for arbeidsmiljøet når man ikke er der. Det blir nesten umulig.
- Etter korona burde alle ha kommet tilbake. Dette har vært klønete håndtert.

- Det kan være behagelig å være hjemme. Men faglig tilhørighet er viktig. Så få folk som det er her samtidig, er særlig uheldig for de nye. Vi må ta oss selv i nakken og komme hit for de nyes del – de må få faglig tilhørighet.
- Ledere må gripe inn.
- Jeg lurer på hva lederen som sitter i [navn på lokasjon] vet om av det som skjer her.
- Hjemmekontor blir brukt fordi det har blitt færre parkeringsplasser - kanskje mest på grunn av korona, men også på grunn av omstillingen.
- Hva er vitsen med å være på kontoret når møter må være på Teams, og om det skal være cellekontorer, kan folk like gjerne sitte hjemme
- Noen ganger er det litt spøkelsesaktig her på en vanlig dag når det er lite folk.
- Ja, når vi går gjennom bygget her, er det som om Svartedauen har passert.

Flere reflekterer imidlertid over den nødvendige balansegangen som trenger seg på, fordi valg som tas, og som gagnar dem selv, kan ha negative konsekvenser for andre for eksempel nye kollegaer:

Hjemmekontor er veldig flott, det blir mindre stress. Jeg vil ikke bli fratatt den muligheten. Det hadde vært verre om jeg var ny. Jeg tenker på de to nye. Når tid snakket jeg med dem sist? Noen kollegaer synes det er trist med få på kontoret. De er på kontoret selv. Kollegaer er på digitale møter. Tidligere var det aldri lukkede dører, men nå er de lukket fordi vi sitter i møte. Vi sitter ikke sammen i digitale møter, alle sitter på sitt kontor. Jeg vet ikke om det er bestemt [at det skal være slik]. ... Jeg får en dårlig følelse av å si noe negativt ...

8.4 ULIKE MØTEARENAER OG MØTEFORMERS BETYDNING FOR ARBEIDSMILJØET

8.4.1 NÆRHET FYSISK OG PÅ AVSTAND

Hensyn til kollektivet på den ene siden og enkeltindividet på den andre siden, kom til uttrykk i intervjuene som et spenningsforhold hvor aktive, individuelle valg støter mot regulerende tiltak i organisasjonen som begrenser muligheten til å benytte hjemmekontor. Et annet, og beslektet aspekt, handlet om at arbeidsmiljøet ikke bare påvirkes av sosiale relasjoner, men også av faglige relasjoner på forskjellige arenaer. Her var det først og fremst snakk om skillet mellom fysiske møter og digitale møter, og erfaringer med hvordan kollegaer møtes og omgås på de forskjellige arenaene.

I intervjuene ble det både pekt på et savn av kollegaer i samme avdeling ved lokasjonen, som nevnt over, og at kollegaer som er til stede ved lokasjonen, ofte er opptatt i digitale møter, og dermed vanskelig å få kontakt med. Også dette aspektet ble vurdert som mer uproblematisk for noen av dem som hadde vært ansatt i Statped lenge enn for dem som hadde kortere ansettelsestid:

Vi er heldig her i [navn]. Vi kjenner mange når vi har vært her så lenge. Men det er kun [antall] på [avdeling]. Vi har stedlig leder, og det er en fordel. Personlig har jeg det greit. Jeg er [alder] og slapper litt av etter hvert.

Enkelte deltakere i caseutvalget beskrev utelukkende positive erfaringer med relasjoner innad i egen avdeling selv om all kontakt med de nærmeste kollegaene foregikk digitalt fordi ingen av dem delte fysisk lokasjon. Andre pekte derimot på at både de selv og kollegaer opptrer til dels annerledes digitalt enn det de gjør fysisk, og at med det hemmes også fagdiskusjoner:

I digitale møter kan jeg være tilbaketrukket eller ta ordet. Det er ikke slik at jeg er spesielt stille digitalt og åpen fysisk. Det henger litt sammen.

Det har gått seg litt til [med digitale møter]. Men diskusjonen er litt endret. Det er lett å misforstå. Jeg er litt tilbakeholden med å ta ordet. Folk byr ikke på seg selv på samme måte. Vi er sammen med folk som vi ikke kjenner. Faglige møter blir heller ikke på samme måte som tidligere.

I forbindelse med omstillingen har mye av virksomheten blitt endret fra å være plassbasert til å bli digital. Noen konsekvenser av denne endringen for arbeidsmiljøet ble tatt opp i ett av gruppeintervjuene, hvor betydningen av å møtes fysisk ble understreket:

- Vi er egentlig en heldigital bedrift. Det må være en arbeidsplass som ivaretar dette.
- Det er lite gruppediskusjoner med andre. Vi har ikke fysiske møter [på arbeidsplassen].
- Det er ikke lenger mulig å ha fysiske møter.
- Jeg har ikke vært på et fysisk møte på flere måneder. Det var fint at vi skulle hit i dag [til intervjuet]. Vi må bare leve med det.
- Vi hadde opptelling i fjor høst – 40 prosent var til stede. Vi skal kunne ha hjemmekontor to dager i uken, men terskelen er lav for å være hjemme en dag ekstra.
- Effektiviteten er bedre hjemme. Men vi må ha et arbeidsmiljø, og da må vi være her.
- Jeg har bedre utstyr på arbeidsplassen enn hjemme. Jeg har ikke valgt å ha hjemmekontor, men det er greit å ha muligheten. Det har hendt at jeg er alene på jobb.
- Fleksibiliteten er bra, og tilpasset arbeidsoppgavene. Det har gjort arbeidslivet enklere. Det er mindre stress, og bra når det er dårlig vær. Men om folk er mer hjemme enn på kontoret, da svekkes arbeidsmiljøet.
- Det er annerledes å være på kontoret. Man kan snakke med andre i gangen – de som det er naturlig å snakke med. Jeg har sagt til [navn] at terskelen er høyere for å skrive noe enn å avklare noe i forbifarten. Man kan ikke spøke skriftlig. Jeg skriver aldri med store bokstaver. Jeg vet at jeg kan ringe, men jeg ringer ikke på Teams uten å ha spurt først om det passer. Faglige spørsmål får vi drøftet – det er viktigere enn det sosiale.

Enkelte ansatte forteller om egne grep for å ivareta det de vurderer som verdifullt ved å omgås kollegaer i egen avdeling ansikt-til-ansikt uten skjerm som filter, og samtidig styrke sosiale relasjoner ved lokasjonen, som i følgende eksempel:

Jeg er lite på hjemmekontor. Jeg trives med kollegaer rundt meg. Men jeg merker at den fleksibiliteten [mulighet for bruk av hjemmekontor] gir utslag på arbeidsmiljøet. Det er positivt for den enkelte å ha den muligheten. På min avdeling er vi opptatt av at vi skal møtes [på lokasjonen]. Vi har litt nærhet oss imellom. Jeg setter pris på at vi holder på den teamfølelsen – ved å være sammen, men det blir ikke noe hver dag fordi vi reiser. I lunsjen sitter vi sammen med andre.

8.4.2 TEAMSTRETTHET

Den digitale arenaen inkluderer faglige så vel som administrative og sosiale møter, både avdelingsvis og på tvers av avdelinger og divisjoner. Avdelingsvis, og først og fremst fagavdelinger, arrangeres det,

som beskrevet over, digitale fagmøter, digitale kaffekopper og digitale «fredagstreff». Beskrivelser i intervjuene tyder på relativt betydelig variasjon i hvordan møtene fungerer både med tanke på hvor mange som deltar og hvordan møtene arter seg. Mens enkelte forteller om svært positive erfaringer både fra sosiale treff og faglige møter digitalt i egen avdeling, beskriver andre at både i faglige og sosiale møter, er det enten «få som kobler seg på», eller som kobler seg på uten kamera:

Teams har åpnet verden. Det fungerer. Men 60 prosent av møtene er dårlige. Det har oppstått en Teamstretthet. I møter er det minst syv som slår av skjermen.

Som pekt på i Delrapport 2 fra følgeevalueringen (Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023), reagerte flere deltakere i caseutvalget på bestemmelsen om at alle digitale møter skal foregå foran egen PC. Dette, sammen med påvirkning fra tiden med koronapandemi og restriksjoner knyttet til dette, kan ha bidratt til å forsterke den digitale trettheten:

Jeg er forferdelig sliten av digitale møter – jeg er lykkelig hver gang jeg er fysisk sammen med andre mennesker – På [lokasjon] er det ikke akseptabelt å sitte sammen – alle må være på egen PC.

Jeg blir sliten av digitale møter. Jeg må ha store høretelefoner, fordi lyden blir bedre. Uten kan det bli ekko på linjen.

Under pandemien fikk folk overdose av digitale møter, og med digitale private treff i tillegg.

Andre momenter som kom opp i intervjuene med dem som var minst begeistret for eller mest trøtt av digitale møter, handlet om at det ofte ble mye forstyrrelser under møtene, for eksempel fordi flere «sitter hjemme på Teams og har barn som gråter i bakgrunnen».

Bestemmelsen om at fysiske møter, for eksempel avdelingsvis, må begrenses av kostnadshensyn, ble ikke uten videre møtt med begeistring. Her ble det gitt uttrykk for en viss usikkerhet innad i utvalget om hva som gjaldt, om det var snakk om maksimalt to fysiske møter i halvåret eller to i løpet av et kalenderår. Det ble imidlertid lagt til som moment at dersom det må reises for å ha fysiske møter, er også det slitsomt, særlig for fagrådgivere som fra før erfarer betydelig reisebelastning.

8.5 ANDRE FORHOLD AV BETYDNING

8.5.1 ARBEIDSSITUASJONEN

Våren 2023 understreket flere deltakere i caseutvalget at de registrerer en utbredt oppgitthet så vel som frustrasjon og pessimisme blant kollegaer på arbeidsplassen. Det ble trukket frem flere grunner til dette, blant annet at det etter flere år med omstilling fortsatt er uklart hva ansatte skal gjøre og hvordan de skal arbeide. Fortellinger i intervjuene som ble gjennomført høsten 2023, tyder imidlertid på at erfaringer har endret seg i løpet av det siste halvåret. Informantene gir uttrykk for at det har blitt mer ro i organisasjonen enn det har vært tidligere, og, for eksempel, at; *ting vi var bekymret for, har ikke blitt verre*. Endringer i atmosfæren som ble beskrevet, ble blant annet satt i sammenheng med signaler som var fanget opp om at ingen av Statpeds nåværende lokasjoner skal legges ned, at ingen ansatte ser ut til å bli sagt opp, og at de siste millionene med budsjettkutt var blitt stoppet. Alle var

likevel ikke helt overbevist om at de nevnte beslutningene ville være endelige. Flere forteller i tillegg om at arbeidsbelastningen er redusert fordi stillinger etter kollegaer som har sluttet, har blitt lyst ut eller blitt besatt, som det også går frem av tallmaterialet som er presentert i kapittel 4. Kollegaer som hadde vært i permisjon eller som har vært langtidssykemeldt, hadde også kommet tilbake i noen av avdelingene. Alle disse aspektene ble pekt på som vesentlig for arbeidsmiljøet, blant annet fordi den generelle stemningen med dette har blitt endret i mer positiv retning:

[Navn] begynte å snakke om nedbemanning for et halvt år siden. Det er positivt at budsjettkuttet stoppet. Det er en stor lettelse. Det har hatt betydning for stemningen. Vi har nok å bekymre oss om ellers, og nå slipper vi å bekymre oss for stillinger. Jeg kjenner på at vi er få, vi får ikke den fellesskapsfølelsen som vi hadde før. Kanskje vi nå har håp om å få inn flere – men en svale gjør ingen sommer.

Enkelte deltakere i caseutvalget antyder likevel at noen utviklingstrekk i organisasjonen har hatt negativ innvirkning på arbeidsmiljøet. Som eksempel på dette, ble det fortalt at arbeidsbelastningen i noen avdelinger, på tvers av lokasjoner, til dels har blitt svært ulik. Dette har skjedd fordi saker nå fordeles geografisk etter hvor sluttbrukere er lokalisert, både for å dempe på reisebelastningen og for at fagrådgivere skal kunne fortsette med saker som har startet før virksomheten ble landsdekkende. Ifølge beskrivelser i intervjuene, har dette ført til at arbeidsoppgaver ikke bare er skjevt fordelt mellom kollegaer i samme avdeling, med de konsekvenser som dette har for hver enkelts arbeidsbelastning, men at dette også bidrar til et uheldig konkurranseforhold mellom kollegaer, som eksemplet i intervjuutdraget nedenfor illustrerer:

I avdelingen er det stor forskjell på antall saker og tid til å gjøre andre ting, for eksempel å delta i prosjektarbeid. Fagrådgivere som har færre brukere, kan skaffe seg annen type erfaring, og skaffe seg et navn innad i Statped, som igjen kan påvirke deres karriere. Dette går ut over arbeidsmiljøet.

I forlengelsen av utdraget over, ble det føyd til at det er fordelaktig for fagrådgivere å ha et visst antall saker for å kunne bidra til faglig utvikling. Balansegangen mellom for få og for mange saker var derfor tveegget. Et annet aspekt ved arbeidssituasjonen som tillegges vekt i vurderinger av arbeidsmiljøet, er høy turnover i organisasjonen (jfr. kap. 4). En av casedeltakerne som nærmer seg pensjonsalder, vurderer nærmest fra måned til måned om det kan være på tide å si opp stillingen og starte pensjonisttilværelsen:

Jeg trives godt med kollegaer. Det er et godt miljø. Men det er synd at flere slutter fordi de ikke trives med situasjonen. De som slutter påvirker også andre, og så slutter de også. Det blir en negativ spiral. Hvilken verdi hadde «Vi-samlingene», som skattebetalerne har betalt for? ... Den dagen jeg ikke synes det er kjekt lenger, da slutter jeg. Men jeg vil ikke gå ut døren og være bitter. Jeg vet ikke helt hvor det lugger mest. Jeg er spent på hva som skjer utover høsten og vinteren. Jeg er skremt over frafallet [antall som har sluttet], selv om det har vært ønsket – det er ofte de beste som slutter.

Ved noen av lokasjonene har det som nevnt i kapittel 7, vært snakk om å endre arbeidslokaler, enten ved å flytte til andre lokaler i det samme geografiske området, eller bare ved å endre arealer og

innredning. Der det var snakk om å flytte inn i nye lokaler, tydet beskrivelser i intervjuene høsten 2023 på at flere av informantene var litt mindre skeptisk til endringen da enn det de hadde vært i intervjuene et halvår tidligere. Dette kan handle om at noe av usikkerheten var blitt redusert fordi det mot slutten av året var kommet frem konkrete, avgrensede forslag til de aktuelle endringene.

8.5.2 LEDELSE OG LEDERSTIL

Også forhold som gjelder ledelse i organisasjonen pekes på som vesentlig for arbeidsmiljøet, både i positiv og i negativ retning. I casedeltakeres fortellinger skilles det ofte mellom fjernledelse og stedlig ledelse (jfr. pkt. 5.4). Mens en casedeltaker understreker at omstillingsprosessen ikke har påvirket arbeidshverdagen på noen måte, *kanskje fordi jeg har hatt en tydelig og god leder*, trekker en annen frem et potensielt problem med denne formen for ledelse:

Fjernledelse påvirker arbeidsmiljøet. Uten [leder] på lokasjonen er det ingen som passer på oss lenger. ... Det er mye som skjer i kriker og kroker som ikke fanges opp. Om ikke kollegaer sier fra, passes det ikke på. ... Medarbeiderundersøkelsen viser at seks prosent erfarer mobbing. Det er stor forskjell på et godt fysisk og godt digitalt arbeidsmiljø. Vi har rett på begge deler. Dette blir ikke fanget opp med fjernledelse digitalt. ... Det er viktig med [toppleder] på lokasjonen. Det å kunne slå av en prat i forbifarten, og å spise lunsj sammen, det må ikke undervurderes. Nå passes vi på digitalt, ikke på lokasjonen.

9 BRUKERORGANISASJONERS VURDERINGER AV OMSTILLINGEN OG FORHOLDET TIL STATPED

9.1 INNLEDNING

«Jeg er spent på hva som reiser seg ut av denne asken»

Både i Delrapport 2 (Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023) og i kapitlene 5 og 6 i denne rapporten uttrykkes bekymringer for om alle barn og elever får god nok hjelp når de trenger det etter den omstillingen som har pågått i Statped. Statpeds ledelse har også pekt på mulig svekkelse i tjenestetilbudet som en risiko ved omstillingen (Statped 2022a). De uttalte bekymringene bunner blant annet i at antall søknader om individbaserte tjenester har minket, og en undring over om dette igjen indikerer at omstillingen har skapt så stor usikkerhet rundt hva som kan forventes av tjenester fra Statped, at flere av landets PP-tjenester unnlater å søke om bistand. Oppbygningen av kompetanse i kommunene følger heller ikke den samme takten som det i utgangspunktet var tenkt (Wendelborg mfl. 2023). I dette kapitlet ser vi på hvordan omstillingen og konsekvenser av den, blir erfart og vurdert av representanter for brukerorganisasjoner.

9.2 MØTEPUNKTER OG MØTEARENAER

Etter omleggingen til en landsdekkende tjeneste i forbindelse med den nye organisasjonsmodellen, foregår samarbeidet mellom brukerorganisasjoner og Statped først og fremst via møter mellom Statped og nasjonalt brukerråd som har representanter fra 12 brukerorganisasjoner. Frem til den nye organisasjonsmodellen ble satt i verk, fantes det regionale brukerråd som var knyttet til hver av de fire Statped-regionene. Partene har nå faste møter fire ganger i året fysisk i Statpeds lokaler i Oslo, med mulighet til å delta digitalt for dem som ønsker eller har behov for det. Andre møtepunkter mellom partene er faglige brukerråd, hvor vanskeområdene er fordelt på fire råd og et ungdomsråd. I tillegg kommer andre typer samlinger og seminarer.

I intervjuene ble representanter for brukerorganisasjonene spurt om hvilke erfaringer de har hatt med overgangen fra å ha kontakt med Statped i hver av de tidligere regionene til at kontakten nå bare er via en representant i nasjonalt brukerråd. Overgangen har åpenbart ikke vært like stor for alle som ble intervjuet, fordi noen av dem var med i landsdekkende brukerråd før omstillingen, og hadde dermed ikke erfart den regionale kontakten og konteksten. Noen bemerket imidlertid at endringen først og fremst handlet om at det ble skåret ned på antall møtepunkter og antall brukarmedvirkere. Andre som selv hadde erfaring både fra brukerråd nasjonalt og regionalt, beskrev derimot at kontakten mellom partene i de regionale møtene ikke bare var mye tettere, men også kretset mer om Statpeds tjenester og diskusjoner om praktiske forhold. De savnet derfor relasjonen mellom partene slik den var. Flere ga likevel uttrykk for at viktige strukturer må på plass for at det nasjonale brukerrådet skal fungere best mulig. Ett av aspektene som trekkes frem, er at dette rådet må representere hele landet:

Vi hadde gode erfaringer fra regionalt brukerråd [vanskeområde] i [region], som gikk mer på tvers av type funksjonshemminger. Nå er det litt mer målrettet. Det jeg tenker er viktig for framtiden, er at man i disse brukerrådene man har nå, klarer å bevare nasjonal variasjon, slik

at det ikke blir bare Oslo og omegn, for det er noe jeg er opptatt av. Det er jeg ikke sikker på at vi har strukturer for å ivareta. Ved å droppe den regionale organiseringen, for å kunne ivareta like tjenester i hele landet, må det også være representanter fra hele landet. Det er selvsagt enklere når det er en bussreise unna, enn når det er en flytur og overnatting og litt til, unna. Sikre strukturer kan sikre nasjonal likebehandling.

Det legges samtidig vekt på at nasjonalt brukerråd er blitt mer profesjonelt, og at dette har hatt betydning for medvirkningen på ulike måter:

I nasjonalt brukerråd, er den store endringen at det er en brukerrepresentant som er leder av utvalget, og det er greit. Men informasjonen blir tredd nedover der også. Ting blir plutselig bestemt.

Jeg har et inntrykk av at nasjonalt brukerråd, der er brukermedvirkningen mye mer reell, med valgt leder og nestleder, mens i brukerrådet på [vanskeområde] har man ikke den modellen. Vi har eksempler på at man har ønsket å ta opp saker, og har fått beskjed om at det skal man ikke. Et eksempel er elevkurs. Det har vi tatt opp mange ganger og opplevd at det har vært vanskelig å nå fram, i det hele tatt å få tatt det opp i brukerrådet der man har fått beskjed om at dette tilhører det nasjonale brukerrådet. Så var det «enighet» om at dette skulle Statped ikke fortsette med

Nå er det ikke så ensrettet som det er ønsket at det skal være, men vi fulgte den nye malen for brukermedvirkning. ... Men det er ikke viktig bare å ha det [brukermedvirkning via nasjonalt brukerråd], det er også viktig at man høres. Jeg er spent på om vi blir involvert i evalueringen av elevkurs eller ikke. Det gjenstår å se.

9.3 MEDVIRKNING I OMSTILLINGSPROSESSEN

Beskrivelser i intervjuene tyder på at brukerorganisasjonene både fikk litt varierende informasjon om omstillingen og ble trukket inn i prosessen i varierende grad. Deler av det som skjedde i forkant av omstillingen, høsten 2020, var derfor ikke like klart for alle på det tidspunktet som intervjuet ble gjennomført. Likevel var informantene ganske samstemte på tvers av brukerorganisasjoner i skildringene av hva de ble gjort oppmerksom på og hadde oppfattet både når det gjaldt det som skulle foregå i forbindelse med omstillingen, og om formålet med den:

Jeg er usikker, men nei, vi skjønnte vel egentlig ikke helt hva som skulle komme, det tror jeg ikke. Jeg vet at vi ikke så det bildet som er nå, komme. Vi ble introdusert for det gjennom de rollene vi har gjennom Statped. Der fikk vi vite om prosessen.

Vi var opptatt av at alt som blir kommunalt blir veldig forskjellig. Lokale tilbud gir stor variasjon i tjenestetilbudene. Dette var vi i stuss over, om det, at det ikke skulle lages noen regionale overbygninger og ansvar for de delene som skulle ut av Statped og som fylkeskommune og kommune skulle overta - det var vanskelig å se hvor det skulle ligge hen. Vi var redd for pulverisering av ansvar og ulikhet i tilbud.

Det har vært en krevende øvelse å sitte i brukerråd [vanskeområde] der jeg har vært. Vi har fått informasjon underveis, om vi fikk det på forhånd vet jeg ikke, men vi må være ærlig å si at det var vanskelig å forstå hva de dreiv med. Vi har fått tilsendt ulike modeller og tidslinjer og så videre. Selv om jeg er dreven som mor og forelder, har jeg lurt på «hva er det de holder på med nå». Det har vært vilje til å gi oss informasjon, det har vi opplevd. Men informasjonen har vært enveis, det er i liten grad bedt aktivt om innspill. De har sagt, at det skal vi få, men det har skjedd lite.

Representanter for brukerorganisasjonene ga også uttrykk for variasjon i eget engasjement i forkant av omstillingen med tanke på å bidra med innspill i ulike sammenhenger. De som hadde engasjert seg mest aktivt, hadde levert hørings svar til Meld. St. 6 (2019-2020):

Dette [omstillingen] kom som følge av Stortingsmelding 6, som vi også svarte på som høring. Dette var egentlig ikke noe som var ønsket for vår del, må jeg si, dette var ikke en ønsket omorganisering. [Spesifikk funksjon] er jo en lavfrekvent diagnose, så vi har ikke så mye å hente på at dette skal legges ut til kommuner. Vi representerer [brukergruppe] som er en stor gruppe. ... Det er vanskelig å bygge opp kommunale tilbud. Men det er klart, vi bestemmer jo ikke det, det er et politisk oppdrag. Vi ble dratt inn i det gjennom brukerråd og fagråd for [spesifikk funksjon].

Enkelte fortalte imidlertid om at de ikke hadde blitt invitert «til høring». De hadde blitt gjort oppmerksom på «høringen» via ansatte i Statped, og hadde dermed fått sendt hørings svar på egen hånd. Brukerorganisasjonenes eget engasjement ble imidlertid langt tydeligere etter hvert som forslagene til nedskalering av virksomheten i Statped ble mer konkretisert, gjennom prosesser det siste halvannet året:

Og det jeg ser når jeg går inn i dokumentene, er at noe av det første vi fikk presentert, var at vi fikk et dokument om nedskalering og utfasing av Statpeds oppgaver. Det er sikkert det som skulle bli 30-punktlista. Vi svarte ut dette dokumentet også, vi gav tilbakemeldinger på de ulike punktene.

De [Statped] ga ut dette dokumentet om nedskalering og utfasing. Det ble diskutert i september 2022, og vi ga skriftlige innspill. Vi sa, som vi hele tiden har sagt, at kommunene har lite erfaring med [vanskeområde], at det er få med [funksjonsnedsettelse], og at det for oss er viktig at man beholder kunnskap og kompetanse i Statped. En del av diskusjonen har gått på hvor denne gruppen er i pyramiden med de tre nivåene.

Ingen beskrev at hørings svar til den aktuelle Stortingsmeldingen hadde blitt tatt hensyn til. Om innspill i andre sammenhenger var blitt hørt, er også usikkert som det går frem av følgende responser på et oppfølgingsspørsmål i intervjuet:

Det vil jeg ikke si. Vi har hatt noen konstruktive workshoper der vi har snakket fritt, der vi ulike brukere har hatt veldig likt syn på ting. Men hva som skjer med alle innspillene og momentene som har kommet fram der, vet jeg ikke.

Vi ga tilbakemelding på en høring, men opplevde at dette ikke ble tatt tak i, det ble opplevd som en innspillsrunde, og ikke som en høring.

Det er positivt nå som de har fått en del av den grunnleggende strukturen på plass, workshopene har vært en positiv opplevelse, jeg føler at vi har blitt lyttet til. Men så er det bekymringen, om i hvilken grad når man fram til slutt. Det skal videre til gjennomføring, og den skal gjennom flere instanser og ut til Statped også.

Enkelte av brukerorganisasjonene har imidlertid reagert på at aspekter som for dem har vært svært vesentlig med tanke på konsekvenser for brukergruppene som de representerer, bare har vært håndtert som orienterings- eller informasjonssak av Statped, eller preget av lite åpenhet:

Før var det delt etter syn, hørsel og så videre, og i dag etter barnehage, skole og videregående. Det skjedde uten at brukerrådet fikk informasjon. Vi fikk det presentert som en beslutning som allerede var tatt. Sånne har vi hatt flere av. En veldig stygg sak, fra omstillingsprosessen. Når Statped la ned [type tilbud] disse ble plutselig lagt ned. Noe vi oppdaget tilfeldig. Hva skjer her? Jo, det hadde stått noe om det i et nyhetsbrev fikk vi høre. Og da er vi i et brukerråd og har ikke fått hørt noe om dette. De synes det er enklere å hoppe over oss.

Jeg satt i brukerråd [region] tidligere, over til [region] nå. Mye av omorganiseringsprosessen har først og fremst vært preget av bekymring for nedskjæringer og hvordan det ville ramme ungene våre, mer enn om selve organiseringen. Vi har fått noe informasjon, men organiseringen de har valgt med modellen, det har vært mer som en informasjonssak.

Prossesser med Statped har ikke vært så tillitsvekkende. De har vært preget av lite åpenhet, og vi har vært avhengig av at en fugl må hviske oss i øret

9.4 ERFARINGER MED OMSTILLINGEN

9.4.1 INNVIRKNING PÅ DET GENERELLE TJENESTETILBUDET

Som umiddelbar respons på spørsmål om omstillingen i Statped har ført til merkbare endringer i tjenester for den gruppen av sluttbrukere som den enkelte brukerorganisasjon representerer, pekte flere på at hittil har ikke endringer manifestert seg i konkrete tilbud. Noen presiserte imidlertid at sluttbrukere kan ha erfart endringer som ikke har blitt meldt inn til brukerorganisasjonen, eller at det er for tidlig å fange opp endringer; *vi føler at vi enda ikke har sett det hele bildet, at ikke alle endringen har slått inn*. Det pekes samtidig på at endringer kan ha skjedd ved at færre søker:

Det er det som er med denne gruppen. Folk som har fått tilbudet før, får stort sett tak i hjelpen de skal ha. Så dukker det opp nye årskull med barn, og det er avhengig av hvordan de blir informert, hvordan de får hjelp og så videre. Nasjonalt sies det at det avvises få. Jeg tenker at mange av hjelperne til ungene sikkert får like mye hjelp fra Statped som de fikk før med de nye løsningene. Men jeg er redd for at det er mange som ikke søker om hjelp fordi det er en oppfatning av at man ikke får hjelp. Skolevegring er et veldig godt eksempel. For dette er diffust, og det er unger som er sårbare fra før. Så kom det en pandemi, og en ny måte å forholde seg til om man må på skolen eller ikke. Det er mange familier som strever med det.

Så er det hvordan man kan tilrettelegge i forhold til dette, hvem kan man ringe når konfliktnivået begynner å bli vanskelig.

I intervjuet pekte informanter på eget initiativ på at omlegging av rutiner skulle sørge for lik praksis over hele landet. På spørsmål om hva de har erfart så langt etter at tjenesten er blitt landsdekkende, om det er forskjeller i hvem som får tilbud avhengig av hvor de bor, var svarene relativt samstemte. Det ble også her gitt uttrykk for at endringene har vart for kort tid til at det kan trekkes konklusjoner:

Vi har ingen spesielle tilbakemeldinger på det, nei. Men jeg opplever også at vi har ikke sett alt enda, at vi må komme litt ut av den omorganiseringen for å se hvordan det setter seg og hvordan det blir. Jeg kan ikke se at tilbudet er lagt enda, jeg tror om to år så har vi svarene.

Representanter for en av brukerorganisasjonene bemerket at de hadde erfart betydelig større forskjell i forbindelse med omstillingen i Statped fra 2012-2016. Da hadde tilbud til sluttbrukere blitt overført fra nasjonale kompetansesentre for spesifikke funksjonsnedsettelse til regionale Statpedkontor hvor den faglige spisskompetansen som fantes i de tidligere kompetansesentrene, ikke var tilgjengelig alle steder:

I den gamle organiseringen av Statped, da var [vanskeområde] en egen fagenhet. Slik jeg opplevde det med min unge, når det var aktuelt å begynne i barnehagen så var det ingen som kunne noe om det. Så da kom det [aktuelle] teamet til barnehagen, og underviste om hva [vanskeområdet] er, hvordan man kan tilrettelegge for barnets behov, veldig hands on, tett på, over mange år. Denne muligheten finnes fortsatt, men fra å være gode team regionalt, så ble de spredt ut på alle regionene og ble nettverksorganisert. Det er ikke lenger det samme tette fagmiljøet med spisset fagkompetanse over tid. Og dette er også en gruppe, hvor - hvor er det i trekanten man er – det er milde og moderate [utfordringer], som gir folk masse trøbbel og som ikke vises, men som krever mye tilrettelegging på skolen som lærere ikke kan noe om, som grenser opp mot helse, men hvor det er den pedagogiske tilretteleggingen som er viktig. For eksempel bare behovet for hvile, det er mangel på kunnskap om hva behovet for hvile betyr. Statped hadde før mer mulighet til å veilede i den andre delen av pyramiden og ikke bare i toppen.

Vi fikk også høre om unntak fra erfaringen som beskrives over, om at omstillingen ikke har vart lenge nok til at konkrete endringer merkes av sluttbrukere. Noen av disse var fortellinger om spesifikke tilbud som har blitt kuttet som for eksempel elevkurs og tilbud i tilknytning til disse (se punkt 9.5), og som det har blitt reist tydelige innvendinger mot

Et gjennomgående trekk i beskrivelsene som kommer frem i intervjuene, er imidlertid ros av Statped, og særlig av fagrådgiveres tilbud til enkeltbrukere, med uttalelser som: *Statped spiller en utrolig sentral rolle for at mine barn skal kunne få en likeverdig skolegang og bli selvstendige individer*. Noen trakk også frem positive utviklingstrekk med nye tilbud som er etablert, blant annet tilbud som er tilgjengelig digitalt:

De har også brukt omstillingen til å tenke annerledes, til å lage innhold som kan ligge på nett og brukes om og om igjen for eksempel, der man kanskje før var avhengig av at det kom et menneske til skolen og veiledet.

I tillegg løftet flere informanter spesifikt frem «Spør oss tjenesten» som en positiv endring i forbindelse med omstillingen. Her ble det samtidig lagt til at tjenesten etter hvert har fått en liten bismak på grunn av det som var blitt oppfattet som en beslutning om at tjenesten i hovedsak skal forbeholdes profesjonelle og offentlige instanser. Det vil si at ansatte i PP-tjenesten, i skoler og barnehager og/eller ansatte i andre tjenester skal kunne benytte seg av tjenesten ved behov for å diskutere saker, og eventuelt i forkant av at en formell søknad om bistand fra Statped ble sendt:

Spør oss tjenesten har vært gull. ... Det har vært en del diskusjon - det er sagt at foreldre er en viktig gruppe. ... Det ble endret for bare noen måneder siden til at også foreldre kan spørre. Dette er viktig, det kan være en hjelp, det er en veldig god tjeneste som de absolutt må fortsette å gi også til foreldre og ikke bare til fagfolk som de prøvde å snu det til.

Hvorvidt det har vært formulert eksplisitt at det bare er fagpersoner som fremover skal kunne henvende seg til «Spør oss»-tjenesten, fremstår som litt uklart for denne informantgruppen. Det gis uttrykk for at uttalelser og omtale på nettsider kan bidra til å skape forvirring rundt Spør-oss-tjenesten med tanke på om den er ment som lavterskeltjeneste også for foresatte, eller om de skal stenges ute:

Jeg trodde vi hadde krangla nok om det ... Det har ikke vært definert at foreldre ikke kunne ringe, men de hadde formulert seg som om det var en trang vei inn dit. Men de har omformulert dette for tanken var at dette skulle være en lavterskelvei inn.

Jeg mener det var en glidende greie. Det startet som prøveprosjekt i Midt-Norge. Da var det alle kan ringe, ingen spørsmål var for små eller for store. Så har man antakelig funnet ut at man må begrense litt for at alle skal få svar. I nasjonalt brukerråd kommer det nå frem at de er opptatt av å være lavterskel, men det er nesten umulig å finne dette på nettsiden.

Jeg ser at det fortsatt står at den [Spør oss tjenesten] skal være - at den er for ansatte, og så står det foreldre og det spesialpedagogiske støttesystemet under. Så dette er noe vi har krangla om, hva er det de egentlig sier, og hvordan sier dere [Statped] det, for at folk skal tørre å ringe. For mor til treåringen som ikke har begynt å snakke, og barnehagen sier at de bare skal vente å se, så vet mor ikke hva det spesialpedagogiske støttesystemet er, og da må også denne telefonen kunne veilede om hvem man skal ta kontakt med og sånn. Det er slik det er med hjelpetjenestene, at vi kan hjelpe deg med akkurat dette her. ... Det er derimot ingen man kan ringe for å få overordnet hjelp.

9.4.2 TJENESTER PÅ TVERS AV HELSE OG OPPLÆRING

Tjenester som involverer både helse og opplæring var sentrale for flere av brukerorganisasjonene. Brukergruppene hadde imidlertid svært forskjellige behov, og var rammet av endringer eller foreslåtte endringer i Statpeds tilbud i forskjellig grad. Som svar på et spørsmål om praksis er lik i hele landet eller om det finnes regionale forskjeller i tilfeller hvor Statped skal samarbeide med spesialist-

helsetjenesten og Regionale helseforetak (RHF), fikk vi høre om ulike erfaringer. Noen pekte på en risiko for at variasjon i kommunenes vurderinger kunne føre til ulikhet i praksis:

Informant: Du har «strakstilbudet» straks en [funksjonsnedsettelse] er oppdaget. Så har du [tilbud], som var et kurstilbud, opp mot [tilbud] som er [innhold i tilbud]. Strakstilbudet fortsetter, det er viktig. Så er det tjenestene som er veiledningstjenester. Hvis kommunene ikke har kompetanse på feltet, så skal de be om hjelp fra Statped, og så skal Statped gå inn. Utfordringer har mer vært at kommunene ikke vet, og ikke kan etterlyse hjelp.

Intervjuer: Så kommunen er den største flaskehalsen?

Informant: Ja, for du må først erkjenne at du ikke har kompetanse, og det er det ikke alle som har. Jeg vet ikke om dette blir bedre med omorganiseringen, jeg tviler på det.

Representanter for brukerorganisasjoner hvor sluttbrukere har fått bistand både fra Statped og fra spesialisthelsetjenesten ga uttrykk for at de hadde ulik innsikt i samarbeidet mellom de to instansene, inkludert hvilke avtaler som gjelder, og hvilke avtaler som er endret. De beskrev ulike erfaringer, som pekt på over, også når det utfordringer som både involverer spesialisthelsetjeneste og spesialpedagogikk. Signaler om endring i avtaler ser ut til å ha blitt oppfattet ulikt og til dels skapt forvirring, som det går frem av intervjuutdragene nedenfor. Her nevnes eksempler fra forskjellige typer vanskeområder uten at dette er knyttet til den brukergruppen som informantene representerer:

De fleste ungene i toppen av trekanten følges av begge [Statped og spesialisthelsetjenesten]. I et møte med sykehuset - kommunen kunne ikke dette med ASK selv om de sier at de kan det - da sa jeg at nå må noen komme inn og fortelle hva som er riktig. Vi kan ikke som foreldre la skolen fortsette å prøve så lenge de gjør feil. Da sa habiliteringstjenesten at Statped kommer ikke lenger ut for å veilede. Å jo [det gjør de], da er det noe med forståelsen.

Det er reelt, og riktig, men så er det forskjell på det å ha generell kompetanse om autisme [som eksempel], og det å gå inn spesifikt med veiledning. Autismedeltet er komplisert fordi spesialisthelsetjenesten også har ansvar der. Men for eksempel utviklingshemming, et barn med det, så skal kommunen ha kompetanse på det, men det kan være behov for veiledning og kompetanse spesifikt knyttet til det barnet hvis foreldre er misfornøyd med tilbudet. Det er noe med den gamle rollen til Statped som kunne komme inn med veiledningskompetanse i bredt, som var viktig for mange. Det drukner litt i ... På syn og hørsel er dette dramatisk og alvorlig, det kan være kognitivt sterke unger som trenger opplæring i punktskrift og annet for å være i opplæring. Men så er det mange andre kompliserte ting i skolen som man ikke har kompetanse på hverken ved å være lærer eller spesialpedagog, som jeg kanskje opplever at Statped var litt mer Jeg tenker at det alltid vil være behov for en slik ekstern veiledningstjeneste knyttet til behovene til ungene. Nå blir det ingen som holder i dette.

Enkelte har likevel erfart forslag til betydelig endringer, som både brukerorganisasjoner og andre hadde reagert på og protestert mot:

Uansett hva vi sa om hva det [endringen] ville ha å si for våre brukere, og om vår bekymring for kvaliteten – Statped var klar på at de ikke ville ha noe med dette [feltet] å gjøre.

[Spesialisthelsetjeneste] ville splitte og bygge opp noe nytt. Statped sto på sitt. ... Statped forsøkte seg på spissing. De ville ikke være involvert i helsehjelp.

Brukerorganisasjonen i eksemplet over, hadde hatt kontakt med andre fagteam, og hadde drevet lobbyvirksomhet rettet mot både politikere og andre beslutningstakere. De hadde også erfart å få støtte fra ansatte i Statped i at den aktuelle brukergruppen har utfordringer som hører hjemme både innenfor helsefeltet og innenfor opplæringsfeltet. Sprik i oppfatninger mellom instansene ble i intervjuet beskrevet som lite tillitsvekkende, noe som i dette tilfellet først og fremst rammet Statpeds ledelse, ikke Statpeds ansatte indikert med utsagn som: «Vi har høy tillit til fotsoldatene [fagrådgivere] ...». Statped hadde argumentert med at kommunene har ansvar for å stille med kompetanse som ivaretar brukergruppens behov. Sett fra brukerorganisasjonens side; «kan man ikke bare dra en stor, svart strek mellom helse og utdanning». Etter det som ble antydning som en opprørende prosess eller en hard dragkamp mellom partene, hadde Kunnskapsdepartementet tatt beslutning om at samarbeidet mellom Statped og spesialisthelsetjenesten om den aktuelle brukergruppen, skulle fortsette.

9.4.3 ALDERSINNDELT FAGRÅDGIVNING

En av utfordringene med den nye organisasjonsmodellen, sett fra flere av casedeltakernes side, handlet om at det meste av fagrådgivningen ble delt inn etter brukeres alder, med mulige konsekvenser både for kontinuitet i tjenestetilbudet og for fagutvikling. Representanter for noen av brukerorganisasjonene beskrev ulike erfaringer med aldersinndelt fagrådgivning, blant annet fordi fagrådgivningen for enkelte av vanskeområdene var landsdekkende fra før uten å være aldersinndelt. På spørsmål i intervjuet om dette aspektet ved den nye organisasjonsmodellen var merkbart eller hadde gitt utslag i tjenestetilbudet, varierte både svar og refleksjoner mellom organisasjonene. Ingen av dem hadde merket spesifikke endringer, eller fått tilbakemeldinger fra brukere om endringer i praksis. Noen kommenterte imidlertid at de hadde erfart mangel på kontinuitet før den organisatoriske omstillingen som har pågått nå, mens andre uttrykte bekymring for at aldersinndelingen kunne føre til svikt ved overganger fra en alderskategori til en annen. På det tidspunktet som intervjuene ble gjennomført, ga denne informantgruppen generelt sett uttrykk for at de var mer opptatt av mulige nedskalering og utfasing av deler av tilbudet, enn av trekk ved selve organisasjonsmodellen, selv om utfordringer som gjelder kontinuitet også ble pekt på:

Vi har ikke fått noen tilbakemeldinger som tyder på at det [aldersinndelt fagrådgivning] har hatt noen konsekvenser. Vi stussa kanskje litt på tankegangen når de presenterte det, men vi har ikke fått noen spesielle tilbakemeldinger. Det alle er opptatt av, er elevkurs og at rådgivningstjenesten fortsetter. Men det kan også skyldes at det er prematurt, at man ikke har fått ..., jeg tror rett og slett det er for tidlig.

Nei, men jeg har prøvd å henge meg litt på videregående gjengen, for det er der de største svakhetene er. Men ikke på systemnivå. ... Det har ikke vært stabile fagfolk siden de gikk over til regioninndeling. Så det er mange år siden det er opplevd slik [stabilitet i fagrådgivere]. Du har barneskoler, ungdomsskole og videregående for seg, og det aller mest sårbare (som erfaren mor), det er overgangen mellom ulike typer tjenester, kontinuiteten. Når ting er kommet i gang fungerer det, men det er overgangen som er kritisk. Der er det en sårbarhet. Kanskje er opplegget blitt bra i barnehager, men så er det ikke en selvfølge at det følger med

til skole for barnet. Så kommer det kanskje ny Statpedkontakt inn som må lære seg barnet å kjenne. En ting er at organisasjonen er sårbar, men dette, disse overgangene, er jo også en veldig sårbar periode også for funksjonsfriske barn. Så der er jeg opptatt av at Statped bygger inn overgangsordninger i sin organisasjon for å unngå dette.

Som svar på et oppfølgingsspørsmål om bekymringer i forbindelse med overganger, ble følgende bemerket:

Det er en bekymring basert på erfaringer med overganger fra barnehage til skole. Vi hadde samme Statpedkontakt fra barnehage til skole og slapp den overgangen. Det snakkes mye pent om at man skal ha ordninger for overganger, men i praksis er det ikke alltid så lett at det skjer. Man må ha gode rutiner og den rette kompetansen, men også kompetanse om det konkrete barnet.

9.5 BEKYMRINGER FOR AVVIKLING OG NEDSKALERING AV TILBUD

En tydelig tendens i intervjuene, på tvers av brukerorganisasjoner, var bekymring for hva som kommer til å skje fremover med konkrete tilbud. Noen av brukerorganisasjonene hadde erfart at tilbud allerede hadde blitt kuttet, men delvis tatt inn igjen uten at det fremtidige tilbudet var tilstrekkelig avklart. Her var det i særlig grad snakk om endringer i kurstilbud til brukergrupper med spesifikke funksjonsnedsettelse. Informantene understreker at endringer som er satt i verk eller foreslått når det gjaldt kursvirksomhet, har vært både overraskende og feilslått, sett fra deres side, fordi hensyn til hvilken betydning disse kursene har for brukergruppen, synes å ha vært oversett, som eksemplene på uttalelser nedenfor illustrerer:

Elevkursene, de nasjonale, som har vært gjennomført av Statped til og med 2022, de var landsdekkende slik at alle kunne melde seg på. Statped definerte dette ut. De mente at dette ikke lenger var noe de skulle besørge. ... Vi hadde ikke sett for oss at denne argumentasjonen skulle komme. De [Statped] mener at det ikke går så mye på opplæring, de hadde mer argumentert for at det er sosialt. Men det er bare halve sannheten. Forskning støtter dette også, at elever lærer mye om sitt [funksjonstap] som de tar med seg til skolen. Det er stor grad av læring i det og ikke bare sosialt fellesskap. Det har vært protest fra brukerorganisasjoner ... Det er tjenester vi ønsker skal fortsette for vi vet at de er viktige for brukerne. ... Det er litt rart at de [Statped] skal sitte og evaluere dette selv.

Vi er misfornøyd med det som gjelder elevkurs. Det ble sagt den gangen at dette med [deler av tilbud] ikke ville få betydning for tilbudene. ... Men det var det som skjedde, at det ble avvirket. ... man fikk inntrykk av at disse kursene ikke har vært viktige, men dette er bare vikarierende og tull, for kursene er kjempeviktige. ... De la ned alle kurs, ja. Så har vi protestert, og så har de nå kurstilbud til [noen spesifiserte]. ... Jeg er redd for at mange med [funksjonsnedsettelse] kommer til å miste tilbud rundt i landet.

Det mest gjennomgående argumentet har vært at det ikke er Statped sitt ansvar å drive elevrettet virksomhet på den måten. Hvem har sagt det? Hvis det er slik at kurs er en måte å treffe flere elever på, hva er problemet med det? Kursene var den sammenhengen datteren

min kunne treffe Statped med direktekontakt, med kvalifiserte personer med [type profesjonsbakgrunn]. Jeg vet også at Statped sine rådgivere ser dette som verdifullt for sin egen del. Det med kurs, der føler vi at det har vært en agenda bak kulissene, og så har de også brukt alle slags argument overfor oss.

Den faglige verdien av elevkurs som det pekes på i intervjuutdragene over, ble også løftet frem av deltakere i caseutvalget som vist i Andrews, Bragtvedt og Hustad (2023). Informanter fra brukerorganisasjoner forteller, som nevnt over, at deler av kursvirksomheten har blitt tatt inn igjen, etter sterkt press både fra dem og andre. Enkelte kurs var bare delvis videreført ved at elever ved færre klassetrinn får tilgang, og/eller at tilbud som har startet igjen, varierer alt etter hvilken type funksjonsnedsettelse det er snakk om. I denne informantgruppens fortellinger om kutt i tilbudet til visse brukergrupper, refereres det blant annet til det som i kapittel 6 omtales som «30-punktslisten» som ble presentert høsten 2022, hvor det var foreslått at Statpeds kursvirksomhet skulle tones ned eller fases ut. I forlengelsen av bekymringer som handlet om kutt i kursvirksomheten, ble den pågående prosessen med å definere hva som faller inn under betegnelsen «varige, omfattende og komplekse utfordringer og behov», berørt. Her var det snakk om hvilke typer funksjonsnedsettelse og hvilke typer brukergrupper som faller innenfor eller utenfor det øverste nivået i «trekanten» som skisseres i Meld. St. 6 (2019-2020) (jf. figur 10). Ett sentralt spørsmål for brukerorganisasjonene var om deres brukergruppe befinner seg på nivå 2 i trekanten som kommunene selv skal ta seg av, eller på nivå 3 hvor bistand kan søkes fra Statped. Ett annet spørsmål var hvordan det kan være mulig å trekke et klart skille mellom brukere som kan plasseres på forskjellige nivå etter kriterier som er gitt:

Jeg tror vi er enig om at vår gruppe kan være både nivå 2 og nivå 3 [i «trekanten»], mange har tilleggsvansker og utfordringer, så det spørres hva du legger i det. Det øverste nivået heter (leser tekst). [Funksjonsnedsettelse] er varig og ikke noe som forsvinner. Jeg tror det [generelt] er en slags enighet om at [funksjonsnedsettelse] er på både nivå 2 og nivå 3. ... Det er viktig at det er en nasjonal tjeneste som sitter med dette ellers blir det for sårbart. ...

Spissen på trekanten er jeg ikke så kjempebekymra for. Det skulle selvsagt ha skint enda mer igjennom. Men det er nivå 2 jeg er særlig bekymra for. Mange kommuner håndterer dette godt, de har erfaring og kompetanse og kan bli god, men så er det noen kommuner som ikke har dette – og hvor går disse og hva gjør de når det oppstår et behov, det bekymrer meg. Når et barn står ved døren er det ikke tid nok til at en ansatt kan skolere seg. For noen kommuner er Downs en kjempeutfordring fordi de har det så sjelden. Dette er kanskje litt preget av min manglende tro på akkumulering av kunnskap i kommunene. Det typiske er disse ASK-brukerne. Det handler ikke så mye om hva Statped har blitt, men hva habiliteringstjenestene og kommunene *tror* at Statped har blitt.

Selv om det understrekes at forslag til hvilke tilbud som skulle nedskaleres eller fases ut, ikke gjelder; «de [Statped] har sagt selv at de ikke kaller det en 30-punktliste, det er sagt muntlig at det er en liste som ikke er en liste», tyder uttalelser i intervjuene på at det fortsatt er uklart og forvirrende for flere av brukerorganisasjonene hva Statped skal bidra med fremover:

Det er litt uklart. De hadde en liste over ting de skulle slutte å gjøre, og en diskusjon rundt det. Det er lenge siden den [listen] har vært oppe til diskusjon. Men det er på [vanskeområder]

at det vises særlig godt de begrensningene ved Statped, og at tilbudet skjæres ned. ... Elevkursene for eksempel, at Statped tar mindre ansvar for det, og for foreldreveiledning. ... Det er viktig at Statped sier hva de er nå, etter at de lenge har vært god til å fortelle hva de ikke er.

Jeg kommer fra en velvillig kommune, men kompetansen finnes ikke, og det har ikke vært mulig å skaffe den. Det er altså bekymring for hvilke tjenester som blir borte. Blir det mindre besøk og færre kurs? Faller det bort? Det er det som har preget omorganiseringsprosessen fremfor alt.

Den [30-punktslisten] var overraskende konkret, men det er ganske lenge siden. ... Det jeg tenkte mest på, var det med sammensatte lærevansker, som veldig mange unger med en utviklingshemming sliter med ... Jeg erindrer at jeg tenkte at nå får ikke de ungene noe hjelp.

Som en oppfølging av uttalelsen i intervjuutdraget over om sammensatte lærevansker, ble det spurt om ikke dette er noe som PP-tjenesten skal ha kompetanse til å ta seg av, bemerket informanten at: «Jo, men det er ikke alltid kompetansen er supertopp der heller». I den videre utdypingen pekes det på det som oppfattes som et uavklart ansvarsforhold mellom ulike instanser:

Foreldre har et positivt forhold til og inntrykk av Statped. Det oppleves som positivt når Statped kommer til skolen for både foreldre, barn og lærere. Men når Statped reiser igjen, så blir det et tomrom. Og der er det manglende avklaring, hva som er Statped sitt ansvar i ettertid. Det blir gjort kartlegginger som kommer på bordet, og så står læreren igjen, masse blir glemt, og så forvirrer det. Dette handler også om rolleforståelse. Hva gjør Statped da, sitter de og venter på neste telefon? Det gjør de i praksis, ja, viser det seg. Og da er det noe med hva som er deres mandat og hva de gjør på eget initiativ.

Statpeds tidligere arbeid med for eksempel fagutvikling og forskning innenfor spesifikke fagområder og små felt, ble tatt opp av enkelte. Det ble uttrykt undring over hva som har skjedd med fagfeltene, og om det er grunn til å tro at disse områdene blir tilstrekkelig godt ivarettatt når dette er flyttet ut av Statped og over til Universitet- og høyskolesektoren:

Jeg vet ikke hvordan det jobbes med, men det var noe som heter [spesifisering]. Det har druknet litt etter omorganiseringsprosessen, og jeg vet ikke hva som kommer ut av prosessen. Men dette er viktig for å stimulere [funksjonsområde].

Det er også noe vi lurer veldig på hvordan skal gå, vi er i villrede. Statped satt på forskningen før, og om dette senteret - vi har rett og slett hørt veldig lite om det. Det skulle ta opp i seg forskning på disse feltene, også [fagområde], men vi aner ikke hva som kommer til å skje der. Det er veldig diffust for meg hva som kommer til å skje der. Det er viktig at vi har en kompetanse og en praksis på feltene, så det er kjempeviktig at den forskningen fortsetter. Det er mange svar vi ikke har. Det ligger kanskje i sakens natur, men ...

Blant andre tilbud som var savnet, nevnes tilbud til voksne som, ifølge omtalen, hadde fungert godt tidligere, men som nå; *har bare stille blitt faset ut* eller *har lydløst blitt borte, og sendt over til*

kommunene. Mastergradsutdanning i synspedagogikk ved NTNU ble også tatt opp som et usikkerhetsmoment selv om statlige bevilgninger for denne er sikret fremover. Bekymringen her handlet om at antallet med denne typen utdanning er redusert og at fagfeltet en periode har befunnet seg i «ingenmannsland» på grunn av uvisshet knyttet til utdanningstilbudet, og at det derfor vil komme noen år *der man vil havne noe bakpå*.

Et annet aspekt som kommer til uttrykk i intervjuene, handlet om at omstillingen kan ha ført med seg et visst konkurranseforhold mellom brukergrupper eller forsterket det som på forhånd har vært erfart som en forskjellsbehandling eller en skjevhet i tilbud. Det vil si at noen erfarer at enkelte brukergrupper blir berørt i mindre grad av omstillingen enn andre, uten at informantene ser noen klar logikk i det som oppfattes som en forskjellsbehandling, enten det var snakk om konkrete tilbud, satsning på utdanning, eller læremiddelproduksjon:

[Funksjonsområde], de er ikke så berørt av endringene i Statped. Jeg vet ikke hva som er blitt resultatet for [vanskeområde]. Jeg tror de strever med litt av det samme som oss. Men vi opplever at [funksjonsområde] får mange oppdrag fra departementet som kompensasjon for [tilbud] som ble nedlagt, de har en sterkere rolle. Så de merker nok ikke endringene så mye som andre gjør.

Vi kunne tidligere få kurs i flere uker i Statped, men de har gradvis blitt bygd ned. For [vanskeområde] har man fortsatt et tilbud. Statped har også et helt annet opplegg for [funksjonsnedsettelse] i voksen alder. Men man har ikke tilsvarende for voksne som mister [funksjon]. Det er en stor utfordring.

9.6 KOMPETANSE NÆRT BRUKERE ELLER ØKONOMISK INNSPARING?

De første delrapportene fra følgeevalueringen (Andrews, Bragtvedt, og Hustad, 2023; Andrews og Hustad 2022a) viser en relativt utbredt skepsis blant ansatte med tanke på realismen i å nå sentrale målsettinger for omstillingen, som for eksempel lik tilgang til tjenester av lik kvalitet. Den samme typen skepsis uttrykkes av representanter for brukerorganisasjoner på tvers av organisasjon. Ingen kjente til om søknader innenfor området som de representerer, hadde minket, eller om bistand fra Statped til brukergruppen har blitt redusert. Enkelte kommenterte imidlertid at de har merket lite eller ingenting av kompetanseoppbygging i kommunene i forbindelse med Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis, som har pågått parallelt med omstillingen i Statped. Representanter for en av brukerorganisasjonene bemerket for eksempel at ingen av landets kommuner har meldt inn behov for kompetanseøkning innenfor det fagområdet som de selv representerer, selv om lokal kompetanse jevnt over erfares som mangelfull:

Det er ingen kommuner som har etterspurt opplæring på kompetanseområdet [spesifisering]. Det er ikke disse lavfrekvente gruppene de [kommunene] konsentrerer seg om. Det underbygger at du må ha et nasjonalt senter for å hente kompetanse fra. Så jeg tipper at bildet er ganske uendret med hensyn til kompetanse på kommunalt nivå.

Ifølge beskrivelser i intervjuene, hadde Kompetanseløftet, som er nevnt over, vært tatt opp i møter mellom nasjonalt brukerråd og Statped hvor partene til dels har hatt en felles oppfatning av den

aktuelle satsningen: *Vi brukerorganisasjonene er like spent som Statped på hva som egentlig skjer, og håper at de [kommunene] snart kommer seg over «vi skal kartlegge og se hva som skjer-kneika» så vi kan samle kunnskap». Som en gjennomgående tendens i intervjuene, uttrykkes det liten tro på at kommuner og fylkeskommuner kan bygge opp tilstrekkelig kompetanse innenfor det spesialpedagogiske feltet. Den skeptiske innstillingen handlet ikke utelukkende om mangler ved den lokale satsningen, men om forestillinger fra sentralt hold om at det på lokalt nivå skal kunne løses flere oppgaver innenfor dagens ressurstilgang både når det gjelder økonomi og kompetanse:*

Vi skjønner ingenting (ler). Nei, jeg bruker å si at jeg er veldig spent på hvordan kommunene får det til, for det er første gang i historien man prøver å endre tjenesten med ..., jeg kjenner ellers helsetjenesten godt, og det er ikke akkurat slik at det flyttes millioner ut til kommunene, men de blir bare bedt om å ta oppgaver. Jeg tror ikke kommunene er i stand til å akkumulere spisskompetanse over tid. De fungerer ikke sånn, at det sitter folk der over tid og fyller på erfaringer og blir kompetente på spisse ting. Det er mer slik at noen blir litt flinke og kanskje var det noen som en gang var flink på dette, og hvordan vet man det og hvordan finner man denne personen ... De [kommunene] er knapt i stand til å koordinere vanlige løp for unger som har helt standard utfordringer. Det er kanskje negativt, men vi opplever ikke norske kommuner som spesielt lærende organisasjoner. Man er fornøyd så lenge man har en funksjon, men er ikke så nøye med hvem som har denne funksjonen. Erfaringen er at i de aller fleste tilfellene må man bygge fra scratch hver gang. Da er alle disse ressursene bortkastet, sant. Det kan hende jeg tar feil, at bare man har tilstrekkelig finansiering så blir kommunene lærende organisasjoner, men jeg har ikke helt trua på det.

Vi har en velvillig kommune, men her trenger de kompetanse. Vi prøvde å søke etter det, men fikk ikke det. Skulle de få denne kompetansen i kommunen, måtte de utdanne egne folk til det. Dette tar tid, og det er faktiske barn som detter ut på grunn av dette. Man må ha dette tilbudet hele veien, det er en kompetanse du også må ha tilgjengelig overfor voksne. Det er barn, voksne og andre som detter av. Hva når Statped ikke er der, med oppfølging i kommunene? Der er det positivt at vi i brukerrådet er tatt med, i forhold til KS og beste praksis-veileder om hva kommunene bør gjøre. For det er i kommunene og i forståelsen der av hva som er nødvendig å sette inn, som er avgjørende, for den [forståelsen] er ikke der i alle kommuner. Har du en kommune som forstår hvor krevende det er å gi utdanning til en med [funksjonsnedsettelse], forstår kommunen det, er det ikke et problem. Statped har ikke noen myndighet i forhold til hva kommunene kan sette inn. En ting er en veileder, men det er ønskelig å være mer tydelig. Departementet bør være tydeligere her, på hva man skal sette inn. Jeg har hørt rådgivere, når de har vært i vår kommune, si at de syns det er fint at rektor og fagpersoner møter opp, mens på andre skoler har de møtt bare en enkelt person. Det burde være tydeligere krav til hva kommunene skal stille med, og hva Statpeds myndighet er overfor kommunene.

Det pågående Kompetanseløftet i kommuner og fylkeskommuner har blant annet blitt oppfattet som et engangsløft, med de begrensninger som legges i en slik forståelse av satsningen:

Veldig kort, nei jeg tror ikke det [at Kompetanseløftet får betydning] i forhold til sterkt [type funksjonsnedsettelse], fordi det er så marginale grupper. Det er så få [type elever], det er så

små tall at en normal kommune vil ikke få en elev engang, så slik kompetanseoppbygging gir lite i forhold til denne gruppen. Så at man har tatt penger fra Statped og gitt til Kompetanseløftet, har bare vært til ulempe for [type elever]. ... Jeg er bekymret for at kompetansen vil forsvinne ut med de som har fått kompetansen i den runden, i dette engangsløftet. Jeg er helt enig med det [navn] sa, selv med velvilje så er det ikke mulig for kommunene å opprettholde kompetansen. ... Dette gjelder ikke bare de [type elever]. Det er en del andre også som bruker hjelpemidler til [type opplæring], for der vil også kompetansen være lav på skolene.

Jeg har mast litt, særlig med alternativ og supplerende kommunikasjon. Det må de kunne i en kommune som [navn], med stor og fleksibel kunnskap. Som foreldre er man helt stuck dersom man ikke får til å utvikle løsninger som fungerer, og læreren som har ansvar ikke får det til. Og dersom man ikke har veiledningstilbud i eller utenfor kommunen, har man ingen å spille ball med. Men kommunen mener de har god kompetanse (ler). ... Med eget barn, har vi brukt masse ressurser på å bygge opp et system rundt. På skolen ble de veldig god på dette, en lærer var flink og fikk masse erfaring. Hva skjer med henne [læreren]? Jo, når ungen forlater skolen, så slutter hun i skolen og får jobb i Statped. Det betyr jo at kunnskapen som er jobbet opp her, ikke blir videreført til andre unger. Kompetansen sitter ikke igjen i kommunen. Da er det kompetansemiljøet borte.

Likhetstankegang hvor det er snakk om at alle barn og elever skal ha lik tilgang til tjenester av lik kvalitet, engasjerer også representantene for brukerorganisasjonene, som nevnt over. Ser de for eksempel for seg at bosatte i en liten kommune i Finnmark kan få samme type tilbud som en som bor i en bydel i Oslo? Det er åpenbart enighet om at likhet kan være mulig innenfor noen områder, men langt fra alle: *Vi er et for lite land til at vi kan ha tilbud i alle kriker og kroker på slikt som er sjelden og krever mye kompetanse.* Ulikheter, som fremheves, henger ikke bare sammen med vurderinger av kompetansetilgang, men også med lokal økonomi og geografi:

Likhetstanken, en dør inn, er bra. Men jeg vet blant annet at en familie som bor i nord, ikke fikk kompensert for reiseutgifter og ikke kunne delta på et kurs. En mor sa det ville kostet 15000 for å ta fly ned og derfor ikke kunne. Det er mellom ett og to år siden. Det var for å delta i [tilbud]. Reiseutgifter gir forskjellbehandling. Man får dekket det hvis det er innenfor helse, men ikke innenfor opplæring, så der er det et uheldig system med hensyn til likeverdig deltakelse. Det er nok ikke likeverdig, slik disse eksemplene viser. ... Det er litt ulikt i kommunene, i noen kommuner får man det dekket og i noen blir det ikke dekket. Det skaper ulikhet i system og i mulighetene til å delta.

De har valgt en annen type organisering nå enn tidligere for å unngå ulikheter mellom regionene, men nåværende organisering har også en del sårbarheter, det er viktig å ta tak i. Der må man ha inne tiltak.

Så er det også oppfølging av ungdomsskole og videregående, og der sier Statped selv at de er bekymret fordi de får urimelig få henvendelser, og tallet er nedadgående. Og når de ikke får henvendelser, så drar ikke Statped. Fra og med ungdomsskolealder og oppover, opplever elvene de besøkene som invaderende og stigmatiserende. Det er et team som skal fokusere

på denne eleven - det forbaskede «laget rundt barnet» som møter opp i klasserommet. Hvis noen bruker begrepet «laget rundt barnet», det er få ting som provoserer meg mer, for foreldrene er ikke inkludert her. Det er helt feil. Det har vært noen diskusjoner om det er mulig å følge opp ungdommer på en annen måte enn man gjør i barnehage og barneskole, men foreløpig har det vært lite rom for å diskutere det. Det hadde vært naturlig å gjøre det i forbindelse med en slik omorganiseringsprosess.

På tvers av brukerorganisasjon blir det reist spørsmål ved grunnlaget for omstillingen. Det blir her pekt spesielt på at det er faglige argumenter som eksplisitt løftes frem, som at kompetansen må flyttes nærmere barn og elever slik at de raskere skal kunne få den hjelpen de trenger. Flere mistenker likevel at økonomi og mål om økonomisk innsparing går foran ideologiske eller faglige begrunnelser for endringer i tjenestetilbud. I intervjuutdragene nedenfor er det først og fremst kutt i kursvirksomhet for elever med visse typer funksjonsnedsettelse som kommenteres:

Vi har vel følelsen av at hadde det ikke vært for pengene, hadde det vært mye lettere å få til elevkurs. Hvis det ikke er pengene, så blir det jo helt uforståelig. Dette går på brukermedvirkning; når alle organisasjoner sier at det er et grep som man må gjennomføre, og når fagpersoner i Statped sier at dette er viktig, så er det uforståelig at man ikke gjør det.

Man føler jo at det er økonomiske begrunnelser som ligger til grunn her, at det blir veid opp mot hverandre. Men man trenger begge, både veiledningen ute, og kursene for at det skal bli likeverdige muligheter. Mitt inntrykk når jeg har snakket med [type fagrådgivere] i Statped, så forstår de våre argumenter. Så du sitter med en følelse av at det er litt andre argumenter som ligger til grunn. ... Det sosiale er også viktig. Ifra Statped var de begeistret for disse kursene - kjempeviktig, blant annet hvis du ser på tallene for mobbing og ekskludering, det er tall du aldri ville akseptere for en annen gruppe. Jeg har opplevd at barn som ikke ville bruke [type hjelpemiddel], plutselig ønsket det, når de fikk møte andre. Man trenger tid for å etablere relasjonene, som kan være livgivende, men da må man ha ... krusene til å treffes.

Det med økonomi har vært en gjennomgående diskusjon i brukerrådet. ... Vi har hatt mange slike diskusjoner der vi egentlig ikke er uenig faglig, men så er det økonomi. Det har vært en vanskelig faktor for oss brukerorganisasjoner. Og vi har ikke innsyn, så vi aner ikke. Vi er avhengig av å ta den informasjonen vi får, og må bare si «ok».

Som oppsummering i intervjuet ga flere uttrykk for at håper det er mulig for Statped å reversere noen av de foreslåtte endringene som de ser har negative konsekvenser for brukergruppene som de representerer.

10 OPPSUMMERING OG DISKUSJON AV HOVEDFUNN

10.1 INNLEDNING

Denne rapporten følger opp utviklingstrekk fra Delrapport 2 (Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023) og går videre inn i problemstillinger som ble tatt opp der. Mens den forrige rapporten var konsentrert om umiddelbare endringer i kjølvannet av den nye organisasjonsmodellen, retter vi nå blikket mot erfaringer ett og et halvt år etter at virksomheten ble lagt om. Vi ser nærmere på ansattes arbeidssituasjon og på deres vurderinger av kompetanse, fagmiljø, ledelse og samarbeid internt og eksternt. Etterspørsel etter tjenester og endringer i tilbudet, inkludert operasjonalisering av nytt mandat, granskes også. I denne rapporten tar vi dessuten steget utenfor Statpeds rammer og belyser brukerorganisasjoners erfaringer fra omstillingen.

Analysene er i hovedsak basert på data fra intervjuer med en gruppe ansatte som følges over tid; hovedtillitsvalgte; representanter for brukerorganisasjoner og Statpeds direktørgruppe. Vi har i tillegg vurdert tallmateriale for personellsituasjonen og søknader om tjenester, og analysert sentrale dokumenter som Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev, og Statpeds strategi for perioden 2023-2027. I dette kapitlet løfter vi frem og diskuterer hovedtrekk ved utviklingen, med vekt på hvilken retning den ser ut til å ta. Deretter skisserer vi forslag til justeringer som kan vurderes.

10.2 ENDRINGER I PERSONELL OG SØKNADSMASSE

Turnover blant personalet er fortsatt relativt høy. Andrews, Bragtvedt og Hustad (2023) viste en nedgang på 138 ansatte i perioden fra 2020 til 2022. Reduksjon i antall ansatte fortsatte i 2023, men i et noe mindre omfang. Ved årsskiftet 2023/2024 hadde staben minket med til sammen 160 personer for hele omstillingsperioden, men nå ser vi en tendens til at færre slutter og til at rekrutteringen øker. Blant de 299 personene som har sluttet etter at omstillingen startet, har rundt en tredjedel gått av med pensjon. Rundt halvparten av dem var mellom 62 og 67 år.

Av dem som har sluttet, er flest fra fagområdene tegnspråk, sammensatte lærevansker, syn, språk og tale, hørsel og administrasjon. Nyrekruttering har skjedd innenfor alle disse områdene, men uten at det trer frem noe tydelig mønster i tallmaterialet med tanke på hvilke fagområder som får erstattet stillinger etter ansatte som har sluttet, og hvilke som ikke får det. Unntaket er tegnspråk. Dette fagområdet har både tapt flest ansatte i antall og fått rekruttert flest.

Andrews, Bragtvedt og Hustad (2023) pekte på utfordringer knyttet til dimensjonering av virksomheten. Fordelingen av ansatte ble også i intervjuene i 2023 erfart som problematisk. Eksempler som kom opp, handlet blant annet om at saker i enkelte avdelinger nå fordeles etter geografi for å begrense reisevirksomheten. Dette, igjen, hadde resultert i en skjev fordeling av saker mellom fagrådgivere i samme avdeling. Skjevhet i arbeidsbelastning ble også pekt på som resultat av at hensyn til forskjeller mellom «å møte sluttbrukere rett over gaten, og å reise ut i helikopter for å møte dem», ikke alltid ble tatt.

Samtidig med at staben i Statped minker, avtar både etterspørsel etter individbaserte tjenester fra kommuner/fylkeskommuner og antall brukere av slike tjenester. Mens antall søknader sank fra 2019 til 2023, var søknadsnivået stabilt fra 2022 til 2023. Antall brukere som fikk individbaserte tjenester, fortsatte derimot å falle også etter 2022 (tabell 7). Søknader om systembaserte tjenester minket i begynnelsen av perioden, men økte igjen fra 2022, og er i 2023 noe høyere enn i 2019. Henvendelser til Spør-oss-tjenesten som ble etablert i 2020, minket de to første årene sammenlignet med åpningsåret, men ser ut til å øke igjen i 2023.

Nedgangen i etterspørsel etter individbaserte tjenester gjelder for alle landets fylker bortsett fra Trøndelag hvor antallet registrerte søknader for 2023 var høyere enn for 2019. Også for dette fylket ser vi en bølge med nedgang i begynnelsen av omstillingsperioden før søknadsmengden begynner å stige. Søknader fra de øvrige fylkene er redusert i varierende omfang og varierende fra år til år, men mot slutten av perioden viser søknadsmengden en stigende tendens for rundt halvparten av dem. Viken, som det mest folkerike fylket, hadde høyest antall søknader totalt sett og samtidig den største reduksjonen. I motsatt ende av skalaen er Møre og Romsdal som kommer ut som det fylket med lavest antall søknader for hvert år. Selv om antall søknader samlet sett har minket, har antall kommuner som etterspør tjenester, holdt seg stabilt på et høyt nivå fra 2021 til 2023.

Det er fortsatt uklart hva som ligger bak reduksjonen i antall søknader om individbaserte tjenester. Noe av nedgangen henger sannsynligvis sammen med koronapandemien i 2020 og 2021, med nedstengning i tjenestetilbud og anbefalt restriksjon i fysisk kontakt. Tallmaterialet tyder ikke på at antall søknader samlet sett har økt etter at alle koronarestriksjoner ble opphevet, men nedgangen ser ut til å ha stoppet, som pekt på over. Forklaringer utenom koronapandemi, kan være flere. Ansattes hypoteser om hvorfor det er slik, varierer: En mulighet er at «kommuner tror de ikke lenger får hjelp av Statped og dermed slutter å søke». Dette tok Statped grep for å bøte på via brev til kommuner og fylkeskommuner om hva organisasjonen kan bistå med. En annen hypotese er at PP-tjenesten er overarbeidet og mangler kapasitet til søknadsarbeid. En mer optimistisk vurdering, sett fra ansattes side, er at kommunikasjonen mellom Statped og kommunene fungerer godt og at kommunene forstår hvilke saker som nå er utenfor Statpeds mandat, og derfor arbeider for å skaffe seg kompetanse til å løse disse sakene selv, som det finnes eksempler på. I hvor stor grad Spør-oss-tjenesten bidrar til å avklare hva det søkes om eller ikke søkes om, er foreløpig ukjent.

10.3 NEDSKALERING OG SPISSING AV TJENESTETILBUDET

Ifølge Kunnskapsdepartementets (2021b) føringer skal Statped holde ved like og utvikle spisskompetanse innenfor sine fagområder, slik at tjenester holder høy faglig kvalitet og tilfører kommuner og fylkeskommuner oppdatert kunnskap og kompetanse. Med tap av ansatte tapes imidlertid også spisskompetanse i organisasjonen. For at et fagfelt både skal holdes ved like og utvikles, må det, ifølge deltakere i caseutvalget, være tilstrekkelig mange fagpersoner innenfor hvert felt, noe som også kom frem i Andrews, Bragtvedt og Hustad (2023). Slik flere av våre informanter ser det, har splittelsen av sentrale fagområder etter brukeres alder, bidratt til en ytterligere svekkelse av fagmiljøene. En annen utfordring som trer frem i studien, er mangel på avklaring rundt hva Statped skal gjøre eller ikke gjøre fremover. Kunnskapsdepartementet har skissert følgende oppgaver:

Statped skal gi tjenester på små og særlig spesialiserte fagområder, nærmere definert som syn, hørsel, ervervet hjerneskade, kombinerte sansetap og døvblindhet, tegnspråk og alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Statped kan i tillegg gi tjenester i særlig komplekse saker innenfor fagområdene sammensatte lærevansker og språk/talevansker (jfr. tabell 9).

Statped har arbeidet med operasjonalisering av det nye mandatet. Likevel er det etter tre år fortsatt uklart både for ansatte og for brukerorganisasjoner hvilke praktiske endringer det nye mandatet vil resultere i for brukere. Den uavklarte situasjonen vekker en viss bekymring hos de samme informantgruppene selv om Statpeds ledelse nå har gått bort fra forslaget til nedskalering og utfasing av oppgaver som ble lagt frem høsten 2022, og som er berørt i Andrews, Bragtvedt og Hustad (2023). En nærliggende grunn til at Statpeds fremtidige oppgaver er uavklart, kan være at «særlig komplekse saker» er utfordrende å skille ut fra saker som faller utenfor Statpeds mandat. I intervjuene pekes det på at gråsonetilfeller, som det finnes mange av, må tas hensyn til, og disse kan bli vanskelig å få passet inn i en avgrenset definisjon.

10.4 SAMARBEID VERTIKALT OG HORISONTALT

I arbeidet med den nye organisasjonsmodellen var det ønskelig for Statpeds ledelse å unngå for tette skott, både vertikalt og horisontalt i organisasjonen. I delrapport 2 (Andrews, Bragtvedt, Hustad 2023) beskrev vi ansattes opplevelser av rigide grenser mellom avdelinger og divisjoner. Det er fortsatt flere ansatte som erfarer dette. Likevel trer det frem en tendens i datamaterialet som indikerer at det halvannet år etter overgangen til divisjonsstruktur oppleves lettere å ta initiativ til og å få adgang til, samarbeid på tvers, selv om formelle strukturer ikke er på plass. En mulig forklaring på dette er at mellomledersjiktet nå har en viss erfaring med den nye organisasjonsstrukturen, og dermed ikke er like bekymret for at «grensene mellom divisjonene flyter ut» som en informant uttrykte det. Den nye organisasjonsmodellen skulle også støtte opp om «autonome ansatte». Som vi viser i kapittel 5, tar de ansatte ofte initiativ til samarbeid på tvers, med utspring i faglig refleksjon i praksisfellesskapet.

Med den nye organisasjonsstrukturen speilet divisjonsinndelingen i Statped skillene mellom barnehage, barnetrinn og ungdomstrinn med videregående skole. Det betyr at barn som står foran en overgang i skolesystemet også står ovenfor en overgang mellom divisjoner i Statped. Dermed blir slike overganger et spesielt viktig oppmerksomhetspunkt for Statped, slik at barn med vansker blir ivaretatt av støttesystemet i en sårbar fase. Våre funn peker mot ulikheter mellom avdelinger og divisjoner i hvordan slike overganger ivaretas. En fordel med dette er at det i en overgangsperiode kan høstes ulike erfaringer, men for å sikre like tjenester for alle i slike overganger, er det viktig å evaluere de ulike erfaringene og enes om en form for beste praksis.

10.5 OMSTILLING, ANSVAR OG INSTITUSJONELL IDENTITET

I våre analyser trer det frem en type skille i orientering og i vurderinger mellom forskjellige informantgrupper. Skillelinjen går på den ene siden mellom ansatte, særlig dem som bistår med tjenester direkte rettet mot sluttbrukere, og på den andre siden Statpeds ledelse og representanter for Kunnskapsdepartementet. Mens ansatte primært synes å være opptatt av at barn og elever får den hjelpen de har behov for, uavhengig av hvem som gir tilbudet, virker Statpeds ledelse og departementet mer orientert mot forvaltningsmessig oppgavefordeling og av hvilken instans i det

offentlige hierarkiet som har det formelle ansvaret, med uttalelser som at det er kommunene som er «pliktsubjekt» og at «det er kommunene sitt ansvar» at barn og unge får dekket sine behov for bistand av spesialpedagogisk karakter. Statpeds ledelse har riktig nok uttrykt at det i forbindelse med omstillingen som pågår, kan være en risiko for at barn og elever ikke får den hjelpen de trenger. Når temaet «like tjenester av lik kvalitet i hele landet» kommer opp, ser det også ut til at Statpeds ledelse er opptatt av at organisasjonens tjenester skal være tilgjengelig for alle og av samme kvalitet, mens ansatte, som nevnt, er opptatt av at alle som trenger bistand av spesialpedagogisk karakter, får dette i lik grad og av lik kvalitet. Ansatte må på den andre siden verken ta hensyn til operasjonalisering av nytt mandat, eller være ansvarlig for å holde budsjettammer og kutte i virksomheten i tråd med instruks fra departementet.

Om omstillingen i Statped vurderes som en reform, impliserer omstillingen at det skjer endringer i de verdier, forestillinger og grunnleggende vurderingsmåter som organisasjonen bygger på (Sandvin 1996). Dette kan kalles en organisasjons *institusjonaliserte identitet* (Brunsson og Olson, 1993). Med dette menes at identiteten ikke er bestemt i organisasjonen alene, men formes i det videre feltet som organisasjonen er en del av. I tilfellet Statped kan vi tenke oss alle profesjoner som er involvert i laget rundt barnet som en del av dette feltet. Det inkluderer, i tillegg til ansatte i Statped: PP-tjenesten, pedagoger og spesialpedagoger i skole og barnehage, administrativt personell i kommunal oppvekstsektor, utdanningsinstitusjoner, Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og bruker-organisasjoner. Det sentrale poenget her er at det en fagrådgiver, for eksempel, i Statped føler ansvar for, ikke bestemmes av organisatoriske endringer i Statped alene, men også av den bredere institusjonelle konteksten. Vi kan for eksempel tenke oss at en spesialpedagog med svært spisset kompetanse vil føle et sterkt ansvar for å hjelpe barna som er avhengig av denne kompetansen. Denne ansvarsfølelsen, og denne måten å forstå virkeligheten på, kan føre til sterk skepsis og sterke innvendinger mot omorganisering om de erfarer at denne gjør det vanskeligere for dem å gjøre det de selv oppfatter at de, profesjonelt og etisk sett, har plikt til å gjøre.

Det noe forslitte uttrykket «kultur spiser strategi til frokost», som ofte tilskrives Peter Drucker, peker på noe av det samme. Det er hvordan tjenesteutøvere selv oppfatter sin plikt som avgjør hvordan de betrakter omorganiseringen. Omstillingen i Statped er så vidt vi kan bedømme, ikke del av en større endring i den institusjonaliserte identiteten i feltet. Det betyr ikke at den ikke kan føre til det, og det kan tenkes et scenario hvor Statpeds nye mandat sammen med Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis til sammen fører til bredere endringer når det kommer til fagpersoners forståelser av ansvar, arbeidsdeling og grenser mellom organisasjoner.

Proessen med å definere hva som faller innenfor betegnelsen «varig, omfattende og komplekse» utfordringer og behov for tilrettelegging (VOK-proessen) i omstillingen av Statped, griper direkte inn i dette gjennom forsøk på å konkretisere og operasjonalisere det nye mandatet, som pekt på i punkt 10.3 og i kapittel 6. Denne handler om mange ting, hvorav en er «å gjøre døra inn til Statped smalere», slik en direktør uttrykte det i et intervju. Ansattes innvendinger mot og skepsis knyttet til denne prosessen, kan forstås i lys av det som er nevnt i de forrige avsnittene. Fagrådgivere bekymrer seg for forsøk på det de anser som innsnevring av deres profesjonelle ansvar for sårbare barn, fordi de har erfart at oppgaver ikke plukkes opp i den andre enden, som det også går frem av evalueringen av Kompetanseløftet (jfr. Wendelborg mfl. 2023). En annen utfordring er at ikke alle spesialpedagogiske vansker lar seg definere og måle like lett som mange medisinske diagnoser. Spesialpedagogiske

vansker er i større grad vevd inn i det sosiale nettverket barnet inngår i. Som flere deltakere i caseutvalget har påpekt når det kommer til like eller likeverdige tjenester til kommuner: «Hva som er komplekst kommer jo helt an på hvor du befinner deg, i [kommune med få ansatte i PP-tjenesten] er det mye som er komplekst som ikke er komplekst i Oslo». Realiteten på kommunalt nivå, handler dessuten ofte om kutt i stillinger, generelt, i stedet for økning, og som evalueringen av Kompetanseløftet viser, er det ikke kompetanseøkning innenfor typiske spesialpedagogiske temaer det i første rekke søkes støtte til (Wendelborg mfl., 2023). I kapittel 6 beskriver ledere i Statped og tillitsvalgte hvordan det er en kontinuerlig dialog mellom Statped og det spesialpedagogiske feltet for å definere behovet for, og tilbudet av, Statpeds tjenester. En informant beskriver utfallet av denne dialogen som en praktisk fornuft. Med stopp i det planlagte budsjettkuttet for Statped i 2024 er det å håpe at disse prosessene får tid til å utspille seg.

På spørsmål om hva som har endret seg i hvem som mottar tjenester, eller om hvilke tjenester Statped har sluttet å gi, er inntrykket at langt de fleste deltakere i caseutvalget opplever at de gir samme type tjenester som før. Det er i det store og hele vanskelig å finne eksempler på tjenester som er etterspurte, når det gjelder individbaserte tjenester, som Statped har sluttet å gi. Dette kunne på forhånd antas å bli et problem, siden nedtrekket i Statped har vært på 115 millioner kroner, og det er 160 færre ansatte. Statped er grunnleggende sett «etterspørselsdrevet». Med samme etterspørsel som før, er det naturlig å tenke at organisasjonen er avhengig av å få til en nedskalering av tjenesteutøvelsen, men som vi har sett, har denne i liten grad bidratt til å fase ut tjenester. Årsaken til at ikke alle fagrådgivere i denne situasjonen er fullstendig overarbeidet, er at antallet søknader har gått ned, som viser til i punkt 10.2 og kapittel 4.

Ansattes bekymringer for om barn og elever får den hjelpen de trenger, og direktørgruppens vurderinger av risiko, som pekt på over, har først og fremst vært basert på at antall søknader om tjenester fra Statped fortsatte å synke etter at de strenge tiltakene knyttet til koronapandemien ble opphevet. En viktig problemstilling for Statped i de kommende årene, er hva som skjer hvis søknadsmengde skulle ta seg opp igjen. Er prosessen kommet langt nok til at Statped da kan skille mellom saker som faller innenfor og utenfor mandatet? En vesentlig økning i antallet søknader vil føre til at spørsmålet om arbeidsdeling mellom Statped og kommuner igjen stilles skarpere. Hvordan organisasjonen vil håndtere en slik økning kan bero på flere faktorer, en av dem er i hvor stor grad operasjonaliseringen av Statpeds nye mandat henger sammen med den institusjonaliserte identiteten i organisasjonen. Gjenspeiler operasjonaliseringen av det nye mandatet den plikten og det ansvaret som medlemmene i profesjonen kjenner seg igjen i? Hvis det er stor avstand mellom disse størrelsene er det rimelig å anta at det vil være stor motstand blant fagrådgivere til å avvise saker som involverer sårbare barn som de føler ansvar for, selv om det formelt er kommuner som er «pliktsubjekt» i de tilfellene.

10.6 FRA STEDLIG TIL HYBRID, DIGITAL VIRKSOMHET – NOEN UTFORDRINGER

Den nye organisatoriske strukturen og overgangen fra å yte regionbaserte tjenester med utspring i geografiske lokasjoner, til å bli en landsdekkende tjeneste, for områder som ikke var det fra før, har ikke bare hatt innvirkning på utførelsen av aktuelle arbeidsoppgaver. Også arbeidsmiljøet ser ut til å påvirkes av denne endringen på ulike måter. Fagmiljøer som ble splittet etter sluttbrukeres alder og fordelt på flere divisjoner og spredt geografisk, har for eksempel ført til at det ved hver lokasjon finnes

få ansatte innenfor hver avdeling, noen steder bare en ansatt. Kollegaer ved lokasjoner som tidligere hadde et utstrakt samarbeid innenfor samme fagområde, har i den nye modellen liten eller ingen kontakt med hverandre. Samtidig ser det ut til at ansattes tilhørighet varierer eller har skiftet. Det vil si at for noen har avdelingen blitt deres primære arena, mens for andre er lokasjonen mest betydningsfull. Vurderinger av arbeidsmiljøet reflekterer dette skillet: Der noen legger vekt på det som foregår mellom kollegaer i avdelingen, selv om kontakten i hovedsak er digital, legger andre vekt på relasjoner lokalt, både faglig og sosialt. Denne forskjellen kan delvis knyttes til trekk ved den enkelte avdeling og den enkelte lokasjon, men det ser også ut til at ansiennitet i Statped kan ha betydning. For casedeltakere som har vært ansatt lenge og kjenner kollegaer ved lokasjonen, synes lokasjonen å være det primære referansepunktet for vurderinger av arbeidsmiljøet. Likevel, deltakere i caseutvalget på tvers av lokasjon og uavhengig av ansiennitetslengde, beskriver mangel på faglig og sosial kontakt ved lokasjonen som et stort savn.

Utfordringer med få ansatte i hver avdeling ved en lokasjon, synes å bli forsterket av omfattende bruk av hjemmekontor. I intervjuene trer det frem et tydelig spenningsforhold mellom kollektive behov på den ene siden og individuelle behov på den andre. Kollektive behov handler i hovedsak om både faglig og sosial verdi av å omgås kollegaer fysisk, mens hjemmekontor kan ivareta individuelle behov. I og med at virksomheten i hovedsak foregår digitalt og ikke lenger er stedlig eller knyttet til en geografisk lokasjon, argumenteres det for at arbeidet like gjerne kan foregå hjemmefra. Et slikt spenningsforhold mellom hva som kan gagne kollektivet og hva som kan gagne hver enkelt ansatt, er ikke spesifikt for Statped. Praksis med hjemmekontor, som startet under koronapandemien og som har vart ved i ettertid, erfares som en utfordring i mange organisasjoner (se f.eks. STAMI 2021). Som et forsøk på å redusere negative virkninger, har Statped nå begrenset bruken av hjemmekontor til to dager i uken etter søknad.

Noe som ifølge deltakere i caseutvalget kan tenkes å lede til mer bruk av hjemmekontor i stedet for mindre, er planlagte endringer i kontorlokaler ved noen av lokasjonene. Endringer som handlet om nedskjæring i arealer, fikk gjennomgående støtte både fordi dette er kostnadsbesparende og fordi deler av dagens arealer er blitt overflødig både som følge av betydelig reduksjon i staben og endringer i deler av virksomheten. I intervjuene ble det imidlertid fortalt at åpne kontorlandskap med free seating skal være hovedprinsipp for ny innredning. Mens en slik løsning ble hilst velkommen av noen i utvalget, uttrykte andre, og de fleste, at dette var uegnet for å kunne utføre eget arbeid på en tilfredsstillende måte, og innenfor gjeldende personvernreglement. Flere antydte at for dem ville åpent landskap med free seating mest sannsynlig resultere i økt bruk av hjemmekontor, eventuelt oppsigelse av stillingen i Statped. Enkelte uttrykte likevel et lite håp om at innredningen i nye lokaler skulle virke så attraktivt at ansatte ville foretrekke å ha sitt daglige arbeidssted ved lokasjonen i stedet for å være hjemme.

I fortellinger i intervjuene om planlagte endringer i kontorlokaler, kom casedeltakere som blir berørt, selv inn på medvirkning som tema. Her var tonen gjennomgående kritisk. Så godt som alle bemerket at medvirkningsprosesser i forbindelse med denne endringen, hadde vært proforma i stedet for reell. Som eksempler ble det nevnt at beslutninger om hvordan nye lokaler skulle utformes, var blitt tatt før det forelå resultater av en undersøkelse om dette som var blitt gjennomført blant ansatte. For flere føyde denne erfaringen seg inn det som ble uttrykt som en tendens gjennom hele omstillingen: Statpeds ledelse ville gjerne «høre på, men ikke lytte til» ansattes vurderinger. Alle deltakere i

caseutvalget var imidlertid ikke like interessert i å gi uttrykk for egne oppfatninger. De *tar det som det kommer*, eller var mer opptatt av å ha innflytelse på det daglige arbeidet, enn av å ha innvirkning på det som foregår av omstilling i organisasjonen som for flere fremstår både som utydelig og uoversiktlig, og dessuten erfares som både tid- og energikrevende. Den vekten som har blitt lagt på medvirkningsaspektet med åpning for innspill under omstillingen, har også blitt erfart som forventninger om å bidra, og forventninger om å sette seg inn i alt av informasjon som har blitt formidlet i løpet av den tiden som omstillingen har vart. For noen har mengden av informasjon blitt erfart som så overveldende at de «har meldt seg ut» eller har havnet i en tilstand av medvirknings-tretthet.

Selv om medvirkning er et sentralt virkemiddel for å oppfylle arbeidsmiljølovens krav til et forsvarlig arbeidsmiljø, og selv om lovverket gir ansatte både rett og plikt til å medvirke og å kunne ha innflytelse på egen arbeidssituasjon, er det som pekt på over, ikke alle som ønsker å benytte seg av muligheten. Medvirkning innebærer også at arbeidstakers synspunkter og innspill skal høres og vurderes før arbeidsgiver tar endelig beslutning i saker som gjelder ansatte.⁵

En annen utfordring knyttet til den organisatoriske endringen i Statped, gjelder ledelse og særlig overgangen fra stedlig ledelse til fjernledelse. I studier av omstillingsprosesser pekes det ofte på mellomlederes vesentlige funksjon og rolle fordi de er mellomledd mellom ansatte og toppledere, og er med det et viktig bindeledd mellom mikro- og makronivået i organisasjonen (Pettersen mfl., 2012). I Statped er det i hovedsak avdelingsledere som har denne posisjonen. Om vi legger ansattes vurderinger til grunn, kan det se ut til at avdelingsledere i begrenset grad ble trukket inn i beslutningsprosesser. Deltakere i caseutvalget presiserte jevnt over at deres nærmeste leder hadde like lite innsikt i omstillingsprosessen og i utkommet av den, som det de selv hadde (Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023). Etter at den nye organisasjonsmodellen var på plass, trer det frem andre typer utfordringer som angår mellomledersjiktet, først og fremst fjernledelse og hvordan denne funksjonen utøves, og hvor både hierarkisk og fysisk avstand gjør seg gjeldende. Et problematisk aspekt som kommer opp i intervjuene, handler om utfordringer for fjernledere med å holde oversikt over hva som skjer både faglig og sosialt i hele avdelingen og ved de ulike lokasjonene, og særlig det som skjer uformelt. Mellomledere skal også være emosjonelle støttespillere (Pettersen mfl., 2012). Fjernledere får imidlertid ikke uten videre fanget opp stemninger i staben som frustrasjon og uro i forbindelse med omstillingen, som kan komme frem i forbifarten ved kaffeautomaten, ved lunsjbordet eller i korridoren, men sjelden i digitale møter eller skriftlig. Andre aspekter som angår avdelingsledere generelt, handlet om hvilken innflytelse de har på rekruttering av ansatte i ulike avdelinger, og i hvor stor grad de presser på for å få erstattet personell som har sluttet. Det kan også se ut til at erfaringer varierer når det gjelder graden av fleksibilitet i arbeidssituasjonen, men det virker som om det stort sett legges til rette for ansattes autonomi i utførelsen av egne arbeidsoppgaver. Et unntak ser ut til å dreie seg om avdelingslederens håndtering av utspill fra Statpeds øverste ledelse om å begrense antall fysiske møter med sluttbrukere og antall fagpersoner som kan reise ut til samme sluttbruker, hvor enkelte ansatte erfarer mer fleksibilitet og autonomi enn andre.

⁵ [Arbeidsgivers plikt til å sørge for medvirkning \(arbeidstilsynet.no\)](https://arbeidstilsynet.no)

10.7 AVSLUTNING MED NOEN ANBEFALINGER TIL VEIEN VIDERE

Statped har hittil kuttet 115 millioner kroner av et pålagt budsjettkutt på 155 millioner. Det planlagte nedtrekket på 40 millioner kroner for 2024, ble stoppet. I perioden med omstilling er kostnader til personell redusert ved at staben har minket med til sammen 160 personer. Rundt 300 ansatte har selv sagt opp sin stilling eller gått av med pensjon. Statpeds øverste ledelse har dermed vært «spart» for å gjennomføre en aktiv nedbemanning i form av oppsigelser, noe som ofte erfares som det mest krevende for ledere i en omstillingsprosess (se f.eks. Pettersen mfl. 2012). Det er foreløpig for tidlig å trekke slutninger om, og eventuelt hvordan, nedgangen i personellressurser har påvirket Statpeds tjenester til kommuner og fylkeskommuner. Etterspørsel etter individbaserte tjenester har minket samtidig, uten at årsaker til dette er klarlagt. Det er i alle fall lite som tyder på at kommuner selv har fått bygget opp tilstrekkelig kompetanse innenfor fagområder hvor de tidligere har fått bistand fra Statped (jfr. Wendelborg mfl., 2023).

Den individuelle og kollektive uroen som tidligere har kommet til uttrykk blant ansatte i forbindelse med omstillingen, ser nå ut til å være dempet noe ned. Dette henger sannsynligvis sammen med mer ro i organisasjonen, blant annet som følge av at det planlagte budsjettkuttet for 2024 ble stoppet, at oppsigelser ser ut til å bli unødvendig, at det foregår ny rekruttering innenfor flere felt, og at ingen lokasjoner ser ut til å bli avviklet. Det er likevel fortsatt mange som slutter, og dette skaper både bekymring og frustrasjon blant ansatte fordi det samtidig tapes spisskompetanse. Sterke fagmiljøer tar lang tid å bygge opp, men kan raskt forvitte. Hvis søknader om tjenester skulle ta seg opp, vil Statped dessuten kunne få problemer med å håndtere etterspørselen dersom reduksjonen i antall ansatte er for stor.

Et ytterligere frustrasjonsmoment handler om at den bebudete innsnevringen av den faglige virksomheten, i tråd med nytt mandat, fortsatt er uavklart. I datamaterialet trer det frem en utbredt oppfatning om at en definisjon av hva som faller inn under «varige og omfattende behov» og «særlig komplekse saker», vil bli svært utfordrende å komme frem til, eller få bred oppslutning om, i og med at det finnes en rekke gråsonetilfeller som må tas hensyn til. Eksempler på utfordringer knyttet til operasjonalisering av mandatet, illustreres også ved at flere kutt i tilbudet som Statped har forsøkt, er blitt reversert, blant annet av Kunnskapsdepartementet. I Meld. St. 6 (2019-2020) forventes kommuner og fylkeskommuner «selv å ta ansvar for mer høyfrekvente vanskeområder». Vanskeområder som kan betegnes som høyfrekvente på landsbasis, kan imidlertid, som pekt på i Andrews, Bragtvedt og Hustad (2023), være lavfrekvente i mange kommuner. På bakgrunn av dette kan det være nødvendig å gå gjennom det som var tenkt som en ny oppgavefordeling mellom stat, her Statped, og kommuner og fylkeskommuner, uavhengig av hvilket forvaltningsnivå som har det formelle ansvaret, for å hindre svekkelse av tilbudet til sluttbrukere.

Andre utfordringer som kommer frem i rapporten, handler om organisatorisk inndeling av fagrådgivningen, som, ifølge flere, kan svekke tjenestetilbudet, og skape skjevhet i arbeidsbelastning. Samarbeidsrutiner horisontalt og vertikalt fungerer heller ikke optimalt, men her vises det tegn til en tiltakende pragmatisme i lederes håndteringer av grenser mellom divisjoner og avdelinger, noe som gir rom for økt fleksibilitet og samarbeid på tvers av organisatoriske skiller. Splittelse av fagområder har imidlertid også resultert i begrenset kontakt på tvers av divisjoner innenfor samme fagfelt og at det i mange tilfeller bare er en eller ingen kollegaer fra samme avdeling ved en lokasjon. Dette igjen

bidrar til å svekke arbeidsmiljøet, faglig og sosialt. Arbeidsmiljøet ser ut til å svekkes ytterligere av en omfattende bruk av hjemmekontor. Tiltak er satt i verk for å redusere arbeid hjemmefra, men for noen av dem som rammes av omlegging av kontorlokaler, hvor tilgang til cellekontor begrenses, kan bruken av hjemmekontor øke i stedet for å minke.

Med utgangspunkt i momenter som er nevnt over, vil vi anbefale Statped å:

- vurdere tiltak for å styrke og beholde etablerte fagmiljøer
- vurdere dagens dimensjonering og den geografiske fordelingen av kompetanse opp mot arbeidsbelastning for ansatte
- vurdere tiltak som kan hindre at organisatoriske skillelinjer svekker fagutvikling og tjenester til sluttbrukere
- vurdere om fleksibiliteten er stor nok til at ansatte og mellomledere kan opptre pragmatisk når det gjelder organisatoriske skillelinjer, og vurdere metoder for å høste erfaringer slik at grensesnittene mellom avdelinger og divisjoner kontinuerlig forbedres med tanke på samarbeid på tvers

For Kunnskapsdepartementet kan det være hensiktsmessig å:

- vurdere Statpeds mandat opp mot den praktiske virkeligheten og mot utfordringer med å avgrense hva som faller innenfor «varige og omfattende behov» og «særlig komplekse saker»
- vurdere en mer omfattende kartlegging av hva som ligger til grunn for nedgangen i antall søknader til Statped
- vurdere måter å kartlegge om barn og elever får god og rask hjelp når de trenger det, uavhengig av hvilken instans som gir tilbudet

REFERANSER

Andrews, T., Bragtvedt, S. og Hustad, B.C. (2023): Omstilling i Statped. Delrapport 2: Ny organisasjonsmodell, utviklingstrekk og erfaringer. *NF-rapport 1/2023*. Bodø: Nordlandsforskning AS.

Andrews, T og Hustad, B.C. (2022a): Omstilling i Statped. Delrapport 1: Ansattes vurderinger i en tidlig fase. *NF-rapport 3/2022*. Bodø: Nordlandsforskning AS.

Andrews, T. og Hustad, B.C (2022b): Bemanning i PP-tjenesten: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat? *NF-rapport 12/2022*. Bodø: Nordlandsforskning AS

Andrews, T. og Wærness, K. (2011): Deprofessionalization of a female occupation. Challenges for the Sociology of Professions. *Current Sociology* Vol. 59 (1): 42-58.

Brunsson, N. og Olsen, J. P. (1993): *The Reforming organization: making sense of administrative change*. Routledge.

Busch, T. Johnsen, E., Valstad, S.J. og Vanebo, J.O. (2007): *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget

Dahlin, K.B. og Behrens, D.M. (2005): When is an invention really radical? Defining and measuring technological radicalness. *Research Policy* 34(2005): 717-737.

Deloitte og Proba samfunnsanalyse (2017): Evaluering av omstillingen i Statped – 28 juni 2017.

DFØ (2020): Omstilling i staten. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
<https://dfo.no/fagomrader/statsforvaltningen/omstilling-i-staten>

Difi (2014:1): *Erfaringar frå endringsprosessar generelt, og involvering av brukarar og tilsette spesielt*.

Difi (2016): Nøkklene til handlingsrommet: Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten? *Difi-rapport 2016:6* ISSN 1890-6583.

Flyvbjerg, B. (2011): Case Study. I Denzin, N. og Lincoln, Y. (red.): *The SAGE handbook of qualitative research*. Kap 17, s 301-316. Los Angeles: Sage.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2008): Plattform for ledelse i staten. Oslo: Det kongelige fornyings- og administrasjonsdepartement.

Greenhalgh, T. Robert, G. og MacFarlane, F. (2004): Diffusions of innovations in service organisations: systematic review and recommendations. *Milbank Q*, 82.

Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2016): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget

Johnson, R., Lindeløv, B. og Hustad, B-C. (2017): Statped – en etat i omstilling. En gjennomgang og vurdering av omstillingen i Statped 2012-2016, og i hvilken grad styringsverkets intensjoner og føringer er innfridd. *NF-rapport 8/2017* Bodø: Nordlandsforskning

Kaufmann, G. og Kaufmann, A. (2009): *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2018): *Personalpolitikk ved omstillingsprosesser*. Oslo: Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement.

Kunnskapsdepartementet (2020a): Notat om nytt mandat for Statped 25. januar 2020/Sak 19/5588. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

Kunnskapsdepartementet (2020b): Tildelingsbrev til Statped for 2021. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

Kunnskapsdepartementet (2021a): Tildelingsbrev til Statped for 2022. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

Kunnskapsdepartementet (2021b): Virksomhets- og økonomiinstruks for Statped (Gjelder fra 05.07.2021). Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

Kunnskapsdepartementet (2022): Tildelingsbrev til Statped for 2023. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

Kunnskapsdepartementet (2023): Tildelingsbrev til Statped for 2024. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

Meld. St. 1 (2019-2020): Nasjonalbudsjettet 2020. Oslo: Det kongelige finansdepartement.

Meld. St. 6 (2019-2020): *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

Norman, D. A. og Verganti, R. (2014): Incremental and Radical Innovation: Design Research vs. Technology and Meaning Change. *Design Issues*, 30 (1), 78–96. <http://www.jstor.org/stable/24267027>

Patton, M. Q. (1990): *Qualitative Evaluation and Research Methods*. London: Sage Publications

Pettersen, R. S., Giæver, F., og Wennes, G. (2012): Mellomleders roller i en omstillingsprosess. *Psykologisk tidsskrift*, 3: 8-13.

Sandvin, J.T. (1996): Velferdsstatens vendepunkt? En analyse av HVPU-reformen som uttrykk for brytninger i velferdsstaten. Doktoravhandling. Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.

Spradley J (1979): *The Ethnographic Interview*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.

STAMI (2021): Arbeid hjemmefra, helse og arbeidsmiljø. En systematisk kunnskapsoppsummering. *STAMI-rapport* nr. 3/Årgang 22 (2021). ISSN nr. 1502-0932

Statped (2022a): Brev til kommuner og fylkeskommuner om ny organisering, 27.04.2022.

Statped (2022b): Innlegg til Etatsstyringsmøte 15. november 2022 – oppfølging av tertialrapport.

Statped (2022): Årsrapport for 2021.

Statped (2023): Årsrapport for 2022.

Statped (2024): Årsrapport for 2023 (under utarbeidelse).

Wendelborg, C. Andrews, T., Caspersen, J. Vennerød-Diesen, F.F. Smedsrud, J. Grøgaard, J.B. Hermstad, I. H. Buland, T. og Bliksvær, T. (2023): Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Delrapport 2. *Rapport /2023*. Trondheim: NTNU-samfunnsforskning

Wendelborg, C., Gjerustad, C., Andrews, T., Caspersen, J. og Smedsrud, J. (2022): Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Delrapport 1. *Rapport 2022*. Trondheim: NTNU-samfunnsforskning.

Yin, R. K. (2009): *Case study research: Design and Methods*. Applied social research methods, series, 5. Los Angeles: Sage

VEDLEGG 1: STATPEDS ORGANISASJONSMODELL



Figur 11: Organisasjonsmodell gjeldende fra 1. mai 2022. Kilde: Statped



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Postboks 1490
N-8049 Bodø
Norge

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

ISBN:
978-82-7321-885-8 (digital)
ISSN-nr: 2704-0348