



Evaluering av omstillingen i Statped

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet

28. juni 2017

Innhold

1.	Sammendrag	4
2.	Innledning	7
2.1	Bakgrunn	7
2.2	Om Statped	9
2.2.1	Statpeds rolle i utdanningssektoren	9
2.2.2	Saksgang og aktører	9
2.3	Omstillingsperioden 2012-2016	10
2.4	Evalueringsformål og problemstillinger	12
2.5	Kort om evalueringens teoretisk forankring	13
2.6	Datagrunnlag	13
2.7	Disponering av rapporten	15
2.8	Andre rapporter og evalueringer	15
3.	Styring i omstillingsprosessen	17
3.1	Innledning	17
3.2	Funn	18
3.2.1	Den nye organisasjonen ble etablert	18
3.2.2	Styringsdialogen med Udir	19
3.2.3	Sterk styring fra start	20
3.2.4	Nye styringssystemer ble innført	21
3.2.5	Organisering i linjer og matrise	22
3.2.6	Beslutningsprosesser sentraliseres	23
3.2.7	Hovedkontoret finner sin plass	24
3.2.8	De fagansvarliges rolle	26
3.2.9	Samlokalisering som endringsdriver	27
3.2.10	En ressursfordelingsmodell som skal utjevne regionale ulikheter	28
3.2.11	Rekruttering og endring i bemanning skaper utfordringer	29
3.2.12	Risikohåndtering og kvalitetskontroll utvikles	30
3.3	Vurderinger	30
4.	Ledelse i omstillingsprosessen	33
4.1	Innledning	33
4.2	Funn	33
4.2.1	Statped er en spisskompetent organisasjon	33
4.2.2	Informasjon til ansatte om omstillingen	34
4.2.3	Medbestemmelse og medvirkning er forskjellig	37
4.2.4	Top-down-ledelse	38
4.2.5	Statpeds toppledelse under press	40
4.3	Vurderinger	42
5.	Kulturutvikling i omstillingsprosessen	44
5.1	Innledning	44
5.2	Funn	44
5.2.1	Ledelseskultur i utvikling	44
5.2.2	Opplevelsen av ett Statped er på god vei	45
5.3	Vurderinger	50
6.	Måloppnåelse – Virkninger av omstillingen	52
6.1	Innledning	52
6.2	Funn	52

6.2.1	System for oppdragshåndtering skaper endring	53
6.2.2	Flerfaglige tjenester har fått fotfeste	56
6.2.3	Individrettede og systemrettede tjenester er vanskelig å skille	57
6.2.4	Likeverdige tjenester tar tid	60
6.2.5	Mer tilgjengelige tjenester	61
6.2.6	Hvor like skal tjenestene være?	63
6.2.7	Er Statpeds tjenester mer kjent i kommunene?	64
6.2.8	Avtalene med kommuner og fylkeskommuner er ofte ukjent for PPT	65
6.2.9	Ansvarsdelingen mellom Statped og PPT er i endring	66
6.2.10	PPT er fornøye med Statpeds tjenester	68
6.2.11	Brukernes erfaringer	69
6.2.12	Brukermedvirkning	71
6.3	Vurderinger	73
7.	Fagutvikling i Statped	76
7.1	Innledning	76
7.2	Funn	76
7.2.1	Faglig skjevfordeling og landsdekkende oppgaver	76
7.2.2	Bevaring og faglig utvikling	77
7.2.3	Fagansvarlige og fagnettverk som et middel for faglig utvikling	80
7.2.4	Grensesnittet mot helsetjenester	81
7.2.5	SEAD	82
7.3	FoU i Statped	82
7.3.1	Hva er Statped FoU?	83
7.3.2	Organiseringen av FoU-arbeidet	83
7.3.3	FoU-strategien	84
7.4	Funn	85
7.4.1	Status i FoU-arbeidet	85
7.4.2	Antall medarbeidere med doktorgradskompetanse	85
7.4.3	Prosjekt- og porteføljestyling	86
7.4.4	Pågående prosjekter	86
7.4.5	Samarbeid med UH-sektoren	87
7.5	Vurderinger	87
7.5.1	Vurderinger FoU	89
8.	Våre anbefalinger	92
9.	Vedlegg	98

1. Sammendrag

Statped (Statlig spesialpedagogisk støttesystem) er utdanningssektorens spesialpedagogiske støttetjeneste. Kunnskapsdepartementet (KD) foreslo i Meld. St. 18 (2010-2011) å omorganisere Statped fra 11 kompetansesentre til én virksomhet med en tydelig tjenesteprofil og fire flerfaglige regionsentre og fikk støtte fra Stortinget i Innstilling 405 S (2010-2011). Statped har derfor i årene 2013-2016 gjennomgått en omstilling med bakgrunn i føringene og målene i Meld. St. 18. Målene Statped skulle oppnå gjennom omstillingen var:

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

Høsten 2012 stod Statped foran en stor og krevende oppgave med å samle 11 individuelle og spesialiserte kompetansesentre, hver med sin egen kultur og historie, til én felles organisasjon. Strategiske endringer i organisasjoner er krevende og det er ingen tvil om at omstillingen i Statped har vært kompleks og utfordrende. Så mange som 70 prosent av strategiske endringer ender opp med å ikke innfri målene for endringen.¹ For å lykkes forutsettes det god styring og struktur, utforming og formidling av klare og tydelige mål og kommunikasjon og informasjon i og om prosessen.

Statpeds ledelse har levert på bestillingen når det gjelder å bygge strukturene for den nye organisasjonen. Veien dit har imidlertid vært krevende. Den har vært utfordrende for både ledere og medarbeidere. Dersom man kaster et blikk på Plattform for ledelse i staten, og evaluerer ledelsesregimet i Statped, finner man at selv om organisasjonsbestillingen er svart ut, er det andre områder Statped ikke har levert tilfredsstillende på, eksempelvis medvirkning i prosesser, at lederen skal være en relasjonsbygger og avklaring ansvarslinjer, oppgavefordeling og kommunikasjonsformer. Vår spørreundersøkelse viser at flertallet i organisasjonen opplever at Statped har blitt topptung og byråkratisk. Det beskrives som en lang styringslinje samt en matriselignende organisering som fører til forvirring og frustrasjon, spesielt på fagsiden. Samtidig som hovedkontoret beskrives som topptungt er flertallet godt fornøyd med en profesjonalisering av de administrative funksjonene i Statped. Dette fremstår som et godt grep i den nye organiseringen.

Det har vært mye styring og mindre ledelse og kulturbygging. En del styring og strukturbygging har vært nødvendig med tanke på å samle 11 kompetansesentre, preget av flat struktur, autonome fagarbeidere og særegne kulturer. Selv om struktur og systemer er viktig, er det viktigere at ledelsen ser og involverer fagmedarbeiderne. Spisskompetente fagpersoner har et behov for å bli sett og hørt for å ikke føle seg oversett og tilsidesatt. Det har kommet en bestilling om endring. Vår erfaring gjennom intervjuer med et femtitalles ansatte i Statped er at åpenhet og involvering har vært mangelvare. Innspill har vært tolket som motstand. Ansatte fortalte hvordan konstruktive innspill til en beslutning ble avfeid som misnøye. For å lykkes med omstilling må man få på plass gode strukturer og prosesser som bidrar til gjennomføring, og å mobilisere og motivere menneskene som skal gjøre endringene. Dette krever «underveisledelse», det vil si å håndtere gode prosesser og navigere underveis, være fleksibel og kunne justere planer og tiltak slik at organisasjonen, og menneskene i den, makter å gjennomføre dem.

Funn gjennom intervju og spørreundersøkelser tyder på at ledelsesprosessene i linjen ikke har vært optimale. Årsaker som trekkes frem er tidspresset i direktørgruppens arbeidsform og raske beslutninger. Det har også oppstått uklarhet knyttet til den matriselignende organiseringen og usikkerhet rundt hvor myndighet og ansvar har vært plassert. Her nevnes spesielt arbeidet med faglig utvikling. Tanken om å fremme faglig utvikling på nasjonalt nivå er god, men det medarbeiderne ikke helt kan se, er hvordan kunnskapsutvikling skal kunne skje løsrevet fra tjenestene i møte med brukere. Her bør Statped lete

¹ McKinsey (2015)

etter bedre innfallsvinkler som inkluderer begge perspektiv. Det er startet et arbeid med rolleavklaringer og rolleforståelse, og dette bør prioriteres høyt fremover. Funnene tyder også på at det er behov for lederutvikling, samlinger for å utvikle felles ledelseskultur og det å bygge organisasjons- og prosesskompetanse.

Medarbeiderne har også et selvstendig ansvar for å holde seg informert og bidra positivt der de kan. Offentlig sektor er i konstant endring og farten går stadig raskere. Da må ansatte og ledere være tilpasningsdyktige. Det viktigste Statped må arbeide videre med er felles kulturutvikling og forståelse for hverandre, spesielt regionale forskjeller og utfordringer. Noen initiativ, som fagnettverk, nye nettsider og felles samlinger trekkes frem som viktige kulturutviklende tiltak. Slike tiltak blir det viktig å fortsette med selv om den formelle omstillingsperioden er over.

I norsk offentlig forvaltning benyttes begrepet etat som et fellesbegrep for virksomheter som er underlagt departement eller direktorat. Kjernevirksomheten i etatene favner svært bredt, fra rene tilsynsorgan til etater som driver direkte tjenesteyting overfor enkeltbrukere. Etatsbegrepet oppleves som fremmedgjørende for mange av de ansatte og som en lite treffende benevnelse på kjernevirksomheten i Statped. Deler av Statpeds organisasjon forbinder etatsbegrepet med regelstyring og kontroll. Dette er en kommunikasjonsutfordring snarere enn en styringsutfordring og kan godt tenkes å henge sammen med at flere opplever at styringsdialogen med Utdanningsdirektoratet (Udir) er fjernere nå enn da Statped fremdeles bestod av kompetansesentrene. Det at direktørene ved hovedkontoret, og ikke regiondirektørene, er med i etatsstyringsmøtene med Udir oppleves av mange som uheldig. En dialog der også regiondirektørene var med ville gitt Udir bedre innsikt i hva som rører seg i regionene de ville fått gitt tydeligere signaler helt ut i organisasjonen.

Tildelingsbrevet fra Udir til Statped er grunnlaget og det styrende dokumentet for Statpeds arbeid. Gjennom intervjuene har det kommet frem at Statped legger mindre vekt på tildelingsbrevene og at de på alle nivåer er mer opptatt av Meld. St. 18. De ulike oppfatningene om hva som er det viktigste styringsdokumentet for Statpeds virksomhet skaper en viss undring over hvilke konsekvenser det kan ha for styringsdialogen mellom Udir og Statped når de arbeider med felles måloppnåelse.

Både ledere og ansatte i Statped undrer seg over praksisen med at det er avdelingsdirektørene fra hovedkontoret og ikke regiondirektørene som er med i etatsstyringsmøtene med Udir. Noen skylder på Udir, mens Udir selv sier de gjerne skulle snakket med regiondirektørene. Her blir det nødvendig med en forventningsavklaring. Vi ser det som en fordel at regionene som yter tjenestene har en plass i de strategiske samtalene med Udir for å sikre god dialog begge veier, både styringssignaler fra Udir til regionene og rapportering tilbake fra tjenestene fra regionene til Udir.

Det er svært vanskelig å vurdere virkningene av omstillingen, fordi tilnærming og arbeidsmetode har vært ulik i de forskjellige regionene før omstillingen ble iverksatt. Det er derfor vanskelig å gjøre en sammenlignende vurdering av før og nå. Dessuten er mye av det som er gjort lite målbart i kvantitativ forstand. Det betyr at vurdering av tiltak og virkemidler, og de samlede resultatene i stor grad må baseres på erfaringer og kvalitative vurderinger. En kompliserende faktor for evalueringen er at målene som er satt for omorganiseringen ikke er entydige, men kan tolkes på ulike måter. Det gjelder for eksempel målet om likeverdige tjenester. Et sentralt funn er dessuten at det er svært ulike synspunkter på virkemidlene som er tatt i bruk, og på effekten av disse.

Systemet for oppdragshåndtering har bidratt til både økt grad av likere tilgang og tilgjengelighet samt likere behandling av søknader. Dette er en av de største suksessfaktorene i omstillingen. Sammen med samlokalisering er systemet for oppdragshåndtering og etableringen av RFO og NFO vellykkede grep for økt flerfaglighet. Det synes likevel å være rom for noen tilpasninger og forenklinger i systemet.

Det er få indikatorer som viser at det er flere kommuner som søker Statpeds tjenester nå enn tidligere. Tanken bak rammeavtaler med kommunene for å øke kunnskapen om Statped har vært god, men de har ikke lykkes tilfredsstillende med dette virkemiddelet i praksis, da disse er lite kjent ute i kommunene. Det er en reell bekymring om det er de kommunene og fylkeskommunene som trenger Statped mest som søker om bistand eller om forskjellene mellom tilbudene til barn og unge heller blir større

Det har vært et mål med dreining fra individ- til systemsaker. Det er en erfaring at definisjonene på hva som er individbasert og hva som er systembasert ikke er klar nok. Der noen ønsker å arbeide spissere

ønsker andre mer systemkompetanse. Dette ser vi kan være lurt å ta tak i fremover. Kommunene har ikke merket noen stor dreining i tjenestene Statped tilbyr, men flere nevner at mer ansvar har blitt plassert på kommunene og for at noen kan dette bli krevende. Variasjonen mellom de ulike PPT-kontorene er stor, både i størrelse og kompetanse. Dette gjør jobben til Statped ekstra utfordrende. Ansvarsdelingen mellom Statped og PPT har blitt tydeligere i løpet av omstillingen. Det gjenstår et arbeid med avklaring mellom Statped og helsetjenesten. Her er det både uklarhet og uenighet om hvem som skal gjøre hva og derfor behov for føringer fra departementene.

Samarbeidspartnerne og brukerne er stort sett fornøyde med tjenestene som gis, der primærforeningene er litt mer varierte i sine tilbakemeldinger. Intervju og spørreundersøkelse med PPT viser imidlertid at de færreste merker en endring i Statpeds tjenesteyting. Det er positivt med tanke på at driften ikke har gått ned som følge av omstillingen, men det har heller ikke gitt noen målbar effekt i form av bedre tjenester. Vi finner at Statped har fått på plass struktur og rammeverk i tråd med bestillingen. Men en del ansatte i Statped er bekymret for tilgang og kvaliteten på tjenestene til brukerne. Det er få som mener at brukerne har fått bedre tjenester etter omorganiseringen. Dette kan forstås i sammenheng med at Statpeds oppgaver og ansvar er blitt tydeliggjorte, men dersom andre instanser som kommuner og fylkeskommuner ikke tar det ansvaret som Statped og (utdanningsmyndighetene) mener ligger hos disse instansene, ender noen brukergrupper opp med et mindre godt tilbud.

Medarbeiderne er bekymret for tap av spisskompetanse og mener den faglige utviklingen har blitt satt på vent til fordel for strukturbygging. Det er en forståelse for ressursfordelingsmodellen og omfordeling av stillinger ut fra målet om kompetanse i alle fire regionene, men det får noen uheldige utslag regionalt. Videre har geografi og avstander uheldige konsekvenser som ikke tilstrekkelig blir kompensert. Mye skal foregå på videokonferanse, og flere er bekymret for at det eksempelvis i nord blir færre møter med brukerne og systemet rundt i person sammenlignet særlig med sørøst. Regionaliseringen skulle føre til lettere tilgjengelige tjenester for alle kommunene, men kommuner langt fra nærmeste Statpedkontor opplever mindre kontakt enn de som ligger nærme.

Evalueringen er gjennomført som en kombinasjon av intervju av rundt 90 personer fra KD, Udir, Statped, PPT, skole- og barnehageeiere, skoler og barnehager, spørreundersøkelser til ansatte i Statped, ledere i PPT og brukerorganisasjonene samt dokumentstudium.

Oppbygging av rapporten

Rapporten starter med en innledning om Statped og bakgrunnen for omstillingen samt problemstillingene som skal evalueres. Deretter følger det tre kapitler som tar for seg henholdsvis styring, ledelse og kultur for å vurdere hvordan selve omstillingsprosessen har blitt gjennomført. Deretter følger det to kapitler om måloppnåelse og fag som beskriver om Statped har oppnådd målsetningene som lå til grunn for omstillingen.

2. Innledning

2.1 Bakgrunn

Statped (Statlig spesialpedagogisk støttesystem) er opplæringssektorens spesialpedagogiske tjeneste for kommuner og fylkeskommuner. Statped er direkte underlagt Utdanningsdirektoratet (Udir) og styres gjennom tildelingsbrev, rapporteringer og etatsstyringsmøter. Statped skal følge sektormålene i utdanningssektoren gjennom å bidra til at barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov gis muligheter til å være aktive deltakere i utdanning, arbeid og samfunnsliv.

Midtlyng-utvalgets NOU 2009:18 *Rett til læring*² beskriver kort historien til Statped. Statpeds kompetansesentres opprinnelse er i hovedsak de tidligere statlige spesialskolene. Det største antallet spesialskoler og spesialskoleelever eksisterte rundt 1980. Statped har vært i mer eller mindre konstant omstilling og omorganisering siden da, der man forenklet sagt har gått fra spesialskoler, til Udir da dette ble opprettet. Ulike skoler, årsverk og enheter underveis har blitt overført til kommuner, fylkeskommuner, helse og lignende.

Statped var tidligere et nasjonalt nettverk av spesialpedagogiske kompetansesentre.³ Lokaliseringen og fordelingen av kompetanse hadde historiske årsaker og var ikke jevnt spredt ut i alle landsdeler. De mange lokale tilpasningene i opplæringssektorens spesialpedagogiske tjeneste resulterte i at det i 2012 var 12 kompetansesentre som var organisasjonen Statped, spredt på historiske lokasjoner, i tillegg til to private kompetansesentre tilknyttet Statped gjennom avtalebasert kjøp av tjenester.

Midtlyngutvalget og Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og felleskap*⁴ med Innstilling 405 S (2010-2011)⁵ omtaler Statped og ønsket fremtidig organisering. Her ble både arbeidsfordelingen og samhandlingen mellom Statped, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) og andre aktører i tiltakskjeden drøftet. Det ble konkludert med at oppgavefordelingen mellom Statped og PP-tjenesten var uklar og til dels overlappende. Erfaringer viste at brukerne var fornøyde med den enkelte tjenesten de mottok, men at samordning, informasjonsutveksling og ansvarsfordeling var uavklart. Historisk sett har også Statped gitt flere tjenester til kommuner og fylkeskommuner som geografisk ligger nært et kompetansesenter.

Kunnskapsdepartementet (KD) foreslo derfor i Meld. St. 18 å omorganisere Statped til én virksomhet med en tydelig tjenesteprofil og fire flerfaglige regionsentre og fikk støtte fra Stortinget i Innstilling 405 S (2010-2011). Statped har derfor i årene 2013-2016 gjennomgått en omstilling med bakgrunn i føringene og målene i Meld. St. 18.

² Midtlyng-utvalgets NOU 2009:18 *Rett til læring*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/45e9a9eca3a447f39451d1abfb4053cf/no/pdfs/nou200920090018000dddpdfs.pdf>

³ Meld. St. nr. 18 (2010-2011) *Læring og felleskap*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/baeeee60df7c4637a72fec2a18273d8b/no/pdfs/stm201020110018000dddpdfs.pdf>

⁴ Meld. St. nr. 18 (2010-2011) *Læring og felleskap*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/baeeee60df7c4637a72fec2a18273d8b/no/pdfs/stm201020110018000dddpdfs.pdf>

⁵ Innst. 405 S (2010-2011) <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2010-2011/inns-201011-405.pdf>

Mål for omstillingen i Statped

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

Videre sier Meld. St. 18 at Statped skal organiseres i fire regionsentre. Statped skal gjennomføre effektivisering i form av en mer effektiv internforvaltning og foreta innsparinger på områder som husleie og drift. Innsparingene skulle brukes til en god faglig utvikling i et regionalisert Statped. Gjennom en organisering i regionsentre skulle Statped også ha bedre forutsetninger for å arbeide systematisk og helhetlig i regionene og bidra til møte behov for kompetanseoppbygging slik at kommuner og fylkeskommuner blir bedre i stand til å oppdage potensielle vansker tidlig, forebygge vanskene og legge til rette for god utvikling for barn, elever og voksne med særskilte behov på tvers av kommuner i hver region og på tvers av regioner.

I Meld. St. 18 trekker KD frem at Statpeds fremste virkemiddel er den faglige spisskompetansen til de ansatte, og deres evne til å formidle og til å benytte denne kompetansen i praksis. Omstillingen skulle ikke endre mulighetene for de ansattes faglige utvikling og det høye faglige nivået skal fortsatt sikres. Reformen skulle være en kvalitetsreform. Målsettingen var å få et mer likeverdig tilbud til hele landet, mer tydelig og tilgjengelig for alle samarbeidspartnere og brukere, og tjenestene skulle bli mer flerfaglige, mer systemrettet og vinkles mer i retning av kompetanseutvikling i og sammen med kommunene.

KD gav Udir ansvar for å sette i gang med omstillingen av Statped gjennom oppdragsbrev 26-11. Omstillingen skulle gjennomføres over totalt fem år. I første fase skulle man arbeide med utforming av ny organisasjon og etablere ny ledelse. Dette ble ledet av Udir våren 2012. I neste fase skulle Statped ta ansvaret for å sette ny organisering ut i praksis fra 1.1.2013 og gjennomføre omstillingen frem til 2016, som beskrevet i Meld. St. 18. Ny direktør ble ansatt og da startet en overføring av ansvar («handover») fra Udirs prosessgruppe til en interimsorganisasjon i Statped ledet av den nye direktøren. Deretter ble nye ledere ansatt både ved hovedkontoret og i regionene før man skulle gå i gang med lokaliseringsarbeid og endring av ressursfordeling. I neste fase skulle Statped ta ansvaret for å sette ny organisering ut i praksis fra 1.1.2013 og gjennomføre omstillingen for å nå Statpeds «Målbilde 2013-2016», som var utformet med bakgrunn i blant annet Meld. St. 18.

Fra 1. januar 2013 ble 11 av de 12 kompetansesentrene slått sammen til en virksomhet, samtidig som ett nasjonalt senter ble tatt ut av Statpeds portefølje og lagt under Universitetet i Stavanger, men faglig styrt av Udir. Gjennom omstilling skulle Statped etablere et administrativt hovedkontor og fire flerfaglige regioner i nord, midt, vest og sørøst. Samtlige regioner skulle få kompetanse på fem av Statpeds seks fagområder; syn, hørsel, språk/tale, sammensatte lærevansker og ervervet hjerneskade, mens døvblindhet skulle dekkes av region vest og sørøst. Regioninndelingen skulle gi lik tilgang på tjenester til alle kommuner og fylkeskommuner, uavhengig av geografisk beliggenhet. Det ble derfor lagt vekt på at kompetanse lokalisert på ett eller flere regionsentre skulle bli mer tilgjengelig for alle regioner i påvente av oppbygging av fagområdet i hver av regionene. Enkelte smale, lavfrekvente fagområder skulle likevel legges til enkelte regionsentre som landsdekkende oppgaver, for å sikre robust og spisskompetent fagmiljø. Hovedkontoret skulle effektivisere og profesjonalisere de administrative oppgavene som tidligere var fordelt på kompetansesentrene. Færre lokasjoner og samlokalisering i hver region skulle bidra til mindre bygningsmasse, sterke og tydelige fagmiljøer i hver region og derigjennom bli tydeligere og mer tilgjengelig for alle uavhengig hvilken kommune man bodde i.

Hovedproblemstillingen som skal besvares gjennom denne evalueringen er i hvilken grad Statped har lyktes med omstillingen, hvordan prosessen har vært gjennomført de 4-5 årene omstillingen funnet sted og hvorvidt omstillingen har ledet til at Statped har nådd målene som ble satt for dem.

2.2 Om Statped

2.2.1 Statpeds rolle i utdanningssektoren

Statped skal følge sektormålene i utdanningssektoren gjennom å bidra til at barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov gis muligheten til å være aktive deltakere i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Statped skal bidra med høy kompetanse og kvalitet innenfor det spesialpedagogiske feltet. Statped har spisskompetanse på opplæring innen de seks fagområdene syn, hørsel, kombinerte syns- og hørselstap og døvblindhet, sammensatte lærevansker, språk og tale, og ervervet hjerneskade. I tillegg har Statped kompetanse på systemrettet arbeid og systembaserte arbeidsprosesser.

Statped er sentral formidler av læringsressurser og skal bidra til metodisk og didaktisk utnyttelse av teknologiske hjelpemidler på opplæringsfeltet. Sammen med universiteter og høyskoler skal Statped bidra til spesialpedagogisk kunnskapsutvikling og spre kunnskap innenfor spesialpedagogiske områder.

Statpeds brukere er barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov, samt foresatte til barn og unge. Statpeds samarbeidspartnere er kommuner, fylkeskommuner, helseinstitusjoner, universitet og høyskoler samt andre profesjonelle tjenesteytere.⁶

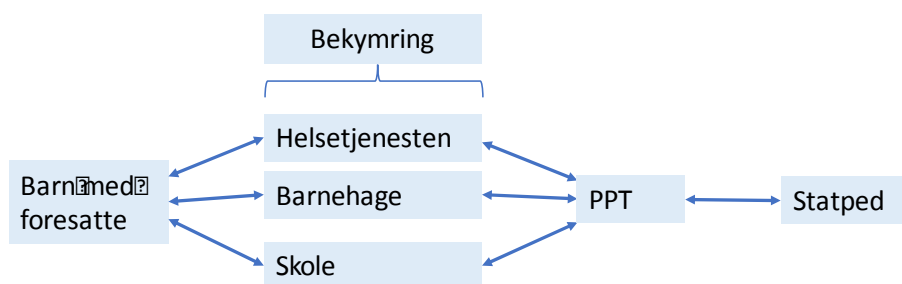
Meld. St. nr. 18 legger vekt på at Statped skal være et støttesystem for kommuner og fylkeskommuner. Statped og PP-tjenesten skal ikke ha overlappende tjenester. Statped skal i økende grad yte systemrettede, og mindre grad individrettede tjenester og på denne måten bygge opp kompetanse rundt individet i barnehager, skoler, helsepersonell, foreldre og PP-tjeneste. Grunnet ulik kompetanse og stor variasjon i kommuner og PP-tjenester må Statped tilpasse innsatsen overfor kommunene de skal hjelpe.

2.2.2 Saksgang og aktører

Opplæringslovens § 5-1 og barnehagelovens § 19a gir alle som har behov for det rett til spesialundervisning (i skole) spesialpedagogisk hjelp (før barnet har begynt på skole).

Lovverket er rettet inn mot å oppfylle barnekonvensjonens bestemmelser og å sikre at man utnytter fordelene ved tidlig innatts. For å fylle sin samfunnsoppgave må Statped være en profesjonell tjenesteyter til PPT, skoler, barnehager, foresatte, barn og voksne brukere.

Figuren under er en overordnet illustrasjon av saksgang og aktører i identifisering av behov for spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp.



Figur 1: Saksgang og aktører i identifisering av behov for spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp

Når foresatte, helsetjenesten, barnehage eller skole observerer barn eller voksne som har spesialpedagogiske behov melder de fra om behov for spesialpedagogiske tiltak til PPT. PPT vil normalt utrede behovet og gi anbefaling til vedkommende kommune eller fylke (gjelder tiltak i videregående opplæring). Kommunen eller fylket fattet vedtak og har ansvar for å gjennomføre dem. Dersom pedagogisk personale, foreldre eller PPT ikke har den kompetansen som etterspørres, kan de be om bistand fra Statped. Statped kan i så fall gi ulike typer individrettede og/eller systemrettede tiltak.

Helseforetak har for enkelte brukergrupper sendt henvisning direkte til Statped, men med nye «en dør inn» retningslinjer skal henvisninger gå via PPT. I tillegg kan brukere med kombinerte syns- og hørselstap eller døvblindhet og som ikke er i skolepliktig alder i dag kan søke direkte til Statped om å få

⁶ Årsrapport Statped 2016

individrettet bistand. Kommuner og fylkeskommuner kan søke om støtte til brukere med tilsvarende sanseetap, men som er i skolepliktig alder.

Statped velger om og hvordan de kan treffe tiltak med utgangspunkt i en søknad om individrettede eller systemrettede tiltak.

Tabell 1: Statpeds tjenester og målgruppe

Individrettede tjenester	Målgruppe
Utredning	Barn eller voksne med særlige behov (kun i særlige tilfeller)
Strakstilbud	Gjelder nyoppdagede/-erhvervede behov. Råd til foreldre og samarbeidspartnere
Kurs	Foreldre og elever Fagpersoner som PPT-rådgivere, ansatte i skoler og barnehager
Opplæring (hel- eller deltid)	Elever (gjelder opplæring i og ev. på tegnspråk)
Rådgivning	Til kommuner, fylker og PPT
Systemrettede tjenester	Målgruppe
Rådgivning	Kommuner, fylker og PPT, enkeltvis eller i nettverk
Kurs	Ansatte i PPT, lærere, barnehagelærere og andre fagpersoner
Samarbeid med universiteter og høyskoler	Deltagelse i forskningsprosjekter. Samarbeid om praksisplasser, forelesninger og veiledning av studenter.

I sum innebærer dette at Statpeds tiltak kan være rettet mot et bredt spekter av aktører. Kurs er generelt åpne for fagpersoner, og det er mulig at også personer utenfor institusjonene omtalt over deltar. Forsknings- og utviklingsaktivitetene bidrar til oppbygging av fagmiljøer og kunnskap om feltet, og har ikke en klart avgrenset målgruppe.

2.3 Omstillingsperioden 2012-2016

Gjennom oppdragsbrev 26-11⁷ ga KD Udir i oppdrag å sette i gang omstillingen av Statped, dette skulle gjennomføres i to faser over en periode på 5 år. Slik var oppgavefordelingen i omstillingsfasene.

Tabell 2: Oppgavefordeling i omstillingsfasen, gjengitt fra oppdragsbrevet. Kilde: Oppdragsbrev 26-11.

	Fase 1 A (høst 2011-vår 2012)	Fase 1 B (høst 2012)	Fase 2 (2013-2016)
Ansvarlig	Utdanningsdirektoratet	Statped	Statped
Mål	Etablere en interimorganisasjon for Statped som egen virksomhet fra 1. januar 2012	Etablere ny virksomhet fra 1. januar 2013 med ny faglig profil og tjenesteprofil	Statped er en tydelig og tilgjengelig tjenesteyter av spesialpedagogisk støtte til kommuner og fylkeskommuner. Statped gir tjenester på både individ- og systemnivå, og alle kommuner og fylkeskommuner får likeverdig tilgang til Statpeds tjenester. Statped har spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder og bidrar aktivt til kunnskaps- og kompetansespredning på

⁷ Oppdragsbrev 26-11 Nye Statped – omorganisering av Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped), fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet

			disse områdene. Statped har en strategi for prioritering av områder for forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) og er en samarbeidspart for universiteter og høyskoler.
Viktige elementer i fasen	• Lede og legge til rette for omorganiseringen • Utvikle et målbilde for Statped som ser stortingsmeldingens strategier, tiltak og føringer i sammenheng og gir retning til omorganiseringsprosjektet • Ansette ny direktør • Avklare lokalisering av sentralledet • Utvikle og undertegne omstillingsavtale og klargjøre rekruttering av regiondirektører • Sette i gang arbeidet med å utvikle systemer for administrative tjenester, økonomi, rapportering, HMS, HR og kommunikasjon	• Utvikle ny faglig profil og tjenesteprofil • Fordele ansvar mellom regionale oppgaver og nasjonale oppgaver • Tilsette regiondirektører • Kartlegge og sikre tilstrekkelig kompetanse i de ulike regionene • Etablere medvirkningsarenaer for brukerne av Statped • Etablere/videreutvikle kontakt mot andre samarbeidspartnere, blant annet universitets- og høgskolesektoren og helseforetakene	• Etablere nye arbeidsmåter • Utvikle felles kultur og identitet • Definere kvalitetskriterier for tjenester mot ulike brukergrupper

Det ble gjort noen justeringer ut fra det opprinnelige oppdragsbrevet referert til i tabellen over. Dette gjelder blant annet at den nye direktøren hadde selvstendige oppgaver i fase 1A, eksempelvis å utarbeide organisasjons- og personalplan, samt forberede til fase 1B. Den nye direktøren utarbeidet også målbilde for Statped.

Ifølge prosjektdirektivet⁸ ble det opprettet en styringsgruppe med det formål å sikre at overordnede føringer fra KD og videre fra Udir ble operasjonalisert og gjennomført gjennom en ny organisering av Statped. Videre skulle styringsgruppen blant annet sikre at omstillingsprosjektets leveranser var i henhold til bestilling, ha nødvendig fremdrift og risikohåndtering, sørge for at prosjektet fikk nødvendige ressurser og riktig kompetanse til gjennomføring. Referansegrupper ble opprettet for å være sparringspartner og ressurspersoner i faglig spissede problemstillinger. Det ble opprettet én referansegruppe for direktører i Statped, én for sentralt tillitsvalgte og referansegrupper for brukarmedvirkning. Referansegruppene skulle uttale seg i saker som skulle til styringsgruppen.

Det ble opprettet en prosjektorganisasjon for forprosjektet der prosjektansvarlig var en avdelingsdirektør i Udir, mens en seniorrådgiver var prosjektleder. De ble opprettet fem delprosjekter med hver sin delprosjektleder enten fra Udir eller kompetansesenter. I tillegg ble det opprettet et sekretariat som skulle bistå prosjektet. Delprosjektene var:

- Styring
- Organisering og dimensjonering
- HR
- Praktisk tilrettelegging
- Analyse og forsyning

⁸ Prosjektdirektiv Omstilling av Statped, 2011-2012

Hovedprosjektet med sine delprosjekter fremforhandlet og utformet en overordnet beskrivelse av hvordan Statpeds organisering skulle se ut på nasjonalt og regionalt plan, og ga tydelige føringer for struktur og bemanning. I tillegg til de fire regionene skulle Statped følge de fire regionene nord, vest, midt og sørøst, etter samme modell som de regionale helseforetakene, det skulle etableres et hovedkontor med direktør, sentrale faglige funksjoner og sentrale og nasjonale administrative funksjoner.



Figur 2: Fremforhandlet organisasjonskart. Kilde: Prinsipper og rammer for organisering av Statped, Delprosjekt "Organisering og dimensjonering" 2012.

2.4 Evalueringens formål og problemstillinger

KD ga Udir i oppgave å igangsette en ekstern evaluering av omstillingen i Statped.⁹ I mars 2017 fikk Deloitte, i samarbeid med Proba samfunnsanalyse, i oppdrag å gjennomføre en slik evaluering.

Formålet med oppdraget har vært å evaluere de grepene som er gjort i omstillingsprosessen for å imøtekomme målsetningene fra oppdragsbrev 26-11¹⁰ og vurdere om målsettingen som ble satt for omstillingen er nådd. Udir har skissert følgende hovedproblemstillinger for evalueringen:

Evalueringens problemstillinger:

1. Hvordan er omstillingen i Statped gjennomført, herunder prosess, tiltak og virkemidler?
2. Har Statpeds omstilling ført til:
 - Endring av Statpeds tjenestetilbud overfor brukerne?
 - Et likeverdig tjenestetilbud i de fire regionene?
 - At Statped møter brukernes behov?
 - At Statped møter kommunenes og fylkeskommunens behov

Evalueringen har også hatt som mandat å kartlegge arbeidsdelingen mellom Statped og kommunal/fylkeskommunal PP-tjeneste, og vurdere hvorvidt denne har endret seg over tid, kartlegge brukernes erfaringer med Statpeds tjenestetilbud, vurdere graden av brukermedvirkningen og Statpeds FoU-virksomhet.

Fra oppdragsgivers side er det presisert at «kultur og mennesker» skal være en dimensjon som inkluderes i evalueringen. Dette gjelder hvorvidt Statpeds ledelse har en evne til å akseptere og omsette de føringer de mottar fra overordnet myndighet og hvorvidt de ansatte har en evne til å følge de endringer som er besluttet av Statpeds ledelse.

⁹ Konkurranses grunnlag for Konkurransen med forhandling om evaluering av omstillingen i Statped

¹⁰ Oppdragsbrev 26-11 Nye Statped – omorganisering av Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped), fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet

Evalueringen vil derfor ivareta både et internt og et eksternt perspektiv. I tillegg til det interne perspektivet på omstillingsarbeidet skal også evalueringen vurdere måloppnåelse som følge av prosessen, herunder konsekvenser for brukere og grensesnitt til samarbeidspartnere.

2.5 Kort om evalueringens teoretisk forankring

I gjennomføring av evalueringer er det vanlig å skille mellom effektevaluering og prosessevaluering. Effektevaluering retter seg mot hvilke virkninger et tiltak eller en praksis har, og eventuelt hva eller hvilke forhold som frembringer disse virkningene. Et ofte brukt begrep i denne sammenhengen er en «summativ evaluering», som er en sluttevaluering av et prosjekts mål, innsats og eventuell effekt. Prosessevaluering er mer rettet inn mot å synliggjøre hvordan og hvorfor endring skjer – for eksempel synliggjøre hvorfor det er en manglende sammenheng mellom mål og resultater. Evalueringsarbeidet tjener som en tilbakemelding eller korleksjon til prosjektet i gjennomføringsfasen. I evalueringen av Statped skal vi både evaluere prosess og resultater av omorganiseringen.

Et sentralt element i mange organisasjonsevalueringer er å undersøke om virksomheten har oppnådd de målene som er satt for virksomheten og levert de resultatene som var forventet, både i form av konkrete leveranser og i form av effekter for brukere og samfunn. Vi er opptatt av at alle evalueringer og organisasjonsanalyser skal skje i et strategisk perspektiv. Hensikten er å få et tydelig bilde av organisasjonens sterke og svake sider som grunnlag for en planmessig utvikling. Det betyr at det må være balanse i analysen, og det er like viktig å identifisere sterke sider og potensialer, som feil og mangler.

Deloitte har lang erfaring fra arbeider med organisasjonsanalyser og endringsprosesser i offentlig sektor. Vi deltar i forskning på omstilling og strategisk endring og vi vil bringe disse resultatene inn for å belyse omstillingen i Statped. Blant annet har vi samarbeidet med Norges Handelshøyskole om FOCUS-programmet som har som mål å utvikle praktisk og relevant kunnskap hvordan organisasjoners strategiske endringer besluttes, gjennomføres og iverksettes.¹¹

2.6 Datagrunnlag

I evalueringen benyttes en «mixed-methods design» hvor vi kombinerer kvalitative og kvantitative metoder, og flere ulike datakilder. Dette for å kunne belyse de ulike problemstillingene på en tilfredsstillende måte og sikre pålitelige data.

Vi har gjennomført fire spørreundersøkelser og intervjuet rundt 90 enkeltindivider i en kombinasjon av individ- og gruppeintervju, i person, per telefon og videokonferanse. Metodisk har vi arbeidet i flere faser og arbeidsstrømmer:

1. Innledende intervjuer med to representanter fra Opplæringsavdelingen i KD, ansatte i Udirs Avdeling for forskning og internasjonalt arbeid, ansatte fra Udirs prosjektorganisasjon for omstillingen, Statpeds direktør, en av regiondirektørene i Statped, nasjonalt brukerråd og nasjonalt tillitsvalgte.
2. Spørreundersøkelse til alle ansatte i Statped
3. Intervjuer med alle nivåer på hver av de fire regionkontorene:
 - a. Regiondirektør
 - b. 2-4 avdelingsledere
 - c. 2-4 seksjonsledere (gjelder sørøst, vest og midt)
 - d. 2-5 lokalt tillitsvalgte
4. Spørreundersøkelse til alle PPT-ledere i hele landet
5. Intervjuer med et representativt utvalg PPT-ledere, representativt/tilfeldig valgt med hensyn på geografi, størrelse på kontor og kommune, nærhet/avstand fra regionkontor, og bruk av Statpeds tjenester
6. Spørreundersøkelse til alle brukerorganisasjonene som har interesser innenfor Statpeds tjenestespekter
7. Spørreundersøkelse til alle brukerrepresentantene i de regionale brukerrådene

¹¹ Omstilling, Den uforutsigbare gjennomføringsfasen (2016), Inger Stensaker og Anne Cathrin Haueng

8. Intervju med et utvalg skole- og barnehageeiere, samt noen tilfeldig utvalgte virksomhetsledere og ansatte i skolen

De innledende intervjuene hadde et overordnet og helhetlig perspektiv, hvor formålet var å få overblikk over omstillingsprosessen og muligheter og utfordringer knyttet til denne, samt innspill til problemstillinger som burde belyses i spørreundersøkelser og dybdeintervju. De innledende intervjuene ga i tillegg verdifull informasjon som blir brukt i selve evalueringen.

Formålet med de øvrige intervjuene har vært å få svar på evalueringens problemstillinger og hvorvidt målsetningene med omstillingen av Statped er oppnådd. Disse intervjuene hadde særlig fokus på

- I hvilken grad styring og ledelse i omstillingsprosessen er gjennomført på en god måte
- Hvordan den nye strukturen med et hovedkontor og regioner fungerer
- Hvordan har man jobbet med å støtte ansatte og utvikle ny kultur i gjennomføringsfasen
- Hvordan omstillingen har bidratt til å nå Statpeds målsetting
- Hvordan fagets stilling har utviklet seg og i hvilken grad omstillingen har påvirket FOU-virksomheten til Statped

De fleste av hovedintervjuene i Statped ble gjennomført i april, og noen i mai. Intervju med PPT og skole- og barnehageeiere, helse og Udir ble i hovedsak gjennomført i mai. Spørreundersøkelsene er sendt ut elektronisk ved hjelp av det internettbaserte verktøyet Survey-xact.

Til de ansatte i Statped ble spørreundersøkelsen sendt ut til e-postadresser vi fikk oppgitt av Statped. Vi sendte ut tre purringer. Svarprosenten på denne undersøkelsen var 73 prosent. 70 prosent av respondentene har fagstillinger som rådgivere, lærere el. 28 prosent har en lederstilling. De øvrige har administrative funksjoner eller annet. Svarfordelingen mellom regioner/hovedkontor er i tråd med antall ansatte på de ulike stedene. 78 prosent av respondentene har vært ansatt i Statped i fire år eller mer. 22 prosent har vært ansatt i tre år eller kortere tid. På mange av spørsmålene er det en relativt høy andel som svarer vet ikke. Det er særlig ansatte som har vært ansatt i relativt kort tid som svarer vet ikke. Det er også en høyere andel som svarer vet ikke på hovedkontoret enn i Statped for øvrig.

Spørreundersøkelsen til PP-lederne ble sendt ut til e-postadresser vi innhentet via Pedlex. Vi sendte tre purringer. Svarprosenten på undersøkelsen var 56 prosent. Det er PP-ledere fra kommuner i alle fylker som har svart på undersøkelsen. Men svarandelene er høyest i Akershus, Hordaland og Sør-Trøndelag. Svarandelene er lavest i Oslo, Østfold, Vestfold, Telemark, Buskerud og Hedmark. Blant respondentene er 75 prosent av PP-lederne ansatt i en kommune. 37 prosent er leder for PP-tjenester i et interkommunalt samarbeid.

Spørreundersøkelsen til primærforeningene ble sendt til e-postadresser innhentet via Statped og paraplyorganisasjonene SAFO, FFO og Unge funksjonshemmede. Vi sendte en purring. Svarprosenten på undersøkelsen var 33 prosent. Spørreundersøkelsen til de regionale brukerrådsrepresentantene ble sendt til e-postadresser innhentet via Statped. Svarprosenten på undersøkelsen var 30 prosent.

Alle spørreundersøkelser og intervjuer har vært konfidensielle. Sitater fra intervju og svar fra spørreundersøkelsene vil derfor være anonymisert. I noen sammenhenger vil vi identifisere synspunkter fra en spesifikk gruppe gjennom sitat, men det blir referert til denne gruppen nasjonalt eller til en region uten å identifisere hvem de representerer.

2.7 Disponering av rapporten

Evalueringsens målsettinger vil også være utgangspunktet for disponeringen av rapporten. Dette presenteres i tabell 3 nedenfor.

Tabell 3: Disponering av rapporten

Evalueringsens problemstillinger - plassering i rapporten	
Problemstilling	Kapittel i rapporten
1. Hvordan er omstillingen i Statped gjennomført, herunder prosess, tiltak og virkemidler	• Kapittel 3: Styring i omstillingsprosessen • Kapittel 4: Ledelse og involvering i omstillingsprosessen • Kapittel 5: Kulturutvikling i omstillingsprosessen
2. Har Statpeds omstilling ført til: ○ Endring av Statpeds tjenestetilbud overfor brukerne? ○ Et likeverdig tjenestetilbud i de fire regionene? ○ At Statped møter brukernes behov? ○ At Statped møter kommunenes og fylkeskommunens behov	• Kapittel 6: Måloppnåelse - effekt av prosessen • Kapittel 7: Fagutvikling gjennom omstilling

Beskrivelse av gjennomføringen av omstillingen er delt i tre kapitler, styring, ledelse og kultur. Selv om mye av tematikken går igjen under disse tre områdene har funnene likevel vært så tydelige at de er delt i tre kapitler for å få frem hovedpoengene under hver del. I tillegg er FoU skilt ut i eget underkapittel under fagkapittelet, siden FoU-arbeidet var et tydelig mål med omstillingen og dette eksplisitt skulle undersøkes.

2.8 Andre rapporter og evalueringer

Udir har selv utarbeidet en egen delrapport om omstillingen i Statped. Denne forelå i september 2016.¹² Rapporten sier at Statped har gjennomført et omfattende arbeid for å etablere en samlet, landsdekkende organisasjon med nye strukturer, systemer og rutiner, men at det likevel vil kreves kontinuerlig innsats over tid dersom Statped skal realisere de faglige intensjonene som lå til grunn for omstillingen. Rapporten fastslår at samordningen av flere administrative funksjoner, like saksbehandlingsrutiner og – prosedyrer gir en mer lik tilgang til tjenestene fra Statped, uavhengig av geografisk avstand og lokale forhold.

På oppdrag for Statped har Nordlandsforskning evaluert omstillingen i Statped.¹³ Rapporten fra evalueringen forelå i mars 2017. Problemstillingene som belyses i Nordlandsforsknings evaluering er:

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

Nordlandsforskning konkluderer med at Statped har lyktes med å innføre de organisatoriske og strukturelle rammene som lå i bestillingen til Udir med å samle Statped til en nasjonal etat med fire regionkontor. De politiske intensjonene er godt forankret og målsetningene fra tildelingsbrevene går igjen

¹² Delrapport Overordnet vurdering av omstillingen i Statped 2011-2016, Til Kunnskapsdepartementet fra Utdanningsdirektoratet

¹³ Statped – en etat i omstilling, NF rapport nr.:8/2017, Nordlandsforskning

i Statpeds egne styringsdokumenter. Som utfordringer trekker Nordlandsforskning frem at det kan være vanskelig med felles struktur når kommunene varierer veldig både i kapasitet og kompetanse. Videre kan det være utfordrende for regionene å yte tjenester innenfor alle seks fagfeltene. Flere er bekymret for fagutviklingen og at man går fra å være spisset til å fordele kompetanse utover. Nye styrings- og rapporteringssystemer trekkes i utgangspunktet frem som positivt, men et system med «en dør inn» har både fordeler og ulemper. Det er lettere for alle kommuner og fylkeskommuner å komme i kontakt med Statped, men det gir også mindre fleksibilitet i organisasjonen.

Beskrivelser, funn og vurderinger fra disse rapportene er benyttet som grunnlagsmateriale i vår evaluering.

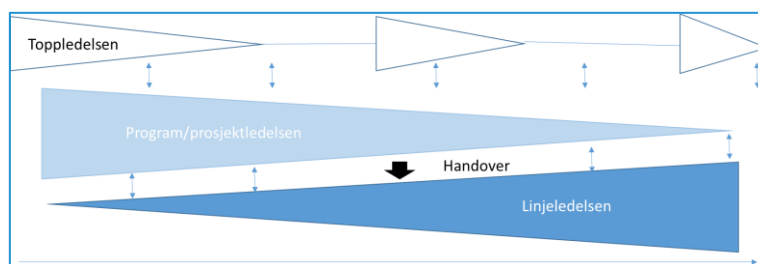
3. Styring i omstillingsprosessen

3.1 Innledning

Før omstillingen der Statped ble én enhet bestod Statped av 11 kompetansesentrene, som var egne selvstendige virksomheter styrt direkte under Udir. Alle sentrene var samlet under en og samme paraply fra 1999 og Udir overtok styringen i 2004. Udir fortsatte de rutine og ledersamlingene som tidligere var lagt til grunn.

Meld. St. 18 trekker frem at med 11 selvstendige kompetansesentre med ulike fagområder var det vanskelig for Statped å fremstå som ett felles og helhetlig statlig støttesystem og gi likeverdige tjenester på de ulike fagområdene i hele landet. En del strukturer var allerede etablert før omstillingen. De hadde felles tildelingsbrev fra Udir, felles maler, inntaksrutiner, rapporteringssystem (Fabris) og rapporteringer til Udir. Det var felles navn og logo, e-postsystem, og felles kommunikasjonsavdeling, nettside, intranett og innkjøpsavtaler. Det var også etablert felles brukerråd og brukermidvirkningssystem allerede før omstillingen. Driften til de ulike strukturene var delegert og lokalisert til de ulike sentrene. Det var ikke samlokalisert til ett sted/ kontor. Kompetansesentrene hadde derfor fortsatt ulike fagområder og brukergrupper, ulik praksis og ulik historie og kultur. Stortinget vedtok og formidlet en tydelig retning og overordnede målsettinger. Nye Statped skulle organiseres som én felles virksomhet med én felles ledelse, fire regionskontor og en felles administrativ enhet. Gjennom en felles fagportefølje representert i alle regioner, med unntak av døvblinde som skulle organiseres i to av regionene, skulle Statped få en tydeligere profil og yte likeverdige tjenester i hele landet. Det ble lagt vekt på behovet for et nært samarbeid mellom ledelsen i Statped og Udir i den krevende omstillingsprosessen Statped stod ovenfor.

Dette kapittelet tar for seg etablering av ny formell struktur i Statped i omstillingsprosessen. Framstillingen tar utgangspunkt i studier som viser at god styring og ledelse er nøkkelen til vellykkede omstillingsprosesser.¹⁴ Formålene med styring av endringsprosesser er å gjennomføre endring i henhold til mandat, sikre fremdrift, håndtere avhengigheter og risiko, sikre gevinstrealisering, bidra til at ulike interessenters behov blir håndtert og forankring av endringene. I strategiske styrte omstillingsprosesser må toppledelsen først definere overordnede strategiske mål som viser retning for langsiktig utvikling og endring. Veivalg og prioriteringer må være tydelige.



Figur 3: Ansvarsfordeling i en «handover». Kilde: Omstilling (2016).

Mange virksomheter velger å etablere en prosjektorganisasjon som har et uttalt ansvar for å iverksette endring. Prosjektet, som gjerne består av flere delprosjekter, blir en viktig endringsagent i oppstartfasen men ansvaret bør flyttes over tid til linjeledelsen gjennom en overføring av ansvar, en «handover» hvor resultatene i realiteten skal skje. Som figuren over viser, er en gradvis overføring ofte naturlig og nødvendig for at linjen skal ha kapasitet til å implementere endringene. Underveis må det være møtepunkter mellom prosjektet og linjen mens linjen forbereder organisasjonen på implementeringsfasen. Omstilling krever mer ressurser når endringene kommer i tillegg til driften. Det vil derfor være behov for å tilføre ekstra ressurser enten til prosjektet, som trenger midler og kapasitet, eller ved å redusere kravene til deler av driften slik at linjeledelsen makter å gjennomføre endringene samtidig med daglig drift.

¹⁴ Omstilling, Den uforutsigbare gjennomføringsfasen (2016), Inger Stensaker og Anne Cathrin Haueng

Før gjennomføringsfasen må det utvikles en tilpasset styringsstruktur og definerte roller, ansvar og myndighet. Beslutningsprosessene bør være tydelig definert, være effektive og understøtte interessentenes behov og forventninger. Mål for omstillingen bør være forankret i virksomhetens overordnede mål. En vanlig fallgrube er å holde et ensidig fokus på nye, organisatoriske strukturer i en omstilling. Derfor er involvering og samhandling av berørte parter helt nødvendig fra starten av. Dette kapittelet tar for seg etablering av ny formell struktur i Statped i omstillingsprosessen.

3.2 Funn

I det følgende vil vi beskrive våre funn om hvordan styring i omstillingsprosessen i Statped har vært gjennomført og hvordan det har fungert. Vi vil belyse dette med svar fra intervjuer i Statped, Udir, KD og spørreundersøkelser på noen av områdene. Vi vil også ta utgangspunkt i vår kunnskap og erfaring om hva som virker innen styring av endringsprosesser.

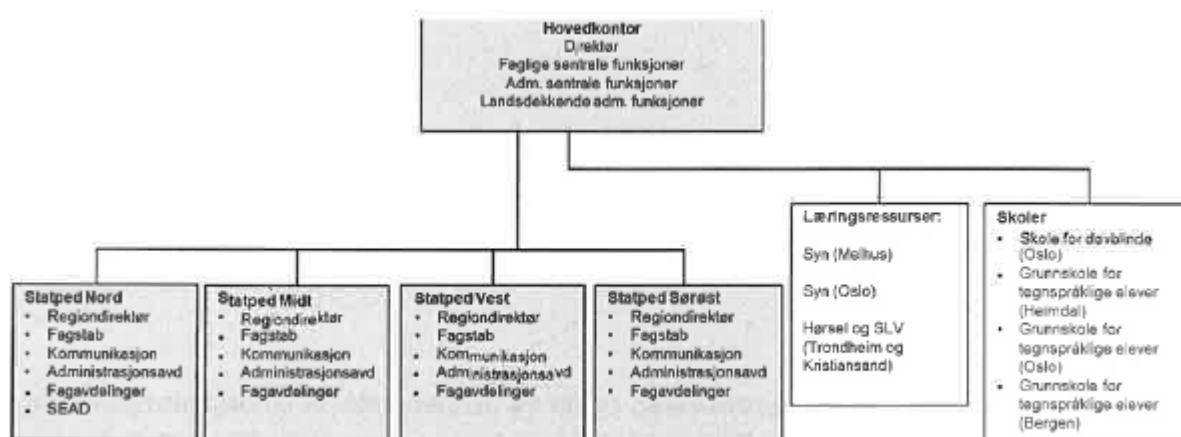
3.2.1 Den nye organisasjonen ble etablert

I omstillingsprosessen i Statped har det vært flere overleveringer av «stafettpinne», først fra Stortinget til KD og videre via tildelingsbrevet til Udir. Meld. St. 18 ga et klart mandat for endringen og Udir etablerte en prosjektorganisasjon og en styringsgruppe i slutten av 2011. Deltakere i begge grupper kom fra både Udir og Statpedsystemet. I begynnelsen var regionen styrt av Udir, som også før omstillingen hadde hatt ansvaret for etatsstyringen av de 11 kompetansesentrene. Med lederne i Statped som viktige interessenter i prosessen arbeidet Udir gjennom lederne i kompetansesentrene og arrangerte jevnlig møter med dem både en-til-en, i samlinger med senterlederne og storsamlinger med alle ledere i de 11 kompetansesentrene. De var opptatt av å involvere alle berørte parter og brukte også medbestemmelsesapparatet for å ivareta medarbeidernes behov, forstå terrenget og sørge for involvering. Prosjektorganisasjonen i Udir utformet organisasjonsstruktur og -kart som utgjorde de nye regionene og hovedkontoret.

Videre i interimfasen var planen å gradvis overføre ansvaret til den nye direktøren som fra mars 2012 ble ansatt i Udir og medlem av styringsgruppen. Den nye direktøren startet med å bemanne opp den nye Statped-organisasjonen fra toppen, og rekrutterte ledere både eksternt og fra noen av Statpeds tidligere kompetansesentre i regionene. I interimfasen arbeidet direktøren og hennes nye medarbeidere utover våren 2012 med å lage struktur og utvikle nye retningslinjer for nye Statped som skulle være klar til 1.1.2013.

Imidlertid var det ulik forståelse av hvordan overføringen til Statpeds linjeorganisasjon i praksis skulle være. Udires ledere forteller at de ønsket og planla for en gradvis overføring av ansvar og myndighet til linjeledelsen. Fra Udires side ønsket man å holde i prosessen noe lenger, for å sikre støtte, kvalitetssikring og kontinuitet. Den nye direktøren for Statped ønsket imidlertid å styre arbeidet selv og være mer uavhengig av Udir. I interimfasen, frem til 1.1.2013, var de nytilsatte lederne i det nye Statped fortsatt ansatt i Udir, med arbeidssted Oslo sammen med den nye direktøren. Fra 1.1.2013 var alle stillinger overført til nye Statped og regiondirektørene var på plass i sine regioner.

Mens arbeidet med organisasjonsstrukturen pågikk frem til 1.1.2013 hadde driftsorganisasjonen i Statped arbeidet med løpende drift. I den nye strukturen hadde hver region en faglig organisering i nye avdelinger og seksjoner samt noen administrative ressurser, og det var opprettet et hovedkontor med faglige og administrative roller og ansvar.



Figur 4: Statpeds organisasjonskart forhandlet i PSU 15. mai og 21. juni. Kilde: Organisasjonsplan for Statped (2013).

Under direktøren for Statped (virksomhetsleder) var det i regionene definert tre ledernivåer med regiondirektør, avdelingsledere og seksjonsledere, og ved hovedkontoret et avdelingsdirektørnivå. Fra 1.1.2013 var alle ledernivåene på plass i regionene. Dokumentet «Målbilde 2013-2016» ble videre en viktig kommunikasjonskanal til alle i Statped for å formidle hvordan Statped skulle oppnå sine målsetninger i løpet av de fire neste årene. Fra 1.1.2013 var inndeling av regionene personalmessig på plass, samt struktur og de fleste roller ved Hovedkontoret.

Fra både ledere og enkelte tillitsvalgte blir det nevnt i intervjuene at Udirs rolle i interimfasen var positiv og involverende. Udirs representanter ble opplevd som tilstedeværende og med et helhetlig blikk på prosessen. Andre nevner at Udir kunne ha fulgt opp tettere og hatt bedre kjennskap til de nye regionene også lenger ut i prosessen. Utsagnene fra både Udir og Statped viser at det manglet forventningsavklaringer i interimfasen.

3.2.2 Styringsdialogen med Udir

I samtaler med KD, Udir og Statpeds ledelse er det en helt naturlig og nærmest innlysende at Statped er en etat, men det har ikke vært like innlysende for en del ledere og medarbeidere som har tilhørt tidligere kompetansesentre. I intervjuene er det kommet fram at flere av mellomlederne i Statped har gitt uttrykk for at etatsbegrepet virker fremmed og ikke minst fremmedgjørende og at etatsstyring ikke er forenlig med kunnskapsutvikling.

«Statped har vært en etat så lenge den har vært styrt av Udir.»

«Det ligger i styringsstrukturen at Udir skulle etatsstyre.»

«Når ble vi en etat? Har spurt hvor etat er besluttet, men ingen vet.»

I etatsstyringsmøtene har man fra Udirs side som oftest stilt med utdanningsdirektør, avdelingsdirektør og seksjonsleder i Avdeling for styring. Fra Statpeds side har direktøren stilt til møtene med sine avdelingsdirektører fra hovedkontoret i Oslo, avhengig av hvilke saker som skal behandles.

I KDs tildelingsbrev til Udir i 2013, slår KD fast at Udir har etatsstyringsansvar for Statped. Meld. St. 18 la vekt på at ny organisering av Statped ville kunne bidra til betydelig bedre styringsforutsetninger for Udir sammenlignet med tidligere. Utviklingen av etatsstyringen har pågått i flere runder, i tråd med at dette måtte utvikles mellom Udir og Statped. Da Statped ble etablert som én enhet fra 1.1.2013 endret Udirs etatsstyringsrolle seg fra å styre 11 selvstendige virksomheter og bidra til helhet og sammenheng i Statpedsystemet, til å styre til én samlet virksomhet der hovedkontoret skulle bidra til helheten mellom regionene. I løpet av 2013 var Statped involvert i arbeidet både med et plattformdokument og

indikatorer for Udirs styring av Statped.¹⁵ Styringen hadde som mål å gå fra aktivitetsstyring til målstyring, i tråd med at mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i staten. Dette innebar at Udir ga føringer på hva som skulle gjøres, mens det var opp til Statped å løse hvordan målene skulle nås.

Difi gjennomførte en evaluering av Udir i 2015, der de blant annet så på underliggende organers vurderinger av styringsdialogen ble omhandlet.¹⁶ Her kom det frem at dialogen med direktør i Udir var god, men relasjonen til Avdeling for Styring ble sett på som mer krevende. Her etterlyste Statped at Udir videreutviklet sin rolle som etatsstyrer. Deler av styringsdialogen ble av Statped oppfattet som for detaljorientert, mens ledere i Udir opplevde at Statped løsrev seg litt for fort. Det ble imidlertid utarbeidet et dokument som skulle tydeliggjøre hvordan styring, kommunikasjon og samarbeidet mellom Statped og Udir skulle innrettes.

Tildelingsbrev og oppdragsbrev fra Udir til Statped har angitt mål, prioriteringer og økonomiske rammer for omstillingsperioden. Udir har fulgt opp Statped gjennom tertialrapporteringer og årsrapport. I tillegg har direktoratet tre etatsstyringsmøter og fire kontaktmøter per år med Statped i løpet av året. I sin årsrapport for 2016¹⁷ skriver Udir at de sammen med Statped har utviklet et sett indikatorer på måloppnåelse som sammen med brukerundersøkelser skal brukes i styringsdialogen fra og med 2014.

Ansatte i Statped har tidligere opplevd å være tettere på styringsdialogen da kompetansesentrene var direkte styrt av Udir. Flatere struktur og nærhet mellom medarbeidere og ledere gjorde at man fikk en opplevelse av å kjenne til styringsdialogen med Udir. Både ledere og tillitsvalgte i Statped opplever det som underlig at ingen fra operasjonell drift er med i etatsstyringsmøtene. Lederne i Udir forteller at de ikke har lagt føringer for hvem som skal delta fra Statpeds side, men at de har lagt merke til og til dels undret seg over dette selv. Statpeds valg av deltakelse på etatsstyringsmøtene oppleves som et hinder for at Udir får tilstrekkelig innsikt i det som skjer i regionene Statped, og at Udir burde møte regiondirektørene for å øke sin forståelse av tjenesteytingen i Statped. De opplever at Udir og heller ikke KD har nok innsikt i hvordan Statped egentlig fungerer som organisasjon. Vi ser også av dokumentasjon fra dialogen mellom etater og departement at Statped ikke alltid opplever at departementet har nok innsikt i Statpeds indre anliggende. Flere av de intervjuede beskriver denne dynamikken som en «hviskeleik», der det som blir formidlet oppover til Udir ikke kommer videre og at man ikke kjenner igjen sakene når de kommer tilbake til organisasjonen. Ansatte etterlyser mer informasjon om hva som skjer i dette leddet i etatsstyringen.

Årlig mottar Statped tildelingsbrev fra Udir som spesifiserer Statpeds oppdrag. Videre utarbeider Statpeds ledelse interne styringsdokumenter og budsjett som blir definert i årlige mål- og disponeringsskriv til hver av de fire regionene. For noen av Statpeds ledere og tillitsvalgte oppleves dette som at hovedkontoret «etatsstyre» regionene og virker som en motsats til visjonen om ett Statped med felles mål, som samarbeider på tvers og utvikler faget som ett fagmiljø. Svarene vi har fått gjennom intervjuene viser totalt sett at måten styringsdialogen har vært gjennomført på i omstillingsperioden har skapt avstand mellom interessentene, til tross for et uttalt ønske fra Udir om å være tett på.

3.2.3 Sterk styring fra start

I all hovedsak forteller informantene at styringssignalene fra staten var tydelige, og at de fleste var enige både i grunnlaget for meldingen og konklusjonene. Likevel var det en omstilling for de fleste å gå fra mer regional og lokal selvstendighet til en stor nasjonal etat. Selv ansatte i Statped vest som allerede var regionalisert, har opplevd en stor endring i styringen.

«Man har måttet samkjøre et tredvetalls kulturer, da tror jeg nok at det har vært behov for tydelig styring.»

Mange har vært positive til å få en samlende nasjonal instans som skulle koordinere og drive Statped sine tjenester. Historien til Statped brukes som argument for sterk styring, og det faktum at Statped

¹⁵ Plattform for Utdanningsdirektoratets etatsstyring av Statped (2013)

¹⁶ Evaluering av Utdanningsdirektoratet, Rapport 2015:17, Difi

¹⁷ https://www.udir.no/globalassets/upload/om-direktoratet/arsrapport_2013.pdf

hadde flat struktur der ansatte har hatt sterk medbestemmelse og i mange tilfeller fått arbeide tilnærmet som privatpraktiserende. Styringen fra en sterk og sentral ledelse blir regnet som en nødvendighet i en omstillingsperiode for å sikre fremdrift og gjennomføring og for å få gjennom beslutninger om det som må være felles, som for eksempel sommertid-vintertid, felles arkivsystem eller felles søknadssystem. Styringen av Statped oppleves imidlertid av mange som byråkratisk, topptung og sentralstyrt. Ledelsen skal involveres i mange prosesser, noe som fører til at mange beslutninger tas langt fra tjenestene som leveres. Det oppleves også her at «hviskeleken» gjør noe med kommunikasjonen mellom nivåene.

3.2.4 Nye styringssystemer ble innført

Ledelsen ved hovedkontoret forteller at de har «*styrt etter bestillingen*» i Meld. St. 18. Der blir det beskrevet at Statped skal bygge opp en ny felles virksomhetsledelse, med nødvendig driftsstab for den sentrale ledelsen. Hovedkontoret skal være en koordinerende enhet.

Det første nye styringssystemet som ble innført for et samlet Statped var nye retningslinjer for brukarmedvirkning som regulerer samarbeid mellom Statped og brukernes interesseorganisasjoner. Dette ble implementert fra og med 1.1.2013 og fungerer fortsatt i dag, med mindre justeringer. Det er opprettet brukarmedvirkningsorganer både på nasjonalt og regionalt nivå, samt på alle fagområder.

«En dør-inn»-strategien, med felles system for oppdragshåndtering med tilhørende felles retningslinjer, ble utviklet i 2012 og var operativt ved oppstart i 2013. Oppdragshåndtering hadde tidligere vært løst på forskjellige måter i de ulike kompetansesentrene. Det nye systemet betød en omlegging av søknadstilgangen. Både ansatte i Statped, nasjonalt brukerråd og PPT-lederne forteller i intervju at det tidligere var slik at brukerne eller samarbeidspartnere som PPT, kommune, skole eller foreldre kunne ta direkte kontakt med den enkelte rådgiver eller et senter de kjente til. I det nye systemet skal alle søknader om tjenester skulle gå via PPT og at PPT skal få bistand via en definert søknadsprosess. For PPT innebar dette også økt krav til dokumentasjon. Systemet skulle bidra til mer likeverdige og flerfaglige tjenester. Dette omtales nærmere i kapittel 6.

Det ble videre jobbet med administrative rutiner og faglige retningslinjer. Ledelsen ved hovedkontoret trekker fram at det å bygge systemene har vært nødvendig for å ha noe å arbeide i og drive fagutvikling ut fra, og at lik tilgjengelighet og likeverdige tjenester krever rammeverk, felles maler og fagsystem. Statpeds hovedkontor har også jobbet med system for internkontroll og rutinebeskrivelser, tilgjengeliggjort på Statpeds intranettside.

Rammeavtaler og samarbeidsavtaler med kommunene ble utviklet og iverksatt i fylker og kommuner. I 2016 var det 84 prosent av kommuner og fylkeskommuner som hadde rammeavtaler med Statped. Avtalenes hensikt er å avtale samarbeid og gjensidige forventninger mellom Statped og kommune/fylkeskommune, etablere en ny og tydeligere relasjon og dialog om tjenestene. Statpeds fagadministrasjonssystem FABRIS (Fag- og brukersystem i Statped) gir informasjon om hvilke tjenester som gis på individ og systemnivå innenfor de seks fagområdene og hvordan dette fordeler seg geografisk i landet. Rapporteringsrutiner ble innført gjennom Fabris i 2012.

«Vi har bygd opp de systemene som er forventet at det en statlig virksomhet skal ha. Ansatte bruker fagsystemet til å dokumentere. Det er jobbet med kvalitet i hva som dokumenteres og hvilken kvalitet det skal ha både nasjonalt og ute i regionene. Vi kan bruke tallene på en helt annen måte enn vi gjorde før.»

Mange opplever at systemene er verdifulle og fungerer godt til saksbehandling. De ser nytten og nødvendigheten av rutiner og rapporter. Noen mener systemene er gammeldagse og mener man har undervurdert behovet for bedre planlegging i utvikling av systemene. Noen av utviklingsprosessene har vært opplevd som «hopp og sprett» der man har fått plutselige oppdrag i mange prosesser samtidig. Mange har slitt med å holde oversikt over alle systemene og regionene tolker og kommuniserer dem ulikt. De fleste legger skylden på endringshastigheten.

Flere ledere mener styringssystemene er blitt for store og omfattende og at hovedkontoret har hatt for stort fokus på å få dette på plass, noe som har gått på bekostning av andre og viktigere prosesser som å sørge for god dialog og felles forståelse i organisasjonen. Mellomlederne er bekymret for hvor mye tid

som brukes på styring og rapportering og at tiden som brukes til «byråkratisk» administrativt arbeid går utover tiden til å jobbe med tjenestene. Andre mener imidlertid at det kanskje har vært for lite fokus på rutineene i den forstand at det viser seg at mange ikke bruker systemene fordi opplæringen har vært mangelfull.

Omfanget av systemer og retningslinjer nevnes også som årsaken til at mye av dette fortsatt er ukjent for medarbeiderne som skal bruke det, det har ikke vært tid til å sette seg inn i alt. Intranettet blir trukket fram som uoversiktlig og vanskelig å finne frem på. Imidlertid er det prosesser i gang for å gjøre noe med intranettet nå, da statped.no ble prioritert foran utviklingen av intranettet i omstillingsperioden.

Hovedinntrykket gjennom intervjuene viser at fokuset på styringsstrukturer og systemer har tatt vel mye plass i omstillingsprosessen og dermed gått utover kvaliteten av andre prosesser av verdi for omstillingsarbeidet.

3.2.5 Organisering i linjer og matrise

Med bakgrunn i føringene i Meld. St. 18 og Stortingets innstilling utarbeidet prosjektgruppen prinsipper og rammer for organisering av Statped. Her ble det foreslått at hver region skulle være flerfaglig. Det skulle opprettes et hovedkontor med stabsfunksjon som koordinerende enhet, og linjeorganisering fra direktørene ut i hver region. Det var et uttalt behov for å systematisere og strukturere organisasjonen Statped og endre arbeidsmåte. Selv om strukturen på organisasjonskartet i stor grad var ferdig definert 1.1.2013, var det fortsatt stort behov for å ta organisatoriske beslutninger for å gjøre organisasjonen i stand til å levere det som var bestilt av Udir og departementet.

Delprosjekt «Organisering og dimensjonering»¹⁸ beskriver hvordan «strukturen skal klargjøre hvem som skal gjøre og bestemme hva». Det legges vekt på at organisasjonsstrukturen ikke har noen verdi i seg selv, men bare fungerer dersom strukturen og de atferdsmønstrene den angir bidrar til målrettet og effektiv drift. Følgende kriterier ble lagt til grunn for organisasjonsstrukturen:

- Strukturen skal harmonere med mål og strategi
- Strukturen skal legge til rette for god styring og rapportering
- Strukturen skal sikre samsvar mellom ansvar og myndighet
- Strukturen skal angi en praktisk arbeidsdeling og tydelig ansvarsdeling

De som var involvert fra Udirs side forteller i intervjuene at de var opptatt av at den nye virksomhetsledelsen skulle få utvikle organisasjonen i samarbeid med de ansatte, og lagde derfor ikke et mer detaljert forslag enn nødvendig for å etablere den nye organisasjonen.

Direktørgruppen i Statped består av direktøren og de fire regionsdirektørene i Statped nord, midt, vest og sørøst. Ved Hovedkontoret er det avdelingsdirektører for sentrale og landsdekkende administrative funksjoner samt en avdelingsdirektør for faglige funksjoner. Disse utgjør en ledergruppe rundt direktør ved hovedkontoret. Lederrollene er beskrevet i et rolledokument, der regiondirektørene delegeres ansvar for måloppnåelse, disponering av ressurser, men ikke budsjettansvar. I tillegg er det opprettet prosjekter ved hovedkontoret som rapporterer direkte til direktøren, som Statpeds senter for læringsressurser og teknologiutvikling (SLOT) og Statped skole og «deltidsprosjektet». Direktøren møter regiondirektørene ca. hver 14.dag og til enkelte strategisamlinger i året. Hovedkontoret som er lagt til Solli plass i Oslo, har åpent landskap som tilrettelegger for både uformelle og formelle møter på daglig basis. Både direktører og andre ledere nevner en bekymring for at et administrativt hovedkontor har mer dialog med direktøren enn regionene.

Da systemet for oppdragshåndtering ble iverksatt ble det etablert team som vurderer søknader flerfaglig for å øke kvaliteten på tjenestene gjennom samhandling på tvers av fag. Det ble derfor etablert regionale flerfaglige oppdragsmøte (RFO) og et nasjonalt flerfaglig oppdragsmøte (NFO). I oppdragsnettverkene sitter faglige ledere fra regionene. Ansatte opplever at systemet for oppdragshåndtering har utviklet seg i positiv retning i fireårsperioden. Nettverkene møtes hver uke og har i tillegg heldagsmøter der alle regioner er med.

¹⁸ Prinsipper og rammer for organisering av Statped (2012)

Det er etablert ledernetverk på hvert av fagområdene der lederne utvikler felles fagforståelse og samarbeider om hvordan de løser tjenestene på fagområdet. Det er også etablert ca. 25 ulike fagnettverk som er spisskompetansenettverk der medarbeidere fra regionene deler arbeidsmåter og utvikler samarbeidet mellom regionene. Fagstabens rolle er å synliggjøre, spre, dele og utvikle fagene i samarbeid med fagnettverkene. Organiseringen av et hovedkontor med fagansvarlige og andre landsdekkende funksjoner gjør at Statped har en matriselignende organisasjon. I det faglige arbeidet har fagavdelingene i regionene faglig ansvar samtidig som det er fagansvarlige ved hovedkontoret som skal holde i prosesser på tvers. Dette har mange opplevd som forvirrende. Beslutninger som treffer den enkelte medarbeider eller leder skaper målkonflikter og oppleves å være uten forankring i ledelsen. Fagansvarliges oppgaver og mandat er krevende å møte for en fagrådgiver når seksjons- eller avdelingslederen over enten ikke er kjent med beslutningen eller ikke er enig i den.

«Jeg synes ikke det er greit med faglig oppgaver lagt til hovedkontoret. Jeg ser ingen faglig eller organisatorisk gevinst. Det er ingen argumenter for at det skal være sånn.»

Det er blandede oppfatninger av fagstabens ansvarsområde. Kommunikasjonen og utførelse av rollen har skapt en form for usikkerhet rundt opplevelsen av mellomledernes ansvar og myndighet, noe vi kommer tilbake til i avsnitt 3.2.8.

3.2.6 Beslutningsprosesser sentraliseres

Formelt sett er det direktør som tar alle beslutninger i Statped. Det er imidlertid ulike oppfatninger av hvordan beslutningene i realiteten tas. Noen av lederne er av den oppfatning at alle beslutninger, store og små, blir besluttet i direktørmøtet, mens andre mener denne beslutningspraksisen har avtatt og at Statpeds direktør i økende grad tar beslutningene i samråd med avdelingsdirektørene ved hovedkontoret.

«Det ble tidlig sagt at regiondirektørmøtet var beslutningsmøtet. Sånn er det ikke lenger, nå er det direktøren som tar beslutningene.»

«Fagansvarligssystemet brukes til saksforberedelser til direktørmøtet.»

Andre ledere er opptatt av at beslutningene tas sentralt for å skape ett Statped og forankring i toppledelsen.

«Direktører for sentrale funksjoner som fag, administrasjon, økonomi, kommunikasjon og FOU burde hatt større innvirkning på beslutninger når vi er en nasjonal etat.»

Det er forståelse for at man ikke kan få gjennomslag i alle beslutninger og at ledelsen på toppen kan ha andre meninger om sakene enn faglederne ute i regionene. Det stilles spørsmål om beslutningsprosessene og at det finnes to ledergrupper hvor man ikke vet hvilken som har mest makt.

Det savnes prosessinformasjon, dvs. mer innsikt i hvordan beslutningsprosessene faktisk foregår. Denne mangelen på innsyn oppleves som en «hopp og sprett»-styring. Mange beslutninger kommer som lyn fra klar himmel for mange av mellomlederne i regionene. Det nevnes også at beslutninger som vedtas i direktørmøtet forstås ulikt når de tas med tilbake til regionene og at de dermed implementeres noe ulikt.

Mange opplever også beslutningsprosessene som byråkratiske og at det det er en viss treghet i systemet fordi saker på detaljnivå må gjennom direktørgruppen eller hovedkontoret. Veien opp oppleves som lang. Oppbyggingen av sentralledet ved hovedkontoret får det meste av skylden for opplevelsen av byråkrati.

Det er også en opplevelse både hos ledere og tillitsvalgte av at saksmengden er stor og at direktørene får sakspapirene tett inn på møtet slik at regiondirektørene ikke får anledning til å konferere med sine ledere

i regionen i forkant. Da blir beslutninger tatt langt fra de som sitter på hverdagskunnskapen. Noen ganger har mellomledere opplevd å få en beslutningssak nærmest over bordet som må besluttet der og da.

«Når vi ikke har kunnskapsflyten oppover blir grunnlaget for dårlig, og vi får ikke tatt med regionale forskjeller.»

«Noen av de faglige beslutningene ble flyttet for langt fra fagkompetansen.»

Flere av informantene uttaler at beslutningsmyndigheten regiondirektørene har er for liten, nærmest vingeklippet, med manglende myndighet over egne ressurser. De mener at mer handlingsrom i regionene vil gi mer effektiv styring av Statped og at det gjennom dette også vil være noe klarere hvordan og hvorfor beslutningene blir tatt.

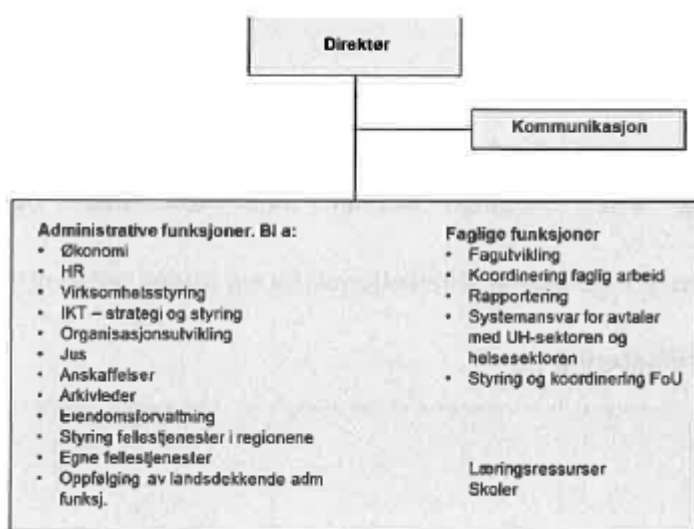
Intervjuer og spørreundersøkelse til Statped tyder på at beslutningsprosessene i omstillingsperioden har hatt så høy fart og stort omgang at de ikke har vært åpne eller forutsigbare nok til at både ledere og medarbeidere har klart å henge med, forstå og akseptere det som er besluttet. Arbeidsmengden har stått til hinder for samarbeidet mellom nivåer i Statped.

3.2.7 Hovedkontoret finner sin plass

Organisasjonsplan for Statped¹⁹ beskrev fire hovedfunksjoner for hovedkontoret:

- 1) Hovedkontoret har et overordnet ansvar for å tilpasse tjenestene etter samfunnets behov.
- 2) Etablere felles rammebetingelser for hele Statped, sette felles standarder og utforme etatens policy innen rammen fra overordnet myndighet.
- 3) Operativ virksomhet gjennom produksjon av læringsressurser og å gi skoletilbud.
- 4) Utføre administrative funksjoner for egen drift og virksomhet.

Hovedkontoret ble foreslått inndelt i to hovedfunksjoner, administrative og faglige.



Sentrale oppgaver hovedkontoret må ivareta:

- Strategisk og overordnet planlegging
- Forberede saker som skal behandles i Udir
- Betjene Udir etter departementets behov
- Kontakt og samarbeid med andre etater og sentrale organisasjoner
- Være rådgiver i faglige spørsmål der det operative ansvaret ligger i regionen
- Forberede klagesaker etter forvaltningsloven, Udir er klageinstans
- Styre og koordinere FoU-virksomheten
- Utvikle standarder og retningslinjer og prosessdokumentasjon
- Ivareta brukerkontakt og samfunnsdialog
- Påse at Statped har tilstrekkelig kompetanse og fungerer i samsvar med prinsippet om god forvaltningsskikk
- Ivareta samarbeidet med tjenestemannsorganisasjonene etter Hovedavtalen og arbeidsmiljøloven og etter Hovedtariffavtalen

Figur 5: Organisering av hovedkontoret og sentrale oppgaver.
Kilde: Organisasjonsplan for Statped.

¹⁹ Organisasjonsplan for Statped – Til bruk ved overføring til organisasjon 01.01.13. (Juni 2012)

Hovedkontoret tar seg av mange av de landsdekkende administrative funksjoner som arkiv, IKT, personal, informasjon, økonomi med mer, er noen av medarbeiderne er plassert i regionene men har leder ved hovedkontoret. Det har vært en god del diskusjon om det skulle opprettes fagavdelinger med fagansvarlige ved hovedkontoret, men det ble besluttet allerede før oppstart at det skulle være en fagansvarlig for hvert av de seks fagområdene med en avdelingsdirektør som ledet de seks. I Statped's rolledokument står det om organisasjonsstrukturen at ledelsen er organisert i linje og stab, og at «Stabsfunksjonene er støttefunksjoner til linjen og ledelsen».

Det er mange som uttrykker at de er fornøyd med å ha en sentral ledelse for de administrative funksjonene. Det er også stor forståelse for at man trenger en profesjonell administrativ enhet som tar seg av personal, økonomi, kommunikasjon, stab og støtte og internkontroll.

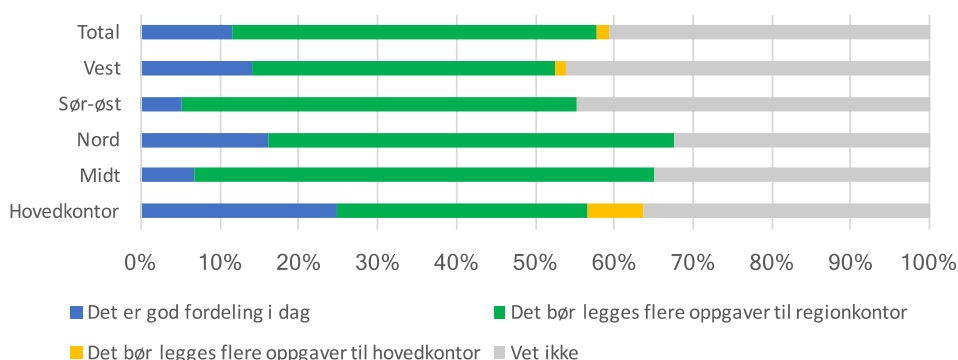
«Det er en fordel å ha en stabsfunksjon som fungerer godt, for eksempel på behandling av permisjonssøknader, utlysninger av stillinger, samle søkere osv. De er raske og effektive og en stor lettelse for lederne i regionene.»

«Veldig positivt å få sentralisert lønn og personal. Fungerer veldig godt, gjør en kjempejobb, veldig serviceminded. Fungerer godt med en samlet arkivfunksjon etter hvert.»

Ansatte beskriver gjennom intervju og spørreundersøkelse et hovedkontor som har vokst med mange stillinger og blitt i største laget, og at dette sender ut et negativt signal til organisasjonen. Enkelte ansatte opplever også at hovedkontorets funksjon kan vitne om lav tillit til regionene og at det er mye som ikke blir bra nok før det er behandlet og bestemt fra hovedkontoret, som for eksempel FOU-strategien, som har blitt laget i samarbeid med regionene i to ganger, mens den tredje som skal være den endelige kommer fra hovedkontoret. De hevder at det legges stadig flere oppgaver dit som de ansatte og mellomledelsen mener burde ha vært organisert i regionene. Basert på tall fra årsrapporten i 2016 ser vi at andelen fagårsverk i Statped er på 81 prosent og at dette holder seg ganske stabilt i omstillingsperioden.

«Hovedkontoret på Solli plass fremstår som en egen satellitt, med en annen virkelighetsoppfatning enn resten av organisasjonen.»

Figur 6: Hva synes du om arbeidsfordelingen mellom hovedkontor og regionkontor?



Det er i alt kun 2 prosent som mener at det bør legges flere oppgaver til Hovedkontoret, mens 25 prosent mener det bør legges flere oppgaver til regionkontorene. 12 prosent opplever at det er en god fordeling. Den aller største andelen på 41 prosent vet ikke. Det er interessant å se at alle, men også mange ved hovedkontoret, mener det bør legges flere oppgaver til regionkontorene. Til tross for dette er det planer om å legge flere ledende funksjoner til hovedkontoret.

Noen mener at regiondirektørene blir marginalisert og ikke er tilstrekkelig trukket inn i viktige beslutninger. Det er noen som stiller spørsmål ved om hovedkontoret faktisk er en støtte for regionene og for de som utøver tjenesten, eller om de er blitt et styringssystem som legger premissene for tjenestene. Det uttrykkes en mistanke om at man trekker flere funksjoner inn til hovedkontoret for å få kontroll. De ansatte beskriver en minkende tillit til et hovedkontor som virker frakoblet resten av organisasjonen. I tillegg har regionene en opplevelse av at direktøren også mister en viktig kanal ut i fagmiljøene når hovedkontoret blir for stort og regionene for lite koblet på.

«Vi føler at det er stor avstand til hovedkontoret, og at de ikke lytter til våre behov.»

«Til å være spesialpedagogisk støttesystem er det veldig mange som ikke jobber med spesialpedagogikk. Popper opp stillinger som ikke har noe spesialpedagogisk forståelse.»

Mellom de tidligere kompetansesentrene kunne det i noen sammenhenger oppstå en viss konkurranse innen et fagområde, mens nå ser mange fordelen med en felles og helhetlig strategi og samordning. Da er en sentralisert koordinerende funksjon en fordel. Et eksempel på dette er Kommunikasjonsavdelingens arbeid med oppdatert profil på Statped.no og med Statped Magasinet. Imidlertid er det også her nyanserte syn og opplevelser av sentralstyringen. Fagrådgivere som tidligere var vant med å uttale seg i media må nå få godkjenning fra hovedkontoret for å svare på henvendelser fra journalister og det hender at prosessen via Kommunikasjonsavdelingen tar så lang tid at frister er passert for å uttale seg. Planer om å organisere de lokale kommunikasjonsressursene i en sentralstyrt avdeling ved hovedkontoret blir sett på som nok et skritt videre i sentraliseringen av makt.

Hovedinntrykket er at den matriselignende organiseringen av ansvar ved hovedkontoret fører til en uoversiktlig og uforutsigbar organisasjon, med mange ulike roller som for eksempel fagansvarlig, prosjektleder osv. Hovedkontoret kommer med oppgaver ut i linjen og bruker ressurser fra linjen til å gjennomføre nasjonale oppgaver. Linjestrukturen oppleves som «hullete» i den forstand at det er usikkerhet om hvor initiativene kommer fra. Opplevelsen av de fagansvarliges rolle har skapt mest debatt. Dette vil bli belyst senere i neste avsnitt og i kapittelet 7 om fag.

3.2.8 De fagansvarliges rolle

I regionene ble de seks fagområdene organisert i avdelinger og i tre av regionene, sørøst, vest og midt er avdelingene også inndelt i seksjoner med ansvar for spesifikke fagområder for hvert fag. Ved hovedkontoret er det i avdeling for fag og prosess ansatt en fagansvarlig for hver av de seks fagområdene. Ledelsen ved hovedkontoret mener dette har vært et naturlig valg gitt en organisasjonsmodellen med fagorganisering i hver region. De mener det er nødvendig med kompetanse på alle seks områdene også ved hovedkontoret, og at ansvar for felles og nasjonal fagutvikling bør ligge her. Ansatte i regionene stiller spørsmål ved de fagansvarliges rolle, kompetanse og hva som ligger i begrepet «ansvar» i stillingstittelen. Noen mente det hadde skiftet navn fra koordinator til ansvarlig. Fra hovedkontoret meldes det imidlertid at tittelen fagansvarlig har vært den samme siden starten. Det ble tidlig utarbeidet en rollebeskrivelse for de fagansvarlige. De skal ta ansvar for faglig utvikling på sitt fagområde, holde seg orientert om det som skjer innen faget, nasjonalt og internasjonalt og være i front. De skal ha ansvar for faglige nettverk og delta i ledernettsverk der de møter avdelingsledere. De fagansvarlige brukes som saksforberedere for beslutninger tatt ved hovedkontoret og direktørmøtene.

«Fagansvarlige ved hovedkontoret vil over tid ha en distansert forhold til primærvirksomheten. De brukes som utredere, saksforberedere, men de har ikke linje å spille på.»

Noen ønsker at fagansvarlige skal mene mer om faget og være tydelige og gi råd til fagavdelinger og seksjoner ute i tjenesten, mens andre opplever at de fagansvarlige har fått for mye makt, at det er de som velger hvilke prosjekter som er viktige i stedet for at det gror noe ut av fagmiljøene som er ute blant brukerne. Rådgivere og fagarbeidere opplever å bli forvirret om forholdet mellom avdelingsleder og fagansvarlig. Noen mener også at de fagansvarlige ved hovedkontoret er for langt unna tjenesten til at

de kan være tilstrekkelig relevante i fagutviklingen og at dette burde vært overlatt til de som utøver tjenesten.

Ansatte ved hovedkontoret mener de fagansvarlige har fått urettmessig mye kritikk, og at det beror seg på mange usikre ledere ute i regionen, spesielt seksjonsledere som har følt seg truet av at andre skal mene noe om hva deres medarbeidere skal gjøre faglig. Ledelsen mener de har vært tydelige på at fagansvarlige ikke skal kunne fatte beslutninger men at dette skal gå gjennom linjen. Dette har det blitt tatt tak i, med sterkere koordinering mellom fagansvarlige og ledernetverkene. Det interessante her er ikke tittelen og organiseringen i seg selv, men de historiene som er vokst frem som følge av ulik forståelse.

3.2.9 Samlokalisering som endringsdriver

Da alle ansatte ble innplassert i den nye Statpedorganisasjonen i 1.1.2013 var medarbeidere lokalisert på sine vanlige kontorsteder.

Det ble opprettet et eiendomsprosjekt for å gjennomføre reduksjon av lokasjoner og antall bygninger i tråd med vurderingene i Meld. St. 18. Målet har vært å samlokalisere Statped på 13 lokasjoner for å sikre og styrke både det tverrfaglige og det flerfaglige tjenestetilbudet men også for å frigjøre midler til å styrke kjernevirksomheten, blant annet gjennom lavere husleiekostnader. Eiendomsprosjektet har vært delt i tre faser, der det først ble tatt delbeslutninger om lokalisering av kontorsteder i regionene, deretter utarbeidet forslag til hvordan dette kan gjennomføres og til slutt faktisk gjennomføring.²⁰ I løpet av omstillingsperioden er det lagt ned 16 kontorlokasjoner, men arbeidet er ikke ferdig ved utgangen av omstillingsperioden i 2016. Det var fortsatt 20 lokasjoner ved utgangen av 2016. I årsrapporten²¹ skriver Statped at samlokalisering av virksomheten i sørøst gjenstår og vil foregå frem til sommeren 2017.

«Mange var positive til samlokaliseringen, til tross for at det skulle legges ned kontor. Det skulle jo bli bedre kvalitet og kontroll på leveransene.»

Mange av de vi snakket med hadde stor forståelse for og var positive til å samles i større enheter og at det var en viss aksept for at dette kom til å ha stor innvirkning på noen mer enn andre. Flere har opplevd at de ble håndtert på en god måte personalmessig, med samtaler i forkant og fleksible ordninger i overgangsfasen. En motivasjonsfaktor som ble nevnt for samlokalisering var at ifølge Meld. St. 18 skulle besparelser fra reduserte lokasjoner og husleieutgifter komme fagene til gode.

Andre har opplevd frustrasjon og usikkerhet knyttet til flyttingen. Usikkerheten har for noen handlet om å jobbe i åpent landskap, ha lengre reisevei til jobb og sorg knyttet til å forlate de tidligere kontorstedene og kompetansesentrene. For andre har det vært mer eksistensielle problemstillinger, som å måtte velge mellom å flytte til en by med flere timers reisevei fra hjemmet. Noen av disse har funnet andre løsninger, som å ta seg arbeid i en nærliggende PP-tjeneste. For andre var det å vente på å gå av med pensjon eller pensjonere seg tidligere enn planlagt. Flere ledere hevder å ha mistet fagfolk på grunn av flytting. Til tross for at omstillingen skulle gjennomføres uten oppsigelser var det likevel enkelte som opplevde flytteprosessen som noe tilsvarende en oppsigelse. De hadde opplevd det som å måtte velge mellom to kontorsteder eller slutte.

«Ingen ble oppsagt, men en stor del valgte å gå av med pensjon for tidlig for å slippe å flytte.»

Fra hovedkontoret får vi høre om at det i flytteprosjektet har det vært lagt opp til en god del samlinger med ledere og medarbeider for å informere om flytteprosessene, der de ansatte kunne stille spørsmål og få anledning til å spille inn behov. Spesielt i Statped midt får vi høre om at dette har fungert relativt bra. Deler av midt var allerede samlokalisert før omstillingsprosessen startet i 2013 og flytting fra Tambartun ble avsluttet i begynnelsen av 2017.

²⁰ Statpeds årsrapport til Utdanningsdirektoratet 2014

²¹ Statpeds årsrapport til Utdanningsdirektoratet 2016

I sørøst gis det uttrykk for noe mer frustrasjon å fordi flytteprosessen har blitt utsatt flere ganger. Imidlertid er det et klart inntrykk at de fleste gleder seg til å flytte, og de gleder seg til å samle et større fagmiljø. Noen medarbeidere frykter å jobbe i åpent landskap, men lederne tror de vil finne akseptable løsninger for disse. I nord medførte flytteprosessen store endringer for mange og der har opplevelsen bidratt til at folk har sluttet tidligere enn nødvendig og dermed mistet kompetanse. Vest var allerede regionalisert før omstillingen. Helhetsinntrykket er at Statpeds initiativ har bidratt til å nå noen av målene, men samtidig har man mistet noe kompetanse underveis som følge av endret arbeidssted.

3.2.10 En ressursfordelingsmodell som skal utjevne regionale ulikheter

I interimfasen utformet Udir en ressursfordelingsmodell basert på eksisterende tjenestetilbud og befolkningsstørrelse i de fire regionene. Modellen skulle være et styrende dokument for å jevne ut forskjellene i tilbudet mellom regionene, der noen av fagene måtte bygges opp i en region og ned i en annen for å få likeverdig og rettferdig fordeling av ressursene i hele landet. Modellen ble i utgangspunktet brukt som et styringsverktøy for innplassering ved oppstart 1.1.2013, men Statped har fremdeles ikke klart å komme i havn med fordelingen slik det er satt opp i modellen. Det er mange årsaker til dette. Den viktigste er at det ble vedtatt at omstillingen ikke skulle føre til oppsigelser. I stedet har man sett for seg en langsom dreining av kompetansen, slik at når noen på et «overrepresentert» fagområde slutter i en region, kan det opprettes en ny stilling på samme fagområde i en region der dette er «underrepresentert». På denne måten ville man kunne oppfylle målet om likeverdige tjenester på lang sikt og tenke mer nasjonal optimal fordeling enn regional suboptimal fordeling.

Ressursfordelingen bruker to komponenter, befolkningen i regionen og en fordelingsprosent mellom fagområdene.

Fordelingsprosenten mellom fagområdene er:

Døvblinde området 5 prosent

Ervervet hjerneskade 5 prosent

Hørsel 28 prosent

Sammensatte læreversker 20 prosent

Språk/tale 20 prosent

Syn 22 prosent

Figur 7: Ressursfordelingsmodellen dannet utgangspunkt for likeverdige tjenester

Middelet for å få til ressursfordelingen har vært å etablere rutiner for ansettelser og stillingsstopp for fag som skal bygges ned i en region. Regionene innstiller og gjennomfører prosessene, men siden budsjett ikke fordeles på regionene og stillinger skal flyttes mellom regionene er det nedsatt et stillingsutvalg som ser på vakanser og hvordan ressurser skal fordeles. Når en stilling blir ledig i en region, blir stillingen til disposisjon for nasjonal fordeling. Tilsettingsrådet består av regiondirektørene, arbeidstakerorganisasjonene og direktør. Fordeling av stillinger mellom regionene er fremdeles i prosess fremdeles.

Det gir også noen utfordringer med modellen at enkelte lavfrekvente fagområder sliter med både å få «kritisk masse» for å kunne regnes som robust. En annen utfordring er at i regioner med store avstander bruker rådgiverne mer tid på å reise. Det betyr at en rådgiver ikke rekker å bistå like mange her som i en region med kortere avstander. Dette omtales nærmere i kapittel 6, Måloppnåelse og kapittel 7 Fag og fagutvikling.

Mange ansatte i Statped på alle nivåer har forståelse for at fordeling av ressurser per fagområde er et viktig bidrag til likeverdige tjenester i alle regionene. Men når de ser at deres fagområde bygges ned og stillinger blir stående tomme mens de venter på en avklaring fra stillingsutvalget skaper det utfordringer for dem som blir færre mens forventningene fra brukere, kommuner og fylkeskommuner er at Statped skal levere det samme som før. Det arbeides med å øke bruken av videokonferanser, men de ansatte opplever at det ikke er tilstrekkelig. Noen savner også at hovedkontoret retter et selvkritisk blikk på seg selv, at de bygges opp samtidig med at ressursene til rådgivere med spisskompetanse ikke erstattes. Ressursfordelingsmodellen skal opp til vurdering høsten 2017, der den skal vurderes på nytt blant annet basert på registrert søknadsomfang. Regionale forskjeller skal også diskuteres.

3.2.11 Rekruttering og endring i bemanning skaper utfordringer

Det ble inngått omstillingsavtale med berørte organisasjoner i forbindelse med omorganiseringen av Statped. Udir utgjorde arbeidsgiverparten. Det ble nedsatt partssammensatt gruppe, med fem medlemmer fra organisasjonene og fire medlemmer fra Udir, samt påtroppende direktør i Statped.²² Ansatte har både rett og plikt til å følge sine arbeidsoppgaver, også dersom dette innebærer å skifte tjenestested. For å ha en god prosess skulle det i omstillingen gjennomføres kompetansekartlegging, bemanningsplan, kartleggingssamtaler og karriereplanlegging. Ledelsen i Statped og Udir legger vekt på at denne prosessen fulgte lover og regler knyttet til omstillinger.

I den første fasen ble mye av rekrutteringen gjort internt, blant annet ble lederstillingene fylt av ledere fra de tidligere sentrene og medarbeidere ble innplassert i seksjoner innen deres fag. På grunn av ressursfordelingsmodellen har det vært vakante stillinger på flere av fagområdene etter at medarbeidere har sluttet. Dette har ført til en tilfeldig nedbemanning som mange opplever som frustrerende. Å være en enhet som skal nedbemannes og har en stor prosent ansatte nær pensjonsalder oppleves som ensbetydende med at man ikke får erstattet spisskompetanse. Stillingsutvalget skal sikre at endringen i bemanning følger bemanningsstrategien i ressursfordelingsmodellen, men mange ledere ute i regionene opplever dette byråkratisk og lite effektiv måte å drive rekruttering på. Lederne ute i regionene er lite informert og involvert i beslutningene.

«Det blir tilfeldig avgang, vi har ikke oversikt over hvilken kunnskap vi har og må erstatte. Jeg mistet den beste xx-utrederen min, det blir et hull som ikke kan fylles.»

Konsekvensen av dette blir oppfattet ulikt i organisasjonen. Mindretallet mener at Statped, til tross flytting og nedlegging ikke har hatt noe omdømmetap og at de har fått dette til med lite støy, mens flertallet hevder at Statped har mistet viktig spisskompetanse. Selv om kompetansen fortsatt er god mener de at den er i ferd med å svekkes der stillinger ikke er besatt.

Det er også ulike meninger om hvorvidt lønnspolitikken har betydning for rekruttering. Det er enighet om at PP-tjenesten betaler høyere lønn, men det er uenighet om dette påvirker rekrutteringen. Et annet aspekt som nevnes som årsak til tap av kompetanse er en lønnspolitikk der nyansatte med master får samme lønn som seniorer som har jobbet lenge uten master.

«Lønnspolitikken i staten er ikke den som lokker folk mest. Bra for PPT å få styrket kompetansen, men vi må tenke litt nytt om lønn når man kan gå opp 60-100 000 i PPT.»

Mange ledere er usikre på hvordan de skal klare å ivareta fagområdene sine. Brukerne har fått innvilget tjenester som man ikke har nok folk til å levere kvalitativt godt på med færre spisskompetente ansatte. Noen av fagområdene har med store brukergrupper å gjøre, som trenger spisskompetanse kommunene ikke har. Det viktigste inntrykket handler om ledere som er usikre på om de har den bemanningen de trenger. Statpeds ledelse har ikke lyktes tilstrekkelig med å ta ansvar for å skape forutsigbarhet.

²² Omstillingsavtale for etablering av Statped som én virksomhet fra 1. januar 2013

3.2.12 Risikohåndtering og kvalitetskontroll utvikles

Statped har innført et helhetlig internkontrollsystem i løpet av omstillingsperioden og de har etablert et internkontrollforum. På spørsmål om risikohåndtering og kvalitetskontroll for selve omstillingsprosessen forteller hovedkontoret at de brukte medarbeiderundersøkelser og brukerundersøkelser. I styringsdialogen med Udir og i årsrapporter blir spesifikke målområder og risikofaktorer evaluert. I flere sammenhenger ble det fortalt at de nye rutinene for oppdragshåndtering og rapportering er en del av den faglige kvalitetssikringen og ikke minst læring gjennom å dokumentere hvordan man har jobbet med tjenestene. Systemet for oppdragshåndtering blir også nevnt som en måte å kvalitetssikre målene for flerfaglige tjenester. Flere mener at det nye internkontrollsystemet er byråkratisk, men fra et rettsikkerhetsperspektiv regnes det som positivt med et felles system med like krav til dokumentasjon, der sakene og behandlingen til brukerne blir godt dokumentert og sikret for fremtidige behov.

På spørsmål om hvordan man har jobbet med å kvalitetssikre prosessene i form av at informasjonen blir forstått av ansatte og at endringsprosessene fungerer som de skal, er svarene vagere. De fleste sier at dette burde de ha gjort mer av underveis.

«Risikovurdering før omstillingen hadde hjulpet. Vi må ta hensyn til at vi har ulike utfordringer. Ulike regioner, hvordan sikre likeverdighet og komme til samme utgangspunkt. Risikofaktor å ikke ta hensyn til historikken?»

Mange er enige i at Statped kan vise til gode resultater, men ledelsen har underkommunisert utfordringene som oppleves ute i regionene. Det trekkes frem at det i for liten grad gjøres risikovurderinger for hvordan ulike tiltak og beslutninger vil påvirke regionene forskjellig ut fra regionenes ulikhet som for eksempel størrelse, geografi og kompetanse. Noen nevner også en uro for at brukere skal havne mellom sto stoler i grensesnitt mellom Statped og samarbeidspartnere for eksempel i helsesektoren, eller med kommuner som ikke bruker Statped. Inntrykket vi får gjennom intervjuene med ansatte og ledere i Statped er at det har blitt lagt mest vekt på risikovurdering og kvalitetskontroll av tjenestene til brukerne, og mindre vekt på risiko og kvalitet i omstillingsprosessene i organisasjonen.

3.3 Vurderinger

Både i Udir og Statped blir det ofte referert til «bestillingen» i Meld. St. 18 som de har styrt etter og lagt til grunn for sine beslutninger. Vårt inntrykk er at både ledere og tillitsvalgte i Statped aksepterte budskapet i Stortingsmeldingen og var innstilte på å levere i henhold til dette. Den tydelige vektleggingen av Stortingsmeldingen i styringsdialogen mellom Udir og Statped, og i den interne styringen i Statped synes å ha bidratt til gjennomføringskraft når det gjelder oppnåelsen av meldingens målsetninger. Av det som fremkommer i evalueringen er det mye som er oppnådd på fire år når det gjelder styring og struktur.

Fra andre statlige virksomheter er vi kjent med at det årlige tildelingsbrevet brukes som grunnlag for bredere prosesser, hvor ledelsen utformer innspill til styringsdialogen, åpner for medvirkning i utforming av virksomhetens strategiske planer, og beslutter hvordan måloppnåelsen skal dokumenteres. Tildelingsbrevene er som oftest godt kjent på alle ledernivå. Praksis i Statped synes å være at tildelingsbrevene tillegges mindre vekt, etter hva som er blitt fortalt i intervjuene. I stedet er de på alle nivåer mer opptatt av stortingsmeldingen. Udir på sin side er opptatt av tildelingsbrevet som det styrende dokumentet, med Meld. St. 18 som grunnleggende forutsetning. De ulike oppfatningene om hva som er det viktigste styringsdokumentet for Statpeds virksomhet skaper en viss undring over hvilke konsekvenser det kan ha for styringsdialogen mellom Udir og Statped når de arbeider med felles måloppnåelse.

I Statped har man valgt å gi regionene et mål- og disponeringsskriv som følger av tildelingsbrevet fra Udir. Dette legges til grunn for styringen av regionene. I tillegg har Statped et godt rolledokument for lederstillingene. Der framgår det at regiondirektøren har ansvar for å sikre god økonomistyring men ikke at de har budsjettansvar. Vi får oppgitt at årsaken er at økonomien i Statped må styres sentralt blant annet for å gjennomføre den ønskede ressursfordelingen og sikre helhetsvurderinger. Vi får høre at både direktører, mellomledere og tillitsvalgte synes regiondirektørene har for lite råderett. Vår erfaring er at det er vanlig praksis i staten å delegere både ansvar og myndighet, inkludert budsjettansvar, til ledere på et så høyt nivå som regiondirektørene i Statped er. Det virker inkonsistent å bruke mål- og

disponeringsbrevene som aktivt styringsdokument ut i regionene uten å gi regiondirektørene mer råderett over økonomien i regionen. Den sterke sentralstyringen blir dominerende i en organisasjon med mange ledere og medarbeidere som er vant til større handlingsrom. Opplevelsen av lav tillit til regionene er nærliggende.

I intervjuene problematiseres bruken av begrepet etat om Statpeds virksomhet. Særlig mellomlederne stusser over at man bruker begrep som etat og etatsstyring om en organisasjon som skal tilby spesialiserte tjenester. Etatsbegrepet oppleves som fremmedgjørende og som en lite treffende benevnelse på kjernevirksomheten i Statped.

I norsk offentlig forvaltning benyttes begrepet etat som et fellesbegrep for virksomheter som er underlagt departement eller direktorat. Kjernevirksomheten i etatene favner svært bredt, fra rene tilsynsorgan til etater som driver direkte tjenesteyting overfor enkeltbrukere. Begrepet etat er derfor ikke ensbetydende med forvaltning, regelstyring og byråkrati, men inkluderer også tjenesteproduksjon på andrelinjenivå. Begrepet etatsstyring brukes om aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsingen til en underliggende virksomhet. Hvert departement skal tilpasse sin etatsstyring til de gjeldende forholdene på det aktuelle området.²³ Sett fra et styringsperspektiv, og i lys av gjeldende prinsipper for ansvarsdeling i statlig sektor, er det derfor nokså naturlig at begrepet etat også brukes om Statped. Imidlertid har Udir selv bevisst utelatt begrepet i styringsdialogen, de har ønsket å bruke begrepet «gjennomgående tjenester» om Statpeds rolle. Utfordringen ligger i at deler av Statpeds organisasjon forbinder etatsbegrepet med regelstyring og kontroll. Mange medarbeidere eller ledere mangler tilstrekkelig forståelse og innsikt i at begrepet ikke behøver å gå på bekostning av fagutvikling og utøvelse. Vår vurdering er at dette er en kommunikasjonsutfordring snarere enn en styringsutfordring. Ledelsen har i dette tilfellet ikke forstått at de medarbeiderne de har kommet fra en annen tradisjon, og møtet med etatsbegrepet har ikke vært håndtert på en pedagogisk måte.

Vi har erfart at avdelingsdirektørene fra hovedkontoret er med i styringsmøtene med Udir, men ikke regiondirektørene. Både ledere og tillitsvalgte undrer seg over denne praksisen. Fra hovedkontorets side hører vi at årsaken er at avdelingsdirektørene er stabsfunksjonen til Statpeds direktør og hører naturlig hjemme i etatsstyringsmøtene. I regionene mener mange at det er Udir som har bestemt denne ordningen, mens i Udir mener de at de gjerne skulle sett regiondirektørene med på møtene og at det er direktøren og hovedkontoret som har tatt dette valget. Her har det manglet en forventningsavklaring. Udir har tydeligvis ikke etterspurt mer involvering av regionene i styringsdialogen, og direktøren og hovedkontoret har tydeligvis ikke gjort nødvendige avklaringer. At hovedkontoret har et viktig ansvar er det ingen tvil om, men regionene som yter tjenestene bør ha en plass i de strategiske samtalene med Udir. De høye ambisjonene og statlige føringene for omstillingen medførte at mange prosesser måtte settes i gang samtidig. Dette er ikke uvanlig i omstillinger med høy grad av kompleksitet og mange fasetter. Mange ansatte har hatt stor toleranse for de mange styringsinitiativene ledelsen har iverksatt, blant annet fordi de har vært enig i de overordnede målene. De har imidlertid også opplevd at systemet over dem, dvs. ledelsen i Statped, Udir og KD, ikke helt har forstått rekkevidden av omstillingen, og hvordan den ville fungere i praksis og i det faglige. Vår vurdering er at det ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til den faglige ambisjonen medarbeiderne er opptatte av. Fra ledelsen hører vi at Statped må endre kompetanse i fremtiden. Noen vansker har en nedadgående frekvens som følge av medisinsk-teknisk innovasjon, mens andre vansker er voksende på grunn av utviklingen i elevmassen. Fra flere hold settes det spørsmålsteget ved Statpeds eksistens på lang sikt dersom man ikke lager gode strategiske planer for fagutvikling og forskning. Statped bør finne en måte å ta vare på det gode i spisskompetente miljøer og samtidig utvikle ny for å møte fremtidens behov, og dette må også medarbeidere og deres fagorganisasjoner ta innover seg og være med på å utvikle. Omstillingen og den nye organisasjonsstrukturen har skapt et stort potensiale for faglig utvikling. Da må det investeres i pedagogiske virkemidler også internt i Statped for å ta den i bruk. Statped må kanskje ta sin egen medisin?

Det er sjelden kapasitet i en organisasjon til å endre alle dimensjoner samtidig - man må prioritere. Å gjennomføre endring og samtidig opprettholde drift setter både ledere og medarbeidere i daglige

²³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-i-etatsstyring/id663223/>

dilemma. Hva skal de prioritere? For å kompensere må man enten ha tilgang på ekstra ressurser som kan gi tilstrekkelig arbeidsfred for å sikre daglig drift samtidig som man omstiller, eller man må nedprioritere noen av virksomhetens aktiviteter for å ha kapasitet til å omstille seg. Etter hva vi erfarer har ikke Statped fått tilført ekstra ressurser i omstillingsperioden utover prosjektorganisasjonens oppgaver i fase 1. Det har tydeligvis fått konsekvenser for tid og ressurser til fagutvikling. Vi hørte mange ansatte på alle nivåer snakke om savnet av fagfokus de siste årene.

En av tilbakemeldingene vi har fått høre av flere handler om midlene som skulle komme fra eiendomsprosjektet. Det som ble spart ved å redusere utgifter til leie av lokaler etter samlokaliseringen, skulle «*pløyes inn i tjenesten*». Uten ekstra midler blir for eksempel stillinger stående tomme i en mellomfase mens man venter på signaler om beslutninger fra stillingsutvalget om stilingen vil tilfalle deres region eller en annen. Så lenge arbeidsmåten med videokonferanser og systemarbeid ikke har fått tilstrekkelig fotfeste, står ansatte i en skvis mellom brukernes forventning og de ressursmessige rammene. Når strukturendringen måtte prioriteres, ble fagutvikling og forskning satt lenger ned på prioriteringslisten. Vår oppfatning er at det er forståelig at noe måtte settes på vent, og at det må vises forståelse for det fra overordnede myndigheter, samtidig som vi ser at dette kunne vært håndtert bedre også underveis med en mer involverende gjennomføring. «*Statped forsvant litt en stund*» var en opplevelse fra en samarbeidspartner, og det av forståelige grunner. Perioden var preget av internt fokus, men nå kommer en tid for å lære seg å anvende det som er utviklet til beste for brukerne.

Ansatte synes hovedkontorets største verdibidrag i Statped har vært profesjonalisering av administrative rutiner. Samtidig er tilbakemeldingen at hovedkontoret har blitt stort og at deres arbeidsprosesser framstår som byråkratiske og sentralstyrt. De opplever at beslutninger tas ved hovedkontoret ikke blir helt forståelige i regionen og i tjenesten. I matrisen oppstår det målkonflikter i disponering av ressurser når eksempelvis en avdelingsleder får instruksjoner fra hovedkontoret om at en medarbeider skal disponere tiden sin til hovedkontorets oppgaver. Igjen er det en kommunikasjonsutfordring. Mellomlederne og hovedkontor har hatt alt for få muligheter for å avklare grensesnittene mellom seg, bygge respekt for hverandres verdibidrag og løse opp i krysspresset for den enkelte fagrådgiver.

Ressursfordelingsmodellen har vært brukt som Statpeds utgangspunkt for bemanning på både kort og lengre sikt. Tanken er god og fornuftig. Statpeds hovedkontor skulle nok gjerne sett at dette gikk litt raskere, men har mange personalpolitiske hensyn å ta. I organisasjonen hersker det såpass stor usikkerhet når det gjelder stillinger og rekruttering at det må tas noen grep som skaper klarhet og trygghet.

Statpeds organisasjonsform er ikke uvanlig til å være en statlig underliggende virksomhet, tvert imot, den er svært tradisjonell, men det finnes andre varianter i 2017. Statped var opprinnelig et konglomerat av fagspesifikke kompetansesentre med svært selvstendige medarbeidere og lange tradisjoner. Vi vet at både departementer (inkludert KD selv), direktorater og andre underliggende virksomheter har gått mye lenger i å modernisere organisasjonsmodellen. Vi har sett lave lederspenn og teamorganisering etter Thorsrudmodellen, og rene matriseorganisasjoner basert på fag og region. Vi spør: Måtte man velge den hierarkiske strukturen for nettopp Statped? Utgangspunktet man hadde var en mulighet for å skape noe nytt og mer moderne, kanskje et eksempel på fremtidens etat. I stedet falt valget på en tradisjonell hierarkisk toppstyrt linjeorganisasjon. I en tidsalder der digitalisering og omstillingskraft er avgjørende for å møte fremtidens brukere, stiller vi oss undrende til at valget falt på en tradisjonell, hierarkisk toppstyrt linjeorganisasjon.

4. Ledelse i omstillingsprosessen

4.1 Innledning

Ifølge Omstilling (2016) er det lettere sagt enn gjort å skape engasjement hos medarbeidere for noe som en ledelse, som ofte kan virke langt unna, har vedtatt. Grunnen til at strategiimplementering kalles «hviskeleken» er at budskapet fra styrende instanser eller toppledelsen ofte ser helt annerledes ut og oppfattes ulikt lenger ut i organisasjonen. Jo lenger fra toppledelsen en medarbeider arbeider, desto mer kommunikativt «støy» oppstår som tilslører eller justerer budskapet. Denne støyen handler ofte om at den store dialogen i organisasjonen ikke fungerer optimalt. De ulike delene av organisasjonen må kjenne hverandres perspektiver og roller og skape en felles forståelse av endringens innhold. I alle organisasjoner vil opplevelsen av nok informasjon variere like mye som det finnes medarbeidere, og i en omstillingsprosess vil det være viktig men også krevende å informere godt nok. Opplevelsen av å få like mye informasjon som andre trigger også medarbeideres rettferdighetssans.

Det som kjennetegner kunnskapsmedarbeidere som de ansatte i Statped, er at de ofte er mer lojale mot sin faglige identitet enn til organisasjonen. Disse medarbeiderne ønsker og trenger i tillegg til nok informasjon, å oppleve å bli involvert, forstå hva som skjer og hvorfor det skjer, bli spurt og invitert med på å utvikle sitt fag og sin arbeidshverdag. Kunnskapsmedarbeidere med spisskompetanse har ofte en sterk trang til å være selvstendige og kan reagere mer dysfunksjonelt ved å bli utsatt for sterk styring dersom det strider mot deres verdier og de ikke får være med på utforme faget og arbeidet. Da risikerer organisasjonen å miste den mest attraktive spisskompetansen. Dette er noen av mange grunner til at omstillingsprosesser i en kunnskapsorganisasjon bør gjennomføres både med top-down og bottom-up prosesser. Fremtidens ledelse, som vi ser i store selskaper og statlige organisasjoner, heller i økende grad til dialogbasert og involverende ledelse av stadig mer kompetente ansatte.

4.2 Funn

I det følgende vil vi beskrive våre funn om hvordan ledelsesprosessene i omstillingen i Statped er gjennomført og hvordan det har fungert. Vi vil beskrive våre funn hovedsakelig gjennom informasjon vi har fått fra intervju og spørreundersøkelse, og det i sammenheng med forskning på god ledelsespraksis.

4.2.1 Statped er en spisskompetent organisasjon

Statpeds ansatte opplever at de arbeider i en kompetansebedrift med sterke fagpersoner som både bruker, utvikler og formidler sitt fag og sin kompetanse gjennom arbeidet. Ansatte vi intervjuet viste til at det er mange medarbeidere med høy grad av lojalitet til sine brukere. Mange er dedikerte fagpersoner som lever og ånder for faget, føler høy grad av forpliktelse til de faglige tradisjoner og verdier og er villig til å utøve ekstrarolleatferd i arbeidet på sitt spisskompetente område.

«Det er en organisasjon full av fagkompetanse, indre motiverte medarbeidere oppriktig interesserte i at barn og unge skal få det bedre.»

Statped har ansatte med doktorgrader og høye faglige ambisjoner. Statped samarbeider med universitets- og høyskolesektorene der de underviser på masternivå på fagområder der de har spisskompetanse. Statped får gode brukerundersøkelser og mange i Statped hevder at dette kommer av de dyktige rådgiverne som arbeider innenfor spissede områder og tjenester på det spesialpedagogiske feltet. Det vises til historien med sterke fagmiljøer i de tidligere kompetansesentrene der faget ble rendyrket og utviklet over lang tid. Mange av de ansatte med spisskompetanse har høy gjennomsnittsalder. De har lang og verdifull erfaring som Statped både ønsker og må bygge videre på for opprettholde sin profil som en spisskompetent aktør i det spesialpedagogiske landskapet. I tilbakemeldingene fra kommuner, fylkeskommuner og PP-tjenester landet over ble det ofte uttalt en forventning om at Statped skal levere spisskompetanse på områder de ikke selv har mulighet for å bygge opp kompetanse. Statpeds verdibidrag til samfunnet ligger sånn sett i spisskompetansefeltet ifølge ansatte og samarbeidspartnere, noe vi vil se nærmere på i kapittel 6 Måloppnåelse. Kompetanse er

dermed Statpeds viktigste ressurs og er avgjørende for kjernevirksomheten. Dette er viktig å verne om og utvikle for å være en relevant tjenesteyter også i fremtiden.

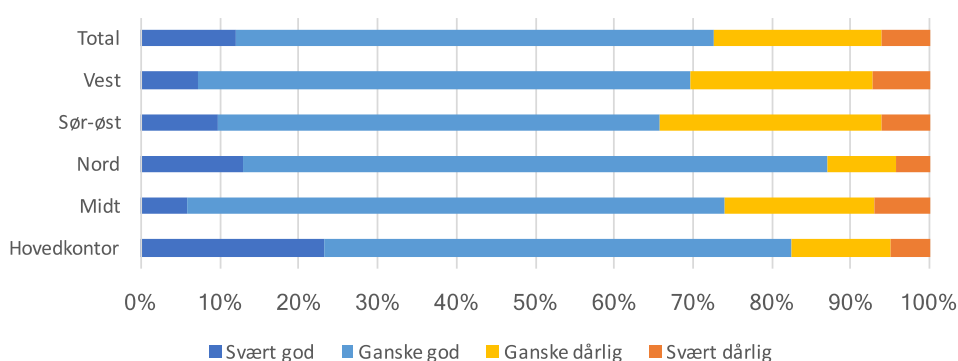
4.2.2 Informasjon til ansatte om omstillingen

De politiske målene med omstillingen har vært lite omdiskutert blant de ansatte. Meld. St.18, oppdragsbrev og Statpeds målbilde 2013-2016 har bidratt til dette. God informasjon har stor betydning for å lykkes med endring.

4.2.2.1 Mange har fått god informasjon om endringen

Statpeds ansatte hadde ved oppstart i 2013 et klart bilde av det skulle bli en omstilling. De fleste vi intervjuet har også uttrykt forståelse for dette målet. Utgangspunktet for en omstilling var i lys av informasjonsbehovet bra ved oppstart.

Figur 8: Hvor god informasjon fikk du om bakgrunnen for omorganiseringen?



På spørsmålet om hvor god informasjon de fikk om bakgrunnen for omorganiseringen svarer 73 prosent ganske god eller svært god informasjon mens 27 prosent mener den var ganske dårlig eller svært dårlig. Medarbeidere i region nord og på hovedkontoret har i større grad opplevd god informasjon med hhv 87 prosent og 82 prosent ganske og svært god informasjon. I sørøst noe høyere andel på 34 prosent svarer svært eller ganske dårlig, men også her er det 66 prosent som mener de har fått ganske god eller svært god informasjon om dette. I nord fortelles det om nære relasjoner som gjør at man kjenner hverandre godt, har god kontakt og derfor får god informasjon.

Mange roser både direktøren, regiondirektørene og andre ledere, kommunikasjonsavdelingen og de tillitsvalgte for å bidra til dette. Mange av de tillitsvalgte både regionalt og nasjonalt peker særlig på IDF-møter der de tillitsvalgte har fått informasjon i forkant av endringer. Lederne i Statped oppfatter også selv at de har vært opptatt av informasjonsarbeid. Direktør og hovedkontoret var opptatt av at det i hovedsak skulle gå gjennom linjen via lederne, gjennom informasjonsmøter både på nasjonale og regionale fellessamlinger og på de ulike nivåene i organisasjonen. I tillegg gjennom informasjonsskriv, intranett og etter hvert også gjennom Workplace, det nye verktøyet for intern kommunikasjon.

«Direktøren har også vært god på å informere på store samlinger. Kobler kontorene opp på VK. Det gir en god ramme rundt og alle får samme informasjon.»

«Tillitsvalgte har vært opptatte av informasjon. God informasjon med bakgrunnen for hvorfor man gjør omstillingen. Det er alfa omega i hele prosessen.»

Til tross for at mange har opplevd god informasjon om bakgrunnen for omstillingen har det likevel vært savnet en tydeligere beskrivelse av samfunnseffekter omstillingen skulle ha og hvordan Statped bidrar til sektormålene.

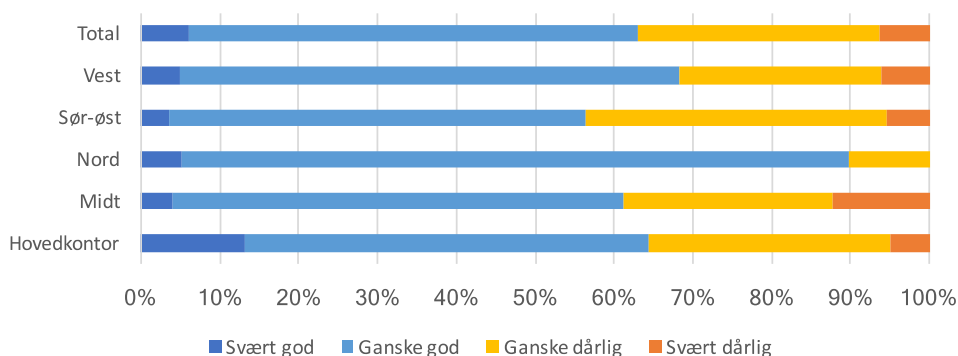
Opplevelsen av mengden av informasjon i og om omstillingen er ulik. Flere av de intervjuede mener det har vært for mye informasjon og at prosessene har gått for fort slik at de ikke har rukket å få med seg bakgrunnen for beslutninger. Andre mener de har fått for lite informasjon og at de har dermed vært

usikre på hva som skulle skje. Noen nevner at informasjonen var dårlig i starten og blitt bedre, mens andre sier det motsatte, at den var bra i begynnelsen men er blitt dårligere etter hvert angivelig fordi man har fått hastverk med noe av gjennomføringen.

4.2.2.2 Mange har forstått behovet for de organisatoriske endringene

Det er flere som er fornøyde med informasjon om bakgrunnen for omstillingen enn om de organisatoriske endringene som skulle gjøres underveis.

Figur 9: Hvor god informasjon har du fått om organisatoriske endringer i løpet av omstillingsperioden (2013-2016)?

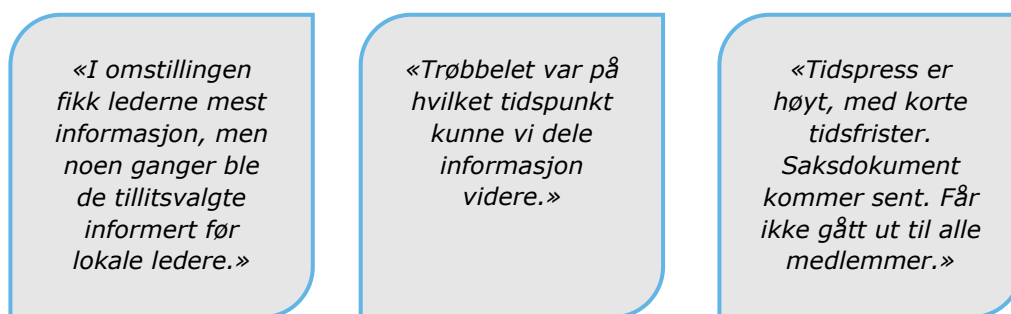


63 prosent svarer at informasjonen om organisatoriske endringer har vært svært eller nokså god mens 37 prosent mener den var nokså eller svært dårlig. Her er det også regionale forskjeller hvor nord også her skårer bedre på god informasjon (90 prosent) enn sørøst som ligger lavest på god informasjon (57 prosent). Sørøst er den største regionen og har hatt mange prosesser i omstillingsarbeidet, noe som kan ha gjort at informasjonen har virket dårligere.

Når det gjelder informasjon om organisatoriske endringer har ett tema vært tydelig for alle ansatte vi har intervjuet: Ingen skulle bli sagt opp. Utover det har enkelte ledere opplevd at relativt store forandringer har blitt kommunisert i seneste laget. Noen ledere har opplevd å få nokså krevende informasjon uten forvarsel, som for eksempel en nedbemanning av et fagområde i en region. Noen mener at et fåtall av de ansatte leser dokumentene som kommer, blant annet fordi det har vært mye av det, og at noen av begrepene oppleves som diffuse og blir oppfattet forskjellig, for eksempel begrepet fagansvarlig

4.2.2.3 Noe informasjon ble kommunisert ulikt

De regionale forskjellene på opplevelsen av god informasjon som kommer frem av spørreundersøkelsen kom ikke like tydelig frem i intervjuene. Der kom det tydeligere frem at man opplevde forskjeller på informasjon etter hvilken rolle man har, uavhengig av region. Også her er det ulike synspunkter, men likevel et visst mønster. I følge både tillitsvalgte og ledere i regionen opplevde medarbeiderne at lederne fikk mer informasjonen enn de fikk selv, mellomlederne mente at toppledelsen fikk mest informasjon, mens både ledere og tillitsvalgte mente det ofte kunne være de tillitsvalgte som ble først informert. Noen av ledere stilte seg undrende til at tillitsvalgte i flere tilfeller fikk informasjonen før dem selv, og at tillitsvalgte i noen sammenhenger hadde opplevd det som krevende å få informasjon gjennom IDF-møtene som deres medlemmer ikke kunne få. Det er mye som kan tyde på at avdelings- og seksjonsledere sammen med medarbeiderne fikk informasjonen sist, mens toppledelsen og tillitsvalgte var bedre informert.



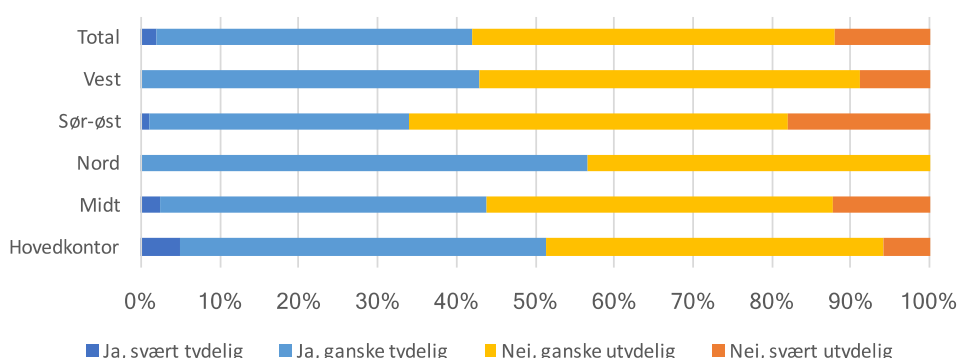
I intervjuene kom det frem at i den nye digitale plattformen Workplace ble det laget en videoblogg der Direktøren kommuniserte et viktig budskap, uten at disse lederne var informert. Det var frivillig for ansatte å opprette en bruker på Workplace så mange fikk ikke se filmen og lederne måtte lage en mail med avskrift av innholdet for sine medarbeidere.

Tillitsvalgte har hele tiden vært opptatt av at informasjon om prosesser og endringstiltak skulle være begrunnet, og har tatt dette opp flere ganger. Det har vært arrangert tre store samlinger der direktøren har informert alle ansatte. Samlingene får mye skryt ute i regionene og det har vært gode opplevelser for mange. Regiondirektørene har hatt sine informasjonsmøter med sine mellomledere.

En av lederne forteller at de innså underveis at det hadde vært for lite fokus på begrunnelse for hvorfor man skulle endre noe og at det hadde blitt lagt for mye vekt på stortingsmelding og målbildet som kanal for informasjon. De oppdaget at enkelte medarbeidere ikke hadde hørt om eller kjente til begrunnelsen for ulike valg, for eksempel beslutningen om antall dager behandlingstid for søknader skulle være 70 og ikke 90. Ett tiltak for å prøve å løse dette bedre var at direktøren gjennomførte en turne til alle regionene og snakket med de ansatte om hvorfor. Det ble også mer fokus på lederutvikling og rådgiverprogram med mer informasjon som vi omtaler i kapittel 5 om Kulturutvikling.

Det som også har vært savnet er et tydeligere bilde av hvordan arbeidssituasjonen ville bli for ansatte. Flere fagmedarbeidere har opplevd å ikke bli tilstrekkelig involvert i løsninger og beslutninger som berører eget fagområde, og mange har vært usikre på sin egen arbeidssituasjon og hvordan den nye organisasjonen skulle fungere.

Figur 10: Var det tydelig for deg hvordan den nye organisasjonen skulle fungere?



58 prosent svarer nei på om det var tydelig hvordan den nye organisasjonen skulle fungere, ganske eller svært utydelig og 42 prosent svarer ja, svært eller ganske tydelig.

Kommunikasjonsavdelingen ved hovedkontoret har støttet regiondirektørene med å lage informasjonsmaterieil som eksempelvis presentasjoner med felles budskap og felles profil. De har også gitt regiondirektørene noen personlige råd på hvordan de skal formidle budskapet, at de skal sørge for at ansatte forstår hvorfor. På spørsmål om lederne hadde fått trening i å formidle et felles budskap var svaret nei. Kommunikasjonsavdelingen har jobbet med intranettet som kanal for informasjon. Blant annet blir beslutninger kommunisert her. Intranettet har vært nødvendig, mener flere, i en organisasjon som er spredt i hele landet og er på flere kontorsteder, også i hver region. Flere hevder imidlertid at

intranettet ikke kan erstatte, men kun supplere informasjon gjennom linjen og at denne har vært til en viss grad for svak når det gjelder det organisatoriske og det som berører den enkeltes jobb. Flere nevner også at det er vanskelig å finne frem på intranettet og det viser seg at denne ikke har vært modernisert gjennom fireårsperioden og den representerer ingen kvalitetssikring i form av en teknisk løsning for innspill og dialog, og heller ikke mulighet for å måle hvor mange som bruker sidene eller har åpnet eller lest dokumentene.

Samlet sett finner vi gjennom spørreundersøkelser og intervjuer at ansatte i Statped har fått mye informasjon om hvorfor endring var nødvendig, men kunne ha kommunisert tydeligere hvordan endringene skulle fungere i praksis. Ledelsen burde vært mer konkret, og lederne kunne fått mer personlig bistand til å kommunisere konsekvenser for den enkelte avdeling og medarbeider. Dette kunne skapt mer forutsigbarhet og forståelse for både hvorfor og hvordan man tar valg og hvordan det er mulig å medvirke.

4.2.3 Medbestemmelse og medvirkning er forskjellig

Statpeds ledelse forteller at de har valgt å bruke linjen og medbestemmelsesapparatet IDF og AMU som kanaler for informasjon og medbestemmelse. IDF står for informasjon, drøfting og forhandling, og er et partssammensatt forum for medbestemmelse som finnes både sentralt og regionalt i Statped. De tillingsvalgte har vært involvert gjennom hele prosessen og de har fått anledning til å spille inn synspunkter på vegne av medarbeiderne og de har fått mye informasjon. Også et tidligere verneombud påpeker på Statped.no at det har nyttet å komme med innspill til ledelsen.

I starten av omstillingsprosessen var det lagt opp til involvering, og samlinger der medarbeidere jobbet med innspill til omstillingen. Et eksempel var Statped midt som hadde hatt en slik samling der de hadde diskutert hvordan de skulle samarbeide tverrfaglig. Andre samlinger har handlet om byggeprosessen, der man fikk informasjon og det var lagt opp til innspill til utforming av nye lokaler, hva slags arbeidsrom og møterom man hadde behov for i de ulike fagene og hva de hadde behov for av VK-utstyr. I våre intervjuer var det noen av regionene som gjennomførte denne typen involvering i den fasen.

«Arbeidstilsynet, de sier om sunne omstillingsprosesser at tillitsvalgte og hovedverneombudet skal ha en sentral rolle og tas med på råd i forbindelse med planlegging og gjennomføring av tiltak. Har det vært grunn til å stanse noe arbeid? Vi får ikke tid til å vurdere det. Vi blir kanskje tatt med, men når prosessene går så fort så rekker du ikke å tenke deg om.»

På spørsmål til lederne ved hovedkontoret om hvordan involveringen av ansatte var lagt opp, ble det også svart at dette gikk gjennom representasjonsprinsippet. Det var et bevisst valg å ha dialogen gjennom lederne og at det var de som tok det videre ut i organisasjonen. De måtte gjøre noen valg da de skulle opprette en etat. For å etablere en sentralstyrt etat hadde ledelsen et behov for utforme et styringssystem, klare organisasjonslinjer og bygge opp medbestemmelsesapparatet og AMU der verneombud hadde ansvar.

«Direktøren forholder seg til de overordnede i møtene og jobber på ledernivå.»

«Regiøndirektørene har tatt involveringsprosessen i sin region.»

I tillegg til samlinger har det under omstillingsprosessen vært etablert arbeids- og prosjektgrupper som arbeidet for å utvikle ulike retningslinjer. Ifølge ledelsen var det i begynnelsen en god del medarbeidere som i utgangspunktet ikke syntes omstillingen var noen god ide som involverte seg i dette og at dette preget første fase. Dermed ble det opplevd som vanskelig å komme frem til løsninger og de begynte å finne deltakere som ønsket å bidra til å finne løsninger. Det har også vært prosjekter med utvikling av retningslinjer med bruk av hovedkontorets ansatte, men disse skal ha vært behandlet og godkjent i regionene. I forbindelse med utvikling av de faglige nettverkene har det også vært involvering gjennom arbeidsgrupper der man jobbet med hvordan disse skulle være delt inn og hvordan de skulle fungere.

Opplevelsen hos de aller fleste av lederne og tillitsvalgte er at det ble etablert kanaler og anledninger til å gi innspill, men de opplever at det ikke er tilstrekkelig, og de har savnet tilbakemelding på hva som ble tatt til etterretning og brukt i beslutningene. De har ikke kjent igjen sine egne innspill i løsningene som ble vedtatt. Både tillitsvalgte og ledere påpeker imidlertid at medvirkning er noe annet enn lovpålagt medbestemmelse. Noen har opplevd bruken av medbestemmelse mer som en strategi for å tikke av i boksen «involvering» og at det i noen ganger har virket som skinnprosesser.

«For meg er det forskjell på medvirkning og medbestemmelse. Håper at vi kan få mer reell medvirkning på medarbeidernivå. Det er noe med å få eierskap til noe. Særlig i kunnskapsorganisasjoner, det er en fin måte å anerkjenne kompetanse på. Erkjenne at jeg dermed må svelge noen kameler. Kanskje vil det fortsatt være noen prosesser som går for fort til at det er mulig å få til medvirkning.»

Flere mener at det faglige ofte er utelatt i beslutningssaker. Et eksempel er deltidsopplæring for tegnspråklige elever som var sentralt organisert uten involvering av regionens medarbeidere og nå er blitt en varig ordning uten at det foreligge en evaluering. Mange opplever at beslutninger tas i lukkede rom, der noen peker på strategisamlinger der direktørene og hovedkontoret møtes. De tillitsvalgte er enige i dette, men tar også til orde for at ansvaret ligger på den enkelte medarbeider å komme med konkrete innspill til ledelsen og hovedkontoret, og la sin stemme bli hørt på en konstruktiv måte.

«Fagpersoner som jobber med spesielle ting må få en stemme inn igjen i det fagpolitiske. Må ikke bare være politiske beslutninger som tres nedover hodet vårt. Vi må også forsyne dem med noen tanker. Vi må i noen grad innrette oss, men kan ikke bare være funksjonærer.»

Det handler ikke nødvendigvis bare om at man ikke får det som man ønsker, men at opplevelsen av at det blir åpnet for innspill som i noen tilfeller blir hørt er viktig for medarbeiderne. Det er en forståelse for at alle ikke kan være med på alt, men det har i noen tilfeller vært opplevd som at de som arbeider med fag selv ikke får være med å påvirke fagutviklingen eller beslutninger som vil påvirke den faglige arbeidsdagen. Flere tar til orde for at ansvar for fag og faglig utvikling burde ligge under regiondirektørene.

«Dedikerte, motiverte og engasjerte medarbeidere må oppleve at de blir hørt.»

Refleksjonen fra en av de tillitsvalgte om forskjell på medbestemmelse og medvirkning vist til over representerer de ansatte vi har intervjuet. Medbestemmelsesapparatet skal representere alle ansatte, men i denne prosessen har man kanskje lent seg vel mye på de tillitsvalgte og representasjonsprinsippet.

4.2.4 Top-down-ledelse

Gjennom omstillingsfasen fra 2013-2016 har det vært lagt opp store samlinger, besøk av direktøren og andre direktører fra hovedkontoret for å snakke med medarbeidere. Det har imidlertid vært mest enveis kommunikasjon ifølge de ansatte, og dette har hatt betydning for virkningene av omstillingen.

4.2.4.1 Iverksettingen hadde høy fart

Alle vi har snakket med forteller at de forstår at det ikke er lett å lede en omstilling, og at det krever mye tydelig ledelse for å samle så mange ulike kulturer, fagområder og regioner til ett felles Statped. Direktøren, hovedkontoret og direktørgruppen får mange lovord for å ha god kompetanse i styring og system, og at det har vært helt avgjørende for å skape de organisatoriske rammene de har i dag. Fra tillitsvalgte hørte vi også at de trodde det ikke hadde vært mulig for noen andre enn dagens direktør å håndtere en så krevende oppgave. Det har vært nødvendig å ta mange beslutninger i høy fart for å nå de viktigste målene i omstillingen i løpet av fire år.

Det hersker en ulik oppfattelse og forventning av hva man skulle kunne få til i løpet av de fire årene. Noen påpeker at endringstakten har vært alt for høy og at endringen har vært for stor til å kunne rekke

alt innenfor tidsrammen. Både fra KD, Udir og Statpeds ansatte hører vi en forventning om å ha nådd målene med omstillingen, men også forståelse for at ikke alt har kunnet gjennomføres med like høy takt.

Flere av de som har vært tilstrekkelig involvert i styringsprosessene forteller at de har opplevd styringen fra KD og Udir som tydelig. Noen ansatte mener at Udir hadde en bedre måte å styre kompetansesentrene på og at de også hadde en mer involverende fremgangsmåte enn det de har opplevd under nåværende ledelse i Statped. Så er det flere som også mener at direktørene har vært i en skvis mellom sterk styring fra politikere og stat og ikke hatt mye slingringsmonn i gjennomføringen av endringen. Noen ansatte har en oppfatning av at den nye direktøren ble valgt nettopp på grunn av kvalifikasjoner innen styring av endringsprosesser, tydelighet og gjennomføringskraft, og at det var en helt bevisst strategi fra Udirs side for å oppnå resultater. Både ledere og tillitsvalgte mener at de strukturelle endringene har kommet på plass og Statped har levert på bestillingen.

«Det har vært mye som skal omstruktureres på kort tid. Det vil noen ganger gå på bekostning av gode prosesser. Men hvis du skal levere på kravet så må det kanskje være sånn. Jeg er imponert over de strukturelle endringene som er gjort og som er bestilt.»

Det er også en høy grad av selverkjennelse både på alle ledernivåene og blant tillitsvalgte at de har vært med på å sette i gang litt for mye. Noen av dem har følt seg litt «bondefanget» av et høyhastighets beslutningsregime som har virket som en nødvendighet, men som kunne vært håndtert litt mer pedagogisk.

4.2.4.2 Mye «støy» i dialogene

Flere peker på «hviskeleken» både i top-down og i bottom-up-prosessene og at det har hindret en god dialog mellom ledelse og medarbeidere. Mange skylder på en toppstyrt ledelse og en organisasjon som er rigget for topptung og byråkratisk med styring etter retningslinjer og gjennom lederstrukturene ovenfra og ned. Lederne lenger ned i organisasjonen har ikke alltid klart å etterleve alle beslutninger og tiltak, både fordi de ikke har blitt tilstrekkelig involvert selv og som følge av den høye endringstakten. Disse lederne har kanskje ikke hatt tilstrekkelig eierskap og ikke helt har klart å overbevise en fagsterk og selvstendig gruppe medarbeidere til å gjøre endringer når ikke heller de har følt seg involvert.

«På rådgivernivå så er det sikkert mange som er spørrende til hvorfor de ikke har vært involvert godt nok underveis.»

Det er også en høy grad av selverkjennelse både på alle ledernivåene og tillitsvalgte, om at de ser de har vært med på å sette i gang litt for mye som kunne bli krevende å kommunisere og involvere i. Noen av dem har følt seg litt «bondefanget» av høyhastighets beslutningsregime som har virket som en nødvendighet.

Det er mange som opplever at de har kommet med innspill underveis, både gjennom linjen, gjennom nettverk, arbeidsgrupper og samlinger. Det har imidlertid vært en opplevelse av å enten få et svar om at «sånn blir det» eller at dette er en politisk styrt prosess der det ikke er rom for endringer. Ledelsen i Statped har derfor ofte blitt oppfattet som lite åpen og lyttende og ikke har tatt innspill fra de ansatte. Mange har opplevd at deres innspill for eksempel om fagspesifikke eller regionale konsekvenser av en endring blir tolket som manglende endringsvilje og avvist på det grunnlaget, til tider relativt kontant. Dette har gjort at noen ikke har turt å komme med innspill. Dette har vært nevnt som et sår punkt for flere av mellomlederne fordi de opplever seg selv som endringsvillige, men ønsker å få delta i prosessene og bli involvert på områder de har ansvar for selv. Mye tyder imidlertid på at det ikke har vært rettet tilstrekkelig fokus fra direktøren og de andre direktørenes side på å skape tid og rom for dialog og å forstå hverandres perspektiver og behov.

Mellomlederne har hatt en krevende rolle. Det har vært moderat grad av motstand blant medarbeidere, men heller høy grad av lojalitet. I midlertid har den svingt og gått litt i bølger. Flere uttaler at de var positive i starten og forstod hensikten med omstillingen, men mistet motivasjonen på grunn av manglende informasjon og mulighet til å påvirke.

Mange av Statpeds ledere som har vært ansatt siden starten av 2013, og har vært rekruttert fra egen organisasjon, noe som var en nødvendighet i en fase der man skulle lede både fag og organisasjon gjennom en omstilling. Særlig mellomledernes pedagogiske kompetanse og nærhet til fagfeltene, har gjort at de har hatt nær kontakt med medarbeiderne gjennom prosessen. Noen hadde ledererfaring fra tidligere mens andre hadde bakgrunn som dyktige fagfolk med legitimitet i fag og region. Mange av mellomlederne har vært opptatt av å ivareta sine medarbeideres velbefinnende i perioder det har vært krevende. De ser på sin nærhet til rådgiverne som en styrke, at de har vært der tilstede for sine folk, og de har lagt vekt på å formidle informasjon om endringer og nye forventninger. Mellomledere opplever selv at de har måttet ta støyen noen ganger når ting har vært uavklart og uoversiktlig, og særlig når de selv som mellomledere ikke har hatt full oversikt har de vært opptatt av å skape trygghet for sine medarbeidere. De forteller om mye tid som har vært brukt til å verne om arbeidsplassen for dyktige medarbeidere som skal fortsette å levere gode tjenester til brukerne. Med så pass mange støyfaktorer ville det hjulpet å legge opp til at kommunikasjonen var mer toveis.

4.2.4.3 Både ledere og medarbeidere har ønsket å delta mer i prosesser

Det både ledere og tillitsvalgte forteller om er en ulik forståelse av hva som er prosess. Alle er fornøyde med at både IDF og AMU har vært sterkt involvert. Ledersamlingene blir også trukket frem som en av arenaene for informasjon og involvering, men så har de opplevd en forventning om at et par slike samlinger skal strekke til for at man skal oppleve å bli hørt, men det mener de ikke har vært nok involvering til å kunne kalles gode prosesser.

«Kanskje det har vært et kvarters fremlegg på ledersamling, og et kvarter til å stille spørsmål. Men ledersamling er ikke en trygg arena å rekke opp hånda på. Kanskje det er på grunn av måten samlingene er lagt opp på. Det er en dags ledersamling og ledernetverk den andre dagen. Vanskelig å få noen prosesser på så kort tid.»

Både ledere og tillitsvalgte beskriver svak prosessledelse i omstillingen og hevder at lederne ikke har nødvendig endrings- og prosesskompetanse. Mange av mellomlederne er dyktige og dedikerte fagpersoner og har lite lederutdanning og kanskje også erfaring med endringsledelse.

Mange mener hele omstillingsprosessen begynte i feil ende. Det faglige aspektet er kommet i skyggen av de organisatoriske endringene. Struktur og styring har kommet foran engasjement og involvering. Noen trekker fram at etatsbegrepet ikke bare har vært forvirrende, men at det også har virket som et hinder for gode prosesser. Med få unntak har det i intervjuene og spørreundersøkelsen blitt pekt på behov for bedre prosesser. Hvorfor det er blitt slik er det få som har svar på. Noen skylder på KD og Udir, mens andre skylder på direktøren og hovedkontoret.

«Jeg kan ikke endre noen, det skjer i hodet til den enkelte. Men jeg kan påvirke slik at enkelthodene endrer seg. Da må vi investere tid med folkene våre og skape endringsmotivasjon. Hvis involveringsprosessen er for kort – da er det risiko for at man bare gjør som før. Omstilling er noe som hovedkontoret holder på med, vi kan bare fortsette som før.»

Fra alle hold i undersøkelsene våre hører vi at det er blitt en betydelig «strek i laget». Toppledelsen har styrt i stor fart og mange av endringstiltakene har kommet bardust på dem. Flere mener at dette har ført til uro. Ledelsen har hatt for mye fokus på top-down ledelse og har ikke vært gode nok til å snakke med folk for å forstå Statpeds historie og hvordan endringene vil påvirke og endre hverdagen. Det er dette som er konsekvensen av styringsmessig «slagside».

4.2.5 Statpeds toppledelse under press

Da Udir startet interimfasen i 2012 for etablering av nye Statped ble det tidlig ansatt ny direktør. Udir lette etter en leder som kunne løse Statped trygt gjennom en krevende omstilling. Direktøren, som ikke hadde spesialpedagogisk bakgrunn, ble valgt på grunnlag av at hun hadde solid erfaring fra statlig sektor og hadde ledet større endringsprosesser tidligere.

4.2.5.1 To ledergrupper med ulik funksjon

For Statped som skulle bli en samlet og ny landsdekkende organisasjon med fire regioner var det naturlig å samle regiondirektører i direktørens ledergruppe. Direktørgruppen har overordnet strategisk ansvar og beslutningsmyndighet. De møtes jevnlig til direktørmøter der de arbeider med strategi og gjennomgår og beslutter saker som skal operasjonaliseres ute i regionene, enten gjennom linjen, eller gjennom avdelingsdirektører ved hovedkontoret som arbeider i matrise på tvers av regionene.

Avdelingsdirektørene ved hovedkontoret har ansvar for de administrative oppgavene i Statped, samt noen landsdekkende funksjoner som fagansvarlige og prosjekter.

I realiteten har Statpeds direktør en direktørgruppe med regiondirektørene og en direktørgruppe ved hovedkontoret til å støtte seg i etatsledelse. Direktørene ved hovedkontoret forbereder saker til møtet med regiondirektørene. Sakene til direktørmøtene blir sendt ut til regiondirektørene i forkant av møtene og den ansvarlige direktøren ved hovedkontoret inviteres inn på direktørmøtet for å legge frem sin sak. De to ledergruppene har ulik funksjon. I strategiske saker og beslutningstaker forholder direktøren seg til møtene med regiondirektørene, mens i administrative saker og noen sentralstyrte fagsaker forholder direktøren seg til ledergruppen ved hovedkontoret. Direktøren har personalansvar for begge ledergruppene. Mange av oss har snakket med og er fornøyde med at administrasjonen er blitt profesjonalisert, at det avlastar både regionsdirektørene og mellomlederne i regionene for oppgaver som har stor betydning for tjenestene.

4.2.5.2 Regiondirektører i skvis

Direktørgruppen i Statped sitter i hver sin region, noe som er naturlig for en landsdekkende virksomhet. Imidlertid mener mange det betyr at kommunikasjonslinjene ikke alltid er helt velfungerende. For eksempel nevnes stillingsutvalget og budsjettplanlegging som en arena der direktørene må jobbe sammen og ta avgjørelser i fellesskap. Regiondirektørene som har ansvar for å implementere og gjennomføre beslutninger i sin region, har som tidligere nevnt på den annen side ikke budsjettansvar i sine regioner.

Direktørgruppen har møter ca. hver 14. dag, men de har også strategisamlinger av lenger varighet der de kan jobbe med de mer langsiktige perspektivene. Saksbehandlingen i direktørgruppen har hatt like høyt tempo som endringsprosessen, det vil si at det har vært mange saker på agendaen på alle møter. Mengden sakspapirer er stor og utfordringen er at det ofte blir for lite tid på hver sak på direktørmøtene slik at man ikke får gått i dybden. Dokumentene kommer gjerne ut i siste liten, med for kort tid til å involvere andre i regionene i forkant av en beslutning. Både ledere og tillitsvalgte mener derfor at konsekvensen er at regiondirektørene verken får tatt med seg regionens eller fagenes syn på saken. Flere av regiondirektørene har ikke en faglig bakgrunn fra tjenesteområdene til Statped, og selv om det ikke er noen som påpeker det som noen svakhet, er det likevel en bekymring for at de ikke heller får tilstrekkelig med tid til å sette seg inn i sakene i samråd med sine medarbeidere før beslutning.

Mange ser resultatet av dette ute i regionene. Regiondirektørene forstår sakene ulikt, regionene er ulike med tanke på implementering og enkelte ganger har heller ikke regiondirektører og andre ledere vært helt enige i beslutningen de har tatt, og som flere antyder, ikke fordi de ikke er flinke, men fordi de ikke får tid. Resultatet i regionene blir opplevd ulikt av medarbeidere og ledere, noe de igjen møter i fag- og ledernetverkene. Enkelte uttrykker det enda mer spisset, at tjenesteytingen blir forskjellig, at noen jobber som de gjorde før 2013, mens andre jobber mer i tråd med forventningene fra Udir og direktøren. Lederstil, tempo og måte å iverksette er forskjellig. Det er ulikt hvor mye de klarer å endre praksis i regionen og dette oppleves som skjevt og skaper misnøye. Direktørene bør iverksette likere.

I og med at både seksjonsledere og avdelingsledere i all hovedsak har vært ansatt fra den gamle ordningen med kompetansesentre, er de vant til en annen lederstil. Mange har fortalt om åpne dørers politikk der det var lett å sette seg ned på sjefens kontor og slå av en prat. Noen mener dette var bedre mens andre trekker også inn baksiden av medaljen, som handler om fagpersoner som fungerte som uformelle ledere, og som fordi de hadde en god relasjon til sin leder, også fikk igjennom flere av sine ønsker. Derfor er det også ulike oppfatninger om lederstilen til Statpeds nåværende direktør. Noen setter pris på at det er blitt gode strukturer og formelle linjer slik at alt skjer i ryddige former, mens andre mener at lederstilen ikke passer i en organisasjon som Statped der medarbeidernes kompetanse er den viktigste ressursen for tjenestene de leverer. I en så omfattende omstilling ville en ideell situasjon vært

at ledergruppen hadde satt av tid til grundige diskusjoner om konsekvenser av beslutninger og organisasjonens behov. Den tiden har ledergruppen ikke prioritert å bruke.

4.3 Vurderinger

Da omstillingsperioden begynte i 2013 hadde ansatte med lang fartstid i Statped vært gjennom flere tidligere omorganiseringer. Noen av miljøene var endringstrette. Et konglomerat av spisse fagmedarbeidere fra små tette miljøer med nærhet til leder, kolleger og brukere, skulle samles og bli til ett Statped. Et statlig hierarki utfordret medarbeidernes arbeidsform og identitet. Ledelsesmessig var det en tung bær å ta på seg og Udir valgte derfor en erfaren leder som kunne mye om statlig styring. Ledelsesprosessene i Statpeds nye direktørkorps bar også preg av at oppdraget hadde slagside mot styring og struktur.

Når vi endrer strukturene rundt menneskers arbeid er konsekvensen at vi også må finne en måte å endre menneskers vaner. Det er «kraftkrevende industri». Å endre kartet er det minst komplekse. Vi kan tegne organisasjonskart, og vi kan skissere opp prosesser, men det komplekse oppstår når endringen treffer folkene som skal gjennomføre planene. Som en leder i Statped sa: *«Jeg kan ikke endre noen, det skjer i hodet til den enkelte. Men jeg kan påvirke slik at enkelthodene endrer seg.»* I Norge er det lav aksept for bruk av makt. Det er da vi trenger gode ledelsesprosesser. Vi oppnår mest dersom vi gjennom inspirerende og involverende ledelse, åpenhet og dialog klarer å vinne hjertene til folk²⁴. Samtidig er medarbeiderskap et speilbilde av lederskap, og sammen skaper de helheten. Dersom lederskapet ikke fungerer kan vi ikke skylde på medarbeiderskapet. Dersom medarbeiderskapet ikke fungerer kan vi stille dem til ansvar, men til syvende og sist det er lederskapets oppgave å utvikle medarbeiderskap.

Involveringsstrategien ved bruk av representasjonsprinsippet har vært gjennomgående solid i omstillingsfasen i Statped. Tillitsvalgte har vært involvert hele veien, og selv om det var saker de var uenige om, har prosessene i medbestemmelsesapparatet fungert etter oppskriften. I Plattform for ledelse i Staten står det under punkt 4 Medbestemmelse og medvirkning at *«statlige ledere er forpliktet til å følge arbeidslivets demokratiske ordninger og spilleregler»*. Det er ingen tvil om at Statped har levd opp til dette, men det kunne ha vært jobbet mer og bedre med gode ledelses- og involveringsprosesser, og man ville ha lyktes enda bedre i å engasjere medarbeiderne i gjennomføringsfasen. Det står også i Statens lederplattform at *«Ledere i staten fremmer tillit og bidrar til å utvikle samarbeidskultur gjennom åpenhet, demokratisk dialog og involvering»*. Vår oppfatning er at det er gjort mange gode grep, men denne siden av ledelse har Statpeds ledere til sammen, ikke vektlagt nok.

Ledelsesprosessene i linjen har ikke fungert like velsmurt som medbestemmelsesprosessene. Funnene peker på at viktige årsaker til dette er tidspresset i direktørgruppens arbeidsform og raske beslutninger, og i hovedkontorets aktive rolle i styringsdialogen. Selv om de på alle måter er dyktige ledere og har jobbet for å levere på Stortingets bestilling, har regionene og fagmedarbeiderne i mange sammenhenger ikke følt seg involvert eller forespurt om det som angår dem. Vi tror mye av kritikken mot stabsfunksjonenes arbeidsmåte har oppstått fordi rollen har vært utydelig. I rolledokumentet for avdelingsdirektørene ved hovedkontoret står det at *«Stabsfunksjoner er støttefunksjoner til linjen»* mens regionene opplever at hovedkontoret driver med mer styring enn støtte. Direktørene har ikke lyktes i å tydeliggjøre stabsfunksjonenes rolle i tjenesteytingen. Kanskje var det for ambisiøst med en matriseorganisering i en allerede tettpakket omstillingsplan?

Medarbeidernes opplevelse av mye informasjon gir et bilde av en ledelse som har vært opptatt av å fortelle, formidle og kanskje også inspirere medarbeiderne med på endringsreisen. Og der har direktørene lyktes med mye. Mange ansatte har kjent godt til hvorfor endringen var ønsket. Alle vi snakket med hadde god kontroll på Meld. St. 18, kapittel 6. Behovet for informasjon var stort på grunn av en konstant strøm av endringsinitiativer og implementeringsoppgaver som sildret ned gjennom linjen i stadig minskende grad. Når hovedkontoret en dag midt i perioden tok en kvalitetssjekk, oppdaget de at budskapet ikke hadde nådd helt frem. Det skal berømmes at direktøren da valgte å foreta en inspirasjonsreise til regionene for å forklare hvorfor de ulike beslutninger var tatt. Vår inntrykk er at dette har fungert etter hensikten og forståelsen ble bedre, men kanskje var det mer behov for å benytte anledningen til å lytte til regionenes behov. Edgar Schein, organisasjonskulturens «stamfar» har i moden

²⁴ Transformasjonsledelse, Geir Thompson, 2013

alder, med sin solide forskningsbaserte kunnskap skrevet boken «Humble inquiry». Vi anbefaler alle ledere å ta tittelen og gjerne innholdet i boken på alvor.

«*Ut med styring, inn med ledelse*» var et utsagn fra intervju med de tillitsvalgte. Vi støtter det utsagnet. Vår erfaring gjennom intervjuer med et femtitalls ansatte i Statped er at åpenhet og involvering har vært mangelvare. Innspill har vært tolket som motstand. Ansatte fortalte hvordan konstruktive innspill til en beslutning ble avfeid som misnøye. Noen skylder på tidspresset som kan peke mot de statlige styringssignalene, mens andre mener lederstilen har noe med saken å gjøre. Vår vurdering er at med hovedvekt på en top-down lederstil har vært en av årsakene til at Statped har lyktes med å gjennomføre de store strukturelle endringene som var bestilt. Spørsmålet vil være til hvilken pris? Vi tror ikke prisen er for høy, men det har kostet mer for noen enn for andre. Vi snakket med ledere og medarbeidere som var slitne og bekymret, men fortsatt har de med seg sitt sterke engasjement og lojalitet til faget og til Statped, enn så lenge. Hvis Statped ikke skal miste dem, må de vise endringer i lederstil i den nye fasen som starter nå.

Mellomledere, herunder regiondirektører, avdelingsledere og førstelinjeledere, er underskattet i Statpeds omstillingsprosess. De har måttet håndtere sine egne endringer og sin egen motstand samtidig som de skal håndtere sine medarbeideres endringsopplevelser. Mellomledere som kan omsette budskap i begge retninger og utvikle en organisasjonskultur som fremmer ønsket atferd, er et av de sterkeste strategiske virkemiddel organisasjoner har. Det kjente og kanskje forslitte sitatet fra Peter Drucker sier «*culture eats strategy for breakfast*» gjelder fortsatt. Det er et stort behov for lederutvikling og samlinger for å utvikle felles ledelseskultur. Lederne trenger organisasjonskompetanse, økt rolleforståelse og trening i å håndtere kompleksitet. Det trengs også økt prosesskompetanse og evne til å inspirere og utvikle medarbeidere.

Tillitsvalgte har opplevd mange dilemma gjennom omstillingen. De ser i retrospekt at vektingen på styring og struktur har vært vanskelig. De har sett konsekvensene av at det har vært flere organisasjonsprosesser samtidig, både ny linjestruktur og matriseorganisering med faglige nettverk driftet fra hovedkontoret. Og vi er enige med dem. Tanken om å fremme faglig utvikling på nasjonalt nivå er god, men det medarbeiderne ikke helt kan se, er hvordan kunnskapsutvikling skal kunne skje løst fra tjenestene i møte med brukere. Her bør Statped lete etter bedre innfallsvinkler som inkluderer begge perspektiv.

5. Kulturutvikling i omstillingsprosessen

5.1 Innledning

Statped har en lang tradisjon for omstilling og det blir sagt at Statped har vært i konstant omstilling siden de aller fleste spesialskolene ble lagt ned i 1992. Da gikk de ansatte fra å være lærere, inspektører og rektorer til å bli rådgivere ut mot kommunene. Det hadde vært vanntette skott mellom de ulike spesialskolene og det ble nå mange kompetansesentre som ikke var vant med og heller ikke hadde store ønsker om å samarbeide. Den lange historien med flere omstillinger har ført til at de ulike sentrene i de ulike regionene har utviklet seg ulikt opp gjennom årene.

Når vi identifiserer en organisasjonskultur handler det både om strukturer, symboler og atferd. Strukturene og symbolene fremmer eller hemmer adferd, men det som slår en sterkest når man kommer inn i en organisasjonskultur er det folk gjør, måten de jobber på, hva de snakker om både formelt og uformelt og historiene som skapes i både den formelle og den uformelle organisasjonen. Begge deler påvirker endringsprosesser og resultater. Ulike rykter vil alltid kunne oppstå, men de får mest innvirkning på kulturen dersom den formelle kommunikasjonen er mangelfull eller utydelig. Det er også slik at ledernes handlinger «overstyrer» det de sier. Toppledere må være rollemodeller for den kulturen de ønsker å fremme.

5.2 Funn

I dette kapittelet presenteres funn om hvordan man har jobbet med kulturen i Statped i omstillingsprosessen. Vi trekker inn betraktninger både fra intervjuene og spørreundersøkelsen til de ansatte i Statped.

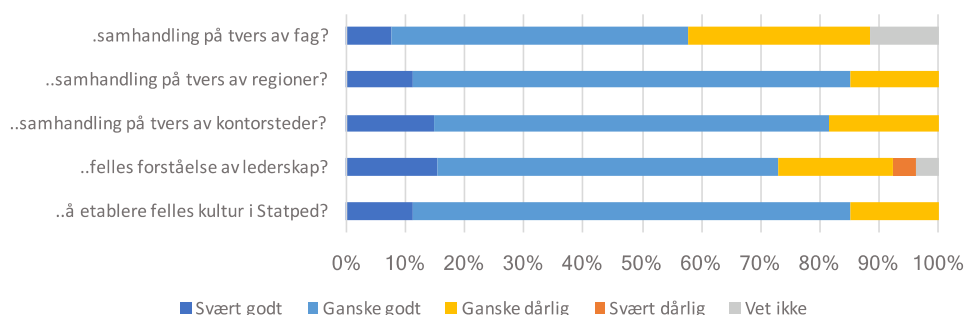
5.2.1 Ledelseskultur i utvikling

Ledelseskulturen i tidligere Statpeds 11 kompetansesentre hadde vært preget av korte avstander både organisatorisk og fysisk og gjerne med brukere tilstede daglig. Dette betød en uformell arbeidsform med løsere strukturer og ledere som var nær sine medarbeidere. Kompetansesenteret hadde en symbolsk verdi og ga sterk identitet til faget. Ifølge de ansatte som jobbet ved sentrene var det av disse grunner høy grad av tillit mellom ledere og medarbeidere.

Mange av de intervjuede har forståelse for at denne mer uformelle ledelseskulturen ikke er mulig å videreføre på samme måte i dagens organisasjon, men de opplever likevel at de har tatt med seg videre mange av de samme lederne og de samme medarbeiderne, som fortsatt bærer preg av de tidligere kulturene.

I mange sammenhenger gjennom omstillingen har lederne ute i regionene opplevd seg som medarbeidere selv, i og med at de har ledere over seg og liten mulighet for å påvirke prosessene. Det ble utarbeidet rolledokument for hver av lederrollene med krav og forventninger. Mange av lederne med fagbakgrunn, erfaring fra organisasjoner med flatere ledelsesstruktur og mer kontroll over eget fagområde, følte seg derfor noe usikre i den nye lederrollen. Statpeds direktørgruppe så derfor behov for å igangsette et lederprogram. Flere av lederne som ble intervjuet nevnte programmet som et positivt tiltak. Programmets mål var å utvikle en felles forståelse av ledelse og felles kultur i nye Statped, og å utvikle bedre samhandling på tvers av fag, regioner og kontorsteder.

Figur 11: I hvilken grad mener du Statpeds lederprogram bidrar til..



I spørreundersøkelsen svarer en overvekt av lederne at programmet har bidratt til å utvikle felles kultur i Statped. Noen færre, men likevel mange opplever også å ha fått en felles forståelse av lederskap. En stor andel mener også at det har bidratt til samhandling på tvers av kontorsteder og regioner, mens noe færre, men likevel over halvparten, har opplevd at det har bidratt til samhandling på tvers av fag.

I intervjuene fortalt flere av lederne at de hadde deltatt. Programmet hadde flere halvdagssamlinger med ulike ledelsestema i fokus med en dyktig foredragsholder. Noen har opplevd at programmets innhold var bra, mens andre var noe mer i tvil om programmet hadde ført til noe særlig endringer fordi seansene var korte og det var i hovedsak basert på forelesning som læringsform, mens virkelig læring skjer i mer aksjonsbasert læring.

Da Udir ville utforme nye Statpeds organisasjonsmodell og styringssystem, inviterte de alle lederne i de 11 kompetansesentrene for å involvere dem i prosessene. Nye Statped fra 2013 har også gjennomført mange ledersamlinger for alle lederne, og ifølge informantene har det vært ledersamlinger fire ganger per år. Dette har vært et virkemiddel for å møtes på tvers av fagområder der det har vært drøftet felles saker. De har vært opplevd som positivt å blir mer kjent med hverandre på tvers av regionene.

Det kan være virkningsfullt med ledersamlinger og lederprogram som gir lederne tilstrekkelig trening, en verktøykasse de kan anvende og mulighet til å utvikle felles forståelse av hva ledelse skal være i Statped. Vårt inntrykk er at dette har vært vellykket i form av å begynne å se konturene av noe som kan bli bra, men om det er nok til å gi lederne nødvendig trygghet i rollen er mer usikkert. Kulturutvikling tar tid og må legges opp med pedagogisk innsikt og en god porsjon tålmodighet.

5.2.2 Opplevelsen av ett Statped er på god vei

Gjennom oppdragsbrev 26-11²⁵ uttrykte Udir at i fase 2 skulle Statped ha fokus på å blant annet utvikle felles kultur. I Statpeds årsmagasin for 2016 oppsummeres den formelle omstillingsperioden som nå er over. Her står det at for å bygge en ny felles kultur er det i omstillingsperioden gjennomført en rekke tiltak. I tillegg til nevnte programmer for rådgivere og ledere har det vært introduksjonsprogram for nyansatte, nasjonale samlinger for alle ansatte og utvikling av intern nettverksstruktur. Videre har samlokalisering, også beskrevet over, påvirket samhandlingen og kulturen i Statped. Målbildet som var utviklet for omstillingsperioden hadde både symbolsk effekt, og formidler også et tydelig budskap basert på Stortingets «bestilling».

Ansatte som har vært med fra lang tid tilbake og kanskje hatt mye av sin karriere i de tidligere kompetansesentrene har med seg en historie om fag og arbeid. Mange har vært positive til endringene, men som nevnt oppleves det også som krevende å tilpasse seg det som er nytt. Ansatte som kom til fra 2013 har hatt et annet utgangspunkt, og har hatt en mer positiv innstilling til omstillingen enn de som har vært der lenge. Det fortelles om «strekk i laget» også blant rådgiverne. Noen ønsker å holde fast i det de alltid har jobbet med, mens andre er mer opptatt av det som er nytt. Noen mener også at de geografiske forskjellene og ulike rammebetingelsene gjør at man ikke kan bli like i alle regioner, og at å

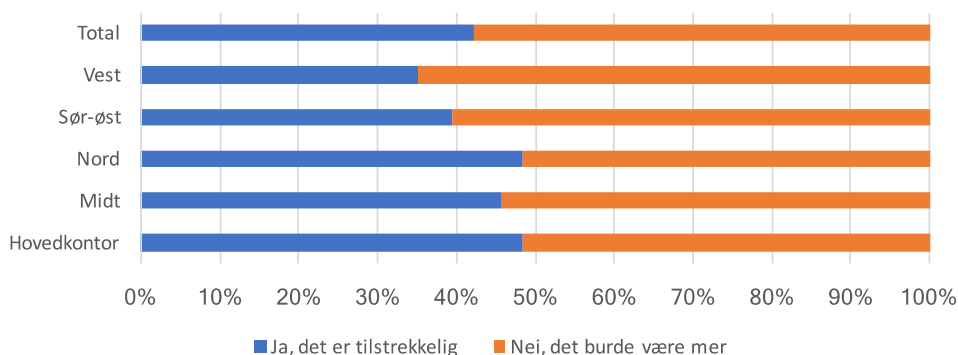
²⁵ Oppdragsbrev 26-11 Nye Statped – omorganisering av Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped), fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet

bli mer likeverdig ikke må forveksles med å bli likt, men at det må differensieres og nyanseres mer. De aller fleste har gjennom intervju og spørreundersøkelse gitt uttrykk for at Statped er på god vei.

5.2.2.1 Gode initiativer men fortsatt mye å gjøre

Mange av tiltakene for å utvikle kulturen i Statped har handlet om struktur og symbol, som flerfaglige team og rutinebeskrivelser, internettside og magasinet. For å arbeide likere og fremstå som én tydelig enhet har Statped utviklet en faglig tjenestehåndbok som gir en samlet oversikt over og beskrivelse av tjenestene Statped tilbyr og ulike arbeidsmetoder. Imidlertid kommer det frem av intervjuene at det er et stykke igjen til man jobber på samme måte. Andre kulturtiltak har vært de store fellessamlingene, ett eksempel på dette var i Operaen i Oslo 2015, der alle medarbeiderne var samlet. Mange ansatte trekker denne frem, men med ulike fortegn. Noen mener det var å bruke for mye ressurser og at det stort sett var ledelsens dag, men i hovedsak var de ansatte positive og syntes det var en merkedag for Statpedkultur. Spørreundersøkelsen blant de ansatte viser imidlertid at et knapt flertall mener det burde vært gjort mer for å skape felles kultur.

Figur 12: Oppfatter du at det er satt i gang tilstrekkelig med tiltak for å utvikle en felles kultur og skape felles forståelse blant de ansatte i Statped?



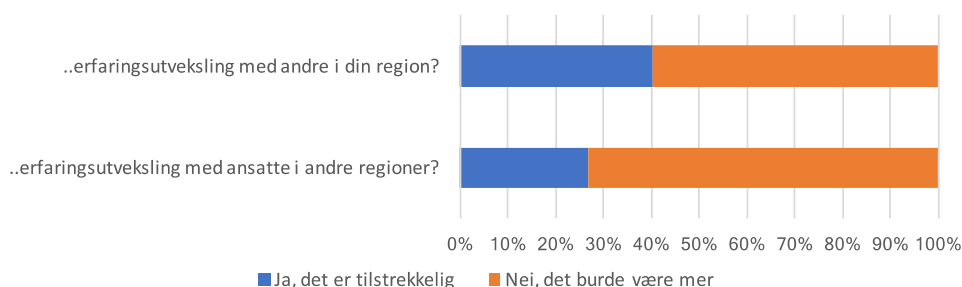
Det er litt ulike svar i regionene, der færre i vest og sørøst mener det har vært tilstrekkelig, mens i midt, nord og ved hovedkontoret er det nærmere 50 prosent som mener det er tilstrekkelig.

Det er også områder de ansatte ser som utfordrende for å utvikle felles kultur, dele kunnskap og lære av hverandre, og her er reising en av utfordringene. Mulighetene til reising oppleves som ulikhet og til dels forskjellsbehandling. Mange møter legges til Oslo, noe som igjen tar mer tid og ressurser for andre regioner. Dette opplever mange går på bekostning av tjenester og de opplever ikke å få gehør for disse forskjellene annet enn at det i budsjettene er lagt inn en forfordeling på en liten ande grunnet avstand.

5.2.2.2 Nettverk som arena for kulturutvikling

Det viktigste virkemiddel Statped har satset på for å utvikle felles kultur er nettverksstrukturen. I ledernetverkene deltar lederne for hvert av fagfeltene i alle regioner, og i fagnettverkene deltar medarbeidere i nettverk for de ulike tjenesteområdene for hvert fag. Nettverkene har avdekket ulikheter mellom regionene, men er også en arena nettopp for å jobbe med å bli likere. Det har også blitt arrangert fagfestivaler og samlinger med fokus på fag. Dette har vært opplevd som gode arenaer for kulturutvikling med faglig program, erfaringsutveksling og kulturelle opplevelser. Til tross for dette viser spørreundersøkelsen blant ansatte i Statped at det fortsatt er mer å gjøre også på dette området, og de ønsker det mer.

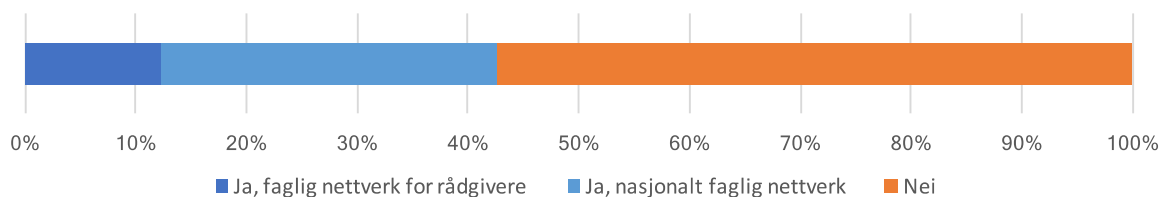
Figur 13: Synes du det er tilstrekkelig med anledninger/muligheter til..



73 prosent mener det burde vært mer erfaringsutveksling, mens 27 prosent sier det er tilstrekkelig. Bak tallene viser hovedkontoret seg å være litt mer fornøyd enn for eksempel nord som ligger svært lavt på 13 prosent som mener det er tilstrekkelig. Også internt i regionene er det et ønske om erfaringsutveksling og samhandling. Resultatene viser at flere mener det er tilstrekkelig erfaringsutveksling innenfor sin region enn mellom regionene. Likevel er det 60 prosent som mener det burde vært mer av dette også.

Utviklingen av nettverksstrukturen har vært i konstant endring. Ledernetverkene blir nå ledet av en regiondirektør. Tidligere var ledernetverkene et uformelt faglig forum for ledere innen hver fagområde nasjonalt, men i 2017, etter omstillingen, har ledelsen tatt et nytt grep ved å gi ledernetverkene mer ansvar for faglig utvikling. Fagansvarlig er ansvarlig for fagnettverkene på sine områder.

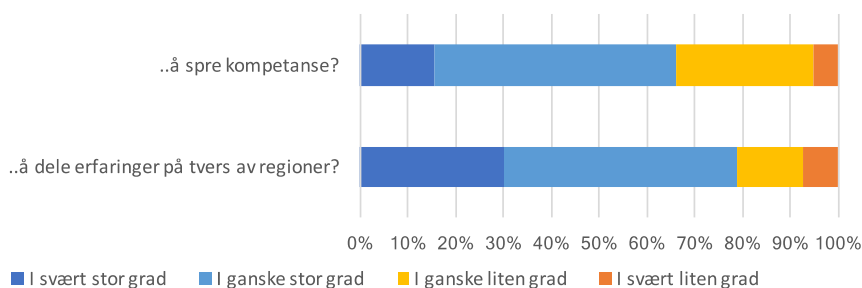
Figur 14: Deltar du i faglig nettverk?



Det er litt mer enn 40 prosent av de ansatte som deltar i faglig nettverk. Det vil si at mer enn halvparten har ikke deltatt i fagnettverk.

På hvert fagområdene unntatt døvblinde og EHS er det spisskompetanse nettverk som skal bidra til spisskompetansemiljøene i Norge snakker sammen. De fagansvarlige sitter i ledernetverkene og formidler det som skjer i fagnettverk inn i ledernetverk, som for eksempel diskutere fagutvikling på hørsel på ledernetverk hørsel.

Figur 15: I hvilken grad bidrar det faglige nettverket du deltar i, til..



«Fagnettverkene har workshops med ulik faglig tematikk og de deler kunnskap om tjenestene. Fagstabens rolle er å synliggjøre, spre, dele og utvikle fagene i samarbeid med fagnettverkene.»

Ifølge de ansatte er det etablert et tyvetalls fagnettverk som i all hovedsak er spisskompetansenettverk som skal sørge for at de spisskompetente miljøene lærer av hverandre og jobber likt. Noen av miljøene er så små at det kan være 3-4 rådgivere i hver region. De fleste ansatte forteller i intervju og spørreundersøkelse at fagnettverkene bidrar positivt til å utvikle fellesskap og bidrar til opplevelsen av ett Statped. Nettverkene gir rådgiverne følelsen av å være med i en større enhet.

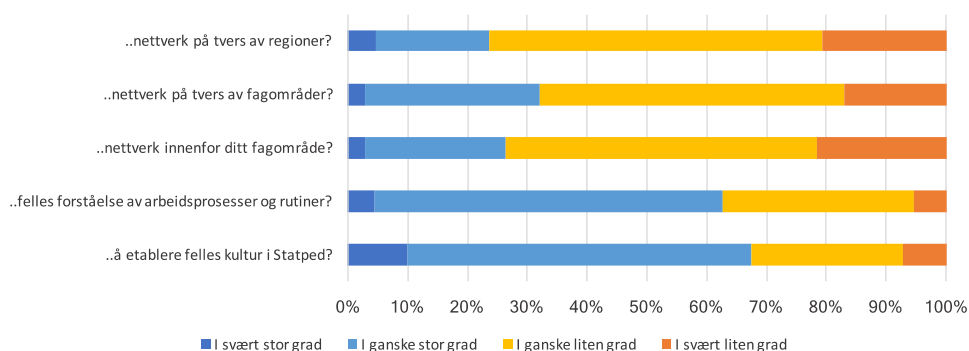
Mange ser imidlertid at de fortsatt jobber forskjellig på de ulike fagområdene og ofte avhengig av hvem som sitter med kompetansen og hvilken innfallsvinkel de har. Fra PPT hører vi om konsekvensene av dette. Ifølge intervjuene med PPT-ledere kommer det frem hvordan tjenestene til kommuner og fylkeskommuner varierer. Rådgivernes arbeidsmåte, væremåte og fagområde er avgjørende for hvordan kommunene føler seg møtt og behandlet.

Statped har fortsatt mye av kulturtrekket mange snakker om som «privatpraktiserende» rådgivere. Ansatte i Statped forteller om hvordan fagrådgivere har vært vant til å jobbe med faget sitt. Mye har vært rettet mot det enkelte individ. Mange mener det er helt naturlig å jobbe med systemet rundt brukeren, fordi dette gir den beste utvikling for brukeren. De har lange tradisjoner med å tenke system. Det er ikke her utfordringen ligger. Det som er opplevd som krevende for mange er å jobbe lenger unna brukere mer av tiden, og levere mer kurs, opplæring og veiledning av PPT og personale hos andre samarbeidspartnere. Fagrådgiverne er engstelige for at ved å fjerne seg fra å jobbe med brukerne vil deres spisskompetanse blir forringet. Det vil være en stor oppgave i Statped med å vurdere balansen mellom system og individ i fagutvikling, som vi vil omtale nærmere i kapittel 7 Fagutvikling i Statped. Nettverkene har kommet godt i gang med å endre kulturen i retning av felles kultur gjennom likere arbeidsmåter og samarbeidsformer. I midlertid er det fortsatt mange ansatte som ikke deltar i nettverkene. Skal man endre kulturen er kritisk masse vesentlig. 40 prosent er ikke kritisk masse.

5.2.2.3 Program for rådgivere utvikler kultur

Gjennom et rådgiverprogram har Statped lagt opp til et læringsløp for fagrådgivere. Fokuset på samlingene har både vært faglig utvikling og bygge relasjoner og samarbeid innenfor og på tvers av regionene.

Figur 16: I hvilken grad synes du Statpeds rådgiverprogram bidrar til..



Rådgiverprogrammet skårer, på samme måte om lederprogrammet, høyt på hvordan det bidrar til å etablere felles kultur i Statped. I tillegg opplever de fleste at det har bidratt til en felles forståelse av Statpeds tjenester, arbeidsprosesser og rutiner. Det er langt færre som mener det har bidratt til å skape nettverk innenfor og på tvers av fagområdene eller i og mellom regionene. Her har nettverkene hatt et sterkere bidrag enn rådgiverprogrammet. Program er en god tilnærming til kulturutvikling, men kultur tar tid, og slike programmer kan bare fungere som et springbrett, og må settes i sammenheng med andre prosesser.

5.2.2.4 Samlokalisering som ramme for felles kultur

Det var ikke bare lokasjonene som skulle endres og slås sammen gjennom eiendomsprosjektet, men det var forskjellige kulturer som skulle samles til én etat og fire store regioner som skulle jobbe likt. Det blir fortalt om samlinger der prosjektleder ga god informasjon og involverte de berørte ansatte i å finne gode løsninger sammen, og det kom også fortellinger om at med tiden og med erfaringene de har gjort, har det vist seg at mange av de som har flyttet, har opplevd at det ble en positiv overraskelse ved å bli samlokalisert, at det har hatt stor innvirkning på flerfaglig samarbeid og at det har vist seg å oppmuntre til mer samarbeid i regionen, å treffes på uformelle arenaer, bli bedre kjent og få et større og bredere kompetansemiljø.

«Ser at det er noen gevinster med samlokalisering. Vi samhandler mer med andre avdelinger, det er enklere når man bare kan stikke inn på nabokontoret.»

Å endre strukturer kan være en sterk bidragsyter til å endre en kultur. Bygg og lokalisering betyr mye for menneskers atferd. Sitter man sammen, så snakker man også mer sammen. Derfor har mange virksomheter valgt åpne landskap med stillesoner og sosiale soner, flerbruksrom osv. Her har Statped kommet godt i gang, og det har gitt resultater. Imidlertid har region nord behov for andre tiltak enn de øvrige regionene.

5.2.2.5 Digitalisering endrer arbeidskulturen

Det fortelles om en digital utviklingsprosess parallelt med omstillingen. For å nå målene med likeverdige tjenester, jobbe flerfaglig, spre kompetanse og være et spisskompetent miljø har Statped satset på videokonferanseutstyr. Dette brukes både når leder og medarbeider jobber på hver sin lokasjon, møtedeltakelse mellom lokasjoner og regioner, og i veiledning av samarbeidspartnere og til dels også brukere. Mange av de vi snakket med opplevde det som en positiv utvikling. Det er en måte å jobbe mer effektivt på og de kan gjennomføre flere møter og samtaler uten å måtte reise langt. Mange ser at dette er veien de må gå for å oppfylle målbildet og levere på målene. På dette området ligger de i tet i nord.

«I nord har de jobbet lenger med videokonferanseutstyr på grunn av de store avstandene, og de opplever også endringen på dette området som mindre revolusjonerende. Andre er bekymret for dette, ikke for å jobbe med kolleger og PP-tjenesten, men gjennom å bruke dette overfor brukere. Det er etablert gode lokaler og utstyr som tilrettelegger for dette, men det blir oppfattet som en terskel av flere.»

Imidlertid ser mange at det fortsatt er utfordringer med bruk av teknologi og mange er skeptiske til mulighetene for å bruke dette i veiledning av brukere og samarbeidspartnere.

«Kan si mye fint om digitalisering men direkte kontakt med brukerne er veldig viktig. Det kan ikke erstattes med et videokamera.»

Den nye internettsiden får mye ros både av ansatte og samarbeidspartnere for å være lett å finne fram på med god design og faglig innhold. Dette har også sammen med Statpedmagasinet, populærutgaven av årsrapporter, synliggjort nye Statped med en tydelig visuell profil. Denne delen oppleves som en tydeligere profil og en profesjonalisering av Statpeds kommunikasjon med omverden og samarbeidspartnere. I sterk motsetning til denne står intranettet som har måttet stå på vent inntil nå. Intranettet får en god del kritikk som ren informasjon til ansatte, lite aktivitet annet enn å legge ut nye retningslinjer. I følge kommunikasjonsavdelingen var det en stor utfordring å samle informasjon fra alle de ulike intranettsider fra tidligere kompetansesentre og at det av den ikke var blitt prioritert høyt nok.

Som tidligere nevnt har Statped satt i gang et arbeid med å implementere Workplace som en kommunikasjonskanal med alle ansatte. Med en gruppe ansatte som ikke har vært vant med å bruke sosiale medier, har dette vært frivillig å bruke Workplace. Hvorvidt dette blir fremtidens digitale samhandlingsplattform er uklart for de ansatte. I omstillingsperioden har det også vært satt i gang et

arbeid for å utvikle en digital læringsplattform, et teknologiprogram og heve grunnkompetanse på digitale verktøy for alle rådgiverne. Selv om mange i Statped har lært seg å bruke digitale flater til å kommunisere, er det fortsatt mange som ikke bare mangler kompetanse men også interesse. Dette står i veien for å skape et moderne Statped, men igjen har ikke ledelsen helt maktet å kommunisere og gjøre digitale flater pedagogiske og brukervennlige til sine egne ansatte.

5.2.2.6 En organisasjon der brukerne kan påvirke

Det er mange som har nær kontakt med brukere i Statped, og brukerne står i høysetet når man diskuterer for eksempel tjenesteutvikling, profil, bemanning og andre viktige grep. Fordi Statped historisk har vært preget av må fagmiljø har fagrådgivere, brukerrepresentanter, brukere og familiemedlemmer hatt tett kontakt, noen ganger så nært at rådgivere kan oppleve dilemma mellom brukerinteresser og Statpeds beslutninger. Brukerorganisasjonene er sterke og de er mange, selv om de kan representere relativt få grupper. Noen av de ansatte i Statped har også sett at brukerorganisasjonene har stor påvirkning innover i Statped, med rette mener mange, men noen mener Statped kanskje blir for mye styrt av dette, som når brukerorganisasjonene de får omgjort vedtak og til å gå tilbake på beslutninger.

5.3 Vurderinger

Hvordan har lederne jobbet med kulturutvikling i Statped? I rolledokumentet for lederrollene i Statped står det at direktørene har ansvar for å bygge en felles ledelses- og organisasjonskultur. I Statped var det som nevnt mange ulike kulturer som skulle ristes sammen og utvikle felles kultur. Faglig utvikling skulle løftes på et nasjonalt nivå og ikke lenger gjøres som tidligere av «privatpraktiserende rådgivere». Vi har sett hvordan fag- og leder nettverkene har hatt en positiv effekt og det samme har lederprogram og rådgiverprogram. Ansatte i Statped sier selv at det er langt igjen, men de er på god vei. Undersøkelsen antyder at grepene som er tatt for å bygge kultur gjennom fag- og ledernettsverk, har bidratt i positiv retning.

En av de største kulturutfordringene er avstanden mellom fagfolkene og stabsansatte og de som «alltid» har jobbet i Statped. De yngre medarbeiderne har ikke historien med seg og de tilpasser seg raskt. «Strekk i laget» var en treffende metafor for dette. Vi hører lite om prosesser for å fange opp dette. Storsamlinger nasjonalt og regionalt kan nok gjøre mye for fellesskapsfølelsen, men man forener ikke kulturer uten gode prosesser. Også på dette området er det behov for å utvikle lederne i Statped. Lederne trenger mer kompetanse i medarbeiderutvikling og til å oppmuntre endringsviljen hos erfarne medarbeider. De bør få verktøy til å utvikle kompetanse og en lærende organisasjon der man deler erfaring, og tar vare på og videreformidler både uttalt og taus kunnskap slik at spisskompetansen blir satt prs på og forblir i organisasjonen når noen slutter og nye kommer inn.

Målbildet har etter vår mening vært et sterkt symbol i formidlingen av en felles visjon. Eiendomsprosjektet har også hatt både en symbolsk og praktisk effekt. For noen regioner har det bidratt til å jobbe mer flerfaglig, samarbeide mer og lære av hverandre. Statpeds utbredelse skaper utfordringer. Når man ikke møter hverandre jevnlig, er det krevende å utvikle felles kultur. Kulturutfordringen er tydelig med pedagogenes behov for selvstendighet, mulighet for kreativitet og problemløsning. Dedikerte ansatte som er dypt nede i faget sitt, som lever og ånder for brukerne sine, ønsker ikke å nedprioritere sitt fag. Vi ser mye av det samme tendensene i skolen. Læreryrket har historisk vært tillagt mye frihet og vist tillit basert på selvledelse. Det er det tatt for lite hensyn til denne kulturen, som også preger Statped, når man valgte en hierarkisk toppstyrt organisasjonsform. Pedagogenes verdier handler mye om tilpasning til individet. De har slik vi ser det ikke kjent seg igjen i det som har skjedd i Statped. Måten man har valgt å gjennomføre omstillingen har ikke vært en pedagogisk prosess, men tuftet på andre prinsipper og en annen kultur.

Når ulike kulturer skal fusjoneres har vi lett for å hoppe rett på aktivitet og oppgaver. Vi setter folkene sammen med forskjellige fag, erfaringer og verdier, og så skal arbeidet begynne. Vi tar det ofte for gitt at vi kan gå til verket straks. Mange ledere har snublet der før, og det kommer galt av sted. Forskning som er gjort på dette området viser at vi bør starte et annet sted²⁶. Vi må starte med å bygge respekt og tillit mellom grupperingene. Det bør også Statped gjøre, både internt i og mellom regionene, men også

²⁶ Boundary spanning leadership, CCL, Chris Ernst & Donna Chrobot-Mason

mellom hver av regionene og hovedkontoret. Vi kommer tilbake til prosesskompetanse også her. Ledere som kulturbyggere, den bevisstheten kan med hell økes i Statped.

Fra tidligere har kulturen i Statped vært preget av dyktige fagrådgivere som har jobbet direkte med brukerne. De er pedagoger som ønsker å levere sine tjenester sammen med foreldre og lærere rundt brukeren. Det systembaserte arbeidet har også tidligere vært implisitt i tjenestene. Det er en del av det fundamentale i pedagogikken at for eksempel et barn trenger oppfølging daglig, derfor må de som er sammen med barnet til daglig også kunne metodene som gir barnet den beste utvikling. Denne kulturen har fagrådgiverne med seg inn i nye Statped og det er det viktig å ta hensyn til når man skal legge om arbeidsformen mot mer systembaserte tjenester.

Fagrådgivere i Statped har tradisjonelt vært selvstendige i fagutvikling og rådgiving innen spisse kompetanseområder. Dette er Statpeds styrke og viktigste ressurs. Det vi ser når vi har intervjuet PPT i hele landet er at for mye er avhengig av individuell arbeidsform og preferanser. Det er alltid et personlig element i enhver tjeneste som leveres av enkeltpersoner. Det betyr ikke at man skal gå på akkord med sine faglige verdier og levere noe man ikke tror på, men det handler mer om hvorvidt du som rådgiver for eksempel velger å bruke de arenaene man har i møte med samarbeidspartnere.

Det kan virke som noen av tiltakene i Statped har hatt litt brå start, men også vært utprøvende og søkende etter løsninger. Tilpasninger har vært gjort, og slik må det nødvendigvis være i en utviklingsprosess. Man ser ikke alltid den beste løsningen først, og behovene forandrer seg også underveis. Det vi ser er et stort behov for å rydde opp og tydeliggjøre roller og prosesser. Statped bør fortsette å utvikle både ledere og medarbeiders kompetanse også innen organisasjonsforståelse, lederskap og medarbeiderskap.

Vi har møtt mange flotte fagfolk og ledere gjennom intervjuene og vi ser det også på svarene i spørreundersøkelsen. Det som slår oss er engasjementet hos dem alle. Statped har et godt utgangspunkt for å utvikle en nasjonal etat, men må begynne å ta bedre vare på og utvikle fagene, spisskompetansen og medarbeiderne slik at de fortsetter å være stolte av yrkene sine og med stor trygghet kan ta inn over seg at de også må følge opp de styringsmessige rutinene i tillegg til å utvikle faget.

6. Måloppnåelse – Virkninger av omstillingen

6.1 Innledning

Første hovedmål med omstillingen er «Statped er en tydelig og tilgjengelig tjenesteyter av spesialpedagogisk støtte til kommuner og fylkeskommuner. Statped gir tjenester på både individ- og systemnivå, og alle kommuner og fylkeskommuner får likeverdig tilgang til Statpeds tjenester». Det andre hovedmålet med omstillingen er «Statped har spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder og bidrar aktivt til kunnskaps- og kompetansespredning på disse områdene». Begge målene innebærer at Statped først og fremst skal være en støttetjeneste i opplæringssektoren. I omstillingen har det derfor vært lagt vekt på at Statped skal være en tredjelinjetjeneste som primært skal bistå kommunen/fylkeskommunen med å bygge opp nødvendig kompetanse. Statped skal derfor ha som mål å øke det systembaserte arbeidet. For å lykkes med dette har det vært viktig at Statped har en tydelig profil slik at skole- og barnehageledere, ansatte i PP-tjenesten og andre hjelpeinstanser kjenner Statped og vet hvilken kompetanse og bistand Statped kan tilby.

Ved å samle alle de tidligere spisskompetente kompetansesentre til en nasjonal enhet og etat skal Statped øke samarbeidet mellom de ulike fagfeltene som var representert på kompetansesentrene. Et bedre samarbeid og klarere arbeidsdeling mellom Statped og andre tjenester, skal bidra til at Statped fremstår som en mer tydelig tjenesteleverandør og være en mer synlig og tilgjengelig bidragsyter for PP-tjenester, kommuner og fylkeskommuner. Både brukerne selv og foreldrene skal i større grad føle seg trygge på at barna får den oppfølgingen de har behov for, og deres behov og erfaringer skal bli hørt.

Gjennom omstillingen har Statped arbeidet for å utvikle et system som så raskt som mulig avklarer om de kan yte bistand og hvilke tjenester de kan tilby. For å sikre at tjenestene har en spesialpedagogisk profil og for å sikre likebehandling, skal søknadene primært være henvisninger fra PPT. Tjenestene skal være forankret i barnehageloven og opplæringsloven.

For å oppnå en tydelig og forutsigbar saksbehandling, likebehandling og en flerfaglig tilnærming har Statpeds etablering av nye nasjonale rutiner for behandling av søknader og oppdrag vært et sentralt virkemiddel. Søknader skal håndteres likt uavhengig av region. Mangler en region kompetanse eller tilstrekkelig kapasitet på ett eller flere fagområder, skal systemet for oppdragshåndtering sikre at fagkompetanse innhentes fra en av de andre regionene.

Statped har satset på å inngå flest mulig rammeavtaler med kommuner/fylkeskommuner for å gjøre Statped mer kjent. Avtalene er inngått mellom regiondirektør og kommunen/fylkeskommunen, og forankres administrativt. Dette har vært et sentralt virkemiddel for å gjøre Statped kjent og samtidig sikre en overordnet forankring av samarbeidet i kommunen/fylkeskommunen.

Ressursfordelingsmodellen skal sørge for tilstrekkelig spisskompetanse på alle fagområdene (syn, hørsel, språk/tale, ervervet hjerneskade, kombinerte hørselstap og døvblindhet og sammensatte lærevansker) i alle regionene. Ressursene skal fordeles ut fra befolkningstall.

Som i alle omstillingsprosesser har Statped hatt som mål å endre arbeidsmåter for å oppnå ønskede resultater og mål. Dette gjør selvsagt at ansatte må jobbe på en annen måte enn de tradisjonelt har gjort i mange sammenhenger. Rådgiverne skal jobbe mer systembasert, vektlegge flerfaglighet og tjenestene skal være en tydeligere del av opplæringssektoren. Hvor omfattende endringene har vært varierer. Det er ulikt både mellom regionene og internt i hver region. For eksempel er det avhengig av hvor flerfaglig de jobbet tidligere og hvor mye de samarbeidet med helsesektoren tidligere, om dette oppleves som en stor endring. I Statped vest og Statped nord hadde man allerede før omorganiseringen en mer flerfaglig organisering, men regionene hadde ikke kompetanse på alle fagområdene.

6.2 Funn

I det følgende vil vi undersøke og vurdere i hvilken grad Statped har oppnådd målene med omstillingen, og på hvilken måte omorganisering og endring i arbeidsform har bidratt til måloppnåelse. Kapittelet bygger på vurderinger som er gjort av ansatte i Statped, samarbeidspartnere og brukere.

6.2.1 System for oppdragshåndtering skaper endring

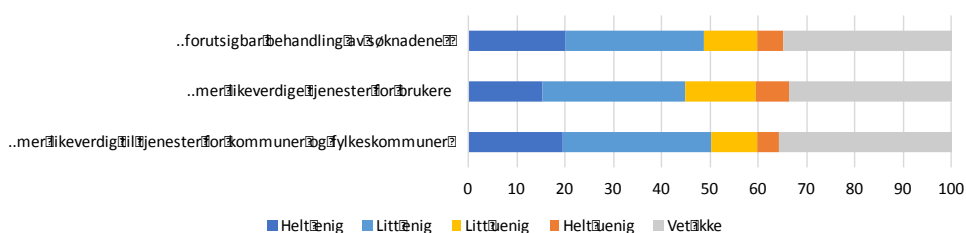
Oppdragshåndteringen i Statped omfatter hele prosessen med forarbeid før søknad, søknadsbehandling med vedtak og fagavdelingenes oppfølging etter vedtak frem til tjenesten(e) etter avtale med kommunen/fylkeskommunen er avsluttet. Søknader til Statped skal være basert på en grundig lokal utredning og utprøving av tiltak. Før søknad til Statped skal det dokumenteres at kommunen eller fylkeskommunen har utredet og iverksatt tiltak uten å få ønskede resultater.

Tidligere behandlet kompetansesentrene søknadene om tjenester forskjellig. Før kunne også brukere, foreldre eller PPT ta direkte kontakt med en rådgiver de kjente til eller hadde hørt om. En sentral del i omstillingens første fase var at det skulle være én dør inn i det nye Statped.

6.2.1.1 Erfaringer hos ansatte i Statped

De ansatte er enige i at systemet for oppdragshåndtering fører til mer forutsigbar behandling av søknadene, i spørreundersøkelsen til de ansatte svarer nærmere 50 prosent at de er enige i dette. Det er bare 14 prosent som svarer at de ikke er enige. Det er også en høy andel som svarer at rutineene fører til mer likeverdige tjenester, særlig for kommuner og fylkeskommuner (52 prosent), men også for brukere (47 prosent). Vi ser at det er en høy andel, rundt 35 prosent som svarer vet ikke på disse spørsmålene.

Figur 17: Ta stilling til de ulike utsagnene knyttet til rutiner for oppdragshåndtering. Hvor enig/uenig er du? De nasjonale rutineene fører til..



For å sikre vurdering av det flerfaglige perspektivet er det etablert flerfaglige oppdragsmøter i hver region (RFO). Søknader som av ulike årsaker ikke kan imøtekommes i regionen skal sendes til Nasjonalt flerfaglig oppdragsmøte (NFO). Regiondirektørene kan inngå avtaler om mer langsiktig kompetanseoppbygging og tjenesteyting på spesifikke tjenesteområder der regionen mangler kompetanse. Det samme gjelder ved mangel på kapasitet. De oppdragsansvarlige erfarer at mulighetene for flerfaglig drøfting av en sak er langt bedre enn tidligere og i de tilfellene der bruker tidligere måtte henvende seg til flere fagmiljøer, koordinerer nå Statped innsatsen. Samtidig er det slik at søknadsmengden er stor og det begrenser hvor mange saker som kan drøftes i RFO. De oppdragsansvarlige erfarer at oppdragshåndteringen har bidratt til en økt bevissthet om samarbeid på tvers av fagområder. De opplever at diskusjonene på møtene i RFO er blitt mer prinsipielle enn tidligere og går mer i dybden. Det er ulike tradisjoner innen fagområdene for når Statped skal gi tjenester, og gjennom drøfting i RFO er disse forskjellene blitt mer synlige.

Det er også enighet hos de oppdragsansvarlige om at systemet for oppdragshåndtering har bidratt til at bestillerkompetansen hos PPT er bedret, noe som vitner om økt tydelighet i grensesnittet mellom Statped og PPT. Barnehager og skoler gjør en bedre jobb før de sender saken til PPT og søknadene Statped får er bedre dokumentert enn tidligere. En erfaring er også at søknadene som kommer inn er mer komplekse nå, enn de var tidligere.

Vi finner at det er relativt stor enighet i Statped om at systemet for oppdragshåndtering bidrar til økt likebehandling innad i en region, og også på tvers av regioner. Tjenestene er i prinsippet like tilgjengelige for alle kommunene, ettersom søknadsprosedyrene er de samme. Kravene til søknadene er tydeliggjorte.

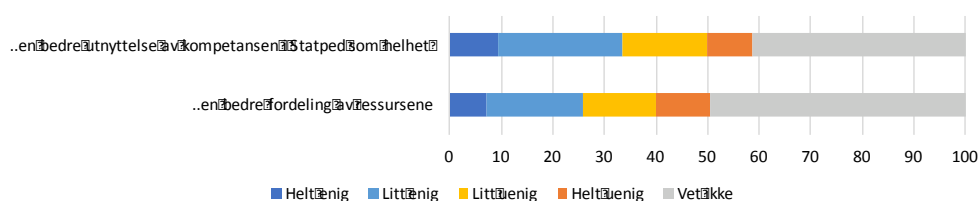
Drøfting av saker i NFO har bidratt til at regionene har fått hjelp fra hverandre og har benyttet kompetanse fra andre regioner. Å benytte ressurser på tvers av regioner fungerer, men det innvendes at det kan være en utfordring at de som overføres ikke kjenner forholdene i kommuner og fylkeskommuner i regionen. Det er vanskelig å få overført tjenester på grunn av kapasitetsbehov. NFO har avdekket at det er ulikheter i regionene når det gjelder vurdering av hvilken kapasitet de har. Det er også noen som

mener det er et ankepunkt at NFO bare er en arena for å diskutere sakene mellom regionene. Ettersom NFO ikke har vedtaksmyndighet, og er det uansett regionene som bestemmer.

I Statpeds årsrapport for 2016 fremgår det at totale antall søknader som ble overført til en annen region i 2016 var 38. Den høyeste andelen saker gjaldt døvblinde med 8 saker, det vil si 44,5 prosent. På hørselsområde ble 14 saker overført, det vil si 2,7 prosent av sakene. På synsområdet ble sju saker overført, det vil si 2 prosent. I 2015 var det totalt 29 søknader som ble overført.

I spørreundersøkelsen til de ansatte i Statped er det 32 prosent som er enig i at rutineene for oppdragshåndtering har ført til en bedre utnyttelse av kompetansen i Statped som helhet. 23 prosent er uenig i dette. Vet ikke-andelen er svært høy på disse spørsmålene.

Figur 18: Ta stilling til de ulike utsagnene knyttet til rutiner for oppdragshåndtering. Hvor enig/uenig er du? De nasjonale rutineene fører til..



I intervjuene blant ansatte påpekes det at systemet for oppdragshåndtering har bidratt til en tydelig endring i arbeidsmåten i Statped. I dag behøver ikke hver rådgiver lenger å ta stilling til om en søknad skal innvilges eller ikke. Det uttrykkes at selv om mange av de ansatte i begynnelsen opplevde systemet som byråkratisk, har flere etter litt tid sett verdien av et system som ivaretar rettsikkerheten til brukerne gjennom tydelige og juridisk godkjente retningslinjer. I tillegg har det vært gjort evaluering og justeringer underveis som har bidratt til et stadig bedre verktøy.

«Selv om oppdragshåndteringssystemet kan virke byråkratisk for mange, er det få som mener at dette var bedre før.»

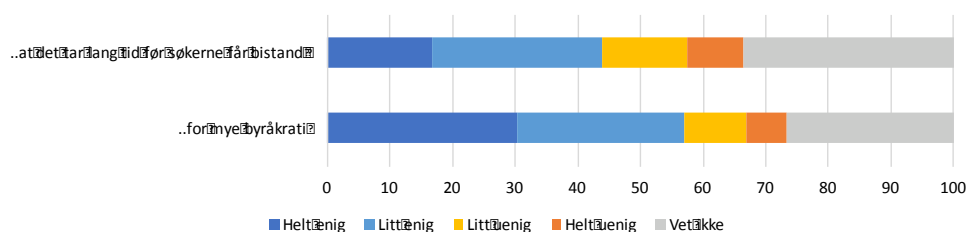
I Statpeds årsrapporter fremgår det at gjennomsnittlig saksbehandlingstid på individbaserte søknader var 25 kalenderdager i 2016. Ambisjonsnivået var 21 virkedager. Saksbehandlingstiden var lengst i nord med 30 dager og kortest i Vest med 16 dager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for systembaserte søknader var 32 kalenderdager, mens ambisjonsnivået var 21 dager. Sammenlignet med tidligere år var saksbehandlingstiden kortere og forskjellene mellom regioner redusert. I 2014 var saksbehandlingstiden for individbaserte søknader i gjennomsnitt 39 kalenderdager, for systembaserte søknader var saksbehandlingstiden 43 dager.

Gjennomsnittlig ventetid fra vedtaksbrev er sendt til tjeneste er mottatt, var i 60 dager for individbaserte søknader og 62 dager for systembaserte tjenester i 2016. Samlet ventetid var dermed under ambisjonsnivået som er henholdsvis 70 dager for individbaserte tjenester og 90 dager for systembaserte tjenester. Ventetiden er redusert fra 2015.

I intervjuene går det frem at en del av de ansatte mener at søkeprosessen ofte tar lang tid. En grunn til dette er at noen søknader ikke er godt nok dokumentert, og må sendes på nytt. Ansatte i Statped forteller at de får en del tilbakemeldinger om at det er blitt vanskeligere å sende søknad og at søknadsprosedyrene gjør Statped mindre tilgjengelig. Mulighetene for å forenkle søknadsskjemaet diskuteres, og det påpekes at det er behov for å være fleksible i håndteringen av søknader. Det er ifølge våre kilder fortsatt noen som ikke helt har tatt systemet for oppdragshåndtering innover seg, og som har fortsatt med uformell kontakt, men det har ikke vært mulig å få noe statistikk på dette.

Spørreundersøkelsen viser at 56 prosent er enig i at de nasjonale rutineene fører til for mye byråkrati. 33 prosent svarer vet ikke. 42 prosent er enige i at det tar lang tid før søkerne får bistand. Vi ser at det er relativt mange som svarer vet ikke på disse spørsmålene.

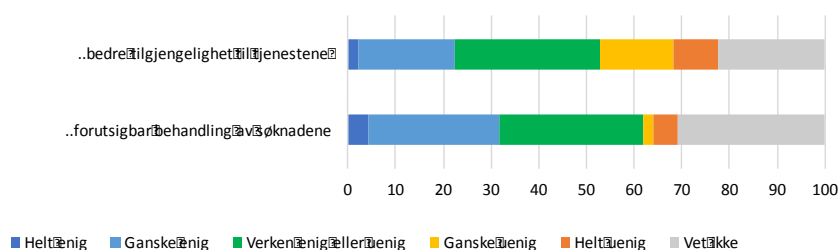
Figur 19: Ta stilling til de ulike utsagnene knyttet til rutiner for oppdragshåndtering. Hvor enig/uenig er du? De nasjonale rutinene fører til..



6.2.1.2 Samarbeidspartnerne sine erfaringer

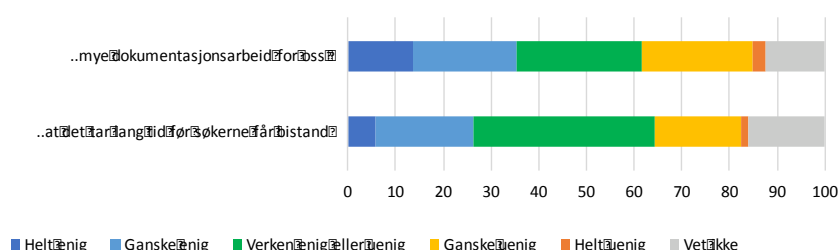
I spørreundersøkelsen til PPT-lederne spurte vi om hvordan de vurderer Statpeds rutiner for behandling av søknader og oppdrag. Svarfordelingen er vist i figuren under. Vi ser at mange sier seg verken enig eller uenig i mange av utsagnene. Tendensen i svarene fra PPT-lederne er for øvrig i tråd med svarene fra de ansatte i Statped. 32 prosent er enig i at rutinene fører til forutsigbar behandling av søknadene. Nesten like mange svarer vet ikke på dette spørsmålet. Om lag 30 prosent er verken enig eller uenig i denne påstanden og 22 prosent svarer vet ikke.

Figur 20: Ta stilling til de ulike utsagnene knyttet til rutiner for behandling av søknader og oppdrag. Hvor enig/uenig er du? - De nasjonale rutinene fører til..



Blant PPT-lederne er det flest som er enig i at rutinene fører til mye dokumentasjonsarbeid, 36 prosent sier seg enig i dette. Det er likevel verdt å merke seg at 28 prosent sier seg uenig i denne påstanden. 26 prosent er verken enige eller uenige. 24 prosent er enige i at det nye systemet fører til at det tar lang tid før søkerne får bistand. Om lag 30 prosent er verken enige eller uenige i denne påstanden.

Figur 21: Ta stilling til de ulike utsagnene knyttet til rutiner for behandling av søknader og oppdrag. Hvor enig/uenig er du? - De nasjonale rutinene fører til..



Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at PP-tjenestene har fått ganske god informasjon om søknadsrutinene. 64 prosent svarer at de har fått god informasjon, herunder 18 prosent svært god. 28 prosent svarer verken eller og 7 prosent svarer ganske dårlig.

Mange av PPT-lederne som vi har intervjuet omtaler også søknadsprosedyrene som krevende, med mange vedlegg som skal inn. De uttrykker likevel forståelse for at søknadssystemet er nødvendig, men at det bør være mulig å forenkle. Skole- og barnehageeiere og ansatte i skoler og barnehager hadde få

erfaringer å vise til. De opplevde stort sett at det var PP-tjenesten som tok ansvaret for søknader og hadde ikke merket så mye til omleggingen.

Intervjuer og spørreundersøkelser til ansatte i Statped og samarbeidspartnere tyder på at systemet for oppdragshåndtering bidrar til forutsigbarhet og har hatt stor betydning for likebehandling av søknader. Dokumentasjonsarbeidet i forbindelse med søknaden kan imidlertid oppleves som krevende.

6.2.2 Flerfaglige tjenester har fått fotfeste

Omstillingen i Statped skulle være en kvalitetsreform. Statped har derfor hatt et økt fokus på arbeidsformer som gir bredere bruk av kompetanse og mer flerfaglig samarbeid for å øke kvaliteten i tjenestene. For å gi et bedre tilbud til brukere med sammensatt problematikk har det vært viktig å få nærhet mellom fagmiljøene slik at de kan samarbeide og drøfte saker på tvers. Det er utviklet ulike strukturer i omstillingsperioden som skal bidra til flerfaglighet. Både system for oppdragshåndtering, en felles avdeling for alle fagansvarlige ved hovedkontoret som organiserer fagutvikling, og samlokalisering der fagfolk fra flere fagområder møtes i formelle og uformelle arenaer er strukturer som skal bidra til flerfaglighet.

I Statpeds årsrapport for 2016 fremgår det at 3658 brukere fikk et flerfaglig tilbud i 2016 (basert på registrerte fagområder og tjenester og aktiviteter). Antallet er omtrent på samme nivå som i 2015, men i 2016 er andelen aktive bruker redusert, slik at andelen er økt.

6.2.2.1 Erfaringer hos ansatte i Statped

Det har vært litt ulike utgangspunkt for denne endringen i de ulike regionene. I nord hadde de ikke den samme kompetansesentermodellen som de øvrige regionene før omstillingen, og de var vant med å jobbe flerfaglig og i flerfaglige team. I særlig sørøst og midt har samlokalisering hatt stor betydning for å arbeide mer flerfaglig.

Mange av de ansatte forteller at de opplever å arbeide mer flerfaglig enn tidligere. Endringer i arbeidsmåte og systemet for oppdragshåndtering får mye av æren for dette. I følge lederne er dette et godt eksempel på at strukturen må på plass først, og så kan man endre arbeidsmåte. Den flerfaglige måten å jobbe på utvikler også faget, blir det sagt.

«Vi var veldig enfaglig orienterte, for meg handlet det om hørsel og that's it. Vi tenker annerledes i dag og for brukernes del er det bra.»

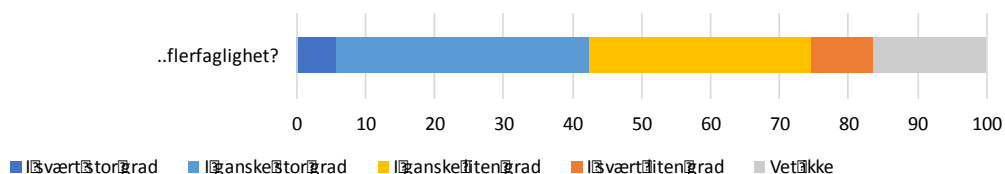
Samtidig er det mange som påpeker at når det gjelder å arbeide flerfaglig gjenstår det en del. I region nord og region vest opplevde mange at de jobbet flerfaglig også før omorganiseringen. I disse regionene var innføringen av enfaglige avdelinger omdiskutert. Noen ønsket at det skulle etableres regionale flerfaglige kompetansemiljø. Å ha enfaglige avdelinger oppleves både positivt og negativt. Flere påpeker at det har vært en styrke å bli en del av et større fagmiljø, samtidig som dette har gjort det vanskeligere å arbeide tverrfaglig.

«Nå er jeg en del av hørsels-Norge i Statped på en ny måte. Det er både fordeler og ulemper. Jeg prøver å få til å jobbe tverrfaglig, men det er vanskeligere nå enn før.»

I region nord er det ikke flerfaglighet på hver lokasjon i dag. Det er lange avstander mellom avdelingene som skal samarbeide. Samtidig har rådgiverne i regionen mer kompetanse på flere områder og er mindre spisset på kompetanse enn i andre regioner.

I spørreundersøkelsen til de ansatte i Statped er det 42 prosent som mener at dagens organisering i stor grad bidrar til flerfaglighet, mens nesten like mange 41 prosent, er uenige i dette.

Figur 22: I hvor stor grad opplever du at dagens organisering bidrar til



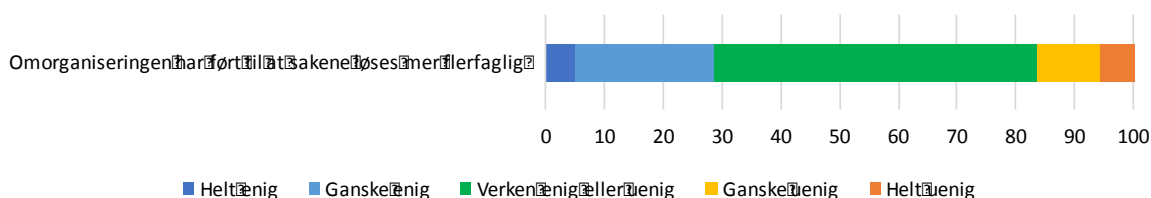
6.2.2.2 Samarbeidspartnerne erfaringer

I intervjuer med PP-tjenester, kommuner og fylkeskommuner var det ulike erfaringer med den økte satsingen på en flerfaglig arbeidsmåte i Statped. Informantene fra PP-tjenestene hadde i noe større grad enn skole- og barnehageeiere i kommuner og fylkeskommuner fått med seg at Statped skulle jobbe mer flerfaglig. Noen av PP-tjenestene hadde fått informasjonen via informasjonsmøter med Statped blant annet arrangert av Fylkesmannen, mens andre hadde fått vite om dette via kjente i Statped. Noen sier at de merker at Statped jobber mer flerfaglig, men at det også kunne ha vært mer av det. For noen PP-tjenester innebærer det heller ingen forandring at Statped skal arbeide flerfaglig, siden de i kommunen allerede arbeider flerfaglig selv.

«Flerfaglighet var ikke noe problem før heller. Vi har gode systemer i kommunen selv på tverrfaglig samarbeid.»

I spørreundersøkelsen til lederne i PPT er det 29 prosent som er enig i at Statped jobber mer flerfaglig enn tidligere, 54 prosent svarer at de verken er enige eller uenige og 17 prosent er ikke enige i at Statped arbeider mer flerfaglig enn tidligere.

Figur 23: Vurder utsagnene under. Hvor enig/uenig er du?



I intervjuene var det også opp et par eksempler på at man opplevde at Statped jobbet for flerfaglig og på en overraskende måte. I ett tilfelle var det kommet flere fagrådgivere til en skole sammen med PPT uten forvarsel og til tross for at opplegget rundt barnet fungerte veldig bra og foreldrene var fornøyde. I en av de større PP-tjenestene hadde de også opplevd noe av det samme, da fire spesialister dukket opp fra en annen by for å drøfte en sak. Det blir stilt spørsmål om dette er hensiktsmessig ressursbruk, og om målsettingen om flerfaglighet kanskje har blitt opplevd som overdrevet noen steder.

Samlet sett finner vi at spørreundersøkelsene og intervjuene samt Statpeds egne rapporteringer, tyder på at Statped har økt fokus på og arbeider mer flerfaglig enn tidligere. Samtidig er det mange som arbeidet flerfaglig tidligere også. Disse opplever i liten grad at omorganiseringen har bidratt til at de arbeider mer flerfaglig i dag.

6.2.3 Individrettede og systemrettede tjenester er vanskelig å skille

Virksomhetene som utgjorde det statlige spesialpedagogiske støttesystemet før omstillingen, hadde en variert portefølje av individoppfølging og systemrettede tiltak som veiledning, kurs og konferanser. Både mål 1 og 2 for omstillingen i Statped indikerer at ressursbruken skulle endres slik at mer arbeid skulle være systemrettet, og det skulle sikres at det individbaserte arbeidet i større grad er utgangspunkt for kompetansebygging i barnehager, på skolen og i PP-tjenesten. Slik det er i dag, er individrettede tjenester definert som tjenester som er knyttet til en navngitt person, mens systemrettede tjenester er tjenester som ikke er knyttet til en navngitt person. Når PP-tjenestene søker om tjenester fra Statped,

søker de enten om individrettede eller systemrettede tjenester. Hvor omfattende endringene har vært varierer. Noen forteller at tjenestene de yter er omtrent de samme som tidligere, andre opplever at det er store forskjeller.

I årsrapportene fra Statped er antall søknader om systembaserte tjenester og antall kurs Statped holder, indikatorer på omfanget av det systembaserte arbeidet. Årsrapporten for 2016 oppgir at antall kurs var 462 og antall deltakere var 8 678.

I intervjuene tok de ansatte i Statped opp at antall kurs ikke er en veldig god indikator, da noen regioner heller arbeider i nettverk enn å arrangere særskilte kurs. Da vil ikke indikatoren gi riktig bilde av alt det systemrettede arbeidet regionene utfører.

I årsrapporten for 2016 skriver Statped at antall systemsaker først økte fra 2891 i 2014 til 3551 i 2015, før antallet gikk noe tilbake til 2548 i 2016. Statped forklarer dette med både en generell nedgang i antall søknader, men også med at det har skjedd en dreining mot større systemsaker, der flere kommuner og PP-tjenester deltar i systemsaker, men at det bare registreres som én sak i systemet. I årsrapporten for 2015 til Udir, har Statped påpekt følgende:

«I årsrapporten for 2014 meldte vi om en mulig underrapportering av systembaserte søknader, begrunnet med at funksjonaliteten i fagsystemet ikke var god nok. I løpet av 2015 er nye og forbedrede registreringsmuligheter på plass, og en del av økningen av antall systemsaker kan forklares med bedret registreringspraksis. Selv om ambisjonsnivået er oppnådd, antall aktive brukere er redusert og antall system-baserte tjenester har økt, må det understrekes at alle søknader til Statped som tar utgangspunkt i en enkelt bruker i dag klassifiseres som individrettet, uansett om Statped bruker en systemrettet arbeidsform eller ikke. I tjenester basert på individsøknader arbeider Statped med lokal kompetanseutvikling mot systemet rundt brukeren, og gir råd til PPT, skole og eventuelt andre samarbeidspartnere rundt brukeren. En ren telling av antall aktive brukere versus antall systemsaker gir derfor et begrenset bilde av hvor mye systemrettet arbeid som utføres.»

«Vi har et samarbeidsprosjekt med Buskerud fylkeskommune om språkopplæring. Alle kommunene er med, men gjennom Fabris registreres det som én tjeneste. Videre har vi et prosjekt i Oppland for 15 kommuner hvor PPT, helsesøstre og barnehagene er med, men det blir fremdeles registrert som én systemsak.»

I en av regionene forteller de at antall søknader til systembaserte tjenester har gått ned, noe de mener har sammenheng med at de gir systemrettet bistand som en del av samarbeidsavtalene med kommunene.

6.2.3.1 Erfaringer hos ansatte i Statped

Vårt inntrykk er at hvor omfattende endringene i ressursbruk har vært varierer mellom tjenestestedene. Noen forteller at tjenestene de yter er omtrent de samme som tidligere, mens andre opplever at det er store forskjeller.

Mange ansatte oppfatter at de jobber mer systembasert enn tidligere. I noen regioner har det også vært kompetanseheving på systemrettet arbeid. Mange forteller at de er enige i strategien, at Statped skal være de som får personalet i kommuner og fylkeskommuner til å bli dyktigere i oppfølgingen av brukere. De anerkjenner at Statpeds rådgivere både må ha fagkunnskap, systemkunnskap og prosesskunnskap for å møte kommunenes behov.

«Før reiste rådgiverne ut i Statped og skinte, nå skal vi reise ut og få de andre til å skinne.»

Samtidig oppfatter mange ansatte at operasjonaliseringen av individrettede og systemrettede tjenester ikke er god nok. Det er ikke enighet om hva det vil si å jobbe systemrettet, og flere oppfatter at definisjonen slik den er i dag ikke gjenspeiler hvordan Statped faktisk jobber. Flere beskriver skillet mellom individ- og systemrettede oppgaver som kunstig. Selv om en søknad er individrettet, kan Statped bruke metoder som i stor grad er systemrettet i saken. Mange forteller at for store brukergrupper har det

alltid vært systemarbeid som en del av den individrettede tjenesten, og at nå er det økt fokus på dette. Slik vi oppfatter det, er det ofte elementer av systemjobbing i individsaker. Det er ikke rutiner for å registrere saker som i utgangspunktet var individrettede, som systemrettede – dersom man ser at løsningen i stor grad er systemrettet. Det blir kun registrert som system når det dreier seg om kurs og opplæring av PPT, skole, barnehage, foreldre eller andre målgrupper.

I intervjuene fikk vi flere beskrivelser av hvordan de ansatte oppfatter at individrettet og systemrettet arbeid henger tett sammen, og at de jobber med begge felt samtidig. Rådgiverne gir veiledning til det enkelte barn og foreldre, men prøver samtidig å tenke systembasert – det vil si å lage nettverk rundt barnet, ta barnets omgivelser i betraktning. I en del langvarige saker blir bistanden mer og mer systemrettet etter hvert, for eksempel at rådgivere fra Statped møter og kurser miljøet rundt barnet. Rådgiverne oppfatter at de jobber med å forsterke systemer rundt det enkelte individ.

«Det er et kunstig skille. Vi jobber systemforsterkende i individsaker. Definisjonene passer ikke til virkeligheten. Men vi har også økning på system – ikke navngitte saker. Det er kompetanseheving, klyngesamarbeid osv. (...) Det er en fordel å jobbe mer med kompetanseheving, men samtidig i komplekse saker blir det knyttet til individ. Det blir både-og, uansett».

Mange er opptatt av å fortelle at Statpeds tjenester alltid må skreddersys til den enkelte bruker, skole og miljøet rundt. De er opptatt av at Statped først må forstå behovet og deretter tilby tjenestene etter det. Noen ganger vet man ikke på forhånd hva det blir behov for, og det er derfor ikke alltid like enkelt å planlegge. Behovene kan oppstå raskt når et barn flytter fra et sted til et annet. Mange forteller også at man kan jobbe systembasert med kurs og opplæring i en kommune, eller ved en skole, og så kommer et nytt skoleår og personalet som var på opplæringen har sluttet. Da må man bygge opp systemet rundt på nytt.

En måte å gi systembaserte tjenester på er gjennom kursvirksomhet. Mange ansatte er opptatt av at mange kommuner ikke har økonomi til å sende ansatte på et kurs i for eksempel Oslo, og det vil heller ikke ha særlig effekt. De ønsker i stedet å tilby et mer tilpasset tilbud, men opplever at de ikke har rapporteringsrutiner som støtter dette.

«Vi svarer på oppdraget i tildelingsbrev og statsbudsjett om å støtte kommunene. Det er ikke økonomi til at fattige kommuner kan sende folk på kurs i Oslo. Vi må tenke utenfor boksen. Må ta i bruk andre verktøy, for eksempel video. Men vi har ikke rapporteringsrutiner som støtter dette.»

I intervjuene kom det frem at det var utfordrende for enkelte av miljøene i Statped å dreie tjenestene mot system. En del, særlig de som tidligere jobbet på spesialskoler, var stort sett vant med å jobbe individbasert. Når faglig spisskompetente medarbeidere som tidligere har hatt en etterspurt ekspertise som har vært brukt direkte mot brukerne i stedet skal jobbe med å spre kompetanse, kan det være utfordrende.

«For våre rådgivere har omlegginga handlet om en annen måte å jobbe ut på. I den gamle modellen var det veldig retta mot foreldrene og barnet, mindre mot skole og PPT. Det har vært en smertefull omlegging for mange.»

Å jobbe mer systembasert er en endret arbeidsform for mange, og medarbeiderne er ikke nødvendigvis enige i Statpeds innfallsvinkel. Flere forteller om ansatte som er svært spisskompetente fagpersoner, som ønsker det aller beste for det enkelte barnet, og at de vil utgjøre en forskjell som fagperson. De legger vekt på at det er i møte med brukeren man også utvikler faget. I noen av tjenestene jobber man derfor fortsatt svært mye direkte med bruker. Det påpekes at dette handler litt om uenighet, og mye om tradisjon og kultur og måte å jobbe på.

6.2.3.2 Samarbeidspartners erfaringer

I spørreundersøkelsen til PP-tjenestene sier bare 13 prosent at de er enige i utsagnet «Vi er ofte i tvil om vi skal søke individrettede eller systemrettede tjenester.» Selv om definisjonen av tjenestene oppfattes som klar for de som søker tjenester, tyder likevel intervjuene med PPT på at også de oppfatter at det er et unaturlig skille mellom individrettede og systemrettede tjenester. I de fleste saker handler det om systemet rundt et individ. Det er ofte en kombinasjon av at Statped har direkte kontakt med brukeren, og veiledning og drøfting med aktører rundt individet. Noen trekker frem at det de har mest behov for fra Statped, er spisskompetanse i komplekse individsaker. Enkelte erfarer også at generell opplæring som ikke er knyttet til et konkret individ, ikke treffer godt nok sett i forhold til hva kommunene har behov for, fordi opplæringen blir for abstrakt. Spørreundersøkelsen til PPT viser at det er flere PPT-ledere som er enige (27 prosent) enn uenige (19 prosent) i utsagnet «omorganiseringen har ført til at Statped jobber mer systemrettet». Samtidig svarer 54 prosent «verken eller» på spørsmålet.

I intervjuene er det en del PPT-ledere som formidler at de både er informert om og erfarer at Statped jobber mer systemrettet enn før. Noen av dem hadde vært på informasjonsmøter hos Fylkesmannen der de hadde fått informasjon også om dette. Mange forteller også at PP-tjenestene også har planer om å jobbe mer systembasert og på den måten har de samme målene som Statped. Flere ledere for interkommunale PP-tjenester forteller om nettverksgrupper der Statpeds rådgivere er inne og veileder og bidrar til kompetanseheving. Noen av PPT-lederne forteller også om at de kunne trenge mer hjelp fra Statped på dette området, og noen var ikke en gang klar over at tilbudet finnes.

«Vi synes det er vanskelig å jobbe systemrettet i barnehage og kunne trengt hjelp til dette. Men har aldri tenkt på å bruke Statped fordi vi ikke har hørt om dem og kjenner ikke til tilbudet.»

Intervjuene med skole- og barnehageeiere og ledere i skole og barnehage viser at informantene til dels er kjent med at Statped skal jobbe mer systemrettet, men flere synes det er vanskelig å skille. Meningene er delte om hvilke tjenester de har behov for, noen mener det gir mest verdi å jobbe med systemet rundt barnet, mens andre mener de først og fremst ønsker å bruke Statpeds spisskompetanse på individnivå. Kommuner som ligger lengst unna regionsentrene forteller at de ønsker å bygge kompetanse men at avstanden til Statped er for stor. Det blir for krevende å få sendt mange på kurs. Imidlertid ser de positivt på interkommunalt samarbeid som en mulighet der de kan slå seg sammen for å få delta på kurs og opplæring.

Noen PPT forteller at de tar i bruk anonyme case som kan gjøre at man kan få individrettet veiledning også på systemnivå i nettverk med andre kommuner. Videre trekker både PPT og ansatte i Statped frem at streaming av kurs kan være med på å gjøre kurstilbudet mer likeverdig i hele landet.

«Siste måned, prøvde vi å få systemarbeid for sju kommuner som er i organisert i nettverket her. 2-3 dager kurs, med 50 personer i alle kommunene.»

Samlet sett finner vi at spørreundersøkelser og intervjuer tyder på at Statped har dreid virksomheten mer i systemrettet retning. Indikatorene som brukes er imidlertid mangelfulle og definisjonen på hva som er systemrettet virker uklar. Det påpekes at det både er behov for individrettede og systemrettede tjenester fra Statped.

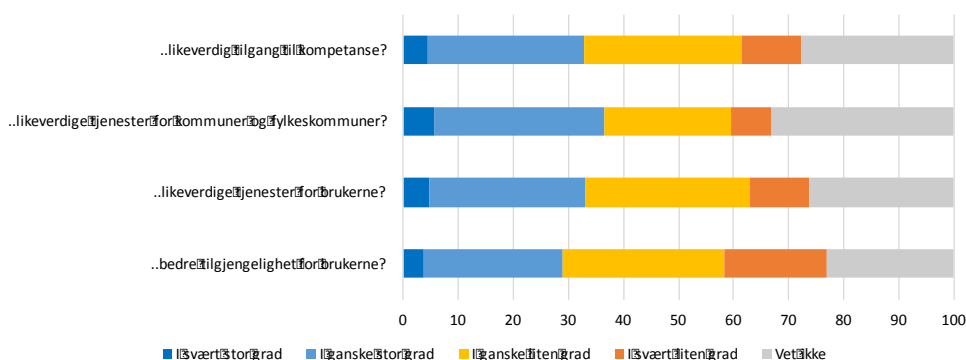
6.2.4 Likeverdige tjenester tar tid

Å bidra til likeverdige tjenester skal være en overordnet målsetting for all tjenesteyting i Statped. Likeverdighet kan gjelde flere dimensjoner. Det kan gjelde tilgjengelighet, tildeling av tjenester og innhold i tjenestene. Likeverdighet i tjenestene skal ta hensyn til at kommuner og fylkeskommuner er forskjellige, og har ulike behov. Statped skal ha kunnskap om kommunene og fylkeskommunene i de ulike regionene. Ulik kompetanse i regioner og PPT, og tradisjon for hvilke tjenester som blir gitt, er utfordrende for likeverdig behandling av søknader.

6.2.4.1 Erfaringer hos ansatte i Statped

I spørreundersøkelsen spurte vi om i hvor stor grad de ansatte i Statped mener at dagens organisering bidrar til likeverdige tjenester for kommuner og fylkeskommuner og for brukere. Vi spurte også om dagens organisering bidrar til likeverdig tilgang til kompetanse. Andelen som svarer vet ikke på disse spørsmålene er ganske høy, fra 26 til 32 prosent. Vi finner at mange av de som svarer vet ikke har vært ansatt i Statped i relativt kort tid. Det er flest som er positive til at dagens organisering bidrar til likeverdig tilgang til likeverdige tjenester for kommuner og fylkeskommuner, 37 prosent svarer at de i stor grad opplever dette. 30 prosent mener organiseringen i liten grad bidrar til likeverdige tjenester for kommuner og fylkeskommuner. 34 prosent mener organiseringen bidrar til likeverdige tjenester for brukerne, mens 40 prosent mener den i liten grad bidrar til dette. 34 prosent mener dagens organisering bidrar til likeverdig tilgang til kompetanse, mens 39 prosent mener dagens organisering i liten grad bidrar til dette. Svarene i spørreundersøkelsen viser at det ikke er store forskjeller i andelen som mener at dagens organisering i stor grad bidrar til å nå målene med omstillingen, sammenlignet med andelen som mener dagens organisering i liten grad bidrar til dette. Når vi har sett nærmere på svarene ser vi at lederne som har svart på undersøkelsen er noe mer positive enn øvrige ansatte.

Figur 24 I hvor stor grad opplever du at dagens organisering bidrar til..



6.2.4.2 Samarbeidspartnerne sine erfaringer

I intervjuene med PPT-ledere og skole- og barnehageeiere opplevde de det som vanskelig å svare på om Statpeds tjenester var blitt mer likeverdige. De er ikke tilstrekkelig informert om andres bruk sett i forhold til behov.

I spørreundersøkelsen og intervjuene var temaene om omorganiseringen har ført til tilgjengelige tjenester og hvor like tjenestene bør være viktige tema som belyser likeverdighet.

6.2.5 Mer tilgjengelige tjenester

Statped har satt i verk flere tiltak som skal bidra til økt tilgjengelighet. Systemet for oppdragshåndtering er et viktig tiltak. Videre skal ett felles nummer gjøre det enklere å få kontakt med Statped og det er lagt vekt på å utforme en ny hjemmeside som skal være informativ for brukere og samarbeidspartnere. Samtidig kan systemet for oppdragshåndtering gjøre at terskelen for å henvende seg til Statped oppfattes som høyere.

6.2.5.1 Erfaringer hos ansatte i Statped

I intervjuene er det ulike synspunkt på om tilgjengeligheten er bedret. Noen oppfatter at tilgjengeligheten er bedret fordi det er bedre tilgang på kompetanse. Men de fleste svarer at det ikke er noen forskjell på før og nå, eller de opplever Statped som mindre tilgjengelig på grunn av kravene til dokumentasjon i systemet for oppdragshåndtering og at tjenestene er mindre tilgjengelige fordi søknadene må gå via PPT.

Å bygge opp kompetansemiljøer i alle regionene på de seks ulike fagområdene, har tatt tid. Det er ulike synspunkt blant ansatte i Statped om det er mulig å sørge for tilstrekkelige kompetente fagmiljøer på alle områdene. Spesielt fremheves syn. Samtidig har det blitt lettere å få tilgang på kompetanse over hele landet. I intervjuene med ansatte er det flere som mener at tjenestene er blitt mer likeverdige selv om de fortsatt ikke er det. De opplever at de er i en prosess mot mer likeverdige tjenester.

For å sørge for likebehandling og tydeliggjøre at Statped er en tredjelinjetjeneste og del av opplæringssektoren innebærer omstillingen at henvisningene primært skal komme fra PPT. Det er svært ulike oppfatninger i Statped om hvor godt dagens system fungerer. Noen mener det er viktig at Statped posisjonerer seg som en spesialpedagogisk tjeneste og at noen av tjenestene som ytes fortsatt er for helserettet. Andre mener rutinene for henvisning har bidratt til frustrasjon blant brukere og at helsesektoren (sykehusavdelinger) bør være en like viktig henvisende instans som opplæringssektoren. Det påpekes at voksne brukere får lite tilgang på Statpeds tjenester i dag. Deres vei inn er vanskelig ettersom de ofte ikke er i et opplæringsløp. Noen har erfart at PPT er en propp i systemet, og at noen brukere ikke får tjenester fordi PPT ikke ønsker å henvise eller ikke kjenner til hvilke tilbud Statped har.

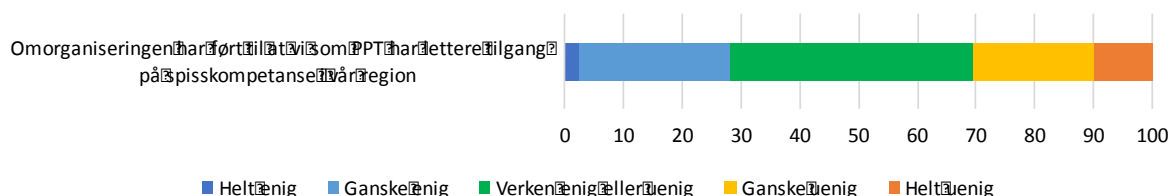
Det er også en oppfatning av at mindre barn i større grad burde fått tjenester fra Statped. Barnehager er i liten grad i kontakt med Statped.

Det er en intendert konsekvens av omorganiseringen at det skal være lengre avstand til brukerne. Statped skal ikke være en førstelinjetjeneste, og det har vært viktig å tydeliggjøre at kommuner/fylkeskommune skal følge opp det ansvaret de har på det spesialpedagogiske området. Samtidig oppleves det som en utfordring blant ansatte i Statped at de erfarer at konsekvensen for en del brukere er at de ikke lenger har kompetente fagpersoner rundt seg.

6.2.5.2 Erfaringer hos samarbeidspartnere

I intervjuene med PPT-lederne er det noen som opplever at Statped har blitt mindre tilgjengelige og at det er vanskeligere å komme i kontakt med Statped nå enn før. Noen opplever at det er vanskeligere å ringe eller sende e-post enn tidligere, spesielt om det gjelder saker som ikke er inne i systemet allerede. Mange forteller at de hadde gode relasjoner til rådgivere ved de tidligere kompetansesentrene. De hadde mye kontakt med dem og det var lett å ta en telefon og be om råd. Noen PPT-ledere forteller at de etter omorganiseringen sliter med å komme frem til rådgivere på telefon. På den annen side er det mange som setter stor pris på Statpeds nettsider og mener det fortsatt er lett å finne frem der og ta kontakt med ansatte i Statped. Dette gjør de gjerne i forkant av en søknadsprosess for å få råd om hvordan de bør søke, hva slags dokumentasjon de trenger og lignende. Noen opplever at mer systematikk i oppdragshåndteringen gjør det enklere for PPT å ta kontakt nå. Mange opplever imidlertid tilgjengeligheten som ganske lik slik den var tidligere. I spørreundersøkelsen til PPT-lederne spurte vi om lederne erfarte at omorganiseringen har ført til at det er lettere å ta kontakt med Statped. Majoriteten svarer verken eller på dette spørsmålet, 46 prosent. 19 prosent er enige i at omorganiseringen har gjort det enklere å ta kontakt, mens 35 prosent svarte at de var uenig i at det var lettere å ta kontakt enn tidligere. På spørsmål om omorganiseringen har ført til at Statped er fjernere fra brukeren er det 32 prosent som er enige i dette, mens 48 prosent svarer verken eller. 20 prosent er uenige i at tjenestene er fjernere fra brukeren. Vi spurte også PPT-lederne om de opplevde at omorganiseringen har ført til at de har lettere tilgang til spisskompetanse. En litt høyere andel (31 prosent) er uenige enn enige i dette (28 prosent). Majoriteten svarer verken enig eller uenig.

Figur 25: Vurder utsagnene under. Hvor enig/uenig er du?



Spørreundersøkelser og intervju tyder på at erfaringene med hvor tilgjengelige Statpeds tjenester er, er svært ulike. I prinsippet har omstillingen bidratt til at tjenestene er like tilgjengelige for alle kommuner og fylkeskommuner. Samtidig er det en erfaring i en del kommuner at tjenestene er blitt mindre tilgjengelige enn de var før. I Statped er det ulike oppfatninger av hvem som bør kunne henvise til Statped, og hvilke konsekvenser det har hatt for brukerne at henvisningene skal gå via PPT.

6.2.6 Hvor like skal tjenestene være?

Kulturutviklingen i Statped har hatt som mål at Statpeds rådgivere skal ha likere arbeidsmåter. Dette er et steg på veien mot å tilby mer likeverdige tjenester og fremstå som ett, tydelig Statped.

6.2.6.1 Erfaringer hos ansatte i Statped

Blant de ansatte i Statped oppfattes det som positivt at det er jobbet med å gjøre tjenestene som gis i regionene likere. Men det påpekes at det er viktig å ta utgangspunkt i at behovene i de ulike regionene er forskjellige, og at tjenestene som ytes må tilpasses behovene hos kommuner og fylkeskommuner i den enkelte region. Det understrekes at tjenestene må bygge på en kontekstuell forståelse. Mange av de ansatte er opptatt av at Statped skal være en støtte for kommuner og fylkeskommuner og ikke ha en etatsrolle der de skal gjennomføre bestemte oppgaver.

«Vi kan ikke gjøre alt likt selv om vi skal ha lik kvalitet og likt innhold. Måten å jobbe på må være forskjellig for å være likeverdig.»

I intervjuene og i de åpne kommentarfeltene i spørreundersøkelsen er det flere som sier at det i for stor grad er satt likhet mellom likeverdighet og likhet. Det påpekes at kommunene er svært forskjellige og at like tjenester fører til ulikhet for brukerne.

«Det har vært fornuftig, men det kommer til et punkt hvor det er i fare til å bli en tvangstrøye. Får ikke utnyttet den enkeltes regionkompetanse og muligheter, Vi har tjenestetilbud som brukerne synes er bra, de (ledelsen) sier at vi må avstemme med andre regioner.»

Det er vanskelig å veie opp for de ulikhetene som finnes. At reiseveiene er betraktelig lengre i noen regioner enn i andre er også med på å gjøre at tilbudet i de forskjellige regionene er ulikt. Det påpekes at noen tilbud kan være åpne for alle, men at kommunene ikke har økonomi til å delta. På den måten er de ikke likeverdige. I region nord mener for eksempel de ansatte at brukerne i regionen ikke får ikke tilgang til de samme tjenestene som brukere i regioner med kortere reisestrekninger fordi kommunene ikke kan finansiere det.

«Det er store geografiske avstander innen regionen som byr på utfordringer i forhold til tilgjengelighet og likeverd i tjenestene som ikke er løst ved dagens organisering Det er foreldreopplæringskurs i Tromsø. Det er dyrt å reise fra søndre Nordland til Tromsø.»

De lange avstandene påvirker arbeidsformen og krever mer ressurser. Dette kan innebære at rådgivere som kommer ut til skolen eller barnehagen og gjennomfører både observasjon, veiledning og opplæring/kurs på en og samme dag. Fysiske møter må gjennomføres sjeldnere og de ansatte må heller bruke videokonferanse.

«I kombinasjon med korte møter er det (videokonferanse) veldig bra. For å løse de store oppgavene så går det ikke. Det er forskjell på interne møter og ut mot kommunene. Når det gjelder enkeltbarn som skal ha tjenester, er det viktig å være rundt og treffe barnet.»

I spørreundersøkelsen er det 72 prosent som har inntrykk av at det er forskjeller i arbeidsmåter/prioriteringer i regionene. Det har ulike årsaker, både at kommunenes behov er ulike og at kompetansen hos de ansatte er forskjellig. Til dels handler det også om ulik kultur og tradisjoner.

«Vi har i prinsippet likeverdige tjenester. Alle kan bruke oss i teorien, men ikke i praksis etter mitt syn. Handler om arbeidsmåte og at det er så stort strekk i laget der ute.»

6.2.6.2 Samarbeidspartnerne erfaringer

PPT-lederne gir selv i liten grad tilbakemeldinger om at de opplever Statpeds tilbud som svært forskjellig. Det er naturlig at ansatte i en kommune har begrenset informasjon om hvilke tjenester PP-tjenesten i andre kommuner mottar fra Statped. I spørreundersøkelsen svarte de fleste, 56 prosent, vet ikke på spørsmål om de opplevde tilbudet som likeverdig. 32 prosent svarte nei og 15 prosent svarte ja. Andre samarbeidspartnere vi intervjuet i kommuner og fylkeskommuner hadde også få tilbakemeldinger som gjaldt likhet. Som drøftet i kapittel 5 om kultur har vi likevel sett, gjennom det PPT-lederne svarer i intervju, at det er stor ulikhet mellom de ulike rådgivernes tilnærming i tjenestene.

6.2.7 Er Statpeds tjenester mer kjent i kommunene?

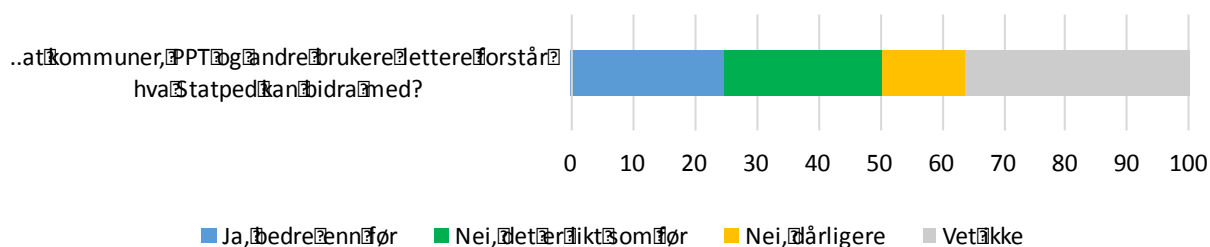
Det har vært et sentralt mål å få en jevnere fordeling av kommuner som bruker Statped. Før omorganiseringen viste rapporteringer at kommunene som var lokalisert i nærheten av de tidligere kompetansesentrene i langt høyere grad enn andre kommuner brukte Statped. Rammeavtalene var et av grepene for å gjøre kommunene oppmerksomme på hva Statped kan tilby av tjenester. Alle skal ha like tilgjengelige tjenester og oppleve å få den samme informasjonen. Statped har også hatt en nasjonal informasjonsstrategi overfor kommuner og fylkeskommuner.

6.2.7.1 Erfaringer hos ansatte i Statped

Spørreundersøkelsen viser at mange av de ansatte i Statped mener at omstillingen har bidratt til å gjøre Statped mer kjent. Det er 48 prosent som mener at Statped er mer kjent i dag enn tidligere. 30 prosent svarer vet ikke og 22 prosent er uenige i påstanden. De som svarer vet ikke har ofte kort fartstid i Statped. I intervjuene blir det også sagt at med en god kommunikasjonsavdeling og den nye nettsiden Statped.no er informasjonen blitt bedre og mer samlet enn før, slik at Statped blir mer tydelig.

I spørreundersøkelsen spurte vi om de ansatte i Statped mener at omstillingen har ført til at kommune, PPT og andre brukere lettere forstår hva Statped kan bidra med.

Figur 26 Opplever du at omstillingen har ført til..



Det har ikke vært mulig for oss å få tall som viser etterspørsel etter Statpeds tjenester fordelt på kommunene. Men inntrykket blant de ansatte er at det fortsatt er en noe skjev fordeling av tjenestene til ulike kommuner og fylkeskommuner. De mener at noen kommuner/fylkeskommuner bruker tjenestene mye, mens andre nesten ikke bruker Statped i det hele tatt, og at det fortsatt er slik at Statped blir mest brukt i kommunene som ligger nærmest et regionskontor.

«Brukerne er gjennomgående fornøyd, og det er jo knallbra. Men det er mange som ikke vet om oss, som ikke bruker oss. De som bruker oss i dag er jo de som kjenner til den spisskompetansen vi har, og bruker det. Halvparten av landets brukere bruker oss, det er mitt anslag.»

Et synspunkt blant noen av de ansatte i Statped er at de kommunene som selv har minst kompetanse er de som bruker Statped minst.

«Vi blir mer brukt til å forsterke denne ulikheten som er. Der hvor de har mye kompetanse, der bruker de oss mye.»

6.2.7.2 Samarbeidspartnerne erfaringer

Spørreundersøkelsen til PPT-ledere viser at 99 prosent av de som besvarte har søkt Statped om tjenester siste to år. Det betyr ikke at alle kommunene har hatt kontakt med Statped ettersom en del er ledere for interkommunale PP-tjenester. Det er dessuten grunn til å tro at blant de som ikke har svart på undersøkelsen er andelen som ikke har søkt Statped om tjenester, høyere enn blant de som har besvart spørreundersøkelsen.

I samme undersøkelse ser vi at majoriteten svarer at de benytter seg av Statped i like stor grad som før omorganiseringen. 62 prosent svarer dette, mens 18 prosent svarer at de benytter seg mer av Statpeds tjenester enn tidligere og 16 prosent svarer at de benytter seg mindre av Statpeds tjenester. De resterende fire prosent svarer at de ikke vet. PPT-lederne som leder interkommunale samarbeidstjenester ble spurt om bruken av Statpeds tjenester varierte mellom kommunene som deltar i det interkommunale samarbeidet og hva som er årsaken. Om lag halvparten av disse PPT-lederne svarer at bruken varierer. En årsak som fremheves er at kommunene har brukere med ulike behov.

Når kommuner ikke benytter seg av Statpeds tjenester har det ulike forklaringer. Noen av de større kommunene kan være selvforsynte med spesialpedagogiske tjenester. Men i mange tilfeller handler det om andre årsaker. I intervjuene forteller noen av PP-tjenestene som ikke bruker Statped at det er fordi Statped ikke har mer kompetanse enn det PPT selv har. Enkelte PP-tjenester opplever at de ligger langt foran Statped på noen fagområder. Andre opplever det som byråkratisk og vanskelig å bruke Statped og mener at det blir for krevende for PPT å følge opp alle kravene Statped stiller når de skal bistå kommuner/fylkeskommuner.

Intervjuene tyder på at store kommuner bruker Statped i noe mindre grad enn de små, men av de små kommunene var det flere som lå langt unna kommunesenteret. I spørreundersøkelsen fant vi ikke denne tendensen, men det kan være fordi det blant de som har svart på undersøkelsen har vært en overvekt av kommuner som bruker Statpeds tjenester.

Vårt generelle inntrykk fra intervjuene var at kommuner som ligger langt unna regionsenter fortsatt bruker Statpeds tjenester mindre enn de som ligger nær. En av PP-tjenestene vi intervjuet hadde ikke hørt at de kunne bruke Statped, mens andre brukte Statped lite. I disse tilfellene var det lang avstand geografisk og lite informasjon som var årsaken. Flere pekte på interkommunalt samarbeid som en løsning. Da kunne de invitere Statped til flere kommuner samtidig og få kortere reisevei innenfor regionen.

6.2.8 Avtalene med kommuner og fylkeskommuner er ofte ukjent for PPT

Statped har som nevnt ønsket å inngå rammeavtaler med kommuner og fylkeskommuner for å sikre at kommunene kjenner til Statpeds tjenestetilbud og for å sikre ansvars- og oppgavedeling mellom Statped og kommunene og fylkeskommunene på overordnet nivå. Statped har ønsket å tydeliggjøre hvilke tjenester Statped tilbyr og hvilken forutgående saksbehandling som forutsettes lokalt. Antall rammeavtaler med kommuner og fylkeskommuner har økt fra 75 prosent i 2014 til 84 prosent i 2016. Ambisjonsnivået har vært på 95 prosent, men Statped skriver i årsrapporten for 2016 at det ikke er sannsynlig å nå ambisjonsnivået, da de resterende kommunene ikke ønsker å inngå rammeavtaler. Det er heller ikke slik at kommunene må ha en rammeavtale med Statped for å kunne søke om bistand.

6.2.8.1 Erfaringer hos ansatte i Statped

Statped har også utarbeidet en strategi for samhandling for å forsterke og supplere avtalestrukturen. Vi finner at det varierer hvor mye det er jobbet i de forskjellige regionene med å etablere samarbeid med kommunene. I region vest er det jobbet mye med dette, og regionen erfarer at de gir mange tjenester på bakgrunn av avtaler med kommunene. De opplever som nevnt tidligere at en konsekvens er at de får færre søknader om systembaserte tjenester fordi de gir veiledning knyttet til anonyme personer som del av avtaler med kommunene. De fleste i Statped opplever at rammeavtaler og samarbeidsavtaler forbedrer samarbeidet med PPT og kommuner/fylkeskommuner.

6.2.8.2 Samarbeidspartnerne erfaringer

Spørreundersøkelsen til PPT-lederne viser at det er 36 prosent som ikke kjenner til om kommunen har eller ikke har en rammeavtale med Statped. Det tyder på at avtalene ikke er godt nok forankret nedover i systemet i mange kommuner. Intervjuene med PPT-lederne bekrefter dette, mange av dem hadde ikke hørt om rammeavtalen. Vi intervjuet også noen skole- og barnehageeiere som var usikre på om

kommunen hadde det, men også flere som hadde et bevisst forhold til at kommunen hadde rammeavtale, uten at de kunne fortelle hva som gjorde at det var bra å ha en slik avtale. En skoleeier måtte tenke seg litt om, men kom på det underveis i samtalen at de hadde fått en henvendelse om dette.

«Ja jeg har fått den, og det ansvaret ligger på meg, men jeg har ikke rukket å gjøre noe med det enda.»

KS, kommunesektorens organisasjon, har uttalt seg om rammeavtalene, og presisert at disse ikke er bindende og at kommunene uansett har rett på Statpeds tjenester og kan bruke disse uavhengig av om de har en rammeavtale. KS hevder derfor at rammeavtalene er unødvendige.

6.2.9 Ansvarsdelingen mellom Statped og PPT er i endring

En av forventningene og føringen til omstillingen i Statped har vært at grensesnittet mellom Statped og samarbeidspartnere skulle bli tydeligere for begge parter. Statped skriver i årsrapporten for 2016 at andel avslåtte søknader kan gi en indikasjon på hvor tydelig tjenestetilbudet fremstår for PP-tjenesten. I 2016 var det 31 saker som ble avslått. Det vises til at dette var en nedgang på 3,8 prosent fra 2015.

6.2.9.1 Erfaringer hos de ansatte i Statped

I Statped har mange et inntrykk av at Statpeds tjenester er tydeligere for kommunene nå og at rollefordelingen med kommunene er klarere. I spørreundersøkelsen er 50 prosent av respondentene enige i at ansvarsdelingen er tydeligere. 21 prosent er uenige, mens 28 prosent svarer vet ikke. I intervjuene er det mange som sier at de opplever at samarbeidsavtalene som etableres i den enkelte sak fungerer godt. De tydeliggjør hva PPT skal gjøre og hva Statped skal gjøre.

Vårt inntrykk er at rådgiverne i Statped inviterer mer til samarbeid og i mindre grad overtar ansvaret for en sak, enn tidligere. Når PPT sender en sak videre til Statped innebærer ikke det at PPT skal avslutte saken selv. Det er blitt mer ryddig og presisert hvilket ansvar kommunene har for innbyggerne.

«Det som ofte skjedde før var at foreldre, barnehage, skole kunne ta direkte kontakt med rådgiver. Rådgiver gikk ut og gjorde tjenestene. PPT forstår i større grad at de har hovedansvaret nå. Det er tydeligere, men mye igjen.»

I intervjuene er det flere som forteller at mens de tidligere møtte PP-tjenester som utalte at de ikke hadde kompetanse på et område og at Statped måtte ta sakene er det nå større forståelse for at PPT skal bygge opp kompetanse.

Samtidig er det en erfaring hos rådgiverne at denne måten å jobbe på ikke alltid lar seg gjøre. PPT kan ha stor gjennomtrekk og mangle fagfolk. På noen fagområder er det lite kompetanse i PPT. Flere av de vi intervjuet er opptatt av at kommunenes behov er ulike og at Statped må svare på disse behovene. De er opptatt av at retningslinjene for samarbeid med kommunene ikke må være for rigide.

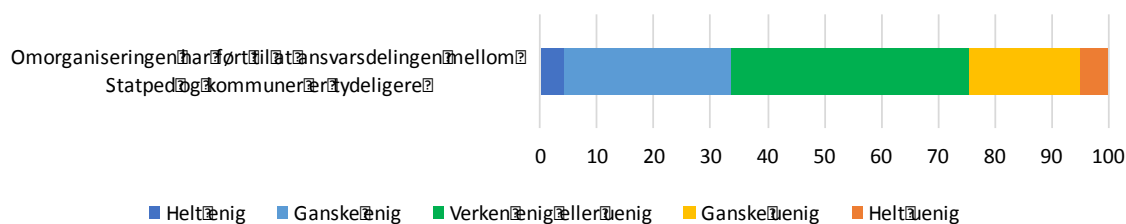
«Tanken er god, men verden ser ikke alltid ut slik en vil. Baserer oss kanskje litt for mye på velfungerende PPT og kommuner, men det er ikke en forutsetning at alt fungerer ute.»

Det påpekes at et likt regime for hvordan Statped skal gjennomføre samarbeid med kommunene ikke passer. Statped må levere på kommunenes behov.

6.2.9.2 Samarbeidspartnernes erfaringer

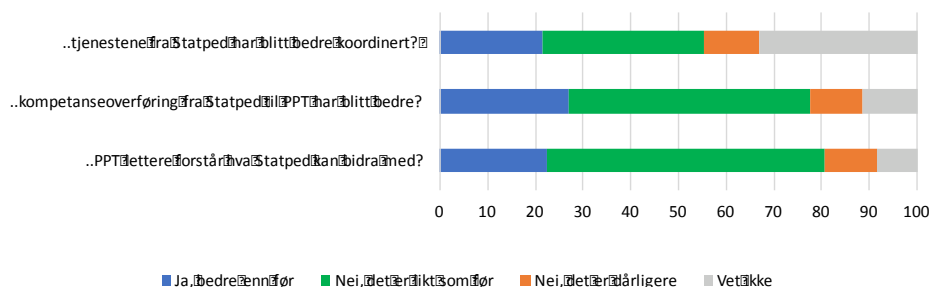
I spørreundersøkelsen til PPT-lederne er det 32 prosent som er enige i at ansvarsdelingen mellom Statped og PPT er blitt tydeligere. Noen flere, 36 prosent er uenige i at ansvarsdelingen er tydeligere. De øvrige er verken enige eller uenige i at ansvarsdelingen er tydeligere.

Figur 27 Vurder utsagnene under. Hvor enig/uenig er du?



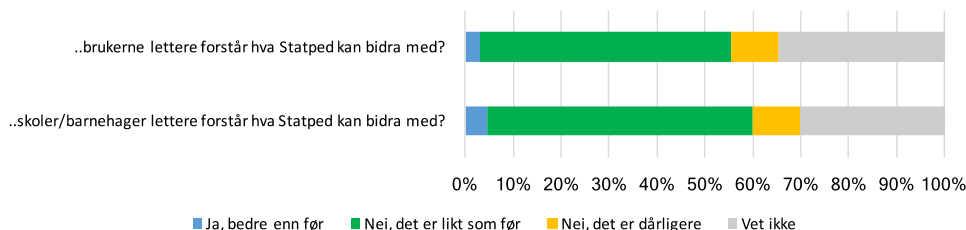
På spørsmål om omorganiseringen har ført til at PPT lettere forstår hva Statped kan bidra med er det 22 prosent som svarer at det er bedre enn før, mens 10 prosent svarer det er dårligere. Majoriteten, nærmere 60 prosent svarer at det er likt som før. Spørreundersøkelsen til PPT-lederne viser at de ikke opplever store endringer i Statpeds tjenesteyting. På spørsmål om de opplever at omorganiseringen har ført til at kompetanseoverføring fra Statped til PPT har blitt bedre og de opplever at tjenestene fra Statped til PPT har blitt bedre koordinert, svarer også majoriteten at det er likt som før. Men likevel på alle disse spørsmålene, er det en høyere andel som mener det er bedre nå sammenlignet med andelen som mener det er dårligere enn tidligere.

Figur 28 Opplever du at omorganiseringen har ført til at..



Når det gjelder spørsmål om skoler/barnehager og brukere bedre forstår hva Statped kan bidra med, mener også majoriteten av PPT-lederne at det ikke er noen endring og en stor andel svarer vet ikke. Men på disse spørsmålene er det er en noe høyere andel som svarer at forståelsen er dårligere enn tidligere enn som svarer bedre enn før. Det er ingen entydig forklaring på hva som er bakgrunnen for disse svarene.

Figur 29 Opplever du at omorganiseringen har ført til at..



Intervjuene med PPT-ledere viser at ledere ved små PPT-kontor kan oppleve at det er krevende at kommunen skal bygge kompetanse selv. Det understrekes at Statped må bistå de ulike kontorene på ulike måter, da det er veldig stor forskjell mellom de kommunale PP-kontorene. Flere nevner dessuten at manglende kompetansekrav i PPT er en utfordring og hindrer at PPT blir satset på i kommunene. Flere av informantene savner en avklaring mellom hva som er PPT, Statpeds og helsetjenestenes ansvarsområder. Det oppleves som om mer og mer legges til PPT uten en styrking av tjenesten.

I spørreundersøkelsen til PPT-lederne spurte vi hva som skjedde videre i de sakene der Statped ga avslag på en søknad. Blant respondentene er det 46 prosent som svarer at brukeren fikk et tilbud av PPT eller

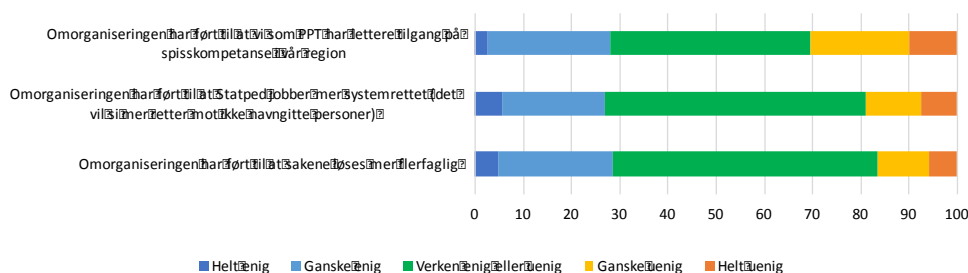
en annen instans. 14 prosent svarer at PPT satte i gang kompetansebygging og 25 prosent som sier at brukeren ikke fikk et egnet tilbud. De øvrige svarer at de ikke vet.

Svarene i spørreundersøkelsen og i intervjuene med PPT tyder for øvrig på at PPT-lederne har positive erfaringer med samarbeidsavtalene som inngås mellom Statped og PPT. Henholdsvis 81 og 82 prosent mener samarbeidsavtalene har svært eller ganske stor betydning for å sikre felles mål og forventninger og å definere oppgaver og ansvar. I intervjuene er det flere som nevner at de har samarbeidsavtaler som de opplever som gode og som fungerer forventningsavklarende mellom Statped og PPT. Det går imidlertid også frem at noen av PPT-lederne opplever at samarbeidsavtalene mellom PPT og Statped legger veldig mye ansvar på PPT og gir PPT omfattende forpliktelser. Noen mener avtalene er veldig detaljerte og byråkratiske. For noen føles dette som en byrde og noen går så langt at de ikke ønsker å involvere Statped pga. disse avtalene. Noen opplever at det er strengere krav om hvilke saker PPT kan søke om og hvilken bistand PPT kan få. Flere nevner at Statped trekker seg ut raskere enn før i noen saker uten at PPT har fått den hjelpen de trenger.

«Vi hørte at Statped ønsket et bedre og nærmere samarbeid. At nettverkene med Statped sin hjelp handlet om dette.»

Intervjuer og spørreundersøkelser til Statped og samarbeidspartnere tyder på at ansvarsdelingen mellom Statped og PPT er blitt tydeligere. Samarbeidsavtalene som etableres i den enkelte sak bidrar til forventningsavklaring og tydeliggjør oppgaver.

Figur 30 Vurder utsagnene under. Hvor enig/uenig er du?



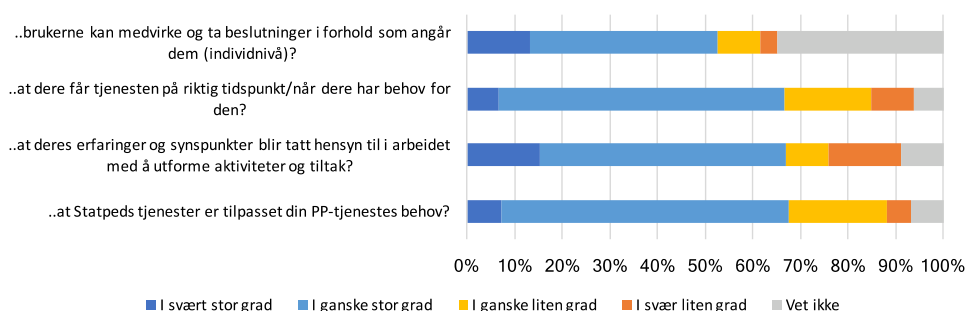
6.2.10 PPT er fornøyd med Statpeds tjenester

Vår undersøkelse viser at PP-tjenestene er fornøyd med Statpeds tjenester. 93 prosent svarer at de er svært eller ganske fornøyd med tjenestene (21 prosent svarer svært fornøyd). Dette er på samme nivå som Statpeds egne undersøkelser til samarbeidspartnere. I 2016 svarte 93 prosent av PP-tjenestene at de var svært eller ganske fornøyd med Statpeds tjenester.

Det er imidlertid færre, 54 prosent, som mener at Statped svært godt eller ganske godt oppfyller de kravene som bør stilles til en spesialpedagogisk virksomhet. 39 prosent svarer varierende, de øvrige svarer vet ikke (fire prosent) eller dårlig (tre prosent).

Blant PPT-lederne er det 68 prosent som mener at Statpeds tjenester i svært eller ganske stor grad er tilpasset egen PP-tjenestes behov. 67 prosent svarer at deres erfaringer og synspunkter i større grad blir tatt hensyn til i arbeide med å utforme aktiviteter og tiltak og 66 prosent svarer at de i stor grad får tjenesten på riktig tidspunkt/når dere har behov for det.

Figur 31 I hvor stor grad opplever du..



Vi finner altså at PPT er godt fornøyd med Statpeds tjenester, men at de ikke opplever store endringer som følge av omstillingen.

6.2.11 Brukernes erfaringer

Statped har gjennomført tre brukerundersøkelser i perioden 2014-2016²⁷. Formålet med undersøkelsene har vært å kartlegge brukeres og samarbeidspartneres opplevelse av kvalitet på Statpeds tjenester. Tema for undersøkelsene har vært respondentenes kjennskap til Statped, hvilke tjenester de har benyttet seg av og hvordan de vurderer kvaliteten på Statpeds tjenester. Undersøkelsene kartlegger ikke erfaringer med omorganiseringen av Statped.

Vi har ikke hatt mulighet til å gjennomføre egne brukerundersøkelser, men vi har gjennomført en undersøkelse rettet mot brukernes primærforeninger. I denne undersøkelsen har vi stilt åpne spørsmål om hvilke konsekvenser foreningene mener omorganiseringen har hatt for deres brukere. I det følgende referer vi først resultatene fra Statpeds egne brukerundersøkelser, deretter referer vi resultatene fra undersøkelsen til primærforeningene. Som beskrevet i kapitlet om metode er svarprosenten på denne undersøkelsen relativt lav. Resultatene må ses i lys av dette.

6.2.11.1 Statpeds brukerundersøkelser

Generelt sett viser resultatene at brukerne er godt fornøyd med de tjenestene de mottar av Statped. I 2016 svarte 91 prosent av brukerne at de er svært eller ganske fornøyd med de tjenestene de mottar. Dette er på nivå med tidligere år.

Jevnt over de tre årene har brukerne vurdert de sterkeste sidene til Statped å være:

- Kompetansen til ansatte hos Statped
- Du/barnet ditt blir møtt med respekt av ansatte hos Statped
- At tjenester leveres som avtalt
- At tjenestene du/barnet mottar er tilpasset dine/barnets behov
- Kvaliteten på læremiddel (fra 2015)
- Tilgang til læremiddel fra Statped (fra 2015)

De svakeste sidene er:

- Dine erfaringer og synspunkter blir tatt hensyn til i arbeidet med å utforme forslag til aktiviteter og tiltak (2014)
- Dine synspunkter og erfaringer blir lyttet til i kontakten med Statped (2014)
- Informasjon du har fått om tjenestene til Statped
- Hvor lett det er å komme i kontakt med saksbehandler hos Statped

²⁷ Undersøkelsene er gjort i samarbeid med TNS Gallup/Kantar TNS. Undersøkelsene er gjennomført blant individuelle brukere og samarbeidspartnere (PP-tjenester, barnehager, skoler). Undersøkelsen er sendt til alle brukere som har mottatt minst en tjeneste det siste året, skoler og barnehager som har vært i kontakt med Statped minst to ganger det siste året, samt alle PPT-kontorene i Norge.²⁷ I 2016 svarte 1043 brukere, 308 skoler, 85 barnehager og 109 PPT-kontorer. Responsen har vært stabil i alle tre årene.

Det er generelt få forskjeller med hensyn til geografi, fagområde eller typer tjenester når det gjelder tilfredshet hos brukerne. Region midt og nord oppnår noe lavere tilfredshet enn sørøst og vest i både 2015 og 2016. Kommuner med mindre enn 3000 innbyggere har en høyere andel brukere som er misfornøyd, hhv. 15 og 13 prosent i 2015 og 2016, enn større kommuner.

Selv om de klart fleste brukerne svarer at de er svært eller ganske fornøyd for alle fagområdene i Statped, skiller DB og KSH, samt SLV seg noe ut. Henholdsvis 38 og 16 prosent svarer ganske eller svært misfornøyd for DB og KSH i 2015 og 2016, mens 16 og 17 prosent svarer det samme for SLV. For de andre fagområdene, dvs. EHS, hørsel, språk/tale og syn er brukerne godt fornøyd.

Når det gjelder tjenester brukerne mottar skiller helårsopplæring seg ut som tjenesten hvor flest er svært fornøyd. Her er det heller ingen som har svart at de var svært misfornøyd noen av årene.

Deltidsopplæring og Bo- og fritidstilbud (deltid) er tjenestene hvor færrest er svært fornøyd (hhv. 43 og 46 prosent i 2016). For de andre tjenestene, dvs. utredning, rådgivning/veiledning, tilpassende læremidler, kurs for brukere og kurs for foreldre/foresatte er brukerne godt fornøyd.

Undersøkelsene viser at brukerne er godt fornøyd med Statpeds tjenester, på tvers av fagområder, geografisk plassering og størrelse og typer tjenester.

En innvending mot disse undersøkelsene er at de kun kartlegger erfaringer hos brukere som har fått tjenester. Undersøkelsene sier ingenting om brukere som har fått avslag og om det er en underdekning av tjenester. Undersøkelsen inneholder dessuten svært få spørsmål, det er begrenset hvilke erfaringer den etterspør. Undersøkelsene omfatter ikke spørsmål om opplevde endringer som følge av omorganiseringen.

6.2.11.2 Brukerforeningens vurderinger av Statpeds tjenester

Spørreundersøkelsen til brukerforeningene viser at det er en del variasjon i hvor fornøyde respondentene er – på vegne av sine brukergrupper. Inntrykket er at de som får tjenester fra Statped i hovedsak er fornøyde, men enkelte får i liten grad tilgang til Statpeds tjenester. I og med at det er PPT som skal være døren inn til Statped, avhenger tilbudet til brukerne av PPTs vurdering i hver enkelt sak. Flere av primærforeningene trekker frem PPT som en «propp i systemet», og at brukernes tilgang til tjenestene avhenger av at PPT ser behov for å involvere Statped.

«Den største utfordringen våre brukere har, er at lokalt PPT kan være en propp. Brukerne er helt avhengig av at lokalt PPT ser nytten av å søke Statped om hjelp. Derfor vil mange av våre brukere aldri få den hjelpen de trenger.»

Et par brukerforeningene trekker også frem at foreldre burde ha mulighet til å kontakte Statped direkte for en behovsvurdering, slik at en ikke er prisgitt PPTs vurdering. Erfaringen er at skolen/PPT bruker lang tid på å vurdere om et barn trenger støtte fra Statped (gjelder syn og SLV).

Det kan se ut som flere mener at de med «tunge» diagnoser eller med flere diagnoser i større grad får hjelp fra Statped, men at de som har moderate vansker i mindre grad blir vurdert å ha behov for Statpeds tjenester. Ett eksempel er på hørselsområde, hvor inntrykket er at de som er døve får ganske god hjelp, mens de som er hørselshemmede får mindre bistand. Innenfor sammensatte lærevansker er det også enkelte som trekker frem at det virker som det må være flere diagnoser til stede før PPT vurderer at det er behov for hjelp fra Statped.

Brukerforeningene erfarer at det er svært varierende kompetanse i PP-tjenester rundt i landet. Inntrykket er at det er liten kjennskap til hvordan Statped kan involveres, og om de involveres, når det gjelder sammensatte lærevansker og områder som kan kreve innsats fra flere fagmiljøer. Dette er ikke samme utfordring når det gjelder for eksempel hørsel og syn.

I intervjuene med PPT fikk vi høre at mange synes søknadsprosedyrene til Statped er omfattende og tidkrevende. I spørreundersøkelsen sier i overkant av 30 prosent av PPT-lederne seg enige i at de nasjonale rutinene for oppdragshåndtering, altså søknadsprosedyren til Statped, fører til mye dokumentasjonsarbeid. Dette kan være en grunn til at PPT ikke involverer Statped. Et par av representantene fra brukerforeningene trekker frem at kommunene også kan kvie seg for å involvere Statped fordi «det koster å oppfylle anbefalingene fra Statped».

Det er flere som trekker frem at Statped er blitt mindre tilgjengelig etter omorganiseringen, i den forstand at det er vanskeligere å få kontakt med de ansatte innenfor ulike fagmiljøer. Et par påpeker at

tjenestene er for lite kjent i distriktene, og at det er kommunene som ligger i nærheten av Statpeds kontorer som bruker dem mest.

Vi stilte spørsmål om hvor fornøyd brukerforeningene er med tjenestene som deres brukergrupper får fra Statped. Det er ingen som svarer at de er svært fornøyd, men rundt en tredjedel svarer at de er ganske fornøyd med tjenestene. Rundt en tredjedel svarer også at de er ganske misfornøyd.

Spørreundersøkelsen viser at i overkant av halvparten mener at Statpeds tjenester er tilpasset brukergruppens behov. 1/3 opplever at tjenestene i ganske liten grad er tilpasset brukergruppens behov. Når det gjelder om brukerne får tjenesten når det er behov for den, erfarer nær halvparten at dette i *liten grad* skjer.

Fire av de tolv foreningene som har svart på undersøkelsen opplever at tjenestene fra Statped er blitt dårligere etter omorganiseringen. Foreningene representerer vanskeområdene syn, hørsel og kombinert syn/hørsel/døvblindhet. Av foreningene som i hovedsak får tjenester innenfor synsområdet, uttrykker respondentene bekymring for Statpeds kompetanse fremover, når kompetansen skal bygges ned i enkelte regioner og opp i andre regioner. Noen av respondentene peker på at Statped er fjernere fra brukeren etter omorganiseringen, og at det er mindre tett oppfølging nå. Spørreundersøkelsen tyder også på at brukerne i ganske liten grad forstår hva Statped kan bidra med.

En grunn som trekkes frem til at tilbudet er blitt dårligere, er at prinsippet om likeverdighet er dratt for langt, eller misforstått:

«Tjenestetilbudet har endret seg ved at fokuset er på at Statped forsøker å ha likt tilbud i alle regioner, i stedet burde de ha fokuset på hva slags behov har brukerne i de forskjellige regionene. Dessuten må man ikke se det som en fallitterklæring innad i Statped dersom man ikke kan gi et godt nok tilbud i en region, og heller samarbeide to regioner seg imellom for å gi et best mulig tilbud til brukeren.»

Ingen av respondentene blant primærforeningene opplever at Statped har lyktes med å tilby mer koordinerte og helhetlige tjenester – som var et av målene med omorganiseringen. En svarer at tjenestene er blitt mer uoversiktlige og uforutsigbare.

Flere av primærforeningene er skeptiske til dreiningen mot mer systemrettede tjenester. De hevder at satsingen passer dårlig for deres brukergrupper (hvilke vanskeområder?). De spør seg hvem som skal gi spisskompetanse til den enkelte hvis ikke Statped skal gjøre det. En trekker også frem at PPT har mål om å jobbe mer systemrettet, som i enda større grad bidrar til at spisskompetansen blir fjernere fra brukeren. Dersom det systemrettede arbeidet skal fungere for brukeren, er man også avhengig av kommunenes vilje til kompetanseheving. En av respondentene trekker frem at Statped også må jobbe med skoleeierne for å sikre at anbefalingene følges opp.

Vi stilte også spørsmål om brukermedvirkning. Her er svarene ganske delt. Om lag halvparten mener at brukerne i stor grad blir involvert i beslutninger om tjenester på individnivå. En litt mindre andel mener brukernes erfaringer og synspunkter blir tatt hensyn til i arbeidet med å utforme aktiviteter og tiltak på systemnivå.

6.2.12 Brukermedvirkning

Barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov defineres som brukere i Statped. Foresatte til barn og unge defineres også innenfor begrepet brukere. For å sikre gode og relevante tjenester, er det viktig at brukerne kan medvirke i planlegging og utforming av tjenestene. Brukerorganisasjonene besitter kunnskap og erfaringer som er viktige for å kunne gi den enkelte bruker god hjelp. Samarbeid med brukerorganisasjonene er viktig for å få til god brukermedvirkning.

Retten til medvirkning er knyttet til Barnekonvensjonens artikkel 12 som gir barnet rett til å si sin mening og bli hørt. Barns rett til medvirkning og medbestemmelse er forankret i begge formålsparagrafene til barnehageloven § 1 og opplæringsloven § 1-1. Retten til brukermedvirkning i utforming av tilbud om spesialundervisning, er regulert i opplæringsloven.

I Statpeds retningslinjer for brukermedvirkning forstås brukerperspektiv som å ha brukeres behov som utgangspunkt for å utvikle tjenestene. Målet for brukermedvirkning i Statped er å sikre reell innflytelse fra brukernes side, og at brukerkompetanse og fagkunnskap skal utfylle hverandre og sikre gode tjenester.

Brukermedvirkning foregår både på individnivå og på systemnivå. Brukermedvirkning på individnivå innebærer at bruker med eventuelt bistand fra brukerorganisasjon medvirker i sin egen sak med planlegging, gjennomføring og evaluering av de tjenestene som Statped tilbyr. Brukermedvirkning på systemnivå innebærer at brukerorganisasjoner er involvert i utvikling av Statped sine tjenester og beslutningsprosesser. Brukerrepresentanter velges inn i utvalg og råd og bidrar med sin kompetanse til utforming av tjenestetilbud.

6.2.12.1 **Strukturer for brukermedvirkning på systemnivå**

Brukermedvirkning på systemnivå

Brukerrådene og samarbeidsråd i Statped skal være rådgivende organ for ledelsen i Statped, og skal høres i sentrale saker. De skal videre arbeide for god dialog mellom brukerne og Statped.

Nasjonalt brukerråd består av syv til tolv representanter for brukerforeninger som tilhører paraplyorganisasjonene SAFO (fire representanter), FFO (inntil syv representanter) og Unge funksjonshemmede (én representant). Brukerrådet møtes fire ganger i året og er knyttet direkte til direktøren i Statped.

Det er et *regionalt brukerråd* i hver region. Disse er direkte knyttet til regionsdirektørene og møtes to til fire ganger i året. De regionale brukerrådene skal være bredt sammensatt og består av syv til tolv representanter fra de samme paraplyorganisasjonene som i nasjonalt brukerråd.

De faglige samarbeidsrådene består av representanter for brukerorganisasjonene, ansatte og ledere i Statped. Statped har fagråd for hvert av Statpeds fagområder. I de faglige samarbeidsrådene møter fagansvarlige for det aktuelle fagområdet, 3-4 representanter for brukerorganisasjonene for det aktuelle fagområdet, avdelingsledere på det enkelte fagområdet. Fagrådene skal sikre en likeverdig praksis innen Statpeds arbeidsområder.

I tillegg arrangeres det årlige brukerkonferanser for alle representanter i brukerråd og samarbeidsråd, i tillegg til relevante samarbeidspartnere/tjenesteytere. Brukerkonferansen skal være en arena for erfaringsutveksling og relasjonsbygging. Det er også årlige brukermøter med barn og unge som er Statpeds brukere. Hvert år sender Statped også ut en brukerundersøkelse til alle som mottar tjenester fra Statped.

6.2.12.2 **Vurdering av brukermedvirkning i Statped**

Hovedinntrykket fra intervjuene er at strukturen for brukermedvirkning er mye bedre enn tidligere. Brukerrepresentantene har arenaer for å komme med synspunkter. Samtidig er det stor forskjell mellom regionale og nasjonale brukerråd. Det nasjonale brukerrådet synes å være høyt prioritert fra ledelsen. På regionalt nivå er det derimot store forskjeller i hvordan brukermedvirkning vektlegges, og det er usikkert i hvilken grad innspillene til brukerorganisasjonene har betydning for utvikling av tjenestene.

Sentralt nivå

I intervjuer fikk vi høre at det var litt støy blant medlemmene i brukerrådene i starten, da Statped henvendte seg til SAFO og FFO og ba dem utnevne medlemmer. Dette førte til at noen organisasjoner, herunder Døveforbundet, ikke fikk en representant i brukerrådet. Dette er endret nå og representasjonen er bredere. Slik vi forstår det, synes organisasjonene det har en overføringsverdi at de sitter sammen på tvers av fagområder i sentralt brukerråd. De peker på at det er lærerikt, og at de får vite om andre tilbud og vanskeområder.

Inntrykket nå er at nasjonalt brukerråd opplever å bli tatt på alvor, og at de nå har mer reell innflytelse enn tidligere.

«De var oppriktig interessert i å høre hvordan vi har det (...) Hvordan er oppfyllelse av målene, de er blitt bedre på tilbakemeldinger.»

«Vi er blitt tatt på alvor. Vi har mer reell innflytelse enn det vi hadde tidligere. Vi har fora til å komme med saker.»

«Jeg synes brukermedvirkning har blitt veldig mye bedre etter omorganiseringen.»

Videre oppleves den årlige nasjonale brukerkonferansen oppleves som et positivt tiltak.

Regionalt nivå

For å få informasjon om hvordan brukermedvirkning i de regionale brukerrådene fungerer har vi sendt en kort spørreundersøkelse til alle representantene i de regionale brukerrådene. Vi fikk inn 13 svar.

Vi stilte et åpent spørsmål om hvordan respondentene vurderer brukermedvirkningen i Statped. Over halvparten av de som har svart på spørsmålet, svarer i retning av at møtene i brukerrådene i stor grad er preget av informasjon fra Statped og i mindre grad av brukermedvirkning.

«Brukermedvirkningen i Statped er preget av orienteringssaker som ikke fører til endringer i beslutninger. Like greit med et nyhetsbrev.»

«Vi blir informert når alle vedtak er fattet. Til gjengjeld får vi store mengder info som unngår de mest aktuelle emnene. De ansatte er livredd for å ta opp brennbare temaer.»

«Jeg har inntrykk av at Statped ikke ønsker reell brukermedvirkning i prosesser, men ønsker å informere brukerrådene for å legitimere beslutningene.»

En svarer at det er uvisst hvorvidt innspill fra brukerrådene har noen betydning, og etterlyser mer informasjon om hvordan innspillene tas med i beslutningene. En annen svarer at det burde være fysiske møter og møteplikt for alle, mens én svarer «bra organisering». Et par svarer at de bare har deltatt på ett møte i brukerrådet og derfor ikke kan vurdere brukermedvirkningen. Den av respondentene som er mest positiv til brukermedvirkningen i Statped, representerer de samiske brukerne.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om i hvor stor grad brukerrepresentantene er involvert i beslutningsprosesser og utvikling av tjenester (systemnivå). Av de 13 respondentene svarer ni «i ganske liten» eller «i svært liten grad». Tre av respondentene svarer «i ganske stor grad», mens én svarer «vet ikke».

Når det gjelder forhold på individnivå, operasjonalisert som i hvor stor grad brukerne kan medvirke og ta beslutninger om forhold som angår dem, er fordelingen den samme: Ni av respondentene mener at dette skjer i ganske liten eller svært liten grad, mens tre av de spurte svarer at det skjer i ganske stor grad.

I spørreundersøkelse til primærforeningene stilte vi også spørsmål om brukermedvirkning. Her er svarene ganske delt. Om lag halvparten mener at brukerne i stor grad blir involvert i beslutninger og forhold som angår dem på individnivå. En litt mindre andel mener at brukernes erfaringer og synspunkter blir tatt hensyn til i arbeidet med å utforme tjenester på systemnivå.

6.2.12.3 Statped og PPTs inntrykk av brukermedvirkning

I spørreundersøkelsen til de ansatte er det en større andel som svarer at samarbeidet med brukerorganisasjonene fungerer ganske eller svært bra (33 prosent), enn som svarer at det fungerer ganske eller svært dårlig (11 prosent). Det er imidlertid mange som svarer at de ikke vet (56 prosent).

Vi stilte også spørsmål om i hvilken grad de ansatte mener at brukerrepresentantene er involvert i beslutningsprosesser og utvikling av tjenester (brukermedvirkning på systemnivå). Her er det en større andel som svarer at dette skjer i svært eller ganske liten grad (25 prosent), enn som svarer at det skjer i ganske eller svært stor grad (15 prosent). Når det gjelder brukermedvirkning på individnivå, er det like mange som mener dette i liten grad skjer, som de som mener at det i stor grad skjer. På begge disse siste spørsmålene er det også en stor andel som svarer vet ikke (henholdsvis 60 og 54 prosent).

Vi stilte også spørsmål til PP-tjenestene om brukermedvirkning på individnivå. 53 prosent av respondentene her mener at brukerne i ganske stor eller svært stor grad kan medvirke og ta beslutninger i forhold som angår dem. 13 prosent mener at dette i ganske liten eller svært liten grad skjer.

6.3 Vurderinger

Det er svært vanskelig å vurdere virkningene av omstillingen, fordi tilnærming og arbeidsmetode har vært ulik i de forskjellige regionene før omstillingen ble iverksatt. Det er derfor vanskelig å gjøre en

sammenlignende vurdering av før og nå. Dessuten er mye av det som er gjort lite målbart i kvantitativ forstand. Det betyr at vurdering av tiltak og virkemidler, og de samlede resultatene i stor grad må baseres på erfaringer og kvalitative vurderinger. En kompliserende faktor for evalueringen er at målene som er satt for omorganiseringen ikke er entydige, men kan tolkes på ulike måter. Det gjelder for eksempel målet om likeverdige tjenester. Et sentralt funn er dessuten at det er svært ulike synspunkter på virkemidlene som er tatt i bruk, og på virkningene av disse.

Vi finner at Statpeds system for oppdragshåndtering bidrar til at Statped som etat fremstår som tydelig og forutsigbar i søknadsbehandlingen. Den nye oppdragshåndteringen har bidratt til å synliggjøre forskjeller i tildeling av tjenester, og har ført til at søknadsbehandlingen er likere. Vi finner også at oppdragssystemet bidrar til økt flerfaglighet ved at flere saker drøftes i et tverrfaglig perspektiv. En tydeliggjøring av krav har ført til at bestillerkompetansen hos PPT er bedret. Mange opplever imidlertid at dokumentasjonskravene er høye og at søknadsbehandlingen dermed kan ta lang tid. Både samarbeidspartnere og ansatte i Statped har påpekt at det er behov for forenkling og fleksibilitet i søknadshåndteringen er påpekt. Vi mener det er uheldig dersom terskelen for å søke tjenester hos Statped blir for høy. Dersom kommunen har svak bestillerkompetanse bør ikke det føre til at tjenestene/brukeren ikke får de tiltakene det er behov for.

Det er usikkert om det er flere kommuner som søker Statpeds tjenester nå enn tidligere. Ansatte i Statped har også et inntrykk av at kommuner med lang avstand til Statpeds lokasjoner bruker tjenestene mindre enn de som befinner seg i kortere avstand fra Statped. Dette inntrykket formidles også av noen PP-tjenester. I noen av regionene har de ansatte inntrykk av at det særlig er «de flinke» PPT-ene som søker Statped, og at ulikhetene i tilbudet som gis til brukerne dermed forsterkes. Vi finner at tilgjengeligheten til Statpeds tjenester er likere enn før omorganiseringen fordi det nå er en dør inn. Det gjør at alle må gjennom de samme prosedyrene for å få tjenester. Samtidig kan dokumentasjonskrav og søknadsprosedyrer gjøre at det er mer krevende å få tjenestene. For noen brukergrupper kan krav om henvisning via PPT føre til at de ikke får de tjenestene de har behov for.

Endrede strukturer som blant annet samlokalisering av tjenestene og ny oppdragshåndtering, har samlet sett bidratt til at medarbeiderne i Statped jobber mer flerfaglig. I noen regioner arbeidet de også flerfaglig tidligere og var organisert i flerfaglige avdelinger. Noen opplever dermed at det er mer utfordrende å jobbe flerfaglig i dag enn tidligere, men samtidig erfarer de at en positiv virkning av omorganiseringen er at den faglige identiteten deres er styrket.

Vi finner at det har vært en dreining mot å arbeide mer systembasert i Statped. Samtidig påpeker mange at de arbeidet systembasert tidligere også. Ansatte i Statped oppfatter at mange av tjenestene de gir er mer systembaserte enn det rapporteringssystemet viser. Det er en erfaring at definisjonene på hva som er individbasert og hva som er systembasert ikke er gode nok fordi de ikke fanger opp alt det systembaserte arbeidet som gjøres. For noen medarbeidere har overgangen til å jobbe systembasert vært vanskelig. Noen av de ansatte har en spisskompetanse som de ønsker å bruke til nytte for enkeltbrukere, og opplever at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å jobbe systembasert. Det er også en erfaring at kommunenes kompetanse og kapasitet begrenser hvor systembasert Statped kan jobbe. Blant samarbeidspartnerne er det også delte oppfatninger om hvor systembaserte versus individbaserte Statpeds tjenester bør være. Vi mener at definisjonene for hva som regnes som systembasert arbeid er for snevre og bør endres slik at de gir et riktig bilde av Statpeds arbeid.

Ulik kompetanse og tradisjoner i kommunene er utfordrende for likeverdig tildeling av tjenester. Mange mener det er behov for en større kontekstualisering av tjenestene og at tjenesteinnholdet må sees i sammenheng med hva kommunene etterspør. Det påpekes at behovet i kommunene er svært ulikt, og at kommunenes behov i større grad bør være utgangspunkt for tildeling av tjenester. Ansatte oppfatter at det i for stor grad gis føringer om likhet i tjenesteinnhold.

Geografiske avstander fører imidlertid til at Statpeds tjenester må ytes på en annen måte, blant annet krever det omfattende bruk av møter på video i regioner med store avstander. Dersom kommuner/brukere må reise lange avstander for å delta på et tilbud vil en del kommuner ikke ha mulighet til dette fordi kostnadene blir for høye. Det medfører dermed at tjenestetilbudet ikke er likeverdig.

Majoriteten av PP-lederne mener tjenestene er tilpasset PP-tjenestens behov. Våre og tidligere undersøkelser viser at både brukere og samarbeidspartnere som mottar tjenester er fornøyde med tjenestene som gis. Blant brukerforeninger varierer det hvor fornøyde de er på vegne av brukerne. De opplever at noen av brukerne som burde ha fått det, ikke får tilgang til Statpeds tjenester i dag. Både spørreundersøkelsen og intervjuene med PPT viser at de opplever Statpeds tjenesteyting som relativt uendret i løpet av og etter omorganiseringen. Mange av de ansatte i Statped opplever heller ikke at innholdet i tjenestene de gir er veldig endret. Vi tolker det som en indikasjon på at Statpeds arbeidsmåte i mange tilfeller ikke er veldig endret sammenlignet med tidligere.

Vi finner at Statped har fått på plass strukturer og rammeverk i tråd med bestillingen. Men en del ansatte i Statped er bekymret for tilgang og kvaliteten på tjenestene til brukerne. Det er et mindretall som mener at brukerne har fått bedre tjenester etter omorganiseringen. Dette kan forstås i sammenheng med at Statpeds oppgaver og ansvar er blitt tydeliggjorte, men dersom andre instanser som kommuner og fylkeskommuner ikke tar det ansvaret som Statped og (utdanningsmyndighetene) mener ligger hos disse instansene, ender noen brukergrupper opp med et mindre godt tilbud. Vi finner at det er behov for en ytterligere grenseoppgang av hvilke tjenester som hører inn under henholdsvis utdannings- og helsesektoren.

En del av de ansatte opplever at endringene i arbeidsform som følger av omorganiseringen har uheldige konsekvenser for brukerne. Mange opplever at de ikke blir tilstrekkelig involvert i en diskusjon av hvilke faglige tilbud Statped skal gi. Vi finner at det medfører at det er en del motstand blant ansatte i Statped og at en del av de operative endringene som gjøres får liten støtte, til tross for at de ansatte forstår og er enige i intensjonene med reformen.

Vi finner at tilgangen til tjenestene er mer likeverdig. Om tjenestene som gis er likeverdige er avhengig av at det tas hensyn til at kompetanse og kapasitet i kommuner og fylkeskommuner er ulike. Å lykkes med å nå målet om likeverdige tjenester tar tid, og i intervjuer og spørreundersøkelser påpekes det at Statped er i en prosess mot likeverdige tjenester. Per i dag mener et flertall blant de ansatte at kommunene og fylkeskommunene får mer likeverdige tjenester som følge av omorganiseringen. Men når det gjelder likeverdige tjenester til brukerne er resultatene mindre positive.

7. Fagutvikling i Statped

7.1 Innledning

I Statped er de ansattes faglige spisskompetanse det viktigste virkemiddel, og det er dette de ansatte er mest opptatt av. I Meld. St. 18 trekker departementet frem at Statped skal legge rette for de ansattes faglige utvikling og legge til rette for nasjonalt faglig samarbeid.

De nye regionene skal være flerfaglige og sikre lik tilgang på tjenester i alle regionene. De seks fagområdene er ervervet hjerneskade, hørsel, kombinerte syns- og hørselstap og døvblindhet, sammensatte lærevansker, språk og tale og syn. Flerfaglighet defineres i Meld. St. 18 som en kombinasjon av spisskompetanse på de ulike tradisjonelle fagområdene, samarbeidskompetanse, bred systemkompetanse, ulike yrkesgrupper i samme virksomhet, tverrfaglig samarbeid på tvers av fagtradisjoner og samarbeid med andre statlige tjenester. Av historiske årsaker er tilgangen på spisskompetanse ulik i de fire regionene. Der noen av regionene mangler spisskompetanse skal dette løses gjennom nettverkssamarbeid mellom to eller flere regioner. Spesielt små og smale fagfelt skal ikke spres over fire regioner men være landsdekkende tjenester. På større områder skal regionene bygge opp kompetanse over tid.

Andre og tredje mål med omstillingen går på fagdimensjonen. Mål 2: Statped har spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder og bidrar aktivt til kunnskaps- og kompetansespredning på disse områdene. Mål 3: Statped har en strategi for prioritering av områder for forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) og er en samarbeidspart for universiteter og høyskoler. Stortinget la også vekt på flerfaglighet i Innst. 405 S (2010-2011) og nevner i tillegg KDs intensjon om at innsparinger fra en mer effektiv drift av blant annet bygningsmasse når man gikk fra 11 sentre til fire regioner skal gå til faglig utvikling av tjenestene i Statped. Fag har derfor hatt en sentral plass i omstillingen og det er ulike oppfatninger om det er arbeidet nok med det. Derfor er dette sett nærmere på i et eget kapittel.

7.2 Funn

Nedenfor presenteres funn om fag og fagutvikling basert på intervju og spørreundersøkelse med ansatte og ledere i Statped, intervju med ansatte og ledere i Udir, intervju og spørreundersøkelse med ledere i PP-tjenesten i kommuner og fylkeskommuner og intervju med representanter fra helsetjenesten.

7.2.1 Faglig skjevfordeling og landsdekkende oppgaver

Det var et tydelig mandat i omstillingen at Statped skulle arbeide mer flerfaglig da de gikk fra å være kompetansesentre til én enhet med fire regioner. På denne måten skulle kompetansen spres i hele landet og øke tilgjengeligheten for kommunene. Intervjuene og spørreundersøkelsene viser at det er ulike oppfatninger rundt dette. Dette er nærmere diskutert under målkapittelet og nevnes derfor bare kort her.

Tanken om en nasjonal enhet med dekning av alle fagområdene i hver region synes de fleste å mene er en god tanke – i teorien. På denne måten flyttes tjenestene innenfor alle fagområdene nærmere brukerne gjennom lik fagkompetanse i hver region og tilgangen blir mer likeverdig. Oppbygging av fagområdene i hver region oppleves derimot utfordrende å oppfylle i praksis. Statped var, som nevnt over, tidligere et nasjonalt nettverk av spesialpedagogiske kompetansesentre. Lokaliseringen og fordelingen av kompetanse hadde historiske årsaker og var ikke jevnt spredt ut i alle landsdeler. Undersøkelser viste også at kommunene nært et kompetansesenter brukte de mer enn de som lå lenger unna. Flerfaglige regioner skulle dermed føre til likere tilgjengelighet for alle. Gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen har det kommet frem at noen opplever at omstillingen startet i feil ende, der organisasjonskartet ble tegnet først og den faglige diskusjonen skulle tas etterpå.

Alle regionene har blitt flerfaglige, men størrelsen på de ulike fagavdelingene er fortsatt ikke i tråd med ressursfordelingsmodellen. Noen regioner skal bygge opp kompetanse mens andre skal bygge ned for å sørge for lik tilgang i alle fire regionene basert på antatt behov. Dette oppleves utfordrende av ansatte i Statped av flere årsaker.

Et eksempel er at syn etter ressursfordelingsmodellen skal bygges ned i midt og opp i vest. Det at turnover er lav i midt fører til at nedbyggingen av syn der går sakte. Dette igjen fører til at den

påfølgende oppbyggingen av syn i vest går saktere enn forventet. Nedskaleringen på syn i midt fører også til høyere arbeidspress. Fordi de har kunnet levere mye på synsfeltet har de også opparbeidet en god praksis som omfatter mange brukere. Når de skal levere til de samme brukerne med færre fagpersoner oppstår det et gap mellom forventninger fra brukerne og kapasitet i Statped midt. På samme måte skal vest bemanne ned på hørsel, samtidig som de skal dekke det samme antallet brukere i sin region. Nedleggelse av lokasjoner har også ført til at enkelte fagpersoner har sluttet i Statped og Statped har dermed mistet viktig kompetanse med god kjennskap til de regionale og lokale forholdene.

Det gir også noen utfordringer med modellen at enkelte lavfrekvente fagområder sliter med både å få «kritisk masse» for å kunne regnes som et robust fagmiljø. I Meld. St. 18 står det at fordeling på fire regioner ikke skal gå på bekostning av små fagmiljøer. Disse må vernes og holdes samlet for å ta vare på kompetansen og være tilstrekkelig robust for å sikre kontinuitet og faglig spisskompetanse. Her ønsker man at regionene skal samarbeide og bidra med tjenester i andre regioner dersom de ikke har fagkompetansen selv. Imidlertid opplever man utfordringer på noen områder med interregionalt samarbeid fordi rådgiveren ofte mangler lokal kunnskap.

Meld. St. 18 legger opp til at enkelte av fagmiljøene er så smale og vanskelige så spesielle og lavfrekventerte at de skal beholdes som landsdekkende tjenester for å sikre robuste fagmiljø. Her fikk Statped i oppgave å avklare prinsipper for hvordan sentrene skal ivareta, utvikle og dele kompetansen på disse områdene. Gjennom intervjuene og de åpne svarene i spørreundersøkelsen til ansatte i Statped kom det frem at det for noen oppleves som uklart og til en viss grad er det også uenighet om hva som er smalt nok fagområde til å være landsdekkende. Videre i spørreundersøkelsen svarer 48 prosent at de ikke vet om ansvarsdelingen når det gjelder de landsdekkende oppgavene fungerer. 34 prosent svarer ganske godt eller svært godt, mens 17 prosent svarer svært dårlig eller ganske dårlig. Hovedkontoret har lavest andel vet ikke og er klart mest positive. Sørøst, som kanskje er de som har bredest og mest kompetanse ut fra antall innbyggere og saker er mest usikre med 57 prosent vet ikke.

«Det er uavklart hvilken kompetanse som skal være landsdekkende og dette fører til uklarheter i forhold til hvem som har ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle hvilken spisskompetanse.»

Noen landsdekkende tjenester, eksempelvis innenfor fagområde syn (punktskrift) og språk og tale (leppe, kjeve og ganespalte), kombinerte syns- og hørselstap og døvblindhet samt SEAD med deres samiske språklige og kulturelle forståelse, oppleves heller ikke som godt nok kjent og utnyttet i hele Statped. Det virker noe tilfeldig om regionene bistår hverandre.

Vi ser også at forskjellene i regionene er store, eksempelvis når det gjelder historisk kompetanse, geografi og avstand og antall brukersaker. Det er dermed utfordrende å få dette likt og likeverdig, både mellom regionene men også internt i en region. Her kan det med fordel gjennomføres en risikovurdering om fagområdene er godt nok ivaretatt i regionene.

7.2.2 Bevaring og faglig utvikling

Det har vært et sentralt mål å bygge opp spisskompetanse på alle fagområdene i alle regioner. Hvor godt man har lyktes med dette er omdiskutert. Å bygge et robust kompetansemiljø tar tid. Det ansatte i Statped er mest stolte av er spisskompetanse på viktige og samfunnsnyttige spesialpedagogiske fagområder. Direktører både i regionene og ved hovedkontoret trekker frem at den nye strukturen er en forutsetning for bevaring og utvikling av spisskompetanse og fag. Tidligere var det mer opp til den enkelte, men at når Statped nå skal være en nasjonal enhet må det settes felles nasjonale rammer for også denne delen av arbeidet. Samtidig er tap av spisskompetanse en av de største bekymringene blant de ansatte i Statped. Årsaker til tap av spisskompetanse som følge av omstillingen er ifølge informantene eksempelvis endret lokalisering og nye arbeidsteder, et pågående generasjonsskifte i Statped, høyere lønn i andre tjenester som for eksempel PPT i kommunene, høyere arbeidspress og mer reising, mer tidsbruk på administrative oppgaver og mindre tid til faglig utvikling, i tillegg til at flere mener det er et annet rekrutteringsgrunnlag enn tidligere der det nå er flere generelle utdanninger. Dette i kombinasjon med at flere erfarne og spisskompetente rådgivere går av med pensjon er en særskilt bekymring ute i regionene. Ressursfordelingsmodellen og det at regionene skal bygge opp noen områder og ned andre trekkes også frem som en frustrasjon. De som skal bygge ned områder mister spisskompetanse når

ansatte slutter uten at de får erstatte denne og sikret erfaringsoverføring, samtidig som de skal levere tjenester av like god kvalitet som tidligere.

Videre stilles det av flere spørsmål om utvikling og bevaring av spisskompetanse er høyt nok prioritert i den nye organiseringen. Det kan være en utfordring å både ha fokus på dette med flerfaglighet og samtidig ha fokus på å ivareta den spisskompetansen som Statped har på noen områder i enkelte regioner. Mange mener det ikke har vært tilstrekkelig fokus på å beholde/rekruttere spisskompetanse. Det er bare sett på ressursfordelingsmodellen.

I årsrapporten for 2015 skriver Statped selv at fagutvikling ble mer fremtredende i siste halvdel av omstillingen, blant annet gjennom arbeid med en faglig tjenestehåndbok som gir en samlet oversikt over og beskrivelse av tjenestene Statped tilbyr og ulike arbeidsmetoder. Denne ble ferdigstilt i 2016. De ansatte opplever at det har vært mindre tid og mulighet til å arbeide med fagutvikling, sette seg inn i relevant forskning og delta på relevante kurs og konferanser i omstillingsperioden.

«Statped profilerer ikke spisskompetansen som fagpersonene innehar, selv om det er denne spisskompetansen som begrunner organisasjonens eksistens.»

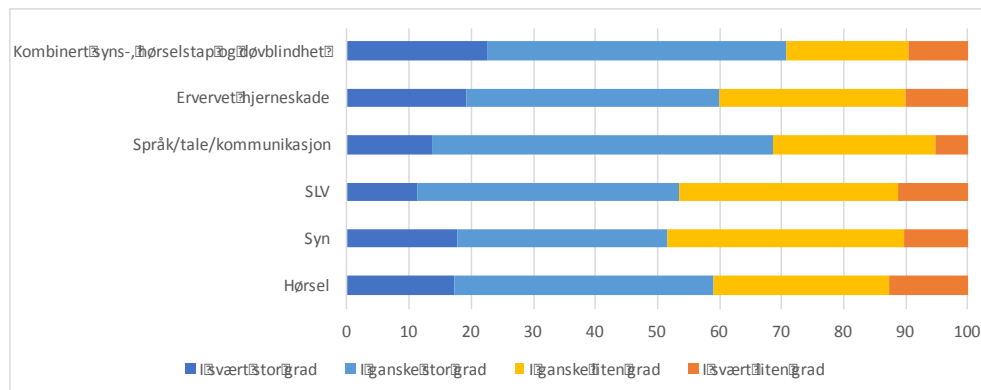
Flere av de ansatte er bekymret for om det å bygge opp kompetanse i fire regioner medfører at kompetansemiljøene blir for små og dermed lite robuste. I spørreundersøkelsen ba vi respondentene ta stilling til et utsagn om at omstillingen har bidratt til mer robuste fagmiljøer i Statped. 49 prosent svarer at de er uenige i dette, mens 28 prosent er enige. De øvrige svarer vet ikke. Fagutvikling er en av oppgavene lagt til de fagansvarlige ved hovedkontoret og det er opprettet fagnettverk innenfor alle de seks fagområdene. Fagnettverk etableres og avvikles etter endrede behov innenfor fagområdene. De fagansvarlige har et særlig ansvar for å holde seg oppdatert på relevant nasjonal og internasjonal forskning og fagutvikling og formidle dette videre i nettverkene. Det er også opprettet faglige samarbeidsråd mellom Statped og brukerorganisasjoner. Tanken med de fagansvarlige har vært å koordinere fagutviklingen på tvers av regionene for å utvikle en felles praksis i et samlet Statped. Det at fagutvikling er lagt til fagansvarlige oppleves som noe uklart og ikke helt uproblematisk for både fagpersoner og ledere i Statped. Det er mange ulike oppfatninger av hva som egentlig er de fagansvarliges rolle. Noen av de ansatte mener at de fagansvarlige sittet for langt unna praksisfeltet og brukerne. Det at de ikke ligger i linjen under regiondirektør og avdelings- og seksjonsledere gjør også at det blir uklart hva slags myndighet de skal ha og at fagutviklingen hemmes av dette

«Det vil være behov for å videreutvikle systemkompetansen samtidig som det er viktig å opprettholde spisskompetansen på individarbeidet. Nettopp denne spisskompetansen sammen med systemkompetanse gjør at Statped kan tilføre kommuner/fylkeskommuner kompetanse og god prosessveiledning på systemnivå.»

Samtidig nevner flere at Statped har behov for en annen type kompetanse enn tidligere, som kan supplere den faglige spisskompetansen. Systemkompetanse, samhandlingskompetanse og kompetanse innen organisasjons- og kompetanseutvikling er eksempler som nevnes. I tillegg vil ny teknologi og nye læremidler endre måten Statped skal levere tjenester på i fremtiden. Her er det blant annet satt i gang et eget teknologiprogram for alle ansatte i Statped for å heve kompetansen innen digitalisering og nye arbeidsformer. Det handler både om bruk av teknologi kombinert med spesialpedagogisk kompetanse i barnehage og skole men også om nye arbeidsformer internt i Statped og hvordan teknologi kan gjøre tjenesteutøvelsen opp mot kommuner og fylkeskommuner mer fleksibel. Avgrensningen mot helse trekkes også frem som en viktig avklaring for å ikke bare utvikle spisskompetanse i tradisjonell form, men også riktig spisskompetanse i lys av fremtidige behov hos brukerne og omkringliggende system. Det er også flere som etterlyser en tydelig retning innenfor fag og tjenesteprofil og hva Statped skal være i fremtiden.

«Det har vært etterspørsel etter tydelighet på fag - hva man skal være? Det har sluttet personer med unik kompetanse som ikke har blitt erstattet og vi trenger også noen med ny kompetanse. Vi må vite hva vi skal drive med, bistå med, hva tjenestene skal være. Vi må sikre selv at vi sitter på kompetansen som de trenger.»

Figur 32 I hvor stor grad oppfatter du at Statped bevarer og utvikler spisskompetanse innen.. Sett kryss for de fagområdene du kjenner til.

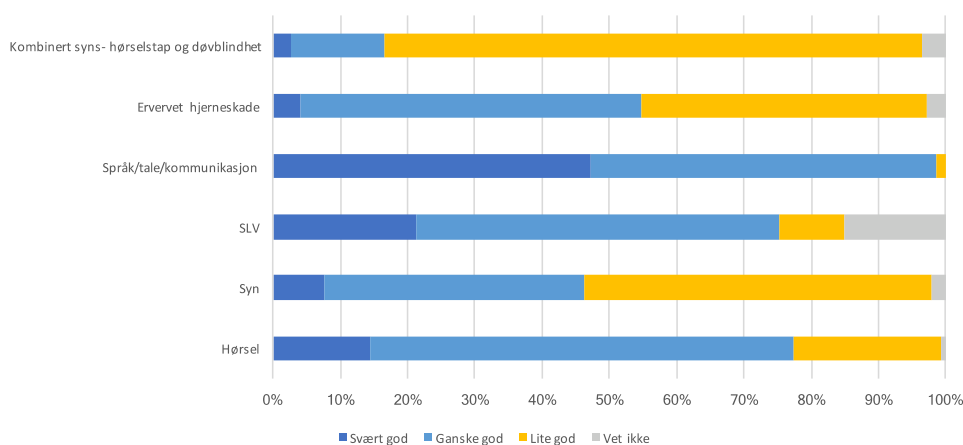


Samtidig ser vi ut fra spørreundersøkelsen at svarene fordeler seg rett under midten, der litt mindre enn 50 prosent har svart at de oppfatter at Statped bevarer og utvikler spisskompetanse innen de seks fagområdene i svært liten eller ganske liten grad, mens rett over 50 prosent mener i ganske stor eller svært stor grad.

Fra PPT sin side er tilbakemeldingene fra intervjuene blandet angående Statpeds spisskompetanse. Statped må ha en så høy spisskompetanse at den kan tilføre kommunene mer enn den kompetansen kommunen selv innehar. Dette er imidlertid en utfordrende oppgave for Statped, all den tid PPT i kommunene varierer så mye som de gjør i dag. Nivået kompetansen i PP-tjenesten varierer både pga. geografisk plassering, størrelse, turnover osv. Samtidig er det flere PPT som også etterlyser ny kompetanse som nevnt over. Denne må imidlertid tilbys i kombinasjon med høy faglig spisskompetanse. Kompetansen må ikke overlapse, men komplementere det PP-tjenesten selv har.

I spørreundersøkelsen til PPT-lederne ba vi dem vurdere hvor god kompetanse de mente tjenesten hadde på de ulike fagområdene. Svarene viser at det er store ulikheter mellom kontorene når det gjelder hvor god kompetanse de mener å ha innen de forskjellige fagområdene. Men generelt er det minst kompetanse på områdene kombinert hørselstap og døvblindhet og på syn. Figuren nedenfor gir en samlet oversikt over hvor god kompetanse kontorene mener å ha:

Figur 33 Hvordan vurderer du kompetansen til PP-tjenesten du leder på følgende områder?



Bevaring av spisskompetanse og utvikling av faget er veldig viktig for ansatte i Statped. Intervjuer og spørreundersøkelser til Statped og PPT tyder på at det er ulike oppfatninger og ønsker om hva Statped skal være og hvilken kompetanse Statped skal ha. Her kan det være lurt å gjennomføre et arbeider der Statped blir sett på i sammenheng med resten av utdanningssektoren og spisse Statpeds formål og tilpasse kompetansen ut fra behovene i sektoren.

7.2.3 Fagansvarlige og fagnettverk som et middel for faglig utvikling

Som nevnt over har de fagansvarliges rolle vært et diskusjonstema i Statped. En faglig koordinering med kapasitet til å gjøre de oppgavene som fagfolkene ute i regionene og daglig tjenesteyting ikke har tid og kapasitet til blir satt pris på av mange i Statped. De ser at de er behov for å samordne og samarbeide om fagutvikling og kompetanseutvikling på et nasjonalt nivå for å kunne møte målene med likeverdige tjenester med høy kvalitet.

På grunn av den matriselignende organisering blir de fagansvarlige satt i en skvis når det gjelder myndighet og ansvar. Ifølge rollebeskrivelsen til de fagansvarlige er deres rolle å sikre at Statped har en høy enfaglig og flerfaglig profil, både internt og eksternt. Videre skal de bidra til at det faglige arbeidet utvikles i tråd med nasjonal og internasjonal utvikling og ta initiativ til å sette sentrale problemstillinger og utfordringer på dagordenen. De fagansvarlige har ansvaret for å lede og utvikle fagnettverkene og sørge for at informasjon går fra fagnettverkene til ledernetverkene for å holde lederne oppdaterte på det som skjer i fagnettverkene. Det presiserer at ressursdisponeringen ligger i Statpeds beslutnings- og styringslinje.

«Rådgivere og fagmedarbeidere blir forvirret om forholdet mellom avdelingsleder og fagansvarlig.»

Som nevnt fremstår det som uklart for både ledere og ansatte i regionene hvordan de fagansvarlige skal forholde seg til linjeorganisasjonen i regionene. De ulike oppfatningene har skapt noe frustrasjon og uklarheter i organisasjonen, blant annet rundt det at fagutvikling foregår både under fagansvarlig i nettverk og i linjen under avdelingsledere og seksjonsledere. Det trekkes også frem at de fagansvarlige er for langt unna brukerne og praksisen ute i regionene. Flere anerkjenner at det er viktig å ha fagligansvarlige og at utvikling av rollen og kommunikasjon mellom dem og mellomledelsen blir viktig fremover.

Utviklingen av nettverksstruktur har vært i konstant endring. Det er opprettet flere nettverk innenfor de seks områdene og de fleste er spisskompetente nettverk som skal sørge for at spisskompetansemiljøene i Norge snakker sammen. De fagansvarlige som er ansvarlige for nettverkene, skal videreformidle det som skjer i fagnettverkene inn i ledernetverkene og holde de oppdatert på det som skjer og diskutere fagutvikling innenfor de ulike fagområdene. Det blir sett på som positivt og nyttig å møte rådgivere som arbeider på de samme fagområdene som seg selv. Nettverkene bidrar også til kulturbygging på tvers. Flere har tro på at nettverkene kan utvikles til noe virkelig nyttig for Statped. Det påpekes også at

nettverkene synliggjør hvor ulikt regionene arbeider og vurderer saker og at dette må jobbes videre med for å sikre like og likeverdige tjenester til brukerne. Det blir nevnt av flere at det kommer oppgaver som er tidkrevende for rådgivere og fagmedarbeidere å utføre, uten at dette er klarert i linjen. Ledere opplever å ikke ha kontroll over sine ressurser. Funnene gjennom intervju og spørreundersøkelser viser at det her er behov for en tydeligere rolleavklaring og rolleforståelse. De faglige nettverkene oppleves som et positivt tiltak og dette er noe Statped bør arbeide med å utvikle videre.

7.2.4 Grensesnittet mot helsetjenester

Midtlyngutvalget påpekte at det var en overlapping mellom «faggrupper, brukere og tjenestetilbud i Statped og deler av spesialisthelsetjenesten». Meld. St. 18 trakk derfor frem behovet for en klarere arbeidsdeling mellom helsetjenestene og utdanningstjenestene. Barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov har ofte behov for langvarige, sammensatte og tverrfaglige tjenester. Statped skal levere tjenester med bakgrunn i opplæringsloven og barnehageloven, mens helsetjenestene følger helselovgivningen. I noen tilfeller er det imidlertid uklart om det er utdanning eller helse som har ansvaret for å levere tjenestene. Med Statped organisert i regioner som sammenfaller med helseforetakene ble det lagt til rette for et nært samarbeid med de statlige helseforetakene.

I tildelingsbrevet for 2013 fikk Statped i oppdrag å inngå nye avtaler med de regionale helseforetakene for å sikre en tydelig ansvars- og rollefordeling. Udir tok initiativ til en prosess der Statped skulle bidra i utformingen av rammebetingelsene gjennom et eget oppdragsbrev til Statped. Inngåelse av nye avtaler med de regionale helseforetakene er fremdeles en aktivitet i tildelingsbrevet for 2014. I 2015 har antall rammeavtaler med de regionale helseforetakene blitt en indikator med 100 prosent ambisjonsnivå. I dette året ba også Statped overordnede instanser om å utforme et tydelig skille mellom tjenestene som skal leveres av helse og opplæring. I årsrapporten for 2016 skriver Statped at de har rammeavtale med tre regionale helseforetak, men avtale med Helse Sør-Øst RHF mangler. Antall samarbeidsavtaler med helsesektoren er økt fra 12 i 2015 til 46 i 2016. Dette er avtaler mellom ulike deler av spesialisthelsetjenesten og spisskompetansemiljøer i Statped, der tjenestene i stor grad baseres på direkte henvisning til Statped. PPT blir koblet på der det er naturlig. Det er fremdeles områder der grensesnittet er uklart. Avklaring av grensesnitt mellom habiliteringstjenesten og Statped skal følges opp i 2017.

De nasjonale kompetansesentrene var ulikt organisert og hadde ulike samarbeidsavtaler med helseinstitusjoner. Flere kunne henvise eller ta direkte kontakt med Statped uten at PPT var involvert. Gjennom intervju og spørreundersøkelse med ansatte og noen intervjuer med samarbeidende helseinstitusjoner kommer det frem en bekymring om at tjenestene som gis i dag er av en dårligere kvalitet enn tidligere. Flere har mistet retten til å henvise, både fra sykehus og eksempelvis privatpraktiserende logopeder, og dette fører til at PPT oppleves som en flaskehals. Det tar tid for brukere å gå gjennom PPT til Statped, og utredninger og andre relevante dokumenter kommer ikke tilbake til helseinstitusjoner i ettertid om ikke bruker selv eller foreldre tar de med. Det oppleves derfor som et tilbakesteg for tverrfaglig samarbeid mellom opplæring og helse.

«Det ble gjort endringer i forhold til hvem som skal kunne henvise til Statped uten at fagfolk ble spurt og dermed uten å ta hensyn til konsekvensene for brukere. Det førte til at det tok lenger tid for brukere å få hjelp.»

Historisk har det også vært flere med medisinsk bakgrunn ansatt i Statped, herunder leger, nevropsykologer og fysioterapeuter, som arbeidet i team med pedagogene i Statped. Her er det uenighet om hvorvidt denne kompetansen bør være i Statped for å sikre tverrfaglig diagnostisering og bistand eller om dette er oppgaver som hører til helse. Noen mener at Statped historisk har utført oppgaver som er helsefaglige og ikke spesialpedagogiske, mens andre mener at dette må ses i sterkere sammenheng,

Flere sier at med en tydeligere deling mellom hva Statped skal gjøre etter opplærings- og barnehageloven og det helse skal tilby etter helselovgivningen vil Statpeds behov for kompetanse og spisskompetanse endres. Det er imidlertid en bekymring for at brukere vil falle mellom to stoler dersom Statped reduserer sin helsefaglig kompetanse uten å sikre tilstrekkelige samarbeidsavtaler med helsetjenestene.

7.2.5 SEAD

Gjennom nasjonale lover og forskrifter samt internasjonale konvensjoner har myndigheter på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå en rekke forpliktelser overfor samene som urfolk. Det er ca. 3400 samiske barnehagebarn og skoleelever som har et samiskspråklig tilbud. Ca. 90 prosent har nordsamisk målform, med noen flere lulesamisk enn sørsamisk på de resterende barna.²⁸ Det er usikkert hvor mange som har behov for særskilt tilrettelagt opplæring. I tillegg til de 10 kommunene innenfor forvaltningsområdet for samisk språk (Kautokeino, Karasjok, Porsanger, Tana, Nesseby, Kåfjord, Lavangen, Tysfjord, Røyrvik og Snåsa) vil det også være samiskspråklige barn og unge med behov for spesielt tilrettelagt opplæring i alle Statpeds regioner.

Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) ble opprettet i år 2000. Kompetansen har historisk ligget i Kautokeino tilknyttet Samiske høyskole. SEAD ble derfor lagt til Statped nord i omstillingen, men skal være en landsdekkende tjeneste og yte tjenester og kompetanse knyttet til samiskspråklige brukere innen Statpeds fagområder, og samisk språk og kulturutvikling. SEAD utvikler også læremidler og kartleggingsmateriell til samiske brukere. SEAD skal oppfylle de samme tre målene som resten av Statped samt sikre at Statped sitt tjenestetilbud baserer seg på god forståelse for samisk språk og kulturutvikling. Dette krever et robust og spisskompetent fagmiljø av spesialpedagoger med kompetanse innen Statpeds fagområder, og innen de tre samiske målformene.

I Meld. St. 18 skriver KD at de gjennom de årlige budsjettforslagene vil søke å øke ressursrammene til SEAD for å styrke likeverdigheten i det spesialpedagogiske tilbudet for samiske brukere og inkludere kompetanse og tjenester innenfor det lulesamiske og sørsamiske språkområdet.

I 2013 tok to rådgivere mastergrad i spesialpedagogikk samt at det ble ansatt en ny rådgiver på det lulesamiske området. I 2014 startet et arbeid med å gjøre informasjon om SEAD mer tilgjengelig, både for brukere og samarbeidspartnere, gjennom oversettelse av informasjon om Statpeds kompetanse og tjenester til de samiske språkene. SEAD ble i 2015 definert som fulltallig med åtte stillinger. Fokuset dette året har vært på å styrke likeverdigheten i det spesialpedagogiske tilbudet for samiske brukere gjennom tettere samarbeid med andre fagområder. I årsrapporten for 2016 skriver Statped at det arbeides med å styrke det tverrfaglige arbeidet internt i Statped nord og Statped midt innen tjenestene for hørselshemmede samiskspråklige barn. Det er også startet et samarbeid med fagavdeling syn i Statped nord for å styrke det faglige tilbudet for samiskspråklige synshemmede brukere. Videre arbeides det med å utvikle forslag til FoU-prosjekt med samisk tema.

«Statped mangler fortsatt språklig og kulturell kompetanse i mange tjenester til samiskspråklige brukere innenfor alle de seks fagområdene. For å få til likeverdige tjenester til denne gruppen kreves et langsiktig, systematisk og flerfaglig samarbeid innenfor alle Statpeds fagområder og målområder.»

Statped vurderer selv at det er behov for i større grad å trekke SEADs arbeid inn i alle Statpeds regioners portefølje og samkjøre virksomheten i SEAD med øvrige deler av Statpeds organisasjon, jf. årsrapport 2016. Dette støttes av funnene i intervju og spørreundersøkelsene til Statpeds ansatte og PPT. Det trekkes frem at Statped i stort mangler samisk språklig og kulturell kompetanse. Det er fremdeles ikke et likeverdig tilbud for samiskspråklige brukere, men likeverdigheten er siden omorganiseringen styrket. Det trekkes derfor frem at det er viktig at SEAD som landsdekkende oppgave promoterer mer både internt og eksternt, og at det sikres at SEAD blir hentet inn i de saker der samisk språklig og kulturell kompetanse er nødvendig. Nyttig informasjon og veiledningsmateriell kan med fordel også i større grad oversettes til samisk på Statped.no. De PP-kontorene som har hatt kontakt med SEAD er fornøyd med oppfølgingen de har fått, men dette utvalget er lite sammenlignet med de som får norskspråklig oppfølging. Videre blir det nevnt at for å lykkes med FoU-arbeid på det samiske området må det settes av både ressurser og kompetanse til å følge opp dette arbeidet.

7.3 FoU i Statped

Meld. St. 18 slo fast hovedmål 3: «Statped har en strategi for prioritering av områder for forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) og er en samarbeidspart for universiteter og høyskoler.» Meldingen beskriver

²⁸ Strategi for Statpeds samiskspråklige arbeid 2015-2017

hvordan Statped står i skjæringspunktet mellom praksis og forskning, noe som gir en unik mulighet til å ha oversikt over og kjennskap til kunnskapsbehovet i sektoren. Sammen med UH-sektoren har Statped den høyeste spesialpedagogiske kompetansen i landet. Ansatte i Statped har spisskompetanse på sine fagområder og skal holde seg oppdaterte på det som skjer innen forskningen. I tillegg har flere ansatte forskerkompetanse selv. Statpeds fagpersoner er nærmere brukerne og praksisen enn ansatte i UH-sektoren, og har dermed et annen utgangspunkt for å identifisere problemstillinger, tema og fagområder som det bør prioriteres å forske på. Det vises til Midtlyngutvalget som sier at de spesialpedagogiske miljøene i UH-sektoren på orientere seg mer mot praksisfeltene. Samtidig er det UH-sektoren som har hovedansvaret for fagutvikling og utdanning av spesialpedagoger i Norge.

Statped skal både bidra på fagområder hvor den forskningsbaserte kunnskapen som grunnlag for god praksis er svak og der særskilte fagområder der fagmiljøene er så små at ny forskning ofte ikke blir høyt nok prioritert. Statped skal også bidra i UH-sektoren med undervisning, veiledning og relevante praksisplasser. Statped skal bidra til en helhetlig FoU-strategi innenfor det spesialpedagogiske området, og prioriteringene må ta utgangspunkt i opplæringssektorens behov for kunnskap og kompetanse. Videre skal det inngås partnerskapsavtale om samarbeid mellom Statped og UH-sektoren.

7.3.1 Hva er Statped FoU?

Statped FoU er altså betegnelsen på den samlede forsknings- og utviklingsvirksomheten i etaten og skal synliggjøre Statped som en kunnskapsleverandør internt i organisasjonen og overfor eksterne samarbeidspartnere. Det politiske grunnlaget er nedfelt i «Målbilde for Statped 2012–2016» og *FoU i Statped 2014–2018* (FoU-strategien). I FoU-strategien er det trukket et tydelig skille mellom den løpende utviklingen av Statpeds tjenester (faglig utviklingsarbeid) og nærmere definerte forsknings- og utviklingsarbeider, der en videreformidling av erfaringene og kunnskapene står sentralt (FoU-prosjekter)

I henhold til strategien er Statpeds oppgaver innen FoU-området som følger:

- Område A: Samarbeide med norske, nordiske og internasjonale forskernettverk og høyere utdanningsinstitusjoner innen Statpeds arbeidsområde
- Område B: Spesialpedagogisk forsknings- og utviklingsarbeid
- Område C: Kvalitetssikre Statpeds medvirkning i UH-sektorens spesial-pedagogiske emner og studieprogrammer

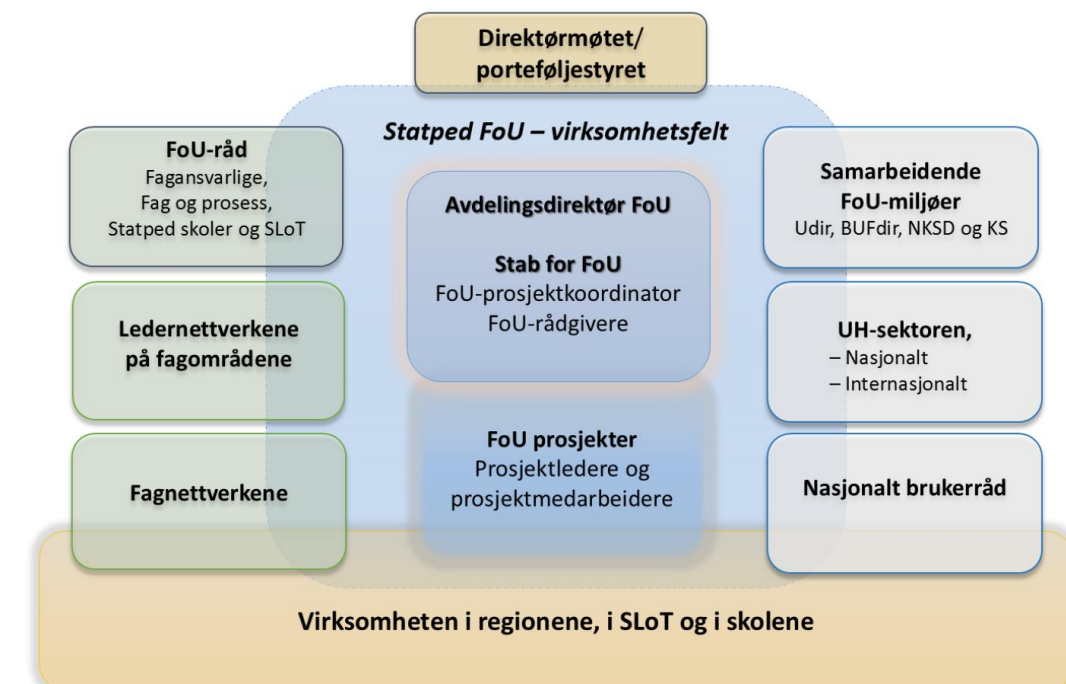
7.3.2 Organiseringen av FoU-arbeidet

Fra 2014 var FoU-virksomheten organisert i en nasjonal FoU-enhet. En FoU-ansvarlig på hovedkontoret hadde det overordnede ansvaret for FoU. For øvrig skulle enheten bestå av ansatte som skulle arbeide dedikert med forskning – og utviklingsarbeid av begrenset varighet.²⁹ Denne organisasjonsformen gikk man bort fra. På slutten av 2015 ble det opprettet en stab for FoU. Stabens er landsdekkende og har som oppgave å koordinere og binde sammen FoU-arbeidet og prosjektene i Statped.³⁰

Staben ledes av avdelingsdirektør og består av en FoU-prosjektkoordinator og fem FoU-rådgivere. Avdelingsdirektør og prosjektkoordinator er tilsatt ved hovedkontoret og har dette som arbeidssted, mens de fem rådgiverne er tilsatt ved hovedkontoret og har arbeidssted i hver sin region. Statped FoU sitt virksomhetsfelt er illustrert i figuren nedenfor.

²⁹ FoU i Statped 2014-2018

³⁰ Årsrapport Statped 2016



Figur 34: FoU i Statped

FoU-prosjektkoordinatoren følger opp Statpeds FOU-prosjekter (porteføljeoppfølging), og bidrar til at avdelingen har oversikt over framdriften i pågående FoU-prosjekter. FoU-prosjektkoordinatoren utformer tertialvise statusoversikter over FoU-prosjektene som avdelingsdirektøren legger fram for porteføljestyret. Arbeidssted og tilsetning er ved Statpeds hovedkontor. FoU-rådgiverne er selvstendige forskere, seniorrådgivere med bred publiseringserfaring, med prosjekterfaring og god kjennskap til U/H-sektoren. FoU-rådgiverne har komplementær forskningsfaglig kompetanse, og skal bidra ved utvikling, oppfølging og gjennomføringen av etatens FoU-prosjekter.

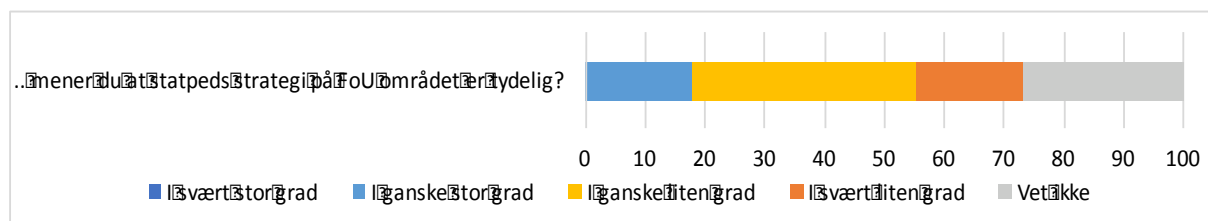
Det har vært utskiftninger i ledelsen av FOU staben. Nåværende avdelingsdirektør har vært i stillingen siden høsten 2016.

7.3.3 FoU-strategien

I henhold til den tredje målsettingen for omstillingen skal «Statped ha en strategi for prioritering av områder for forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) og er en samarbeidspart for universiteter og høyskoler». Arbeidet med FoU- strategien ble igangsatt i 2014, med bred involvering fra regionene. Det fremlagte forslaget til strategi ble ikke vedtatt av direktørmøtet, og en ny prosess igangsatt. Heller ikke denne ble vedtatt. Den endelige strategidokumentet var, ut fra de beskrivelsene vi har fått fra regionene, resultat av en mer toppstyrt prosess. Denne FoU- strategien har vært førende for Statpeds arbeid med FoU siden da, men er nå gjenstand for revisjon.

I spørreundersøkelsen ble ledere og medarbeidere spurt om de mener at strategien på FoU-området er tydelig. 55 prosent mener at strategien i svært liten eller liten grad er tydelig. 18 prosent mener den i ganske stor grad er tydelig. 27 prosent svarer «vet ikke», noe som kan tolkes som at de ikke kjenner til strategien eller ikke har grunnlag for å uttale seg om den.

Figur 35 I hvilken grad..



7.4 Funn

Her presenteres funn angående FoU i Statped opp mot målsettingen for omstillingen.

7.4.1 Status i FoU-arbeidet

Det er en allmenn oppfatning blant informantene om at FoU-arbeidet i Statped ble nedprioritert i de første fasene av omstillingsprosessen. Det er imidlertid ulike oppfatninger om hvorvidt dette var et bevisst valg, eller om målsetningen knyttet til FoU ubevisst havnet i skyggen av de to andre målsetningene med omstillingen. Noen av informantene mener at FoU bevisst ble lagt til side de første årene, fordi omstillingen krevde så mye ressurser at det var vanskelig å sette av kompetanse og kapasitet til aktivitet som ikke var direkte brukerrettet. «FoU har hatt en tendens til å bli nedprioritert. Folk blir opptatt av kjerneoppgaver når de er presset.» Andre mener at usikkerhet rundt FoU-arbeidets status i Statped, organiseringen av FoU- virksomheten, hvem som skulle jobbe med FoU og hvilken strategi som skulle legges til grunn, har ført til en mer ubevisst nedprioritering. I sin årsrapport for 2013 skrev Udir at Statped, grunnet omstillingen, hadde måttet nedprioritere kurs og forskning til fordel for tjenesteytingen.³¹ Direktoratet poengterte at denne var en riktig prioritering på dette tidspunktet. I årsrapport for 2015 kommenterte direktoratet at det hadde vært vanskelig for Statped å holde leveransefrister, spesielt arbeidet på FoU.³²

Det synes å være en oppfatning av at Statpeds FoU-virksomhet har kommet sterkere i fokus den siste tiden. Informantene beskriver utviklingen som at de organisatoriske rammebetingelsene er kommet på plass, og at det er behov for å sette forskning og fagutvikling på dagsordenen igjen. I denne sammenheng påpeker flere at Statped nå må finne andre måter å arbeide med FoU på. Fordi det er få medarbeidere som er dedikert til denne oppgaven, og disse sitter geografisk spredt, blir det behov for å tenke annerledes om hvordan Statpeds mandat når det gjelder FoU skal ivaretas. Dette gjelder både hvordan forskningsbehov skal fanges opp, hvordan ny kunnskap og forskning skal formidles, hvordan samarbeidet med U/H-sektoren skal organiseres og hvordan Statped best kan utnytte sin egen forskningskompetanse.

Med grunnlag i at FoU- virksomheten oppfattes å ha vært nedprioritert over så lang tid, stiller flere av informantene spørsmål om ledelsens forståelse av FoU-arbeidets betydning for Statpeds samfunnsoppdrag. De mener at Statpeds posisjon som et nasjonalt kompetansemiljø er svekket gjennom omstillingsprosessen, og at ledelsen har undervurdert viktigheten av å initiere forskning og utredninger.

7.4.2 Antall medarbeidere med doktorgradskompetanse

Det er totalt 22 av medarbeiderne i Statped som har en doktorgrad per juni 2017. Fordelingen på disse mellom regioner/hovedkontor og fagområder er som følger:

Tabell 4: Medarbeidere med doktorgrad i Statped

Medarbeidere med doktorgrad per region		Medarbeidere med doktorgrad per fagområde	
Sørøst	14	Syn	5
Midt	3	Hørsel	3

³¹ https://www.udir.no/globalassets/upload/om-direktoratet/arsrapport_2013.pdf

³² <http://arsrapport2015.udir.no/del4>

Vest	2	Språk/tale ³³	9
Nord	0	SLV	2
Hovedkontor	3	Ervervet hjerneskade	3

Som det framgår av tabellen er antallet medarbeidere med doktorgrad svært ujamnt fordelt mellom regionkontorene. Region sørøst har klart fleste medarbeidere med doktorgrad (14), region midt og vest har henholdsvis tre og to, mens region nord ikke har noen. Når det gjelder fagområdene, er det flest medarbeidere med doktorgrad på språk/tale (9), de andre fagområdene har fem, tre og to medarbeidere med doktorgrad. I tillegg til de doktorgradene som her er nevnt, er det seks pågående doktorgradsarbeider.

7.4.3 Prosjekt- og porteføljestyring

For å sikre samsvar mellom FoU- strategien og oversikt over prosjekter som Statped har pågående til enhver tid er det etablert et porteføljestyre. Porteføljestyret utgjøres av direktørmøtet. Porteføljestyret følger opp prosjekter og godkjenner forslag om nye FoU-prosjekter. Det er utarbeidet egne retningslinjer som skal følges ved igangsetting av nye FoU-prosjekter og lagt til grunn at alle prosjekt skal følge en felles prosjektmetodikk. Hensikten med dette er at prosjekter som Statped involverer seg i skal være begrunnet i FoU- strategien eller andre, dokumenterte behov for utvikling av ny kunnskap. Stab for FoU har ansvaret for å etablere kontakt med ansatte i Statped som ønsker å utvikle forslag om FoU-prosjekt.³⁴ Stab for FoU har videre kontakt med prosjektledere og prosjektmedarbeidere i pågående FoU-prosjekter for å gi veiledning og oppfølging ved utvikling, gjennomføring og rapportering av FoU-prosjekter i Statped regionene.

I intervjuene har mange av informantene gitt uttrykk for at de opplever søknadsprosessen rundt FoU-prosjektene som byråkratisk. Kravene til dokumentasjon av prosjektets formål, organisering og framdrift beskrives som rigide. Tidligere var de vant til å kunne gå til sin nærmeste leder og få klarsignal for å sette i gang mindre prosjekter der. Opplevelsen er nå at gode ideer og avdekte behov ikke tas videre fordi det blir for ressurskrevende å utarbeide en prosjektbeskrivelse som tilfredsstiller kravene som stilles.

7.4.4 Pågående prosjekter

I løpet av 2016 har Statped etablert en oversikt over hvilke prosjekter som pågår i etaten. Denne oversikten er ikke helt komplett, men gir likevel et godt bilde av hvilke prosjekt Statped engasjerer seg i, og omfanget av innsatsen. Tabellen nedenfor er basert på Statpeds egen oversikt over pågående FoU-prosjekter:

Tabell 5: Pågående FoU-prosjekter i Statped

Type prosjekt	Antall	Kommentar
I egen regi	3	Evalueringer gjennomført med egne midler
I samarbeid med U/H- sektoren	8	Prosjektene har lang varighet (2-10 år). Internt arbeidsomfanget varierer fra noen få dager pr. år til tilnærmet fulltids engasjement
I samarbeid med eksterne	4	Prosjekter på 2-3 års varighet. Internt arbeidsomfang fra 5- 14 uker.
Søkt om støtte	3	
Doktorgradsarbeider	6	2 av disse har levert avhandling.
Masterstipender	3	
Eksterne FoU-prosjekter/ evalueringer	3	Prosjektene har 1-1,5 års varighet. Kostnad: 1-1,6 mill. NOK
Interne organisasjonsutviklings-prosjekter	3	Prosjektene har 1-2 års varighet. Arbeidsomfang internt varierer fra 20- 150 uker
Kunnskaps- og kompetansespredningsprosjekter	4	Prosjektene har 1-3 års varighet. Arbeidsomfang internt varierer fra 10- 90 uker
Totalt	37	

³³ To av disse er oppført med språk/tale/hørsel

³⁴ Retningslinjene «Fra idé til prosjekt»

Totalt 8 prosjekt ble ferdigstilt i løpet av 2016. To prosjekt har fått utsatt oppstart.

Det finnes ingen tidsserier for pågående prosjekt, og heller ingen oversikter som gjør det mulig å sammenligne FoU- aktiviteten i Statped før og etter omstillingen. Vi er kjent med at noen av brukerorganisasjonene har påpekt at FoU aktiviteten på enkelte fagområder har gått ned i omstillingsperioden. Det samme påpekes av ledere og tillitsvalgte. Statped har lagt opp til at 2016 skal være et «nullpunkt» for måling av aktiviteten på dette området, slik at dette etter vil bli mulig å følge utviklingen.

Et eksempel på at Statped har gått nye veier når det gjelder å synliggjøre etatens satsning på forskning og utvikling er at Statped har blitt deleier i www.forskning.no. Dette var et valgt som ble tatt for å kunne skrive artikler for dette nettstedet. Så langt har Statped publisert ca. 10 artikler her. Erfaringen er at man når bredt ut og treffer interessenter det kan være vanskelig å treffe via mer tradisjonelle kanaler. Eierskapet beskrives som et viktig strategisk valg for å promotere de forskningsarbeidene som Statped er involvert i.

7.4.5 Samarbeid med UH-sektoren

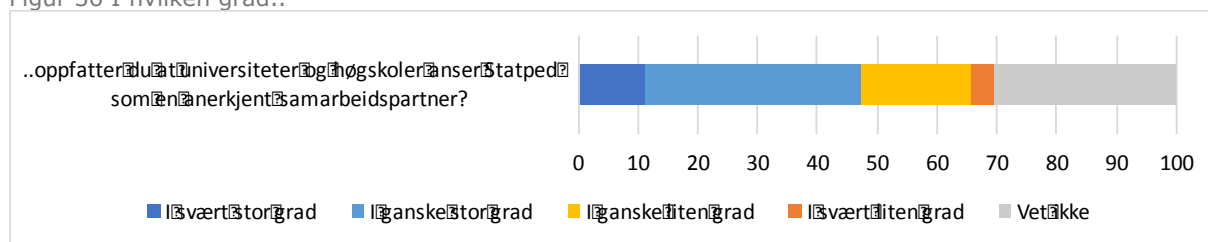
Statped har tradisjonelt hatt et omfattende samarbeid med UH-sektoren. Det er etablert samarbeid med universitet og høyskoler vedrørende FoU arbeid, forelesninger, veiledning, praksisplasser for studenter, konferanser og seminarer. Det er inngått samarbeidsavtaler med læringsinstitusjonene vedrørende undervisning ved spesialpedagogiske utdanninger. I 2016 var det 27 slike samarbeidsavtaler. Dette var på samme nivå som i 2015.³⁵ Det er også inngått partnerskapsavtaler (rammeavtaler) med UH-sektoren i regionene. Disse avtalene skal legge til rette for at det utveksles gjensidige tjenester som sikrer kvalitet, kunnskap og kompetanseutvikling mellom Statped og UH-sektoren. I disse tjenestene inngår, forelesninger, praksisveiledning, sensur og mulighet for gjensidig deltakelse i fagseminarer.

Nytt avtaleverk har vært under utvikling i 2016. Det legges opp til at dette skal implementeres etterhvert som eksisterende avtaler utløper. Også når det gjelder antall avtaler med UH-sektoren er det lagt opp til at 2016 skal være et «nullpunkt» for måling av utvikling.

Statped fører statistikk på antall forelesningstimer de bidrar med. I 2016 ble det levert 1502 forelesningstimer, fordelt på alle fagområder. Dette er på samme nivå som i 2015.³⁶

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om universitet og høyskoler anser Statped som en anerkjent samarbeidspartner. Fra spørreundersøkelsen blant de ansatte i Statped sier 47 prosent seg enige i at universitet og høyskoler anser Statped som en anerkjent samarbeidspartner. 22 prosent mener at dette i liten grad er tilfellet, mens 31 prosent har svart «vet ikke».

Figur 36 I hvilken grad..



7.5 Vurderinger

Faglig arbeid er kjernevirksomheten i Statped. Selv om organisasjonen har vært i omstilling har det likevel blitt levert faglige tjenester hver dag. Dette bekreftes gjennom spørreundersøkelsen til PPT der flertallet svarer at tjenestene er like gode som før. Flere i Statped etterlyser likevel fokus på faglig utvikling i prosessen. Det har i løpet av omstillingsperioden blitt gjennomført prosjekter, kurs, konferanser osv. med faglig fokus, men de ansatte opplever likevel at de bruker mindre av tiden på fag og faglig utvikling. Dette er naturlig av flere årsaker. Det å være i omstilling og måtte endre

³⁵ Statpeds årsrapport for 2016.

³⁶ Statpeds årsrapport for 2016. Det opplyses at praksis for registrering i fagsystemet er forbedret, men at det fortsatt er tilfeller hvor forelesningstimer er ufullstendig registrert.

arbeidsmåter påvirker hverdagen. Ny organisering har betydd ny struktur, med mer fokus på system, rutiner og retningslinjer i den nye organisasjonen enn i de gamle kompetansesentrene. Dette er i tråd med bestillingen om omstilling, det skulle bygges ny felles struktur og måte å arbeide på. Flere opplever det likevel som at fag har hatt mindre fokus når administrasjon og struktur har fått mer fokus. For fagmedarbeidere vil dette naturlig nok oppleves som en svekkelse av faget. Samtidig har ikke informasjonen og kommunikasjonen vært god nok om hvorfor det er nødvendig med nettopp struktur, rutiner og retningslinjer. Dette er viktig blant annet for å kunne gi likere tjenester regionene imellom og for å sikre dokumentasjon og historien i brukersakene.

Et annet element som påvirker synet på den faglige utviklingen er at den nye organiseringen med større fagmiljø på tvers av regionene i hele landet er nytt og uvant for fagarbeidere som tidligere har kunnet arbeide tilnærmet som privatpraktiserende fagarbeidere innad i Statpedsystemet. Det er mange faglige spenninger innenfor de seks fagområdene, både mellom fag og internt i fag. Dette er et område som kan bedres gjennom fagnettverkene, noe de fleste trekker frem som et positivt virkemiddel for å få til likere og bedre tjenester. Det må bygges en kultur der erfaringsdeling og faglige diskusjoner internt ses på som noe positivt, og nettverkene er med på å sikre dette.

Videre må rollen til de fagansvarlige tydeliggjøres bedre. De oppleves som langt unna og som en innblanding fra hovedkontoret i fagarbeidet i regionene, uten at hovedkontoret kjenner regionene godt nok til å vite hva de faktiske behovene er. Det er arbeidet med en oppdatering av rolledokumentet i 2017, men selv om det kan være klart på papiret er det ikke klart ute i organisasjonen. Både mellomledere og medarbeidere er forvirret over forholdet mellom matrise og linje, og det har vært tilfeller det oppdrag har gått fra fagansvarlige og fagnettverk til rådgivere, uten at det har vært innom aktuelle ledere. Et grep som er tatt her er at fagansvarlige nå er ansvarlige for å ta med erfaringer og behov fra fagnettverkene inn i ledernetverkene for avklaring. Dette er med på å tydeliggjøre roller, ansvar og myndighet. Dette er likevel et punkt det må arbeides videre med i tiden fremover om det skal kunne fungere optimalt og etter intensjonen.

Det er ikke klart for alle hva Statped skal være. Det finnes flere oppfatninger av hva spisskompetansen er og bør være i fremtiden. Det etterlyses både tyngre faglig spisskompetanse, men også ny kompetanse som systemkompetanse og samhandlingskompetanse. For noen er dette i tråd med målene i bestillingen, mens det for andre oppleves som en svekkelse av faget. Videre er det en spenning mellom det å skulle jobbe flerfaglig og det å være spisskompetent. Det er ulike oppfatninger om hva flerfaglighet betyr, om det er at spisskompetente fagmedarbeidere skal jobbe sammen i team eller om hver fagmedarbeider skal være mindre spiss og ha mer generell kompetanse. Statped nord utarbeidet en kompetansehevningsplan for 2015-2016. Her har de en plan for profesjonalisering av rådgiverrollen ut fra et syn på at det finnes ulike roller og funksjoner i veiledningsprosessen. Her skriver de at den spesialpedagogiske rådgiverens spisskompetanse består av tre kunnskapsspisser: fagkunnskap, systemkunnskap og prosesskunnskap. Dette er en god modell for fremtidens fagarbeidere i Statped. Det er viktig å bevare og styrke den faglige spisskompetansen, samtidig som det må jobbes med forståelse for og kompetanse innen systemkunnskap og prosesskunnskap.



Figur 37: Rådgiverens spisskompetanse. Kilde: Statped nord

Tap av spisskompetanse er en reell bekymring. Den er likevel ikke bare knyttet til omstillingen. Medarbeiderne i Statped har en høy gjennomsnittsalder, der mange nærmer seg pensjonsalderen. Dette er ikke ulikt ellers i sektoren. Generasjonsskiftet ville ført til at Statped ville mistet medarbeidere med opptil 40 års arbeidserfaring før eller senere uansett. Dette er kompetanse som det kan være nesten umulig å få tak i og erstatte i dag, ikke bare fordi medarbeiderne har så lang erfaring, men også fordi

utdanningene er annerledes og mer generelle i dag enn de var tidligere. Det tar lang tid å bygge kompetanse. Omstillingen har likevel i noen tilfeller fremskyndet generasjonsskiftet, gjennom en opplevelse av usikkerhet rundt fremtidige arbeidsoppgaver og rolle samt nedleggelse av lokasjoner. Det bør tenkes mer rundt en strategi for hvordan Statped skal sikre at de får overført og beholdt kompetansen til de som nærmer seg pensjonsalderen. Dette er ikke tydelig i dag.

En utfordring utenfor Statpeds kontroll er kompetansen og kapasiteten i PP-tjenestene i kommunene. Det er et veldig stort sprik i behovet til de ulike PP-kontorene, ikke minst på grunn av ulik størrelse på PP-kontorene og eksempelvis høy turnover. Dette gjør det vanskelig for Statped å finne hvilket nivå de skal være på kompetansemessig, både når det gjelder fagkunnskap, systemkunnskap og prosesskunnskap, men en tilnærming med spisser på alle tre vil kunne gjøre det enklere å treffe. Dette er imidlertid en større diskusjon for hele opplæringssektoren, der KD og Udir må ta et ansvar om hva de ønsker PPT og Statped skal være, både hver for seg og sammen. Med pågående kommunereform og regionreform vil forskjellene mellom de kommunale og fylkeskommunale PP-tjenestene kunne bli endret fremover og dette må det tas hensyn til.

Avgrensningen mot helse, med klart grensesnitt og tydelig rolle- og ansvarsdeling er fremdeles omdiskutert, selv om det har vært arbeidet med i omstillingsperioden. Statpeds tjenester har av historiske årsaker ligget tettere på og vært til dels overlappende med helsetjenester. Det oppleves at skille mellom barnehageloven og opplæringsloven og helselovgivningen er uklar, men flere hevder at det egentlig ikke skyldes lovmessige uklarheter, men heller historiske forhold. Flere har et omsorgsperspektiv og føler et ansvar for å gi tjenester til brukere i grensesnittet. De er bekymret for om brukere vil falle mellom to stoler. Dette er en reell bekymring, men en bekymring som kan løses gjennom bedre samhandling og avklaring med helse. Dette må starte ovenfra med KD og Helse- og omsorgsdepartementet og materialisere seg nedover i systemet på begge sider. På denne måten vil det kunne skapes forståelse for endringene som må gjøres og begge sider vil kunne forsikres om at ingen brukere faller mellom to stoler og ikke får tjenester.

Samlet er fag og faglig utvikling et eksempel på at lederne og medarbeiderne ikke er tydelige nok i kommunikasjonen og ikke viser nok forståelse for hverandre. Strukturen er på plass som bestilt, men medarbeiderne forstår ikke og ser ikke behovet for alle endringene som har skjedd.

7.5.1 Vurderinger FoU

Målsetningen om at Statped skal ha en strategi for prioritering av områder for forsknings- og utviklingsarbeid og være en samarbeidspartner for universiteter og høyskoler er den av målsetningene med omstillingen som har fått minst oppmerksomhet i omstillingsprosessen. Dette synes å ha sin bakgrunn i to forhold: 1) at det til dels har vært uklart hva Statpeds FoU-virksomhet skal bestå i, og 2) at de to andre målsetningene har krevd så mye av Statpeds kapasitet at det har vært vanskelig å prioritere FoU-arbeid.

Prioritering mellom målsetninger er et fenomen som også er kjent fra andre, politisk initierte reformer. Å skulle innfri ambisiøse målsetninger gjennom en organisasjon som gjennomgår en krevende omstilling, medfører behov for å sette noe på vent. Alle målsetninger kan ikke oppnås samtidig. I Statpeds tilfelle ble strategien, bevisst eller ubevisst, å sette FoU-virksomheten på vent. Av hensyn til å redusere belastningen på organisasjonen synes dette å ha vært heldig. Med tanke på Statpeds posisjon som et nasjonalt spisskompetansemiljø, kan nedprioriteringen av FoU-innsatsen ha vært uheldig.

Inntrykket fra intervjuene er at det nå rettes mer oppmerksomhet om forsknings- og utviklingsarbeid igjen. Dette gjelder både intern aktivitet i Statped og samarbeidet med universitet og høyskoler. I fortsettelsen blir det viktig at FoU-arbeidet rettes inn mot å fylle eventuelle «tomrom» som kan ha oppstått i periode hvor FOU-aktiviteten har vært lav.

I målsetning 3 framheves det at Statped skal ha en *strategi* for prioritering av områder for forsknings- og utviklingsarbeid. Vår tolkning av Meld. St. 18 er at det med dette menes at Statped skal ha en overordnet, helhetlig og langsiktig plan for hvilke forsknings- og utviklingsområder som skal prioriteres for at etatens hovedoppdrag skal oppnås. Strategidokumentet som er lagt til grunn for Statpeds FoU-virksomhet gir en god og presis beskrivelse av hva FoU i Statped er, hvordan FOU-virksomheten i Statped skal organiseres, og hva Statped skal gjøre. Over halvparten av lederne og medarbeiderne i Statped opplever imidlertid ikke at strategien på FoU-området er tydelig. Dette tilsier at det er behov for

en FoU-strategi som i mindre grad har fokus på organisering og arbeidsprosesser og i større grad bidrar til å definere hvilken rolle FoU-arbeidet skal ha i oppnåelsen av Statpeds målsetninger.

Vår vurdering er at strategidokumentet ikke ivaretar de langsiktige og visjonære perspektivene en strategi bør inneholde. Det synes også å være behov for å styrke koblingen mellom strategien og brukernes behov. En strategi for FoU-området bør bygge på forskningsfronten og gi føringer for hvordan Statped skal jobbe for å ligge i tet når det gjelder utviklingen av det spesialpedagogiske feltet. Vi mener Statped vil være tjent med å utarbeide en FoU- strategi som i større grad gir føringer for hva *fremtidens* Statped skal være. Det bør tegnes et langsiktig målbilde og tydeliggjøres hvilke prioriteringer som må gjøres for at målbildet skal oppnås. Et mer utviklingsrettet strategidokument krever at Statped bruker sin spisskompetanse i utarbeidelsen av dokumentet. Dette krever igjen godt styrte og involverende prosesser. Dette kan bidra til at strategidokumentet blir bedre forankret enn dagens FoU-strategi er, og videre bidra positivt til å fremme iverksettingen av strategien.

Statped har nå valgt en matriseorganisering av FoU-arbeidet, hvor avdelingsdirektør og FoU rådgivere er samlet i en felles stab, men hvor rådgiverne har arbeidssted i hver sin region. Fordelene ved denne organiseringer er at man etablerer et sentralt organ for FoU-arbeidet. Dette legger til rette for god styring, koordinering og oppfølging av FoU-aktiviteten i etaten. Ulempen ved organiseringen er at ressursene sitter spredt og at det blir vanskelig å etablere et robust miljø som kan stå sammen om å styrke FoU-arbeidet.

Vi oppfatter at intensjonen med denne måten å organisere FoU-arbeidet på er å etablere et «kraftsentrum» for FoU-virksomheten som skal fungere som et nav for forsknings- og utviklingsarbeidet i etaten. Forutsetningen for at denne organiseringen skal fungere er at det utvikles et konstruktivt samspill mellom FoU- staben og fagpersoner i regionene. FoU- staben må kunne spille aktivt på den praksisnære kompetansen som finnes ute i regionene og fagpersoner i regionene må ha tilgang til FoU-stabens spisskompetanse på forsknings- og utviklingsarbeid. Dette krever trolig at det etableres arenaer hvor ideer kan foredles, problemstillinger utforskes og prosjektsøknader konkretiseres. I tillegg til å være arenaer for styrking av Statpeds FoU- aktivitet bør disse arenaene benyttes for å teste ut nye, innovative samarbeidsformer hvor det kompenseres for ulempene ved å sitte geografisk spredt eller ulempene ved at regionene har ulikt tilgang til doktorgradskompetanse.

Som det framgår at tabell 4, er antallet medarbeidere med doktorgradskompetanse svært ujevnt fordelt mellom regionene. I tilknytning til dette, og argumentet om at FoU- staben må spille på all spisskompetanse i Statped for å lykkes med sitt oppdrag, blir det viktig at den spisskompetanse doktorgradskandidatene representerer kommer *hele* Statped til gode. Dette krever at det brukes ressurser på formidling og deling av forskningsresultater.

Per juni 2017 er Statped involvert i 37 ulike prosjekt. Som et ledd i omstillingsprosessen er det gjort kartlegginger av igangsatte prosjekt, og etablert oversikter som gjør det mulig å følge utviklingen med 2016 som nullpunkt. Oversikten over prosjekter viser stor bredde, både når det gjelder fagområder og problemstillinger det forskes på. I tiden framover bør oversikten over prosjekter brukes til strategisk styring, slik at ressursinnsatsen kan rettes mot områder eller tema hvor det er lite forskningsbasert kunnskap eller behov for fornyet kunnskap.

Statistikken over gjennomførte forelesningstimer viser at Statpeds medarbeidere gjør en betydelig innsats som foredragsholdere ved universitet og høyskoler. Selv om dette bare er én dimensjon ved samarbeidet mellom Statped og UH-sektoren tilsier omfanget av aktiviteten at Statped har status som en verdifull leverandør av spisskompetanse til UH- sektoren. Dette underbygges også av svar fra spørreundersøkelsen, hvor 47prosent av Statpeds medarbeidere sier seg enige i at universitet og høyskoler anser Statped som en anerkjent samarbeidspartner.

Meld. St. 18 definerer Statpeds tre hovedmålsettinger. Vi oppfatter at målsetningene henger nøye sammen, og at alle tre målsetninger må innfris dersom Statped skal lykkes i å fullføre sitt samfunnsoppdrag. I omstillingsprosessen har målsetningen knyttet til Statpeds FoU- virksomhet og samarbeid med UH- sektoren måttet vike for de to andre målsetningene. Nå kan tiden være inne for å snu om på prioriteringene og la forsknings og utviklingsarbeid legge premissene for utviklingen av Statped. Dersom Statped skal være en tydelig og tilgjengelig tjenesteyter av spesialpedagogisk støtte til kommuner og fylkeskommuner i framtida, kreves det at Statped selv ligger i forkant av utviklingen.

Dersom Statped skal ha spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder og bidra aktivt til kunnskaps- og kompetansespredning på disse områdene, kreves det også at Statped initierer forskning som flytter forskningsfronten. Dette blir særlig viktig med tanke på den digitale utviklingen. Det er behov for kunnskap om hva som virker og hvilke hjelpemidler som skaper gode læringsmiljø for barn med spesielle behov. Den digitale utviklingen tilsier også at framtidens undervisning vil foregå på andre måter enn i dag. Det er grunn til å tro at det vil bli stilt andre kompetansekrav til lærere, også på det spesialpedagogiske området. Dette taler for at Statpeds samarbeid med utdanningsinstitusjonene i større grad rettes mot å utdanne fremtidens pedagoger.

8. Våre anbefalinger

Samlet sett ser vi at Statped har oppnådd mye når det gjelder å etablere en ny organisasjon som kan levere på bestillingen fra Meld. St. 18 og de ambisjoner og forventninger KD og Udir har hatt til fremtidens Statped. Først og fremst er det skapt stor forståelse i organisasjonen for de ønskede endringene og målene som er satt. Det er også skapt strukturer som har gjort det mulig å nå dem. Regioninndelingen er etablert og de seks fagmiljøene er i stor grad samlet og representert regionalt. Det er etablert et system for oppdragshåndtering som bidrar til flere flerfaglige tjenester. Sammen med nettsiden Statped.no gjør dette Statped mer tydelig å forholde seg til for samarbeidspartnere og brukere. Fagmiljøene har en langt bedre ramme for å jobbe mer flerfaglig i dag enn før 2013. Antall lokasjoner er redusert og det samme er utgiftene til lokaler. Det er organisert nasjonale strukturer for faglig utvikling gjennom fagnettverk, ledernettsverk og en nasjonal avdeling som koordinerer fagutvikling mellom regionene. Statped er profesjonalisert med ny ledelsesstruktur og kvalitet i tjenesteyting gjennom retningslinjer og internkontroll. Det jobbes mer systembasert også i de individbaserte tjenestene ut mot PP-tjenester, kommuner og fylkeskommuner og samarbeid med samarbeidspartnerne har fått et løft gjennom rammeavtaler og særlig samarbeidsavtaler. De har fortsatt et godt utgangspunkt med spisskompetente, dyktige og dedikerte medarbeidere som fortsatt brenner for fagene sine og fortsatt har lojalitet til fagmiljøene i Statped.

En viktig forutsetning for å nå målene med omstillingen er å gi mer rom for den faglige utviklingen for å bevare og utvikle den spisskompetansen som gjør at Statped fortsetter å være og øker sin evne til å være i front faglig og på den måten tilføre kommuner og fylkeskommuner den kompetansen de til enhver tid trenger. Statped bør forenkle styringssystemene internt slik at de i større grad blir tatt i bruk og bidrar til kvalitet i tjenestene. Det er også viktig at Statped for fremtiden utvikler lederskapet og fokusere sterkere på utvikling av fremtidens kompetanse. Fagmedarbeidere bør involveres mer i fagutvikling og det bør gjøres mer praksisnær forskning slik at fagene utvikler tjenestene til beste for brukere. Det bør derfor gjøres et arbeid for å kartlegge fremtidens behov. Grensesnittene mot samarbeidspartnerne bør gås opp tydeligere. Det gjenstår mye å gjøre i grensesnittet mot PPT som har svært ulke behov for tjenester. Samarbeidet med helsetjenesten bør løftes opp på departementsnivå for å utvikle en samarbeidsform som sikrer at ingen faller utenfor systemet og ikke får den hjelpen de trenger. Skoler og barnehager bør få mer informasjon om Statpeds kompetanse og hvordan de kan dra nytte av den. Fagutviklingen i Statped bør også fokusere på å utvikle rådgivernes kompetanse i å jobbe mer systembasert og formidle Statpeds faglige bredde i tillegg til spisskompetanse.

Statpeds målilde for 2017-2022 «Inkludering lønner seg»³⁷ er et strategisk dokument som gir retning for Statped som kunnskapsorganisasjon og tjenesteleverandør. Det er valgt ut seks innsatsområder hvor inkluderingsperspektivet vil få en sentral plass i perioden 2017-2022. Områdene omhandler inkluderingsperspektivet innenfor læringsmiljø, teknologi, oppdatert kunnskap, tilgjengelig kunnskap og samhandling med brukerne og andre aktører. Målbildet er i tråd med de øvrige målene for utdanningssektoren.

Imidlertid anbefaler vi at Statped involverer fagfolkene for å definere hvordan deres fagarbeid kan dreies i den retningen det nye målbildet beskriver. Her vil Statpeds ledelse møte på faglige utfordringer. Her vil Statpeds ledelse møte på faglige utfordringer. Det er en arbeidskulturell spenning og en kompetansekonflikt mellom det individbaserte, som mange ansatte fortsatt mener er det viktigste feltet for utvikling av faget, og det systembaserte, som er ett av de viktigste målene. Spesialpedagogisk forskning og utvikling bør skje der pedagogikken utøves. Dette blir det viktig å ta hensyn til når faglige og forskningsmessige ambisjoner skal iverksettes.

³⁷ Målilde for Statped 2017-2022 <http://www.statped.no/om-statped/statpeds-malilde/?depth=0>

Tabell 6: Utfordringer og anbefalinger

Utfordring	Anbefaling
Styringsdialog med Udir	
Styringsdialogen med Udir har skapt en opplevelse av distanse blant annet fordi Statpeds regioner ikke er representert. Både Udir og Statped ønsker at dialogen med regionene skal være tettere. Det er fortsatt en høy gjensidig tillit mellom Udir og Statpeds ansatte.	Vi anbefaler at regiondirektørene får en større plass i styringsdialogen med Udir, gjennom å delta på etatsstyringsmøtene. På denne måten vil Statped i større grad kunne bidra til å gi Udir god informasjon om hva som gjøres av godt arbeid i regionene og hva som er utfordringene. Ansatte i regionene bør få mer informasjon om styringsprosessene og dialogen med Udir for å utvikle forståelse for overordnede mål og rammebetingelser.
Etatsbegrepet har vært gjenstand for misforståelser og tolkning. Mange opplever det som fremmed og har ikke fått innsikt i hva det egentlig betyr.	Ledelsen bør lytte til spørsmål og innspill og finne en mer pedagogisk måte å formulere dette på. Etatsstyring kan være en langt mer fleksibel måte å styre på enn det Statpeds ledelse har gitt inntrykk av. En oppmykning både av begrepsbruk og styringsformen bør være med i den fremtidige ledelsesstrategien.
Hovedkontor, styring og ledelse	
Hovedkontoret får mye ros for å ha profesjonalisert Statped, men det har blitt i overkant mye kompleksitet i organisasjonsmodellen gjennom å gi hovedkontoret en stadig sterkere rolle, noe som har skapt usikkerhet i regionene. Hovedkontoret oppleves som fjernt, både fordi det ligger i Oslo som er perifert for tre av regionene, men også på grunn av valgt arbeidsform og lite klargjøring av roller og forventninger.	Statped bør jobbe med å klargjøre roller og ansvar mellom hovedkontor og regioner. Hovedkontorets rolle er viktig, det tilfører Statped mye verdi og dette bør bli ivaretatt også i fremtiden. Det bør være mer fokus på hvordan hovedkontoret skal utvikle sin rolle som støtte til regionene. Det bør vurderes om noe mer ansvar kan legges til regionkontorene.
Det har vært høyt fokus på styring. Statpeds ledelse har iverksatt mange prosesser samtidig. De ansatte har ikke hatt mulighet for å henge med på alle pågående prosesser. Det har vært for lite fokus på ledelse, prosesskompetanse og lederens rolle som kulturutvikler.	Det bør legges mer vekt på ledelse i fremtidens Statped. Nå kan det være en fordel å redusere endringstakten og la organisasjonen med tilhørende systemer få sette seg. Ledelsen bør trene på formidling av tydelige og inspirerende budskap som kan bidra til å få flere medarbeidere til å se verdien av de strukturene som er lagt og skape et engasjement for å anvende dem. Lederne trenger opplæring i ledelse og prosesskompetanse. Statped bør sette i gang utviklingsopplegg som gir lederne større trygghet i rollen. Som del av dette vil vi også anbefale ledergruppeutvikling på alle nivåer for å bidra til felles forståelse av hvordan Statped ønsker at prosesser bør gjennomføres og etterleves.
Mange beslutninger har hatt en uklar forutgående prosess og det har vært for lite tid til å gjøre dem synlige for organisasjonen. Dette har gjort at beslutninger ikke har blitt implementert etter intensjonen og på samme måte i alle regioner.	Statpeds ledelse bør forenkle og tydeliggjøre beslutningsprosessene slik at ledere og medarbeidere bedre forstår hvordan prosessene fungerer. De bør også åpne opp for mer involvering i beslutninger.

Utfordring	Anbefaling
Medarbeidere har fått i overkant mange strukturer å forholde seg til på kort tid. Tidspresset har gitt omstillingen slagside på styring, struktur og kontroll. Medarbeidere opplever at faget har hatt for liten plass.	Fagmedarbeiderne bør få flere anledninger til å bidra. Både direktør og øvrige ledere bør sørge for mer involvering av fagmedarbeiderne.
Det er en manglende etterlevelse av styringssystemene. Mange retningslinjer og rutiner er laget, men bruken varierer. En av årsakene er omfanget, tilgjengeligheten, forståelse av hensikt, kompetanse og felles forståelse av hvordan man bruker.	Styringssystemene bør forenkles og gjøres lettere tilgjengelige. Medarbeidere bør få delta i utviklingen og det bør vies tid til opplæring i bruken av dem, og lederne bør jobbe med fagmedarbeiderne om felles forståelse av bruken av rutiner og retningslinjer.
Direktørgruppen	
Direktørgruppen bestående av Statpeds direktør og regiondirektørene har for få møtearenaer der de kan diskutere strategiske utfordringer både for tjenestene og organisasjonen. Hastigheten på saksbehandlingen og omfanget på sakene har vært stort. Resultatet blir utydelig ledelse og ulik praksis og lederstil.	Direktørgruppen bør rydde opp i hva som er på deres agenda. De bør velge å delegerer flere saker og få mer tid til å diskutere de viktigste sakene. Gruppen bør jobbe med seg selv som team og være det viktigste navet i organisasjonen.
Fag og kompetanse	
Ressursfordelingsmodellen har skapt hodebry blant annet fordi den har vært vanskelig å implementere 100 prosent på grunn av personalpolitiske hensyn. Det er en utfordring for måloppnåelse. Det som er det mest utfordrende med modellen er vakansene som ikke blir fylt, og kommunikasjonen rundt dette.	Det må gjøres tydeligere forventningsavklaringer med avdelings- og seksjonsledere i Statped om bakgrunnen for ressursfordelingen og få dem med på en bedre forståelse av hvordan Statped skal løse dette i praksis. Det bør være en dialog om hvordan de lokale fagavdelingene skal løse ressursutfordringene sine når de bygger ned antall ansatte.
Spisskompetanse er Statpeds fremste verdi og virkemiddel. Det er en bekymring for tap av spisskompetanse i Statped, samtidig som både Statped selv og kommuner og fylkeskommuner etterlyser en ny type kompetanse. Fagmedarbeiderne opplever også at fag er nedprioritert og at de ikke blir involvert tilstrekkelig. Det er krevende å arbeide med ledelse av kunnskapsorganisasjoner, der medarbeiderne kjennetegnes med en høy indre motivasjon og er verdistyrte.	Statped bør kartlegge hva de trenger av kompetanse i fremtiden og arbeide med faglig utvikling innenfor disse områdene, herunder ta i bruk ny teknologi. Dette arbeidet bør gjøres i tett samarbeid med rådgiverne. Det bør utarbeides en strategi for erfaringsoverføring og kompetanseutvikling med tanke på det pågående generasjonsskiftet i Statped for å ikke tape verdifull kompetanse og medarbeidernes motivasjon.
Det er uenighet om og uklarhet i hva som regnes som kritisk masse for at et fagområde skal være robust nok. Spredning av kompetanse i fire regioner kan bli for tynt på lavfrekvente områder.	Hva som er kravene til landsdekkende tjenester bør gjøres tydeligere. Når Statped skal se på ressursfordelingsmodellen og bruke statistikk på hva det er søkt om, bør det gjøres en vurdering av om det på noen lavfrekvente områder er nok saker til å ha kompetansen i hver region. Det er også viktig å finne effektive og funksjonelle løsninger for plassering av landsdekkende funksjoner, både på fag og stab/støtte.
Fagnettverkene og ledernetverkene har bidratt til å utvikle en felles kultur i Statped. Mange har deltatt, men enda flere har ikke deltatt. Ved å legge flere viktige faglige oppgaver til nettverkene vil den oppleves som en verdifull arena. Vi vet at det er satt i gang noen tiltak på dette området	Det bør arbeides med å utvikle medarbeiderskap og lederskap gjennom nettverk og programmer. Dersom ikke alle kan delta, bør Statped sørge for sirkulasjon slik at alle får en sjanse til å både bidra og ta mer ansvar for faglig utvikling i Statped. Statped bør gi mellomlederne en større

Utfordring	Anbefaling
allerede. Lederprogram og rådgiverprogram har bidratt på samme måten. Her kan det se ut som det har hatt større bidrag til kulturutvikling enn til faglig utvikling.	og mer betydningsfull rolle, og det bør satses på disse i gjennomføring av programmene.
Digitalisering er en utfordring i alle virksomheter, også i Statped. Høy gjennomsnittsalder vil kreve god tilrettelegging og opplæring. Statped.no har vært et løft for Statpeds kommunikasjon med omgivelsene. Det interne har ikke vært like høyt prioritert. Man har ønsket å etablere digitale samhandlingsplattformer og digitale læringsverktøy for ansatte, men det er et stykke igjen til dette er i full funksjon. I tillegg utvikler Statped digitale tjenester for brukere.	Statped bør utvikle digitale løsninger som er pedagogiske og brukervennlige for alle medarbeiderne. Statpeds medarbeidere må henge med i tiden gjennom opplæring i bruk av interne digitale plattformer. Når digitale løsninger i økende grad blir en del av tjenestene til mer eller mindre alle brukergrupper, bør Statped ha utrustet sine fagrådgivere og ledere til å være i forkant. Hvis ikke vil fagene oppleves som utdaterte. Det vil være viktig å kommunisere at digitale verktøy ikke vil kunne erstatte det personlige elementet i dialogen med brukere og kolleger.
Vi har sett at en flerfaglig arbeidsmåte har tiltatt som følge av omstillingen og de strukturene som er etablert for flerfaglighet. Noen har hatt en tradisjon for å jobbe enda mer flerfaglig enn det ny organisering i Statped har lagt opp til. Mange er usikre på om det er klokt med enfaglige avdelinger og tror organisering i flerfaglige avdelinger kanskje kunne ha vært enda mer hensiktsmessig.	Vår anbefaling er at dersom Statped ikke oppnår målene med flerfaglighet, nemlig økt kvalitet i tjenestene (som at det enkelte barn får flerfaglige tjenester når de trenger det), bør de vurdere å gjeninnføre flerfaglige avdelinger eller team. Det vil være lurt å prøve det ut med en pilot, og evaluere etter en periode.
Gjennom omstillingen har FOU stått mer eller mindre på stedet hvil. Samtidig sier samarbeidspartnere til Statped, og særlig PPT, at Statpeds viktigste verdibidrag er å ligge i front, kjenne til de beste verktøyene og metodene og formidle og lære bort dette til de som til de som trenger det.	Statped bør drive praksisnært forsknings- og utviklingsarbeid for å utvikle og forbedre metoder og verktøy for spesialpedagogene i Statped, PPT og andre samarbeidspartnere. Videre bør de samarbeide med UH-sektoren om forskning som gjør at Statped ligger et steg foran.
Interne grep	
Samlokalisering har vært en viktig endringsdriver i omstillingen. Den har skapt støy, både pga. nedleggelse av lokasjoner, nye arbeidsplasser og arbeidsformer samt forsinkelser i prosessen.	Det er frustrasjon i sørøst pga. forsinkelsene. Det er viktig å lære av tidligere prosesser og bruke nye fysiske rammebetingelser som virkemiddel for å utvikle nye arbeidsmåter og felles kultur.
Statped har utviklet et system for internkontroll som ivaretar rettsikkerhet og kvalitet i tjenestene. Ledelsen har ikke vært like opptatt av å kvalitetssikre og risikovurdere omstillingsprosessen og hvilke fallgruver som har ligget der. Det etterlyses grundigere vurdering av hvilke risikoområder som finnes internt og eksternt med de nye arbeidsformene.	Statped bør ta tak i risikoområder, blant annet belyst i denne evalueringen. Involvering av fagpersoner på samme måten som Statped involverer brukerne sine er et godt sted å starte. Ledelsen kan be om innspill på hva som kan gå galt dersom en endring implementeres eller ikke, og om det er ulike risikofaktorer i de fire regionene. Sett risikovurdering og kvalitetssikring av interne prosesser på direktørgruppens og hovedkontorets agenda.
Den strukturelle siden av omstillingen har til nå fått mye fokus og fagutviklingen har fått en dreining mot koordinerende virksomhet fra hovedkontoret. Fagansatte har ønske om å utvikle	Fagansatte bør i større grad involveres i tjenesteutviklingen, og delta i diskusjoner om hvilke faglige tilbud Statped skal gi. Statped bør bruke faglige fora til å jobbe med fagområdene sammen med koordinerende enhet ved

Utfordring	Anbefaling
fagene og være aktive i dette. Det er fortsatt viktig å koordinere faglig utvikling.	hovedkontoret. Det bør skapes bedre samarbeid og felles forståelse for utvikling av fag og kompetanse.
Kulturen i Statped kjennetegnes av at det har vært mange dyktige men også svært selvstendige medarbeidere som har vært vant med å jobbe i spisse fagområder direkte med brukerne. Samarbeidspartnere opplever at tjenesten er ulik og det personlige og individuelle element har også betydning for forskjellig opplevelse. Statpedes rådgiverprogram har vært vellykket og bidratt til kulturbygging, men det er mange som ikke har deltatt.	Gjennom arbeid med felles kulturutvikling kan Statped fremstå som mer omforent og tydelig, gjennom at fagrådgivere innen hvert fagområde, men også på tvers, i større grad enn i dag, fremstår som representanter for Statped. Rådgiverprogrammet bør fortsette for nye deltakere, og Statped bruke den arenaen til å utvikle og diskutere hva som er felles i rollen, hva som er forskjellig, og dele erfaringer. Videre er ser det ut til å være et behov for flere arenaer for å bli bedre kjent med hverandres arbeidsmåte, bygge tillit og løfte diskusjonen om hva skal kjennetegne en Statped-rådgiver i møte med samarbeidspartnere.
Forenkling og tydeliggjøring av Statped	
Når oppdragene registreres i fagsystemet Fabris oppstår det et kunstig skille mellom system og individ. De aller fleste forteller at det er vanskelig å skille mellom system og individ, fordi man som oftest jobber med systemet rundt brukeren. Bruk av kvantitative data som indikator kan også gi feil bilde av tjenestene Statped gir, da ikke alle tiltak treffer med indikatorene.	Det bør tydeliggjøres hva som er systembasert og hva som er individbasert arbeid. Det er hensiktsmessig at Statped vrir virksomheten til å jobbe mer systembasert, men definisjonen som brukes i dag er for snever. Statped og Udir bør gå sammen om å utvikle definisjoner og en bedre måte å håndtere registrering av tjenestene på dersom de ønsker å synliggjøre måloppnåelse og utvikle tjenestene faglig. Dersom Statped og Udir ønsker å fortsette å bruke dette skillet og bli målt på det, bør det utvikles indikatorer som er egnet til å belyse hva som skiller de to tjenesteformene.
Statped har blitt tydeligere gjennom Statped.no, og først og fremst PPT bruker den. Skoler og barnehager kjenner til Statped, men har for liten innsikt til å vite nok om hva Statped kan bidra med, særlig på systemsiden.	Det ligger et potensiale i å gjøre Statped synligere og tydeligere også for skoler og barnehager. Statpedes ledere og rådgivere kan trene mer på å formidle hva Statped kan bidra med. Ledere kan ta kontakt med kommuner og fylkeskommuner for å gi informasjon og lytte til behov. Statpedes rådgivere bør få bistand til å formidle bredden av Statpedes tjenester når de møter sine brukere og samarbeidspartnere.
Samarbeidspartnere og grensesnitt	
System for oppdrags håndtering har vært en positiv bidragsyter til flerfaglighet og tydelighet, men for samarbeidspartnere er det fortsatt litt utfordrende. Ved søknad om tjeneste fra Statped må ikke kravene til utredning og dokumentasjon være så høye at små PP-tjenester opplever terskelen til å søke tjenester som for krevende.	Det bør vurderes om kravene kan forenkles slik at PPT opplever det som enklere å søke om bistand. På den måten vil Statped i enda større grad oppnå målet med en dør inn, likeverdige tjenester og tilgjengelighet.
Det kan se ut til at satsingen på rammeavtaler ikke har gitt den forventede uttelling. Kommunene er ikke alltid bevisste at de har rammeavtaler og lenger ut, i PPT, er det så godt som null kunnskap om disse. Imidlertid er det god kjennskap til og erfaring med samarbeidsavtalene. Samarbeidspartene opplever samarbeidsavtalene som en forventningsavklaring og tydelig avtale om tjenester og tiltak der Statped sal bidra. Her ligger det en suksess og et potensial for forsterkning.	Arbeidet med å tydeliggjøre for kommunene hvilke tjenester Statped kan gi bør fortsette. Det ligger et potensiale for å gjøre Statpedes tjenester mer kjent for alle kommuner gjennom bedre dialog og synliggjøring av kompetansen. Det bør bygges en link mellom rammeavtaler og samarbeidsavtaler slik at det gjennom hele tjenestelinjen fremkommer tydelig hva som er avtalt, hvorfor det er avtalt og hvordan partene skal jobbe sammen for å etterleve det som er avtalt.

Utfordring	Anbefaling
Ulik kompetanse og kapasitet i kommuner og fylkeskommuner gjør at Statpeds tjenester leveres ulikt. Skreddersøm og tilpasning får ofte utslag i at kommunene får forskjellige tilbud. Tradisjoner i tjenestene slår også ut i hva kommuner og fylkeskommuner forventer å få bistand til. Det er ingen krav til hvilken kompetanse PPT skal ha. Da får Statped ulike forespørsler avhengig av hvem som mottar bistand.	Det bør settes i gang en dialog mellom KD og Udir, sammen med Statped, for å lage en klarere og tydeligere rolle og identitet. Det bør klargjøres hvilken rolle Statped og PPT skal fyller sammen, for å bidra til å oppfylle utdanningssektorens mål. Det er ikke tydelig nok beskrevet hvordan Statped skal bidra.
Grensesnittet mot helsesektoren er utydelig både for Statped og for helsetjenestene. Omorganiseringen har ikke forbedret, men heller forverret samarbeidet. Ansatte på begge sider forstår ikke hvordan samarbeidet skal fungere. Det er ikke gjort tilstrekkelig for å definere samarbeidet. Ansatte på begge sider er engstelige for at brukerne ikke skal få den oppfølgingen de har behov for.	Grenseoppgangen mellom hvilke tjenester som hører inn under henholdsvis utdannings- og helsesektoren bør tydeliggjøres ytterligere. Det bør sikres at andre instanser er i stand til å ta det ansvaret for tjenester som Statped ikke lenger skal ha. Her mener vi at Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet bør avklare og finne en fornuftig arbeidsdeling som baserer seg på opplærings- og helselovgivning. Det bør sikres at brukerne ikke ender opp med et dårligere tilbud enn tidligere på grunn av systemsvikt.

9. Vedlegg

Vedlegg 1: Referanseliste

- Avtale Brukertilfredshetsundersøkelse 2011
- Boundary spanning leadership, CCL, Chris Ernst & Donna Chrobot-Mason
- Delrapport Overordnet vurdering av omstillingen i Statped 2011-2016, Til Kunnskapsdepartementet fra Utdanningsdirektoratet
- Culture for sceptics – The catalyst for strategy, Deloitte
- Effektive ledergrupper, Henning Bang, 2012
- Evaluering av Utdanningsdirektoratet, Rapport 2015:17, Difi
- Etatsstyringsmøter i Statped 2011 (2010-4942)
- Erfaringer fra omstillingsreisen (Festivalhefte), Statped (2016)
- Foreløpig tildelingsbrev til Statped 2012 (2012-62)
- Innst. 405 S (2010-2011)
- Kontaktmøter Utdanningsdirektoratet – Statped (2013-115)
- Korrespondanse 2012 (Interimsorganisasjon) (2012-4861)
- Kunnskapsgrunnlag til SEAD-strategi 2015-2017
- Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og felleskap*
- Midtlyngutvalgets NOU 2009:18 *Rett til læring*
- Omstilling, Den uforutsigbare gjennomføringsfasen (2016), Inger Stensaker og Anne Cathrin Haueng
- Omstillingsavtale for etablering av Statped som én virksomhet fra 1. januar 2013
- Oppdragsbrev 26-11 Nye Statped – omorganisering av Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped), fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet
- Organisasjonsplan for Statped, til bruk ved overføring til ny organisasjon 01.01.13 (2012)
- Overføring av oppgaver fra Prosjekt Statped 2013 til Interimsorganisasjon (2012-4167)
- Plattform for Utdanningsdirektoratets etatsstyring av Statped (2013-3839)
- Primadonnaledelse – når arbeidet er et kald, Helle Hein 2013
- Prinsipper og rammer for organisering av Statped, Prosjektgruppens forslag 2012
- Prop. 1 S (2010-2011) Kunnskapsdepartementet

- Prosjektdirektiv Omstilling av Statped, 2011-2012
- Prosjektsekretariat - Saksframlegg til referansegruppe brukerorganisasjoner (2012-117)
- Prosjektsekretariatet - Møter om omstilling – Informasjon – Drøfting – Forhandling IDF (2011-6186)
- Prosjektsekretariatet - Omstillingsavtalen Statped 2013 (2011-5227)
- Prosjektsekretariatet - Ressurspersoner fra fagfelt i Statped (2011-5379)
- Rollenotat for fagansvarlige i Statped per januar 2017
- Rollenotat for fagansvarlige i Statped vedtatt 4.9.2014
- Statped – en etat i omstilling, NF rapport nr.:8/2017, Nordlandsforskning
- Statped – Siste epoke i mer enn 100 års statlig spesialpedagogikk, En faktafremstilling, Jørgen Sorkmo (2010)
- Statpeds årsrapport til Utdanningsdirektoratet 2011
- Statpeds årsrapport til Utdanningsdirektoratet 2012
- Statpeds årsrapport til Utdanningsdirektoratet 2013
- Statpeds årsrapport til Utdanningsdirektoratet 2014
- Statpeds årsrapport til Utdanningsdirektoratet 2015
- Statpeds årsrapport til Utdanningsdirektoratet 2016
- Statpeds målbilde 2012-2016
- Statpeds målbilde 2017-2022
- Strategic Change, Balogun, 2001
- Tildelingsbrev til Statped fra Utdanningsdirektoratet 2012
- Tildelingsbrev til Statped fra Utdanningsdirektoratet 2013
- Tildelingsbrev til Statped fra Utdanningsdirektoratet 2014
- Tildelingsbrev til Statped fra Utdanningsdirektoratet 2015
- Tildelingsbrev til Statped fra Utdanningsdirektoratet 2016
- Tildelingsbrev til Statped fra Utdanningsdirektoratet 2017
- Transformasjonsledelse, Geir Thompson, 2013
- Årsrapport Statped 2013 Magasin
- Årsrapport Statped 2014 Magasin
- Årsrapport Statped 2015 Magasin
- Årsrapport Statped 2016 Magasin

Vedlegg 2: Metode, omtale spørreundersøkelser

Vi har gjennomført fire spørreundersøkelser i evalueringen av omstillingen av Statped, henholdsvis til ansatte i Statped, til ledere av PPT-tjenesten, til ledere for primærforeningene som representerer brukere som kan ha behov for Statpeds tjenester og til representantene for Regionale Brukerråd.

Alle undersøkelsene er gjennomført elektronisk med bruk av det internettbaserte verktøyet Survey-xact.

Spørreundersøkelse til ansatte

Tema for undersøkelsen var

- Erfaringer med ledelse og organisering av omstillingen
- Informasjon om målene for omstillingen
- Virkninger av omstillingen

I tillegg ble alle bedt om å svare på bakgrunnsspørsmål om hvor lenge de har vært ansatt i Statped, hvilken type stilling de har, hvilke fagområder de arbeider med og hvilken region de er ansatt i.

Spørreundersøkelsen ble opprinnelig sendt til 844 e-postadresser som vi fikk oppgitt av Statped. 28 adresser ble tatt ut av utvalget ettersom adressen enten var ugyldig, vedkommende var i permisjon eller var sykemeldt. Vi endte derfor opp med et utvalg på 816 ansatte. Som **Error! Reference source not found.** viser, fikk vi svar fra totalt 595 personer, som gir en svarprosent på 73. Undersøkelsen ble for første gang sendt ut 6. april. Vi sendte tre påminnelser. Undersøkelsen ble avsluttet 23. mai.

Tabell 7: Utvalg og svarprosent for spørreundersøkelsen til ansatte i Statped

Aktør	Utvalg	Antall svar	Svarprosent
Ansatte	816	595	73

Svarene viser at respondentene var jevnt fordelt mellom regioner/hovedkontor. Blant respondentene hadde 78 prosent av respondentene vært ansatt i Statped i fire år eller mer. 22 prosent har vært ansatt i tre år eller kortere tid. 70 prosent av respondentene oppga å ha fagstilling som rådgivere, lærere el. 28 prosent oppga å ha en lederstilling. To prosent oppga at de var administrativt ansatte eller annet.

Spørreundersøkelse til ledere for PP-tjenestene

Tema for undersøkelsen til PP-tjenestene var bruken av Statpeds tjenester og hvordan PPT vurderer disse tjenestene.

Vi stilte spørsmål om:

- Kompetansen ved PPT og kjennskap til Statped
- PPTs erfaringer med Statpeds tjenester
- Endringer som følge av omstillingen

I tillegg ble alle bedt om å svare på bakgrunnsspørsmål om organiseringen av PPT-kontoret, hvilket fylke de arbeider i og hvor lenge de har vært ansatt i PP-tjenesten.

Spørreundersøkelsen til PP-lederne ble sendt ut til postadresser vi innhentet via Pedlex. Vi sendte tre purringer. Svarprosenten på undersøkelsen var 56 prosent.

Spørreundersøkelsen ble opprinnelig sendt til 307 e-postadresser som vi fikk oppgitt av Pedlex. 16 adresser ble tatt ut av utvalget ettersom adressen var ugyldig. Vi endte derfor opp med et utvalgt på 291 e-postadresser. Som **Error! Reference source not found.** viser, fikk vi svar fra totalt 164 personer, som gir en svarprosent på 56. Undersøkelsen ble for første gang sendt ut 9. mai. Vi sendte tre påminnelser. Undersøkelsen ble avsluttet 31 mai.

Tabell 8: Utvalg og svarprosent fra PP-tjenesten

Aktør	Utvalg	Antall svar	Svarprosent
PP-tjenesten	291	164	56

Det er PP-ledere fra kommuner i alle fylker som har svart på undersøkelsen. Svarandelene er høyest i Akershus, Rogaland, Hedmark, Vestfold og Hordaland. Svarandelene er lavest i Oppland, Østfold, Buskerud, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag. Blant respondentene er 75 prosent av PP-lederne ansatt i en kommune. 37 prosent er leder for PP-tjenester i et interkommunalt samarbeid. Når vi ser nærmere på hvem som har svart, finner vi at undersøkelsen i snitt representerer fylker med mange innbyggere noe bedre enn fylker med lavere innbyggertall. Vi vet lite om de PP-tjenestene som ikke har svart på undersøkelsen, men ettersom nesten alle som har svart oppgir at de har vært i kontakt med Statped i løpet av de siste to årene, antar vi at det blant de som ikke har svart er en del som ikke har hatt kontakt med Statped. Dette innebærer at undersøkelsen sannsynligvis gir et noe begrenset grunnlag for å kunne vurdere hvorfor PP-tjenestene ikke har hatt kontakt med Statped. Den gir bedre grunnlag for å si noe om hvilke erfaringer PP-tjenestene har med Statped.

Tabellen under viser svarfordelingen per fylke.

Fylke	Utvalget	Antall svar	Prosent svar	Befolkningstall
Oppland	27	6	22	187
Østfold	14	5	36	282
Buskerud	14	5	36	269
Møre og Romsdal	22	9	41	259
Sogn og Fjordane	14	6	43	134
Nord-Trøndelag	14	6	43	108
Telemark	11	5	45	170
Nordland	17	8	47	239
Finnmark	27	13	48	75
Oslo	4	2	50	624
Vest-Agder	6	3	50	176
Troms	11	6	55	160
Aust-Agder	9	5	56	112
Sør-Trøndelag	27	15	56	303
Vestfold	8	5	63	238
Hordaland	27	18	67	498
Akershus	24	18	75	566

Hedmark	8	6	75	194
Rogaland	17	13	76	452
Longyearbyen	1	1	100	2

Spørreundersøkelse til brukernes primærforeninger

Tema for spørreundersøkelsen til primærforeningene var hvordan de vurderer Statpeds tjenester og hva de oppfatter har vært konsekvenser av omstillingen. Formålet med undersøkelsen var både å få tilbakemeldinger på konkrete temaer, men også å få deres kvalitative vurderinger. De fleste av spørsmålene var åpne.

Vi stilte spørsmål om:

- Hvordan de oppfatter Statpeds tjenester for sine brukergrupper
- Oppfatninger om omstillingen i Statped og effekter for brukerne

Spørreundersøkelsen ble sendt til 39 e-postadresser som ble innhentet via Statped og paraplyorganisasjonene FFO, SAFO og Unge Funksjonshemmede. Undersøkelsen ble for første gang sendt ut 22. mai. Vi sendte en påminnelse. Undersøkelsen ble avsluttet 31. mai. Som Tabell 9 viser, fikk vi svar fra totalt 13 foreninger, som gir en svarprosent på 33.

Tabell 9: Utvalg og svarprosent fra brukerforeningene

Aktør	Utvalg	Antall svar	Svarprosent
Brukerforeningene	39	13	33

Spørreundersøkelse til brukerrepresentanter i de regionale brukerrådene

Tema for undersøkelsen var brukerrepresentantenes erfaringer med brukermedvirkning i de regionale brukerrådene. Spørreundersøkelsen til de regionale brukerrådsrepresentantene ble sendt til e-postadresser innhentet via Statped. Svarprosenten på undersøkelsen var 30 prosent. Dette er en relativt lav svarprosent og resultatene av undersøkelsen må derfor tolkes med forsiktighet. Brukerrepresentantene som har svart på undersøkelsen er jevnt fordelt over alle regionene.

Tabell 10: Utvalg og svarprosent fra brukerrådsrepresentanter

Aktør	Utvalg	Antall svar	Svarprosent
Brukerrådsrepresentanter	47	14	30

Vedlegg 3: Regionenes organisering før 2013

Tabell 11: Oversikt over regionenes organisering i forkant av omstillingsprosessen i 2013. Kilde: Meld. St. 18 (2010-2011)

Region sørøst	Region vest (Statped Vest fra 2006)	Region midt	Region nord (Statped Nord fra 2008)
Øverby kompetansesenter, Gjøvik (EHS)	Avdeling Eikelund, Bergen (sammensatte lærevansker, språk/ tale/ kommunikasjon)	Trøndelag kompetansesenter (sammensatte lærevansker)	<i>Avtalebaserte kjøp fra mindre tjenesteleverandører i landsdelen, og utvikling av fylkesoverskridende kompetansenettverk.</i>
Bretvedt kompetansesenter (språk/ tale/ kommunikasjon)	Avdeling Søreide, Sandane (sammensatte lærevansker)	Møller kompetansesenter (hørsel), skole drift avvikles, utadrettet virksomhet fortsetter	<i>Kjøp av lokale tjenester i landsdelen, bl.a. fra Spesialpedagogisk senter i Bodø og Logopedisk senter i Sømna, som begge eies av Nordland fylkeskommune.</i>
Torshov kompetansesenter (sammensatte lærevansker)	Avdeling Hunstad (grunnskolen), skole drift avvikles, utadrettet virksomhet fortsetter	Tambartun kompetansesenter (syn)	<i>Kompetansesenter-tjenester fra sentre i Sør-Norge</i>
Sørlandet kompetansesenter, Kristiansand (sammensatte lærevansker)			Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD)
Skådalen kompetansesenter, Oslo, skole drift avvikles, utadrettet virksomhet fortsetter (hørsel)			
Nedre Gausen kompetansesenter, Holmestrand, skole drift avvikles, utadrettet virksomhet fortsetter (hørsel)			
Huseby kompetansesenter, Oslo (syn)			