

Gro Bjørnstadjordet Ericson

Hvordan påvirker organiseringen av PPT utførelsen av det systemrettede mandatet?

Masteroppgave i Pedagogisk psykologisk rådgiving

Veileder: Øyvind Kvello

Juni 2019

Gro Bjørnstadjordet Ericson

Hvordan påvirker organiseringen av PPT utførelsen av det systemrettede mandatet?

Masteroppgave i Pedagogisk psykologisk rådgiving
Veileder: Øyvind Kvello
Juni 2019

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for pedagogikk og livslang læring

Sammendrag

Bakgrunnen for oppgaven er mine erfaringer gjennom flere år som leder av Pedagogisk-psykologisk tjeneste, heretter forkortet til PPT og PP-leder, hvor jeg har jaktet på forståelse av sentrale begrep vi gjennom drift av PPT, må forholde oss til. I denne jakten har jeg sett utallige varianter av hvordan PPT er organisert, hvor de er plassert på kommunens organisasjonskart og ikke minst hvordan de tolker mandatet i loven som omhandler det såkalte systemrettede arbeidet. Det som jeg har vært nysgjerrig på, er hva som er årsaken til at, til tross for utallige forskningsrapporter og ulike forsøk på å finne svar, at PPT ikke får tydelig gjennomslag for å jobbe systemrettet.

Problemstillingen for denne studien er: Hvordan påvirker organisering av PPT utførelsen av det systemrettede mandatet for PPT?

Utvalget for denne studien var tre PP-ledere med ulik kommunestørrelse og ulik organisering i kommunen. Jeg har valgt én informant der PPT var organisert som en kommunal oppvekstenhet, én informant var leder ved et kontor som er organisert med et eierstyre, og én informant var leder for PPT i en kommune der de var organisert i én tjeneste med andre profesjoner.

Hovedfunnene er at det er store ulikheter i hvilken grad PP-ledere mener de og deres tjeneste samarbeider med skoleeierne. Dette gjelder både for direkte arbeid med utviklingsarbeid med PPT og hvordan skoleeiere sammen med PPT jobber sammen om sentrale føringer. Dette vil igjen påvirke hvordan det samarbeides med strategisk ledelse på kommunenivå for å imøtekomme krav og forventninger til PPT. Disse funnene blir drøftet i lys av teori, føringer for virksomhetene og empiri.

Forord

Et ønske om å komme nærmere et svar, og ikke minst prøve å forstå, de utfordringene jeg som leder i PPT møter i hverdagen har vært det som har gitt meg energi og driv til å skrive en masteroppgave. En oppgave hvor jeg kunne drive søken etter mulige svar, og forhåpentligvis gi meg bredere og dypere forståelse for hvordan organisering av en tjeneste påvirker hvordan den drives og gis anledning til å møte de kravene som stilles til tjenesten.

Jeg har erfart at det eksisterte lite forskning på hvordan organisering av PPT påvirker hvordan man lykkes med det todelte mandatet, og vil sette søkelyset på dette. Gjennom de årene jeg har jobbet som PP-leder har jeg ofte undret meg over hvor ulikt man kan drive PPT, og hvor mange ulike. Gjennom arbeidet og tiden jeg har brukt til forskning og skriving har jeg lært utrolig mye, og det har vært spennende og utfordrende. Muligheten til å få fordype seg i et tema over tid er en flott anledning virkelig få god innsikt i det man står i hver dag.

Jeg håper samtidig at mine funn og refleksjoner kan gi innsikt og nytte for andre som ledere, uavhengig av organisasjon, men særlig i eget fagfelt.

Det er på sin plass med en stor takk til alle som har støttet og bidratt i den lange prosessen dette har vært. Første og fremst vil jeg takke informantene mine. Takk for gode drøftinger, innspill og for at dere delte deres erfaringer med meg. Uten dere hadde jeg ikke hatt noe å jobbe ut i fra. Takk til gode venner for en tid med mer fravær enn nærvær – vi har mye å ta igjen, og jeg gleder meg. Så må jeg takke Øyvind Kvello ved NTNU for fantastiske tilbakemeldinger, gode spørsmål og refleksjoner underveis. Takk for at du hadde troen på meg!

Så må jeg takke alle mine kollegaer ved PPT for Aukra, Midsund og Molde. Takk for heiarop, oppmuntring og for at dere holdt ut med en leder som periodevis har vært «utilgjengelig». Nå kan vi endelig igjen ta fatt på det som er viktig for oss i utvikling av vår tjeneste. Til slutt vil jeg takke familien min – dere har lært meg det jeg har med meg overalt, det at man alltid skal prøve å være den beste utgaven av en seg selv. En særlig takk til Allan, Atle og Marcus – den fineste flokken min som støtter, trøster og hjelper til uansett. Uten dere hadde dette aldri latt seg gjennomføre.

Jeg er glad, takknemlig og fornøyd med at jeg har dere alle i livet mitt!

Molde, 19.4.2019

Gro Bjørnstadjordet Ericson

Innhold

Sammendrag	v
Forord	vi
Figurer	x
1. Innledning	1
2. Statlige føringer for PPT, ledelsesteori og empirisk forskning på PPT	5
2.1 Individ- versus systemrettet arbeid	5
2.2 Ledelse	17
2.3 Den konseptuelle foretaksmodellen	18
2.3.1 Koalisjonssystemet	20
2.3.1.1 Kontraktsforhold i koalisjonen	21
2.3.2 Ledelsessystemet	22
2.3.3 Transformasjonssystemet	23
2.3.4 Atferdssystemet	23

2.3.5 De ulike delprosessene som inngår i den konseptuelle foretaksmodellen	24
2.3.5.1 Den politiske prosessen	24
2.3.5.2 Koordineringsprosessen	25
2.3.5.3 Profesjonaliseringsprosessen.....	25
2.3.5.4 Verdiutviklingsprosessen	25
2.3.5.5 Bidrag- og belønningsprosessen.....	26
2.3.5.6 Ledelsesutviklingsprosessen	26
2.3.6 Konflikt- og harmonifelt	27
2.4 Satsninger med fokus PPT og skoleeier	28
2.5 Lærende organisasjoner	30
3. Forskningsmetode	34
3.1 Utvalg	34
3.2 Utvikling av intervjuguide.....	34
3.3 Gjennomføring av intervjuene.....	35
3.4 Transkribering	36

3.5 Etiske vurderinger.....	37
4. Presentasjon av data og drøfting	39
4.1 Organisering	39
4.2 Systemrettet arbeid	46
4.3 Beslutning	49
4.4 Felles språk og felles forståelse	53
4.5 Ledelse og endringsledelse	55
5. Oppsummerende drøfting.....	66
Litteratur:.....	70

Figurer:

Figur 1: «*Smal og bred tilnærming til tilpasset opplæring*», Nordahl, T.& Hausstätter, R.S.

Hentet fra: https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/evakl/5/spesialundervisning_grskole.pdf Lastet ned: 4.11.17

Figur 2: «*Den konseptuelle foretaksmodellen*», Busch, T.

Hentet fra: <https://utdanningsforskning.no/artikler/kompetente-hjelpere-en-teoretisk-undersokelse-av-systemrettet-kompetanse-i-pp-tjenesters-sakkyndighetsarbeid/> Lastet ned 4.11.17

1. Innledning

Som følge av Stortingsmelding nr. 23, *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilt opplæringsbehov* (1997–1998), ble PPT sitt mandat utvidet til at PPT skulle bistå skoler med kompetanseheving og utviklingsarbeid (Opplæringslova, 1998, § 5.6). Fra 1.8.2016 har PPT samme mandat i barnehageloven (Barnehagelova, 2005, § 19 c).

Fokuset på PPT sitt arbeid med kompetanseheving og utviklingsarbeid i skolene, har blitt drøftet grundig i Stortingsmeldinger og forskning de senere år. Vi finner dette i blant annet NOU 2015:2, Stortingsmelding nr.18 «*Læring og fellesskap*» (2010–2011), Stortingsmelding nr. 23 *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilt opplæringsbehov* (1997–1998) og Fylling og Handegård sin rapport: *Kompetanse i krysspress* (2009). Årsaken til at det fra statlig hold er satt fokus på PPT sitt systemrettede arbeid, har flere begrunnelser, blant annet et ønske om å få ned andelen av elever med spesialundervisning, inkludering i skolen og arbeidet med læringsmiljøet til elevene. Både Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og PPT har bidratt til å løfte frem PPT, og samtidig har det blitt gjort forsøk på å definere nærmer hva som ligger i mandatet til PPT.

PPT sitt mandat er hjemlet i Opplæringslova (1998, § 5-6):

«Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen. Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta.»

Organiseringen av PPT har, ifølge Fylling og Handegård (2009), liten betydning for i hvilken grad PPT kommer i posisjon for å drive utviklingsarbeid i barnehager og skoler. De påpeker

dog at PPT som er organisert som interkommunal tjeneste kan ha utfordringer med å komme inn på arenaene karakterisert av relasjonsbygging. Utfordringer med store geografiske avstander og flere enheter å forholde seg til, kan også være en årsak. Innholdet i de ulike dokumentene jeg refererer til i avsnittene over belyses i teori- og drøftingsdelen i oppgaven.

Gjennom de årene jeg har vært leder av PPT, og ikke minst gjennom to ledelsesstudier: PPT leder-utdanning ved NTNU og Ledelse av prosesser ved Høgskolen i Innlandet/Molde kommune, har jeg møtt mange ledere – både i PPT og andre kommunale virksomheter. Gjennom teori og praksis har jeg erfart viktigheten av å være tett på beslutningsorganene, og hvordan man kan jobbe for å komme i posisjon for å være involvert der hvor beslutninger fattes. Jeg har reflektert over hvilken betydning organisering av PPT har for mulighet for å lykkes med systemrettet arbeid i skoler og barnehager. Dette er mine egne opplever og erfaringer, men det er også noe jeg gjennom intervjuene i denne mastergradsoppgaven har prøvd å finne svar på. Tidligere forskning synes å ha lite fokus på organiseringen av PPT i kommunen. Jeg er nysgjerrig på betydningen av hvordan PPT er organisert i en kommune for hvordan PPT sin mulighet til å jobbe med det todelt mandatet (individ og system), og særlig det som omhandler utviklingsarbeid og kompetanseheving i skoler og barnehager. Når jeg i oppgaven skriver om organisering av PPT i kommunen, mener jeg hvordan PPT er plassert i kommunen som virksomhet, altså hvor på organisasjonskartet i kommunen man finner PPT.

Jeg ønsker å belyse hvordan disse ulike organiseringsformene påvirker PPT sitt mandat til å drive utviklingsarbeid og kompetanseheving til barnehager og skoler, jf. Opplæringslova § 5.6 og Barnehagelova § 19c. Problemstillingen for denne masteroppgaven er: *Hvordan påvirker organisering av PPT utførelsen av mandatet om systemrettet arbeid for PPT?*

Mandatendringen i Opplæringsloven, som kom i 1999/2000, hadde som formål at PPT i tillegg til sakkyndighetsarbeid, skulle heve den spesialpedagogiske kompetansen i skolene slik at skolene i større grad kunne gi et bedre tilpasset opplæringstilbud til de elevene som

hadde særlige behov. PPT skulle jobbe på organisasjonsnivå for å heve kompetansen i skolene og utvikle skolene for å bedre kunne ivareta elever med særlige behov.

Jeg vil i stor grad belyse problemstillingen knyttet opp mot skole og skoleeier (her den politiske og administrative systemene som er ansvarlige for at skolene drives faglig forsvarlig), men vil i noen tilfeller også snakke om barnehageeier. Selv om flere PPT-kontor i flere år har arbeidet med kompetanseheving og utviklingsarbeid i barnehagesektoren, ble ikke dette nedfelt i egen lov før endringen av Barnehageloven kom i august 2016.

Når jeg omtaler kompetanseheving og utviklingsarbeid, velger jeg å forkorte dette til systemarbeid. Dette er et begrep som ofte er brukt i forbindelse med den delen av mandatet til PPT som handler om kompetanseheving og organisasjonsutvikling.

I min egen undersøkelse ville jeg i første omgang søke svar på mine hypoteser gjennom intervjuer av både PP-ledere og skoleeiere. Mens jeg formulerte mine hypoteser, oppdaget jeg at det å definere hvem eiere av PPT er i en kommune ikke er enkelt, i hvert fall ikke i forbindelse med intervju om PPT: eierstyre, kommunalsjef, skolefaglig leder osv. Noen kontor er egne resultatenheter med en kommunalsjef som nærmeste overordnede, andre er organisert under skole/oppvekstetater sammen med skole, barnehage og kultur. Andre igjen er samlet i tjenester som har ansvar for barn og unge, for eksempel barnevern, helsesøstre og/eller andre helserelaterte tjenester, med ledere som er ledere for de samlede tjenestene. Jeg har valgt å ikke intervju skoleeiere. Det ble noe uklart for meg om de ville kunne gi meg svar på de hypoteser jeg hadde, noe som jeg belyser i kapitlet om forskningsmetode.

Det er ulike måter å organisere PPT-kontorer på. Det finnes kontor som er gjennomgående, det vil si at de dekker hele livsløpet – inkludert videregående opplæring, det er kontor som kun dekker barnehage og grunnskole, og det er kontor som kun dekker videregående opplæring.

Fylling og Handegård (2009) finner at det bare er 20 prosent av lederne i PPT som har ren lederfunksjon, og andelen ledere som jobber i fagstilling på kontoret er nesten 70 prosent (s. 49). Det å drive endringsarbeid, både internt i en organisasjon og sammen med relevante aktører, er tidkrevende og må gå over tid. Når en så liten andel ledere er ledere på full tid, kan man jo stille spørsmål om hva dette gjør med utvikling av tjenesten, både intern og ikke minst i samarbeid med sentrale aktører.

2. Statlige føringer for PPT, ledelsesteori og empirisk forskning på PPT

Problemstillingen omfatter to komponenter: organisering og mandat for PPT. I dette kapitlet presenterer jeg lovkrav, statens forventninger/føringer for PPT, vekting av individ- versus systemrettet arbeid, samt forskning på hvor godt PPT dekker sitt mandat. Av ledelsesteori presenterer jeg lærende organisasjon og den konseptuelle foretaksmodellen.

Det vil være nødvendig med et kort historisk tilbakeblikk for å gi et bilde av hvilken rolle PPT har hatt i samfunnet tidligere, og hvordan dette kan ha vært med på å prege tjenesten slik den er i dag. Av hensyn til oppgavens lengde, vil det ikke være anledning til noen dypdykk i PPT sin historie, men en ramme for forståelse for hvordan PPT har jobbet, hvilke oppgaver staten har gitt PPT og muligens en retning for hvorfor det jobbes slik det gjør.

2.1 Individ- versus systemrettet arbeid

Fylling og Handegård (2009) viser til at fra midten av 1900-tallet var det to retninger som preget tjenesten: enten jobbet man ut fra et klinisk-psykologisk syn eller en pedagogisk-psykologisk linje. Dette har nok vært med å prege tjenesten i mange tiår, og selv om man de siste 30 årene har hatt store endringer i PPT som resultat av HVPU-reformen, nedlegging av spesialskoler, og ikke minst at skolene har hatt stort fokus på barns forutsetninger, og i hvilken grad skolene klarer å tilpasse seg elever som opplever møte med skolen som utfordrende.

Både statlige myndigheter og PPT har hatt fokus på å gå fra diagnostisering, utredning og tilrettelegging for enkeltelever, til å heve kompetansen i skolene, for å endre skolens praksis i møte med elever med særskilte behov. Fasting og Sundar (2018) peker på at det er flere årsaker til at PPT ikke lykkes med å etablere seg som en like tydelig aktør i forhold til systemarbeid som individrettet arbeid. Her nevnes det blant annet at individperspektivet står sterkt i styringsverket for skolen. Når elever ikke mestrer skolen, henvises eleven til PPT, og ikke skolen og læringsmiljøet eleven er en del av. I tillegg ser man etter innføring av Kunnskapsløftet og et større fokus i skolen på kartlegginger og nasjonale prøver, har medført en betydelig økning i spesialundervisning (Fasting & Sundar, 2018, s. 28). Økning i spesialundervisning er en sterk opprettholdende faktor for individfokus som eksisterer i både skoler og PPT.

Forskning viser at det er for mange elever som mottar spesialundervisning enn beregning av behov skulle tilsi. Spesialundervisningen har heller ikke gitt de resultatene som man kan forvente, slik det framkommer i nyere norske studier og kunnskapsoppsummeringer. Dette finner vi fra flere forskningsarbeid. De to viktigste og ferskeste publikasjoner med disse konklusjonene, er SPEED-forskningen til Peder Haug¹ og ekspertutvalget ledet av Thomas Nordahl².

¹<https://utdanningsforskning.no/artikler/spesialundervisning-laringsmiljo-og-inkludering/> Lastet ned 4.oktober 2017

² <https://utdanningsforskning.no/artikler/reduksjon-i-andel-elever-som-mottar-spesialundervisning2/> Lastet ned 4.oktober 2017

Allerede i Stortingsmelding nr. 23, *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilt opplæringsbehov* (1997–1998), ble det sagt at PPT skulle være en bærebjelke i tiltakskjeden i forhold til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, og Kunnskapsdepartementet ønsket å styrke tjenesten i landet. Kunnskapsdepartementet sier at PPT skal være den viktigste instansen barnehager og skoler kan henvende seg til når de trenger hjelp, men PPT skal også være nettverksbygger og formidler. Stortingsmeldingen viser til undersøkelser av kommunene hvor PPT sitt arbeid fungerer godt, har PPT en innarbeidet posisjon som både sakkyndig og rådgivende instans, og har en viktig rolle i samarbeid med andre kommunale instanser.

Det vises videre til at det var stor variasjon i forhold til arbeidsoppgavene hos PPT.

Rapportarbeid og sakkyndig vurdering til enkeltelever er i en del kommuner de arbeidsoppgavene PPT har hatt størst fokus på, og mindre på utviklingsarbeid knyttet til skolemiljø og klasse miljø. Fasting (2015) peker på at rollen som sakkyndig instans gjennom flere tiår har vært en viktig identitetsmarkør, og historikken til PPT viser man at individperspektivet har vært sentralt (Fasting, 2015, s. 54).

PPT sin forvaltning av rollen som sakkyndig instans for elever med særlige behov, med de rettslige kravene det innebærer, gir god begrunnelse for at mange PP-kontor primært disponerer ressurser for først og fremst løse disse oppgavene. Ved svikt i forvaltningsrekken i forhold til spesialundervisning, vil foreldre kunne påklage saken til Fylkesmannen, som i neste runde vil føre tilsyn. Man kan få avvik fra Fylkesmannen ved manglende oppfølging, som for eksempel ventelister i forhold til å få utarbeidet sakkyndige vurderinger.

Utfordringen for mange kontor er at man går inn i en ond sirkel: lange ventelister gjør at de ansatte bruker mye tid til å få unna de sakkyndige vurderingene. I overleveringen av rapporten *Inkluderende felleskap for barn og unge* ledet av Thomas Nordahl, hevdes det at PPT bruker 70 prosent av sin tid til dette arbeidet. Dette punktet i rapporten har skapt store diskusjoner i fagmiljøet i PPT, og det stilles spørsmål om i hvilken grad man kan stole på dette fordi det er stilt spørsmål fra flere forskere om Ekspertutvalget har tolket tallmaterialet feil når de har vist til andres forskning (som er tilgjengelig for et bredt publikum).

PPT blir vurdert fra tilsynsmyndighetene i størst grad i forhold til individsaker, og ikke i hvilken grad de følger opp intensjoner og lovverk i forhold til det som omhandler systemarbeid. Utfordringene PP-ledere da står i er hvordan man klarer å balansere mellom individsaker og systemarbeid, hvordan ivareta det rettslige kravet om sakkyndig vurdering der loven krever det, samtidig og gjerne parallelt bygger opp et godt system og miljø rundt eleven som ikke har utbytte av den ordinære opplæringen.

Selv om arbeidet som sakkyndig instans står sentralt i lovverket, er det ønsket fra departementet sin side at man må finne en balanse i det todelte mandatet, som innebærer økning av andelen systemrettet og forebyggende arbeid. Departementet var opptatt av at PPT skulle ha en aktiv rolle inn i barnehager, skoler og voksenopplæring, og at PPT skulle bidra til å støtte de ulike instansene til å løse oppgavene knyttet til barn/elever med behov for særlig tilrettelegging. Dette skulle gjenspeiles i planarbeid og målfokusering, og det er stor enighet om at PPT må styrkes, og de viser til Innstilling S. nr. 160 (1990–1991), hvor PPT tenkes styrket - både kvantitativt og kvalitativt. Videre sier de at det er staten som har et overordnet ansvar for at tjenestestrukturen er rasjonell og faglig tilfredsstillende, og at PPT som har nær kjennskap til lokalmiljø og har nærhet til brukere, og et lovfestet ansvar, må styrkes (Kunnskapsdepartementet, 1998).

I NOU 2015:2, *Å høre til* (2015), omtales også PPT sitt mandat er omtalt, og de viser til i flere stortingsmeldinger de siste ti årene, blant annet St.meld. nr.16 (2006–2007), ... *og ingen sto igjen*, Meld. St. 18, (2010–2011) *Læring og fellesskap* og Meld. St. 20 (2012–2013), *På rett vei* – som alle understeker viktigheten av PPT sitt arbeid med kompetanseheving og utviklingsarbeid i skolen.

PPT skal løse oppgavene i det todelte mandatet i Opplæringslova § 5–6, men loven anviser sier ikke noe om hvordan PPT skal vekte arbeidet mellom disse to oppgavene, og dette kan ha sammenheng med at vektingen blir vanskelig. Det krysspresset PP-ansatte kan oppleve med forvaltningsoppgaven knyttet til sakkyndighet, den individuelle rettigheten som ligger i det, og det mer diffuse og uklare mandatet som omhandler systemarbeid.

Innenfor spesialpedagogikken legges det nok fremdeles stor vekt på de tradisjonelle vitenskapelige forklaringene, de individorienterte eller kategoriske modellene. Man ser på eleven og elevens utfordringer og vansker, og forsøker å legge opplæring opp etter diagnoser eller avvik. Dette fører til at elevene med særskilte behov får opplæring i form av spesialundervisning, gjerne i mindre grupper eller som eneundervisning. I Barneombudet sin rapport *Uten mål og mening* (2017) og Peder Haug sin SPEED forskning (2017)³, finner man at spesialundervisningen har dårlig kvalitet og er ofte ikke sett i sammenheng med den ordinære undervisningen. PPT må med andre ord ha kunnskap både om den ordinære opplæringen og spesialundervisningen for å kunne se sammenhengen mellom dette, og på den måten kan PPT bidra til at fokuset på hele opplæringen til eleven, systemperspektiv fremfor spesialundervisningen, som i større grad er individperspektivet.

³ <https://utdanningsforskning.no/artikler/spesialundervisning-laringsmiljo-og-inkludering/> lastet ned 4.oktober 2017

Det skilles mellom en smal og vid forståelse av tilpasset opplæring. I en smal forståelse vektlegges en individualisert undervisning basert på å tilpasse opplæringen mest mulig til den enkelte elevs behov. Innenfor en vid eller bred forståelse av tilpasset opplæring vektlegges fellesskapet og det kollektive i skolen (Bachmann, K.& Haug, P. 2006).

Disse to perspektivene er illustrert av Nordahl og Hausstätter:

Bredt perspektiv på tilpasset opplæring	Smalt perspektiv på tilpasset opplæring (spesialundervisning)
<ul style="list-style-type: none"> • Vektlegging av inkludering og sosial deltagelse for alle elever • Fokus på kollektive tilnærminger i undervisningen i tillegg til individuell tilpasning • Utvikling av en samarbeidsorientert skolekultur • Elevens problemer i skolen settes inn i en kontekstuell sammenheng der fokus rettes på læringsmiljøet og undervisningen • Fokus på både indre og ytre motivasjon • Vektlegging av struktur og tydelighet i undervisningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Individualisering av opplæring ved individuelle utviklingsplaner, arbeidsplaner, læringsstiler, ansvar for egen læring, ulik gruppedeling, steg- ark, mappevurdering etc • Nivådifferensiering, spesialundervisning, segregering • Fokus rettes på den enkelte elev når eleven har problemer i skolen • Fokus på indre motivasjon • Vektlegging på individet framfor fellesskapet • Flertallet av lærere fortolker tilpasset opplæring smalt

Figur 1: Smal og bred tilnærming til tilpasset opplæring. Nordahl, T.& Hausstätter, R.S. (2009, s.44)

De fleste PP-rådgiverne har systemperspektivet med seg som et grunnlag for arbeidet med barn og elever, der man ser på individet som en del av en større kontekst. Eleven inngår i et samspill og fellesskap i skolen, og de miljømessige faktorene som ligger til det som foregår utenfor skolen. Det å ta i bruk dette perspektivet når man skal vurdere læringsmiljøet for elever med særlige behov, kan se ut som et ideal mer enn en del av den praktiske hverdagen. (Haug, 2017, her fra Fasting, 2018).

Hvis vi ser på hvor PPT står i dag, og hvor tydelig dette egentlig er, kan vi lese på Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside; Udir.no⁴:

«PP-tjenesten skal hjelpe barn, elever, lærekandidater, lærlinger, praksisbrevkandidater og voksne med behov for særskilt tilrettelegging. Hensikten er at de får et inkluderende, likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud. PP-tjenesten skal også hjelpe barnehager og skoler med å legge til rette for barn og elever med særskilte behov.»

PP-tjenestens mandat er regulert i opplæringsloven § 5-6 og barnehageloven § 19 c.

«PP-tjenesten har både system- og individrettede arbeidsoppgaver. Det er viktig at oppgavene ses i sammenheng. Både de system- og individrettede oppgavene skal ivaretas før tjenesten utfører andre oppgaver som for eksempel å bistå i skolemiljø saker.» (Utdanningsdirektoratet, 2017, Udir.no⁵)

⁴ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/hva-gjor-pp-tjenesten/> lastet ned 4.3.2018

⁵ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/hva-gjor-pp-tjenesten/> lastet ned 4.3.2018

Utdanningsdirektoratet (Udir.no⁶) har forsøkt å presisere hvordan de tolker PPT sitt todelte mandat skal tolkes, og slik beskrives systemarbeid:

«PP-tjenesten skal hjelpe barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling slik at de tilrettelegger for barn, elever, lærekandidater, lærlinger, praksisbrevkandidater og voksne med særskilte behov. PP-tjenesten skal samarbeide med barnehagene og skolene om tidlig innsats og forebygging. Tjenesten skal gi generell støtte til god faglig og sosial utvikling for barn og elever.»

Utdanningsdirektoratet (op. cit.) beskriver videre at det systemrettede arbeidet kan foregå i tverrfaglig samarbeid, i form av møter, samtaler eller andre rådgivningsaktiviteter gjennom tverrfaglig arbeid på den enkelte skole/barnehage eller trinn/avdeling. Utdanningsdirektoratet nevner eksempler, listen er ikke uttømmende, og jeg har valgt ut noen punkter:

- bistå i individsaker som kan styrke barnehagens og skolens generelle kompetanse til å oppdage vansker tidligere og sette i verk tiltak på et tidligere tidspunkt
- bistå, holde innlegg, arrangere møter for foreldre, pedagoger, lærere og ledere om faglige og sosiale temaer, for eksempel om bruk av digitale hjelpemidler, alternativ- og supplerende kommunikasjon, psykososial utvikling
- bistå, utarbeide rutiner, holde innlegg, arrangere møter for pedagoger, lærere og ledere om strukturelle- og organisasjonsmessige temaer, for eksempel om individuelle opplæringsplaner, bruk av kartleggingsverktøy, spesialpedagogiske regler og rutiner

⁶ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/hva-gjor-pp-tjenesten/> lastet ned 4.3.2017

Om individarbeid i PPT beskriver Utdanningsdirektoratet (op.cit.) på følgende måte:

«PP-tjenesten kan kontaktes av elever over 15 år, foreldre, barnehager, skoler og andre tverrfaglige tjenester. I følge Barnekonvensjonen artikkel 12 skal barnet eller eleven bli hørt og få gi uttrykk for sine synspunkter. Dette gjelder også for voksne som kontakter tjenesten.

PP-tjenesten kan samarbeide tverrfaglig på lokalt nivå, for eksempel med helsetjenesten eller barneverntjenesten, og på statlig nivå med for eksempel Statped eller psykiatriske tjenester.» (Udir.no)⁷

Utdanningsdirektoratet påpeker at man kan ikke se bare på den ene delen av mandatet, men et individ er alltid en del av et system og et system består av mange individ. En av de viktigste oppdragene PPT har, er å sikre at man samarbeider for inkludering og fellesskap. Dette skjer gjennom å flytte perspektivet fra individ- til systemtenkning (Fasting, 2018).

PPT sin rolle og mandat ble også vurdert i NOU 2009:18, *Rett til læring*. Her foreslo man at PPT skulle være tettere på barnehager og skoler, og at PPT skulle videreutvikle kompetansen internt i forhold til blant annet læringsmiljø og sammensatte lærevesker.

Både i Fylling og Handegård (2009) og i NOU 2009: 18, *Rett til læring*, vises det til undersøkelser om at skolene har en større forventning om at PPT skal drive saksynlighetsarbeid enn kompetanseheving og utviklingsarbeid i skolene. Det setter PPT i et

⁷ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/hva-gjor-pp-tjenesten/> lastet ned 4.3.2017

krysspress når sentrale føringer og PPT selv har et ønske om å jobbe mer systemrettet. Er det slik at skolene reelt ønsker PPT inn som en aktør når det gjelder utviklingsarbeid? Det kunne vært interessant å gå mer i dybden på dette, men mitt fokus i denne forskningen dreier seg om hva som må ligge til grunn i rammene rundt, og på nivåene over for å kunne imøtekomme de nasjonale forventningene til PPT. Fasting (2018, s. 29) peker på at en av faktorene for at skoleledere ikke velger å benytte seg av PPT i arbeid med kompetanseheving og utviklingsarbeid, er at de er bekymret for at handlingsfriheten blir redusert, og de må prioritere mellom ulike interesser.

Evalueringer fra forskning, som er gjengitt i de nevnte Stortingsmeldinger, viser at når PPT styrker arbeidet på systemnivå, så styrkes kvaliteten på arbeidet i alle ledd – fra samarbeid med foreldre, skolens egen kompetanse og tilbudet til elevene. Det som har gitt best resultat er i de kommunene hvor det har vært et godt samarbeid mellom aktørene og hvor det har vært jobbet godt med rolleavklaringer mellom aktørene. Det kan med andre ord se ut som at det er av en avgjørende faktor at samarbeid mellom nivåene i en kommune har betydning. Vi finner samme funn i Fasting (2018), hvor flere utviklingsarbeid er beskrevet med de utfordringer og læring det har gitt. Felles for alle disse er at det er godt forankret, og at ledelsen i fellesskap har gitt retning for utviklingsarbeidet. I NOU 2009:18, finner vi videre at det bør legges til grunn en bred tolkning av systemrettet arbeid for å følge opp forventningene til PPT, og at PPT bør gå inn i skolens daglige virksomhet og at det ikke bare skal gjelde for barn med særskilte behov, men gjelde alle elevene. Utvalget sier videre at for å øke kvaliteten på det psykososiale skolemiljøet, har PPT kompetanse som er relevant til dette arbeidet, og at denne kompetansen PPT innehar, og bør derfor være en viktig del av skoleeiers støttesystem.

I Meld. St. 18 (2010–2011), *Læring og fellesskap*, var Kunnskapsdepartementet klar på at de ønsket å stimulere til at PPT fikk jobbet mer med systemarbeid, og kom med fire

forventninger til PPT for å synliggjøre hva Kunnskapsdepartementet⁸ mente rollen til PPT skulle være. De fire forventningene var følgende:

1. PP-tjenesten er tilgjengelig og bidrar til helhet og sammenheng.
2. PP-tjenesten arbeider forebyggende.
3. PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats i barnehage og skole.
4. PP-tjenesten er en faglig kompetent tjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner.
(Kunnskapsdepartementet, 2011)

Disse kriteriene har i etterkant av innstillingen blitt behandlet og formulert fra Utdanningsdirektoratet som kvalitetskriterium for å hjelpe kommuner og fylkeskommuner til å utvikle PPT og for å bidra til kvalitetsutvikling i PPT.

I Innstilling 50 S (2011–2012)⁹ fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, var komiteen opptatt av PPT sitt arbeid med læringsmiljøet til elevene, og at det ville være en forutsetning at PPT sitt mandat også skulle gjelde hele elevgruppen, og ikke bare de med særlige behov. Her ble det påpekt at PPT sitt arbeid med hele elevgruppen ville være avgjørende for å redusere fremvekst av elever med særlige behov, og at det forebyggende perspektivet i forhold til læringsmiljø ikke kan dekkes av andre instanser og fagpersoner i en kommune.

⁸ https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-18-20102011/id639487/sec2?q=tjenesten%20er%20tilgjengelig%20#match_0 Lastet ned 4.11.17

⁹ <https://www.stortinget.no/contentassets/c9718ef3a1ac495d970580205c83cb1d/inns-201112-050.pdf> Lastet ned 4.11.17

Komiteen (op. cit.) viser videre til at hvis man begrenser arbeidet til PPT inn mot gruppen elever med særskilte behov, vil ikke PPT komme i posisjon for å jobbe med inkluderende læringsmiljø generelt. Arbeid med inkluderende læringsmiljø må ha alle elever som utgangspunkt og ikke starte med de elevene som har særrettigheter i skolen. Videre viser komiteen (op. cit.) til at skolene har behov for hjelp utenfra for å utvikle et godt og inkluderende læringsmiljø, og at i dette arbeidet vil det være nyttig med bistand fra fagfolk som kjenner skolen som arena, som kan komme utenfra med et konstruktivt, kritisk blikk inn i skolens indre kjerne. Felles for de komiteene og utvalgene som har uttalt seg om temaet, er at de alle påpeker nødvendigheten av at det systemrettede arbeidet må gjenspeiles i lovverket, og at lovverket bør endres slik at dette fremkommer mye tydeligere. Det vises til kommuner som har lyktes med dette, og hva som har vært suksessfaktorene der de har lyktes. Det som går igjen i disse kommunene er at man har avklart forventninger til hverandre, og det er laget samarbeidsavtaler og samarbeidsplaner mellom instanser som jobber med barn og unge i kommunene.

I egen kommune var vi med på et prosjekt gjennomført av Møreforskning, som hadde som formål å undersøke typiske trekk i kommuner som gir gode og effektive tjenester til utsatte barn og unge. Fokuset var på hvordan det ble samarbeidet i disse kommunene, og hva som vektlegges for å sikre kontinuitet og gode tjenester gjennom tverretattlig og tverrfaglig samhandling og samarbeid. Rapporten: *Trygg oppvekst – helhetlig organisering av tjenester for barn og unge* (2015), beskriver både utfordringer og suksesser for kommunene, men det avgjørende for å lykkes er at det er en robust samhandlingskultur og felles verdier blant ledelsen og de ansatte. Arbeidet med samhandling må jobbes med kontinuerlig gjennom et holdningsskapende arbeid, og grunnlaget for dette er godt etablert i ledelsen i kommunen. For at kommunene skal ha felles retning må dette gjenspeiles i strategi- og plandokumenter. Overgripende mål i strategi- og plandokumenter for samhandling mellom tjenestene fremstår som et suksesskriterium for å skape felles retning i tjenestene.

2.2 Ledelse

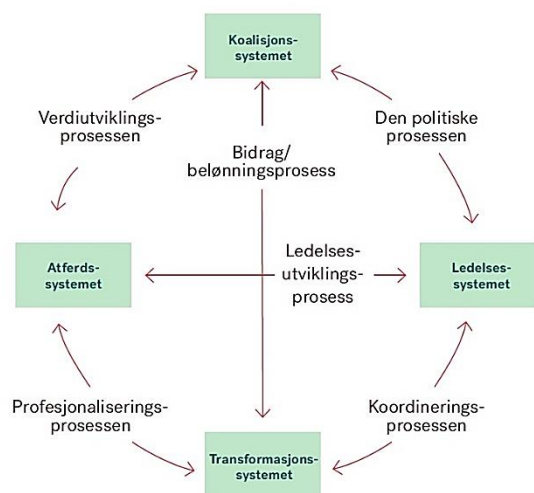
Bolman og Deal (2014) beskriver hvordan en organisasjons arkitektur kan ha mange ulike former, men det er alltid to utfordringer som må løses, hvem skal ha ansvar for å løse utfordringen og hvordan skal man samhandle for å nå et felles mål. Organisering av tjenester må med andre ord sikre at det jobbes med å skape eierskap til målene gjennom godt forankrede strategier og at det er god sammenheng og samhandling mellom tjenestene og nivåene i en organisasjon (Bachmann, Skrove & Groven, 2015).

Innen organisasjonsteorier er det ikke uvanlig å forsøke å forklare organisasjoner ut fra ulike kart eller briller/perspektiver. Dette kan være nyttig kunnskap å bringe med seg for å kunne forklare og prøve å forstå hvordan ting henger sammen når man jobber med utviklingsarbeid og endringer. Når det finnes så mange ulike organiseringer av PPT, vil det være vanskelig å finne det organiseringsformen som vil gi det beste utgangspunktet for utøvelse av mandatet. Det er en tydelig forventning, om man ikke også kan si krav til, at PPT skal jobbe mer inn mot system, og at man på den måten i større grad sikrer god inkludering og utjevning av forskjeller i skolene.

Hva er det som skaper hinder for at PPT lykkes i arbeidet med kompetanse- og utviklingsarbeid som, tross alt, har vært beskrevet som en ønsket dreining tilbake til 1970-tallet? En rekke strukturendringer som er fulgt opp i både planer og stortingsmeldinger er forsøkt, blant annet nedleggelse av spesialskolene, SAMTAK-reformen, Faglig løft for PPT og SEVU PPT (Strategi for etter- og videreutdanning for PPT). Disse strukturelle endringene kommer jeg nærmere inn på under kapittel 2.5.

2.3 Den konseptuelle foretaksmodellen

Imøtekommelse av de nasjonale forventningene til PPT kan belyses gjennom den konseptuelle foretaksmodellen:



Figur 2: Den konseptuelle foretaksmodellen. Busch, (2007)

Den konseptuelle foretaksmodellen¹⁰ beskrives som: «... bestående av fire sentrale delsystemer; koalisjonssystemet, transformasjonssystemet, atferdssystemet og ledelsessystemet» (Busch, Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2013, s. 39).

Den konseptuelle foretaksmodellen, heretter forkortet helhetsmodellen, betrakter organisasjoner som åpne systemer, der elementer internt i organisasjonen samspiller og er avhengig av elementer i omgivelsene. Ledelse står sentralt i alle organisasjoner, dette for å få best mulig synergieffekt mellom de ulike aktørene som organisasjonen består av. I en fylkes-/kommunal virksomhet, slik PPT er en del av, vil det være ulike nivåer av ledelse som vil påvirke og medvirke i utøvelsen av PPT sitt mandat. «Helhetsmodellen» er et godt verktøy å ta i bruk når man skal se på hvilke prosesser man må håndtere i en organisasjon - særlig i en organisasjon som er i endring.

«Endringsledelse må utøves i en organisasjon, og da er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i en modell som viser ulike delsystemer som kan være avgjørende for endringsprosessen.»
(Busch et al., 2013, s. 32)

For å lykkes med utføring av mandatet til PPT, kan se ut som at det er et behov for endring, enten man snakker om PPT sin egen organisasjon eller det jeg vil se nærmere på, endring i hvordan man bør organisere PPT i forhold til sentrale aktører i en kommune. Jeg vil belyse de

¹⁰ <https://utdanningsforskning.no/artikler/kompetente-hjelpere-en-teoretisk-undersokelse-av-systemrettet-kompetanse-i-pp-tjenesters-sakkyndighetsarbeid/> Lastet ned 4.11.17

ulike systemene og prosessene i helhetsmodellen og hvordan disse henger sammen og påvirker hverandre. Jeg bruker mest tid på å beskrive de deler av systemene og prosessene som jeg mener er viktigst for denne mastergradsoppgaven. Helhetsmodellen består av fire delsystem og seks prosesser som kobles sammen med delsystemene. Som leder er det viktig at man har kunnskap om de systemene og prosessene man er en del av i en organisasjon. På den måten kan man påvirke og finne handlingsrommet systemene og prosessene gir en. Som teorigrunnlag for koalisjonssystemet har jeg primært hentet fra kapitlet: *Lederutfordringer, lederansvar og en modell for barnevernsledelse*, av Moe og Valstad, fra boken *Barnevernledelse* (2014) og fra Busch og kolleger (2013).

2.3.1 Koalisjonssystemet

Enhver organisasjon vil kunne oppfattes som en koalisjon med ulike interessegrupper. Når man skal se på hvordan en organisasjon skal løse sine oppgaver, bør man definere hvilke oppgaver man skal løse, og dette bør gjøres sammen med sine interessenter og særlig nøkkelinteressentene (jf. s. 16).

I oppgaver som handler om å definere hva PPT skal være i en kommune, og hvilke oppgaver de skal løse og hvordan skal PPT jobbe i fremtiden for å løse de oppgavene lovverk og sentrale føringer legger opp til, vil det være nødvendig å jobbe tett sammen med interessentene og nøkkelinteressentene. Det vil i denne sammenheng være skoleeier, barnehageeier, rektorer og barnehagestyrere. I tillegg må man jobbe internt med sine ansatte og det politiske og det administrative nivået i kommunen. Nøkkelinteressentene vil variere, det kan også være barn/elever, foreldre, samarbeidspartnere, slik som helsesøster, barnevern eller BUP, men for å belyse min problemstilling vil det være de ovennevnte.

Jeg bruker begrepene interessenter og nøkkelinteressenter om hver andre, avhengig av hvilke eksempler jeg kommer med, for noen ganger er det en interessent som er eksempelet, mens andre ganger er det nøkkelinteressent.

Man må som leder ha god oversikt over nøkkelinteressentene, og hva som vil være behovet for tjenesten i dag og i fremtiden. I dette systemet vil det alltid oppstå det som kalles konflikt- og harmonifelt. For selv om interessentene har valgt å gå inn i en koalisjon for å løse en oppgave, med enighet om hva som må gjøres, så vil det dukke opp motstridende oppfatninger av hvilke mål man skal jobbe mot og hvordan man skal nå målene. Jeg kommer nærmere tilbake til konflikt- og harmonifeltet senere i kapitlet og i drøftingsdelen.

2.3.1.1 Kontraktsforhold i koalisjonen

Man skiller mellom formelle kontrakter og psykologiske kontrakter. De formelle kontraktene er skriftlige avtaler, politisk vedtatte planer, mens de psykologiske kontraktene handler om forventninger, tillitt og samarbeid mellom parter i et samarbeid, og blir ofte beskrevet som organisasjonskulturen.

Både formelle og psykologiske kontrakter vil inngås mellom interessentene i en koalisjon, og særlig der det er stabilitet over tid, vil de psykologiske kontraktene prege også de formelle kontraktene. I arbeid med sentrale planer og dokumenter i en kommune, vil arbeidet bære preg av både formelle kontrakter, men også psykologiske. Sett i lys av min hypotese vil det sannsynligvis ha betydning for valg av organisering av skoleeier og PPT ha betydning for hvordan det samarbeides på både de formelle og de psykologiske kontraktene.

2.3.2 Ledelsessystemet

«Ledelsessystemet er det som regulerer hvordan ledelsesfunksjonen ivaretas i organisasjonen» (Gotvassli & Moe, 2014, s. 50).

Her settes mål for alle delsystemene og ledelsessystemet må finne god balanse i forholdet mellom bidrag og belønning mellom de ulike interessentene. Det vil være viktig å sette klare og tydelige mål slik at den enkelte nøkkelinteressent ser nødvendigheten av å bidra og jobbe sammen for å nå målene. For å lykkes med dette må ledere ha god oversikt og bidra til å utvikle måleindikatorer som gjør at man kan måle resultat. Jeg vil komme nærmere inn på bidrag og belønning senere i kapitlet og i drøftingsdelen.

Ledelse er nødvendig i alle organisasjoner, og jeg bruker definisjonen til Johnsen: «... ledelse er målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill» (Busch et al., 2007, s. 36). Man kan ikke som leder bare utøve lederskap for å lede selve virksomheten man er satt til å lede, man skal i tillegg beherske samspillet mellom de som man skaper resultater sammen med (Moe & Valstad, 2014).

For å skape endring i en organisasjon, må ledelsen ha endringsvilje og endringskraft. Med ledelsessystemet menes ikke bare den enkelte PP-leder, men de som sammen med PP-leder skal drive frem endringene. Man vil måtte endre praksis både internt i PPT og i hvordan den enkelte PP-rådgiveren møter skolene, lærerne, foreldrene og ikke minst elevene.

2.3.3 Transformasjonssystemet

Transformasjonssystemet handler om de arbeidsprosesser som finnes, og hva som må til for at interessentene sine bidrag inn omdannes til belønning. Her ligger alt som omhandler de strukturelle og teknologiske løsninger som skal styre prosessene; hvilke prosedyrer vi har, hvilken kompetanse vi trenger og hvordan vi jobber sammen for å nå målene.

For PPT vil dette innebære hvordan man sammen med sine interessenter jobber sammen for å iverksette vedtatte planer, lovverk og bestemmelser. Her vil blant annet personalressurser, kompetanse hos de ansatte og de økonomiske rammene tjenesten har spille inn, men som leder vil det være viktig å kunne vite hvilke systemer og prosesser må påvirkes for å lykkes med endring for å nå målene. Transformasjonssystemet omformer den kompetanse og ressurser PPT har til å sikre god ivaretaking av barn og unge med særskilte behov, samt hvordan kan PPT bidra til at skolene jobber for et godt, inkluderende miljø.

2.3.4 Atferdssystemet

Dette systemet består av de menneskelige ressursene som bringes inn i organisasjonen, og er en viktig del av alle organisasjoner. Dette innebærer både de kognitive, motivasjons- og emosjonelle egenskapene hos alle interessentene i koalisjonen, enten man snakker om skoleeier eller de ansatte i PPT. Ledere bør kjenne til den enkelte aktør sin kompetanse, motivasjon og kraft. I dette systemet finner man også verdier, kompetanse og kunnskap, og man bør ha en forståelse for hvordan dette preger organisasjonskulturen i møte med andre interessenter: «Den atferden som utøves, vil være sterkt preget av de menneskene som til enhver tid er tilstede» (Busch et al., 2013, s. 35).

Jeg har nå presenter de fire ulike delsystemene i modellen, og jeg vil nå kort beskrive de ulike kjerneprosessene som disse delsystemene kobles sammen av.

2.3.5 De ulike delprosessene som inngår i den konseptuelle foretaksmodellen

2.3.5.1 Den politiske prosessen

Den politiske prosessen er det skjer mellom koalisjonssystemet og ledelesesystemet. I form av formelle og uformelle avtaler mellom ledelsessystemet og interessentene sikres organisasjonen og ledelsessystemet tilstrekkelig makt og autoritet til et handlingsrom det kan jobbes mot målene som er satt og at organisasjonen blir satt i stand til å løse de oppgavene de har (Busch et al., 2013, s. 37).

I den politiske prosessen vil det være forhandlinger mellom koalisjonen og ledelsen, og ledelsessystemet setter mål for hvordan de skal jobbe i dag og hvordan de skal jobbe for fremtidens oppgaver. Det vil være forhandlinger knyttet til belønning og bidrag, hva er det forventet av bidrag og hvilke forventninger er det til belønning (Busch et al., 2013, s. 37). Man må jobbe kontinuerlig for hva koalisjonen ønsker av ledelsessystemet, som på sin side må sette mål som bidrar til at oppgaveløsningen gir belønning til alle interessenter.

En koalisjon bestående av skoleeier, PPT og skoleledere kan sammen skape en bedre skole, bedre resultat i skolene, sikre god inkludering og sikre at den ordinære, tilpassede opplæringen er god nok og dermed rommer flere av de elevene som per i dag mottar spesialundervisning. Man må som leder anerkjenne, forstå og lære seg de politiske prosessene slik at man er i stand til å håndtere de justeringene som dukker opp og får det samarbeidet til å fungere.

2.3.5.2 Koordineringsprosessen

Denne prosessen er den prosessen der ledelsessystemet sender styrings- og koordineringssignal til transformasjonssystemet slik at de er kjent med hva som er forventet av dem, og sender tilbake resultater til ledelsessystemet for justeringer, og som igjen sender nye styringssignaler tilbake. Dette utgjør en koordineringssløyfe som er avgjørende for å oppnå gode resultat og nå målene som er satt (Busch et al., 2013, s. 37).

2.3.5.3 Profesjonaliseringsprosessen

Her kobles transformasjonssystemet sammen med atferdssystemet. Det vil i atferdssystemet utvikles krav til hvilke verdier og normer transformasjonssystemet skal styre etter, og som i neste rekke setter en del krav til hva som bør være tilstede av verdier og normer for å oppnå best mulig resultat. Skal man lykkes med oppgaveløsningene, trenger man kunnskap og ferdigheter hos medarbeiderne og hva som må til av kompetanse, verdier og normer for å nå målene (Busch et al., 2013, s. 37).

2.3.5.4 Verdiutviklingsprosessen

Her ligger koblingen mellom koalisjonssystemet og atferdssystemet. Hvilke krav til verdier og normer som skal gjelde i organisasjonen vil bli gitt til atferdssystemet av koalisjonen, og atferdssystemet på sin side vil respondere med de endringene av verdier og normer det anses som viktig å få justert. Verdiforståelsen er et viktig element i opplevelsen av hva og hvem man er, eller det vi beskriver som organisasjonsidentiteten. For PPT i sitt samarbeid med ulike aktører vil for eksempel elevsyn og inkluderingsperspektivet være viktig, hvilket elevsyn har man i PPT og hvordan dette gjenspeiler seg i vårt arbeid (Busch et al., 2013, s. 36). Tjenesten eller virksomheten kan gi inntrykk av at de følger bestemte normer og verdier, men for å

oppnå effektivitet eller for å imøtekomme andre interessenter jobber de utfra andre verdier og normer. Hvis man legger til grunn at man jobber for å ha et godt inkluderingsperspektiv og at man i PPT jobber bevisst med å sikre god inkludering, kan man ikke gjennom de sakkyndige vurderingene tilråde at elever blir ekskludert fra ordinær opplæring fordi det vil tilføre og sikre mer ressurser til skolene.

2.3.5.5 Bidrag- og belønningsprosessen

Denne prosessen skaper kobling mellom koalisjonssystemet og transformasjonssystemet. Interessentene i koalisjonssystemet gir sine bidrag til transformasjonssystemet, og får tilbake belønningen. PPT må omsette og omforme tjenesten til et større fokus på system. Denne prioriteringen er krevende i en tjeneste hvor individfokuset har rådet. Når interessenter jobber sammen for å få et større fokus på for eksempel inkludering, vil PPT slippe å stå alene med å definere målene, og man kan få politikere til å prioritere økonomisk styrking av den ordinære opplæringen, styrking av PPT for å jobbe mer på systemnivå eller gjennom andre virkemidler.

Belønning for PPT kan være at man sammen med skoleeier, barnehageeier og rektorer/barnehagestyrere skaper en klar forståelse av hva systemarbeid er slik at PPT får konkrete oppgaver på systemnivå de skal løse. Dette vil bidra til at PPT vil kunne være tydelige på hvilke prioriteringer de skal gjøre og hvilke oppgaver de skal ha.

2.3.5.6 Ledelsesutviklingsprosessen

Her er koblingen mellom ledelses- og transformasjonssystemet, og handler om at atferdssystemet vil tilføre ledelsessystemet kognitiv, emosjonell og motiverende energi, mens

ledelsessystemet vil tilføre utvikling av det samme tilbake, bare mer målrettet for å ivareta organisasjonens eksistensgrunnlag (Busch et al., 2013, s. 37).

2.3.6 Konflikt- og harmonifelt

Jeg vil til slutt i presentasjonen av den konseptuelle foretaksmodellen ta med konflikt – og harmonifeltet. Det vil alltid oppstå motstridende interesser i en koalisjon. Man må jobbe for å finne god balanse og sikre at man håndterer og reduserer konfliktfeltet. Som leder vil det være nødvendig å håndtere disse motstridighetene, og skape godt formulerte mål for arbeidet slik at interessentene ser belønningen. Jeg vil komme nærmere inn på konflikt- og harmonifeltet i drøftingen.

2.4 Satsninger med fokus PPT og skoleeier

Som en del av oppfølgingen av Meld. St.18 (2010–2011), ble SEVU–PPT¹¹ budsjettmessig styrket. Det har vært en satsning som gikk fra 2013–2018, og hadde som formål å styrke de ansatte i PPT sin kompetanse og øke fokuset på systemrettet arbeid i PPT. Flere utdanningsinstitusjoner i landet fikk i oppdrag i å etablere etter- og videreutdanningstilbud til ansatte i PPT.

Det har tidligere vært sentrale satsninger for PPT, blant annet SAMTAK. Denne satsningen skulle styrke PPT sin rolle som rådgiver og veileder, både i forhold til individ og system, men evalueringen viser at de kommunene som lyktes i dette arbeidet, var de som allerede hadde gode samarbeidsformer mellom skoleeier, skoler og PPT.

¹¹ Faglig Løft ble tatt initiativ til av Øyvind Kvello i 2004, som senere inngikk samarbeid med Møller kompetansesenter, Pedagogisk og Psykologisk institutt ved NTNU. Møller kompetansesenter inviterte med Utdanningsdirektoratet som ga Møller kompetansesenter i samarbeid med NTNU, et fireårig modellforsøk for å utvikle PPT. Bakgrunnen for prosjektet var blant annet at det nasjonalt og lokalt var uklare styringssignaler og strategier for utviklingen av PPT, det var behov for tydeliggjøring av den faglige identiteten til PPT og rollen PPT skulle ha i kommunene. Denne modellen ble videre brukt som grunnlag for Strategi for etter- og videreutdanning for PPT (SEVU–PPT). [https://www.ntnu.no/web/fagligloft tmp/bakgrunn](https://www.ntnu.no/web/fagligloft_tmp/bakgrunn)

SEVU–PPT er fremdeles pågående, og det blir spennende å se i hvilken grad evaluering av den viser til positive resultat. Gjennom egen erfaring som leder av PPT gjennom flere år, deltaker ved flere av utdanningstilbudene til SEVU–PPT, samarbeid med PP-ledere i ulike sammenhenger og ikke minst som forsker i eget felt, så opplever jeg at det er en endring i hvordan man forholder seg til det todelte mandatet, og i hvilken grad man samarbeider med skoleeiere.

Tidligere forskning og evalueringer viser at det er store ulikheter på hvordan både PPT og kommunene for øvrig har dratt nytte av satsningene SAMTAK og SEVU–PPT (Fasting, 2018). Kan organisering av PPT i kommunene ha betydning for i hvilken grad man har dratt nytte av disse satsningene, og hvor godt de har fått etablert seg i organisasjonen? I blant annet sluttrapporten fra Faglig løft for PPT, blir det påpekt at involvering av skoleeier er sentralt for å sikre god forankring og deltakelse i prosjektet (Hustad & Fylling, 2012).

Når skoleeier gir svake styringssignaler for PPT, blir det en utfordring for PPT å finne god balanse mellom det todelte mandatet gitt i Opplæringsloven (Fasting, 2018). Dette påpekes også av flere; Fylling og Handegård, (2009), samt Hustad, Lødding, Fylling og Ulriksen (2016). Ved en tett kobling mellom skoleeier og PPT vil man sammen se på hvordan man kan jobbe for å møte forventningene til PPT, og hvordan man i fellesskap blir enige om hvilken retning og hvilket fokus man skal ha. Dette er hypoteser jeg vil komme tilbake til i drøfting og analysedelen av oppgaven. Hvis man ser dette i lys av helhetsmodellen, ser man betydningen av samarbeid mellom koalisjonen og nøkkelinteressentene, ledelsessystemet og transformasjonssystemet.

Møreforskning hadde på oppdrag fra Kommunens sentralforbund (KS), ansvar for å evaluere prosjektet «*Den gode skoleeier*». Hensikten var å samle det fremste en har av kunnskap og erfaring om hvordan kommunen kan være en god skoleeier.

I evalueringsrapporten: «*Den gode skoleeier. Kommuners arbeid med skoleeierrollen og erfaringer med skoleeierprogrammet*» (2015), finner vi punkter som jeg mener er relevant for all skoleutvikling, inkludert arbeidet med spesialundervisning og PPT. Blant annet finner vi at for å sikre gode endringsprosesser må det være tydelige prioriteringer, felles og enhetlige satsninger og helhetlige planer på tvers av nivåer. De viktigste grunnlagene for felles forståelse er strategi- og handlingsplaner (Bachmann, Skrove & Groven, 2015)

I boken: *Pedagogisk systemarbeid. Endringsarbeid og organisasjonsutvikling i skolen og PP-tjenesten*, pekes det på hvor viktig samhandling mellom skole og PPT er og at man bør samarbeide for å legge opplæringen bedre til rette for alle elevene. Dette må skje gjennom bredt samarbeid og at samhandlingen skjer over tid. Det må være vilje til å skape endring ved å være tilstede i skolens kultur og struktur, gjennom samhandling og at dette skjer gjennom kompetanse og organisasjonsutvikling (Fasting, 2018). Denne boken retter seg i liten grad mot samarbeid mellom PPT og skoleeier, den eksemplifiserer i større grad arbeid mellom PPT og skoleledere og lærere. Samtidig gjør den rede for viktige element i endringsarbeid uavhengig av nivå, organisasjon eller virksomhet.

For å lykkes med god samhandling, er man avhengig av at man jobber tett sammen med skoleleder og skoleeiernivået i kommunen. Som jeg vil komme inn på senere i drøftingene av mine funn, kan organisering av PPT i en kommune ha betydning for i hvilken grad man lykkes med dette.

2.5 Lærende organisasjoner

I følge Senge (1990, gjengitt i Busch et al., 2013), er det fem krav til den lærende organisasjon. Det første kravet er systemtenkning og innebærer at det må utvikles en evne til å se helheten. Det andre kravet er personlig mestring og handler om at den enkelte medarbeider

må ha en personlig drivkraft rettet mot egen læring og utvikling. Den lærende organisasjon handler altså om lærende individer. Det tredje kravet er rettet mot utvikling av mentale modeller som hele tiden utfordrer de sannheter som tas for gitt i organisasjonen. Gjennom dialog vil de dominerende modellene for hvordan organisasjonen og dens omgivelser fungerer, stadig bli bekreftet. Det fjerde kravet er en felles visjon – det vil si et felles mål eller kriterium som kan danne grunnlaget for å velge retning i ulike beslutningssituasjoner. Formålet med visjonen, er at den skal motivere til læring og endring. Utfordringen ligger i å skape en visjon som kan romme ulike tolkninger og derved aksepteres av flest mulig av interessentene. Siste punktet er gruppelæring. Det er den læringen som finner sted i det organisatoriske nærmiljøet. Det er på dette nivået at de fleste problemer løses og den sosiale virkeligheten konstrueres. Modellen til Senge (1990) inkluderer læring på både individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå.

Dette vil være et godt grunnlag for hvordan man kan sikre at man lærer sammen i en organisasjon. Begrepet organisasjon vil her kunne gjelde både hele organisasjonen, for eksempel en kommune, et PP-kontor eller en skole, og ikke minst i hvert enkelt klasserom. I St.meld. nr. 30 (2003 – 2004), «*Kultur for læring*», blir begrepet lærende organisasjon brukt, og sier noe om hvilket krav det stilles til skolene om å ta ansvar og føle seg forpliktet til å realisere felles mål. Det er ikke bare elevens læring som er viktig, men også personalets læring. Videre vises det til at de kommunene som er mest utviklingsorienterte er der de mest utviklingsorienterte skolene er (Kunnskapsdepartementet, 2004).

Det er med andre ord en sammenheng mellom hvordan de ulike nivåene i en kommune påvirker hverandre, og at god samhandling mellom nivåene i en kommune er en forutsetning for at man skal lykkes, enten man jobber sammen for å få ned spesialundervisning eller man ønsker annet utviklingsarbeid i skolen.

For å kunne utøve ledelse, utvikle egen tjeneste og jobbe med strategisk ledelse må man ha tid og være i posisjon til beslutning og makt. Man må jobbe tett sammen med skoleeiere om utviklingsarbeid av tjenesten, både internt og ikke minst eksternt – hvordan PPT skal være med i utviklingsarbeid i skoler og barnehager. Det å jobbe mot å få felles forståelse knyttet til språket vi bruker vil være av avgjørende betydning. Kjell Arne Røvik har gjennom flere artikler beskrevet hva som kan skje når man skal implementere, igangsette og utøve ideer. Når man skal jobbe frem en varig endring, må man ta i bruk det Røvik kaller translatørkompetanse. På et foredrag med Røvik, NTNU, PP-lederutdanning i 2015, snakket han om en leders ansvar i å oversette det som sentrale myndigheter legger som føringer til en praksis ved et PP-kontor. Man må som leder oversette og implementere hva endringene betyr for den enkelte ansatte, og for arbeidet på det enkelte kontor. At dette arbeidet skjer i et tett samarbeid med aktuelle interessenter og nøkkelinteressenter er viktig slik at man sikrer varig endring, eller nye måter å løse oppgavene på. Busch og kolleger (2013) viser også til Røvik; at man først dekontekstualisere – frigjør ideen fra den sammenhengen de har oppstått i, for så å kontekstualisere - oversetter og tilpasser den den situasjonen den skal være i.

Det snakkes mye om at spesialundervisningen må ned i volum, både fra sentralt, nasjonalt og lokalt hold, og PPT bør flytte fokus fra enkelteleven til systemet eleven befinner seg i (Kunnskapsdepartementet, 2010–2011; NOU, 2009:18; NOU 2015:2). Til tross for at det søkelyset har vært på dette over flere år, ser det tilsynelatende ut som at selve begrepet systemarbeid ikke er et klart definert begrep (Fylling & Handegård, 2009). Videre er fokuset på tilpasset opplæring stort, og man kan stille spørsmål til i hvilken grad disse begrepene har en felles forståelse hos både lærere, skoleledere, skoleeiere og PPT. Min hypotese når jeg starter denne oppgaven var at posisjon til beslutningsledd har betydning for i hvilken grad PPT lykkes i sitt arbeid med kompetanseheving og utviklingsarbeid i barnehager og skoler, og jeg har særlig fokus på samarbeidet mellom PPT og skoleeier. Det å sitte tett sammen på beslutningsledd kan sikre at man får implementert sentrale føringer sammen, og man får definere språk og forståelse i felles strategier.

Når man leser forskningen til Fylling og Handegård (2009), finner man resultat fra hva skoleeier mener som om samarbeidet mellom skoleeier og PPT, men jeg mener at mange av poengene dreier seg for mye om i hvilken grad PPT har lyktes i sitt mandat med å drive organisasjonsarbeid og kompetanseheving i skolen, uten at vi får dybden i hvorfor svarene er som de er. Blant annet mener kun 11 prosent av skoleeierne at PPT skal ha ansvar for det spesialpedagogiske utviklingsarbeidet i kommunen, noe som er interessant med tanke på mandatet PPT har.

3. Forskningsmetode

Det er problemstillingen som gir retning for valg av forskningsmetode. Min problemstilling innebærer en kvalitativ tilnærming, nærmere bestemt kvalitativt forskningsintervju.

«Kvalitativ forskning nærmer seg verden der ute for å forstå, beskrive og noen ganger forklare sosiale fenomener fra innsiden, fra forskningsdeltakernes perspektiv» (Nilssen, 2014, s. 13).

På denne måten skaper man nærhet til det man ønsker få belyst, og informantene vil få mulighet til å beskrive av erfaringer, innsikt og opplevelser (Dalen, 2011, s. 15).

3.1 Utvalg

Problemstillingen for denne oppgaven var: Hvordan påvirker organisering av PPT utførelsen av det systemrettede mandatet for PPT?

For å svare på problemstillingen, har jeg gjort noen utvalgsriterier; Informantene jeg valgte var PP-ledere med ulik organisering i kommuner. Jeg valgte PP-ledere fra kommuner av ulik størrelse, og som har ulik driftsform. Det vil si tjenester med vertskommunemodell, kun sin egen kommune og interkommunalt styre, men som alle er gjennomgående tjeneste. Det vil si at de dekker tjenesteområdet fra førskole til voksenopplæring, inkludert videregående opplæring.

3.2 Utvikling av intervjuguide

Jeg ønsker å se på i hvilken grad lykkes PP-ledere med å gjennomføre de statlige føringene, og hvordan de samarbeider med sentrale aktører i kommunen for å gjøre dette i samarbeid med dem. Dette mener jeg må være en forutsetning for å få sikret god implementering og

gjennomføringskraft. Jeg håper at jeg gjennom kvalitativ intervjustudie får tak i tanker, erfaringer og opplevelser hos mine forskningsdeltakere. I forarbeidet til forskningen ønsket jeg å intervju både PP-ledere og skoleeiere. I en tidlig fase besluttet jeg at det ville det ikke være tid til. Det var ikke like klart for de kommunen jeg først henvendte meg til hvem som faktisk var eiere av PPT. Jeg opplevde ikke at de var i tvil om hvem som var skoleeiere, men flere var usikre på om de også var eiere av PPT og i hvilken grad de opplevde at de hadde noe å bidra med i min forskning.

«I kvalitativ forskning er fenomenologi mer bestemt et begrep som peker på en interesse for å forstå sosiale fenomener ut fra aktørens egne perspektiver og beskrive verden slik den oppleves av informantene, ut fra den forståelsen at den virkelige virkelighet er den mennesker oppfatter.» (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 45).

Ved å bruke semistrukturert forskningsintervju vil jeg få informantene sine fortolkninger av hva de legger i fenomenene som blir beskrevet. Intervjuguiden presenteres i vedlegg. Semistrukturert intervju er det ikke et lukket spørreskjema, men en intervjuguide med temaer som man vil få belyst (Kvale & Brinkmann, 2009). Det åpner opp for en samtale rundt temaene, og jeg gir rom for at informantene skal komme med sine beskrivelser og tolkninger rundt tema, og jeg får anledning til å stille oppfølgingsspørsmål. Da forskning er nytt for meg, synes jeg at det var forskjell på hvordan jeg gjennomførte intervjuene fra det første til det siste. Det handler nok om at man blir tryggere på gjennomføringen for hver gang, men jeg ser i etterkant at jeg kunne spisset spørsmålene enda mer, og muligens tatt med noe om vekting mellom individ og system.

3.3 Gjennomføring av intervjuene

Jeg har gjennomført intervjuene med lydbåndopptaker og overførte opptakene av intervjuene på min private datamaskin. Det er ikke nevnt hverken navn på informant, kommune eller

annen informasjon som kan identifisere informantene. Jeg sendte på forhånd ut intervjuguiden, og informasjonsbrev om forskningsprosjektet mitt. Når jeg skulle undersøke om forskningsprosjektet mitt krevde innmelding til NSD (Norsk senter for forskningsdata), kunne jeg gjennomføre en test for å sjekke ut om det var nødvendig med meldeskjema. Svaret jeg fikk etter denne var at jeg hadde oppgitt av hverken direkte eller indirekte personopplysninger skulle registreres i prosjektet, og at det ikke skulle sendes søknad om konsesjon.

På grunn av sykdom hos én av informantene ble ett av intervjuene tatt på telefon, hvor jeg brukte lydopptak på diktafon som jeg transkriberte på linje med de to andre intervjuene. En utfordring ved telefonintervju er at man ikke kan tolke kroppsspråk og andre reaksjoner. Det kan også føre til at man kan miste deler av det informanten vil formidle, og man blir mer låst i intervjuguiden.

3. 4 Transkribering

Transkribering er en skriftliggjøring av levende, mellommenneskelig kommunikasjon til tekst, og her går intervjuer over i forskerrollen og informantene blir til ord på papir (Fog, 2007). Gjennom arbeidet med transkriberingen startet allerede en prosess av analysen som skulle skje. Jeg transkriberte intervjuene umiddelbart etter gjennomføring, og gikk gjennom intervjuene uten å skrive noe første gang.

Transkriberingen ble skrevet på bokmål, og jeg har kun med tenkepauser, markert som: ..., og ord som «øh», «mmm» osv. samt gjentakelser der jeg tenker at det ikke har betydning, som at informanten tenker seg godt om før vedkommende svarer. Totalt ble det 26 sider tekst.

3.5 Ethiske vurderinger

«Kvalitativ forskning er avhengig av at noen er villige til å dele sine tanker, meninger og handlinger med oss. Det reiser noen etiske spørsmål» (Nilssen, 2014, s. 18). Disse etiske utfordringene skal man til enhver tid tenke over. Jeg kommer til å anonymisere ved å gi både kommuner og forskningsdeltakerne fiktive navn. Jeg innhentet informert samtykke. Det skal sikre at de som ønsker å delta i intervjuet er så godt som mulig orientert om hva jeg skal forske på og hva det vil kreve av dem.

Det vil være viktig at forskningsdeltakerne kan gjenkjenne informasjonen de har gitt og at jeg gjengir opplysninger slik at det skaper troverdighet. Dette vil jeg løse med at forskningsdeltakerne får gå gjennom transkripsjonene (Nilssen, 2014).

Når man går inn og forsker i et felt man gjennom eget arbeid, utallige møteplasser for PP-ledere og gjennom studier hvor det i all hovedsak er PP-ansatte som deltar, vil man gå inn i forskningen med en forforståelse av hvordan jeg tenker terrenget ser ut. Jeg har vært opptatt av at jeg har med meg det jeg har, men jeg må forsøke å være transparent. Jeg hatt dette som tema i veiledningene, og fått tilbakemeldinger på at intervjuguiden og analysene av informasjonen jeg har fått har vært transparent. Når man går inn i forskning i et felt som også er ens eget, vil man i tillegg ha med seg en tanke om at det er et motiv som PP-leder, og at man tillegger informantene ytterligere informasjon enn hva som ble sagt. I analysearbeidet kan man undre seg over om utsagnene kom fordi de ønsket å svare for å forsterke eller svekke min hypotese. Dette er betraktninger og vurderinger jeg har hatt med meg gjennom hele prosessen.

Faren ved en forskning på eget arbeidsfelt at det blir min stemme inn, en av mange andre PP-ledere, i et felt som synes å være svært ullent og uklart for mange. Dette er en av grunnene for at jeg valgte å fordype meg i nettopp dette temaet, og forsøke å belyse det opp mot relevant teori. Jeg synes det har vært krevende å være en stemme blant mange med så ulik oppfattelse av det jeg har valgt å forske på. For meg har det vært viktig å ikke finne svar på hva som er rett og galt, men se på årsakene til hvorfor graden av å lykkes er så ulik.

4. Presentasjon av data og drøfting

Jeg har nå forsøkt å belyse det krysspreset PPT står i når det gjelder individ versus system og at dette har vært en del av den politiske debatten gjennom tiår. De senere årene er det gjort forsøk på å presisere og belyse dette, både gjennom undersøkelser og sentrale føringer. Mine erfaringer, som jeg både har innhentet gjennom forskningsintervjuene og gjennom diskusjoner med andre PP-ledere den siste tiden, er at selv om det er blitt debattert og beskrevet, så er det ikke like tydelig for oss som skal forvalte tjenesten i hverdagen. Som nevnt innledningsvis, har dette vekket nysgjerrighet hos meg – hva er årsaken til at man fremdeles har det så lite klart og tydelig i ledelsen hos PPT og hos eiere av PPT – skoleeiere? Hvorfor er det slik at noen kontor lykkes mer enn andre i å finne den gode balansen mellom system og individ, og hvordan har de som har lykket jobbet med systemet rundt PPT?

Jeg har, gjennom analysene av intervjuene, valgt meg ut fem områder som jeg mener er sentrale. Disse fem områdene ble ledet ut fra intervjuguiden og hvordan jeg skulle samle den informasjonen jeg fikk inn. Disse er: organisering, systemrettet arbeid, beslutning, felles språk og fellesforståelse og ledelse/strategisk ledelse. Disse fem temaene danner strukturen i dette kapitlet og data presenteres og drøftes fortløpende.

4.1 Organisering

Jeg valgte helt bevisst ut intervjuobjekter som er ledere av PP-kontor med ulike organiseringer for at jeg kunne få et innblikk i hvordan de tre ulike organiseringene påvirker PP-lederne sitt arbeid med strategisk ledelse og utviklingsarbeid. I Fylling og Handegård (2009) finner vi at

det er betydelige forskjeller mellom organisering av PPT i de ulike kommunene, og det hevdes at de ulike måtene å organisere tjenestene kan ha betydning for utforming av tjenestene. Man finner i samme rapport at det er forskjeller på rene kommunale tjenester og interkommunale tjenester, og en annen forskjell er gjennomgående tjenester eller tjenester som er organisert etter skoleslag. De tre vanligste organiseringsformene av PPT er samling av tjenestetilbud til barn og unge, en form for tjeneste som kan føre til at PPT blir lite identifiserbar, og at tjenesten sine oppgaver og mandat kan forsvinne. Man blir for opptatt av å danne gode tverrfaglige tilbud slik at én-fagligheten forsvinner, samtidig som man fjerner seg lengre fra barnehage- og skolefeltet. Videre er det kontor som driver etter lov om vertskommune, Kommuneloven § 20-1¹², eller gjennom andre former for kommunesamarbeid. Disse driftes ved at vertskontoret/vertskommunen selger sine tjenester til de kommunene som inngår i samarbeidet. Som informanten ved kontoret som har et eierstyre påpekte, kan det være krevende å få samme eierskap til endring hos alle kommunene. Til slutt er det kontor som driver kun i sin egen kommune, og selv om det muligens skaper god samhandling, og samarbeid mellom nivåene kan bli enklere, vil kommunens organisering av de andre tjenestene igjen ha betydning for hvordan man lykkes med samhandling og samarbeid.

Det kan se ut som at i de kommuner hvor man lykkes best, er der hvor man får arbeidet godt forankret på alle nivå, og med alle aktører. Gjennom arbeid med handlingsplaner må man

¹² <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83/§20-1>

stake ut kursen, men samtidig sikre at interessentenes interesser blir ivaretatt (Bolman & Deal, 2014). Dette finner jeg også i min forskning, hvor alle informantene omtaler nødvendigheten av nært samarbeid med skoleeier når det gjelder utviklingsarbeid.

- (1) *«Vi [PPT – min presisering] initierer, eller begge organisasjonene [skolene og PPT– min presisering] kan initiere, tiltak eller utviklingsarbeid, men det skjer alltid hånd i hånd. Det vil si at jeg blir involvert når skoleeier initierer prosjekt nå inn mot skole eller barnehage, så er vi i større og større grad med på de prosjektene. Enten som den som har styring eller som en del av det.»* (Informant 3, s. 1)

Det som kommer frem hos Fylling og Handegård (2009), er at tjenester som organisert i interkommunale samarbeid med eget styre gir eiere mindre direkte kontroll over tjenesten enn kommunale tjenester, men at skoleadministrasjonen i større grad styrer kommunale tjenester når det kommer til tilrådninger av ressurser av spesialundervisning. Dette kommer også frem i mine funn, hvor informanten beskriver utfordringer med å samarbeide med flere kommuner i en interkommunal tjeneste.

- (2) *«Det er vanskelig legge en enkel mal på hvordan vårt PP-kontor skal samarbeide rundt de ulike kommunene... Det er ikke vertskommunen som kan legge føringer for de andre eierkommunene sine måter å organisere arbeidet sitt når det kommer til barn og unge.»*
(Informant 1, s. 2)

Fylling og Handegård (2009) referer til Groven (1998), som sier at å sjekke ut hvilken betydning organiseringsmodell eventuelt kan ha i en tjeneste som har gjort forskjellighet til en merkevare er komplisert. Dette er en god beskrivelse av hvordan dette kan sees utenfra; hvordan kan man egentlig finne den optimale løsningen når man opplever en kompleksitet som vanskelig lar seg beskrive?

Når man ser tilbake på de ulike kulturene som vokste frem og preget PPT, med et sterkt individfokus på den ene siden versus et sterkt systemfokus på den andre siden, kan man stille spørsmål om i hvilken grad man har lyktes med implementering av sentrale føringer knyttet til dreiningen fra individ til system. Videre kan man stille spørsmål om andelen elever med spesialundervisning vil gå ned selv om PPT jobber mer med systemene. Det er ulike måter å organisere selve tjenesten i en kommune, som kan forklare noe av at PPT kan gi ulik tjenestelevering.

Når man ser på hvilken rolle skoleeiere har hatt i utviklingen av tjenestene, kan man lese i rapporten fra Fylling og Handegård (2009) at over 50 prosent av skoleeierne vurderte at deres egen innsats som svært god eller god når det kom til etableringen av tydelige mål og forventninger til PPT, mens kun 27 prosent av skoleeierne opplevde at de hadde bidratt godt i denne etableringen. I mine funn finner jeg at det ofte er PPT selv som initierer arbeidet, men gjerne sammen med skoleeiere og barnehageeiere. Alle av mine informantene opplever at det er en gjensidighet i at både skoleeiere og PP-ledere bidrar, men at det ofte er PP-lederen som bringer inn aktuelle tema. Det trenger ikke være noen ulempe, men samtidig vil dette gi store forskjeller i hvilket fokus PP-lederen har for utviklingsarbeid, og hvordan de balanserer forholdet mellom individ og system.

(3) «Gjennom å ha skoleeier med oss, veldig tett på systemarbeid, så gjør blir det lettere å få nedfelt føringer... og lettere med denne type jobbing [systemarbeid, min presisering] opp mot barnehager og skoler...når det er bestemt fra skoleeier at det skal jobbes slik.»

(Informant 1, s. 3)

I rapporten til Fylling og Handegård (2009) finner vi at de fleste skoleeierne mente at PPT har en selvstendig og nøytral rolle som sakkyndig instans, mens nesten halvparten av skoleeierne oppfattet at PPT var tydelige og identifiserbare i forhold til andre hjelpetjenester i en kommune. Ved oppstart av min forskning så jeg det samme når jeg gjennomførte kartlegging

av aktuelle informanter; skoleeier var usikre på om de kunne besvare spørsmål knyttet til mine hypoteser. Dette kan ha sammenheng med at en del PP-tjenester er samlokalisert eller samorganisert med andre hjelpetjenester, som for eksempel helsesøstre og barnevern. Dette kan gi noen utfordringer for skoleeiere når det omhandler de lovpålagte oppgavene som PPT skal oppfylle som skoleeier er ansvarlig for blir gjennomført. I hvilken grad skoleeiere finner dette problematisk eller ikke, sier ikke rapporten noe om.

(4) «... så blir PP-tjenesten etter hvert sett på som en viktig aktør og et verktøy for skoleeier for å sjøl å drive utviklingsarbeid i skolene.» (Informant 1, s. 3)

I rapporten til Fylling og Handegård (2009) vises det til relativt store forskjeller mellom de ulike organiseringsmodellene av PPT når man kommer til arbeidsprofil. Slik tallene viste i 2009, var at interkommunale tjenester brukte betydelig mer tid på individrettet arbeid enn for de kommunale tjenestene. Dette på tross av at det ikke er en ønsket forskjell hos ledere og ansatte som ble intervjuet, der det er likt på hvordan ansatte og ledere ønsker å benytte arbeidstiden sin. Dette kan jo peke i retning av at det ikke handler om den faglige profilen eller kompetanse hos den enkelte, men at organiseringen skaper ulikheter. Dette kan selvsagt handle om nærhet til skoler og barnehager, hvor mange kommuner man skal samarbeide med og at det skapes avstand mellom PPT og skolene, eller at PPT ikke er med inn i de nettverkene som er etablert mellom skoler og barnehager.

(5) «...i et større prosjekt i vår kommune hvor skoleeier er prosjekteier, er jeg blitt mer og mer involvert, selv om dette ikke har vært tradisjon tidligere.» (Informant 3, s. 1)

Når man har både ulike organisering av PPT i selve kommuneorganisasjonen, fra interkommunalt styre til egen fylkes-/kommunal styreform, i tillegg også har ulike interne organiseringer av PPT i kommuner, vil det være krevende å komme tett nok på.

PPT kan, som tidligere nevnt, være organisert sammen med barnevern, helsesøstertjenester og andre tjenester som jobber med barn og unge, noe som kan gi utfordringer med å finne gode løsninger som kan bidra til god kvalitet for PPT. Det å «rendyrke» PP-faget kan være krevende i tjenester som er tverrfaglig sammensatt. Fokuset på tverrfaglig arbeid kan overskygge behovet for å få jobbe grundig med sentrale føringer som primært retter seg mot skoleutvikling. Som leder for PP-kontor som i tillegg skal yte tjenester til flere kommuner, vil det være krevende å finne en arbeidsform som vil være like nyttig for alle kommunene. Det vil ofte være en sammensetting av kommuner med ulik størrelse, og ulike organisering. For PPT å komme i posisjon til alle beslutninger i alle kommuner i forhold til samarbeid rundt skoleutvikling, kan være en utfordring

(6) «Som leder for et PP-kontor må jeg forholde meg, og oss til flere kommuner som har valgt å organisere ting veldig ulikt i forhold til tiltak for barn og unge.» (Informant 1, s.2)

Min egen erfaring fra å ha jobbet som leder i PPT som var samorganisert med barnevern og helsesøstertjenesten i en Barne- og familietjeneste, er at det var vanskelig å jobbe med gode strategier for PPT sammen med skoleeier, som ikke var organisert i samme enhet, og heller ikke organisert under samme kommunalsjef. En av informantene beskrev noe av de samme utfordringene når det gjaldt hvem som representerer på ulike møter hvor man skal drøfte strategier for arbeidet knyttet til barn og unge.

(7) «Skolelederne og barnehageledere representerer hver enkelt skole og barnehage i det møte, da er de 80 prosent av de som møter. Og så møtes én eller to representanter for tunge etater som barnevern og PPT slik at det er en veldig skjev faglig sammensetting på den type enhetsledermøter i forhold til den tyngden de organisasjonene har egentlig. Sånn at det er vel noe man sikkert må bruke tid på fremover for å se på organiseringen av og hva PP-tjenesten sin rolle blir der det kan jo være litt sånn usikkert da, men per i dag så er vi likestilt i forhold til andre etater som ligger i samme organisasjon». (Informant 1, s. 5–6)

Det at ledere møter, slik som informanten her beskriver, med ulik tyngde på fordeling av posisjoner kan føre til et stort press fra skoler og barnehager i forhold til deres perspektiv inn i drøftinger, og man kanskje ikke får løftet opp drøftinger på systemnivå. Når 80 prosent av deltakerne er ledere i skole og barnehage, kan strategier og beslutninger bli preget av det fokuset deltakerne har.

- (8) «Det at vi er organisert under Oppvekstsjef er nytt fra i fjor... jeg opplever at det har vært viktig for det fokuset vi skal ha, at mandatet vårt blir tydeligere...og gir mer mulighet for å ta diskusjoner rundt for eksempel vårt mandat og forventninger til oss... i den samorganiseringen vi hadde før, det hadde gode intensjoner, men der tjenestene hadde så bredt perspektiv at det først og fremst ble en administrativ samordning, og ikke en faglig kvalitetsutviklende samordning. Så for vårt arbeid og utvikling av en god organisasjon, så har det vært verdifullt for oss». (Informant 2, s. 7)

Organisering av PP-tjenestene er ulik i Norge. Det fører til store ulikheter i tjenesteyting, vekting av det todelte mandatet (sitatene 2 og 6), og hvordan hver tjeneste er organisert internt. Min påstand er at dette er med på å gi grunnlag for at blant annet forskere og direktorat ikke får et reelt bilde av hvordan PPT jobber med det todelte mandatet, og hvordan det arbeidet vi gjør blir vurdert av andre aktører vi samarbeider med (sitatene 7 og 8). Informantenes hovedpoeng er at organiseringen fremmer eller hemmer den kvalitative fagutviklingen. Hvordan organisering er med på å påvirke tjenesteyting er noe som kommer frem fra mine informanter (sitatene 3, 4, 5 og 7). De ønsker en tettere kobling mellom skoleeier og PPT, og ikke minst klare føringer for hvordan PPT skal vekte det todelte mandatet.

4.2 Systemrettet arbeid

Systemrettet arbeid er et begrep som ofte blir brukt når man snakker om mandatet til PPT som handler om kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling i barnehager og skoler. Det fremstår som et uklart begrep med sprikende innhold. Flere har prøvd å undersøke om begrepsbruken kan være grunnen til at man ikke lykkes med å imøtekomme kravene, men jeg er usikker på i hvilken grad begrepsbruken er årsak til dette. (Bargel & Samuelsen, 2018; Fasting, 2015; Sjøvoll, 2015). Slik jeg tolker mine funn, så handler dette muligens også om hvem som definerer begrepet systemarbeid og hvordan man sikrer at man har en felles forståelse. Felles for alle informantene mine er at de har jobbet ulikt med begrepsavklaringer i sine kommuner, både internt på kontorene og inn mot skoleeiere. Det synes for meg som at fokuset til PP-ledere og deres ønske og behov for å sette dette på dagsorden, er en medvirkende faktor for i hvilken grad det jobbes sammen med å sikre felles språk og forståelse for sentrale begrep. Samtidig kan mine funn peke i retning av at grad av samarbeid og organisering med eiernivå har noe betydning. Bakgrunnen for denne hypotesen er at de to informantene som jobber tettest på sine eiere, altså skoleeiernivå, er de som har jobbet mest med å sikre felles språk og felles forståelse.

(9) *«Både skoleeier og PP-leder kan initiere tiltak eller utviklingsarbeid, men det skjer alltid hånd i hånd. Det vil si at jeg (PP-leder) blir involvert når skoleeier initierer prosjekt inn mot skole eller barnehage er vi i større grad med på de prosjektene».* (Informant 3, s. 1)

Når PPT i større grad lykkes med systemarbeid inn i skolene, henger dette ofte sammen med et tettere samarbeid med skoleeier. Vi finner samme funn hos både Fasting (2018) og Haug (2017), hvor det vises til PP-kontor som har suksess med systemarbeid inn i skolene. Man kan trekke paralleller Møreforskning og «*Den gode skoleeier*» til, som har sett på arbeidet med skoleeier, skoleledelse, administrativt og politisk nivå som sammen må jobbe for bedre gjennomføring og økt kvalitet i grunnopplæringen (Bachmann, Skorve & Groven, 2015).

Når det gjelder det individrettede arbeidet, som primært omhandler prosessen rundt sakkyndig utredning og sakkyndig vurdering, synes det som det i større grad er felles forståelse hva dette innebærer for både PPT og skolene. Lovverket og veiledere gir tydelige på hvilke forventninger og krav som stilles til både barnehager, skoler og PPT. Opplæringsloven sier noe om hva som må ligge til grunn før det fattes vedtak om spesialundervisning, blant annet:

§ 5-3.Sakkunnig vurdering

Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven.

Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet
 - lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa
- (Opplæringslova, 1998, §5-3)

Jeg har valgt vilkårlig fra lovverket, bare for å illustrere hvor spesifikt det som gjelder individ er. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledere for blant annet spesialundervisning¹³, og i den finner vi krav til både skole og PPT:

- Skolen må sørge for at lærerne vurderer om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte ved å gjøre tilpasninger innenfor den ordinære opplæringen.
- Skolen må sette i gang nødvendige undersøkelser for å finne ut om eleven kan ha rett til spesialundervisning.
- Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjøres.
- Den sakkyndige vurderingen må være utfyllende både når det gjelder utredninger og tilrådinge.

¹³ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/Retten/2.1/>

- Den sakkyndige vurderingen må også være klar og tydelig på hva som er et forsvarlig opplæringstilbud for eleven.
- Den sakkyndige vurderingen har to hovedelementer; utredning og tilråding.

(Veileder for spesialundervisning, 2014)

At denne delen av mandatet synes tydeligere, har nok sammenheng med at det er lovfestede rettigheter, som blant annet behov for spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp, og at arbeid med utredning og kartlegging av barn og unge har en sterk tradisjon i PPT. Her er det tydelige føringer for hvilke oppgaver som tillegges PPT, og det er utarbeidet veiledere for hva som er skolene og barnehagene sin vurdering og hvilke oppgaver PPT skal ha. Det er klare føringer for innhold og saksbehandling, og man vil gjennom tilsyn fra Fylkesmann få avvik hvis man ikke utfører oppgavene i tråd med lovgivningen.

Når det gjelder det systemrettede arbeidet, er lovverket mer vidt (jf. s. 11–12). Funn hos Fylling og Handegård (2009), støtter dette, og mener at det gir dermed PPT mulighet for både lokale variasjoner og definisjoner på hvilke satsningsområder og fokus hos PPT skal være. Når man da har med seg alle de ulike organiseringsformene PPT kan ha, så er det ikke vanskelig å forstå at dette gir rom for ulik praksis, og ulik forståelse av lovverk og mandat.

(10) «... vi kan se områder vi ikke er helt enige på... i forhold til definisjoner i ny barnehagelov, men vi er i diskusjon. Vi har dialog rundt det.» (Informant 3, s. 2)

Felles for informantene mine er at det er mye samarbeid med andre tjenester i kommunene, uavhengig av hvor de er organisert og hvilke ledere de er plassert på linje med i organisasjonen.

(11) *«I forhold til å bistå skoler og barnehager på systemnivå, kommer nok oftest henvendelsene via den enkelte barnehagestyrer eller leder på en skole... jeg tror kanskje det ligger mer i pannebrasken hos rektorene... det er mer en direkte linje.»*

(Informant 2, s. 5)

Både hos informantene mine (sitat nr.12) og Fylling og Handegård (2009), kan det se ut som at det er forskjell på i hvilken grad ledere av interkommunale tjenester er like tilfreds med samarbeidet med andre hjelpetjenester som de som er fylkes-/kommunale.

(12) *«... etter ulike lovverk for barnevernsloven, helseloven og opplæringsloven, og da særlig i forhold til flyt av informasjon, og det kan virke som at dette legger en hemsko for tverrfaglig samarbeid.»* (Informant 1, s. 2)

Det kan gjennom mine funn se ut som at det er noe tettere samarbeid inn mot skole enn barnehage (sitatene 10 og 11), noe som kan ha sammenheng med lovendringen som kom i 2016, der PPT sin oppgave knyttet til systemarbeid i barnehagen kom inn i Lov om barnehager. PPT sin rolle i barnehager knyttet til kompetanseheving og utviklingsarbeid har eksistert før lovendringen, men samtidig er jeg kjent med kommuner hvor PPT ikke hadde oppdrag av denne karakter tidligere (sitatene 10 og 11).

4.3 Beslutning

Gjennom intervjuene av informantene kommer det frem forskjeller i forhold til nærhet til beslutningsorgan. Informantene er fra kommuner med ulik organisering, og det var ulikt hvor tett på nærmeste beslutningsorgan de lå, og i hvilken grad de opplevde at de hadde mulighet for påvirkning på bestemmelser/beslutninger (sitatene 13, 14, 15 og 17).

Jeg vil hevde at jo tettere man sitter på der beslutningene fattes, desto større sjanse for å lykkes.

(13) «Jeg har et ansettelsesforhold til min kommunalsjef, han er min leder og ergo så er det jo han jeg inngår avtaler med når det gjelder hva PPT skal drive med.» (Informant 3, s. 6)

Som jeg har vært inne på tidligere i oppgaven, er man ofte oversetter og språksetter som ledere. PP-leders tilnærming, perspektiv og evne til å få belyst hvordan PPT kan bistå skoler og barnehager på systemnivå vil, etter min mening, ha betydning for i hvilken grad man lykkes. Beslutter man i fellesskap hvordan man sammen skal bidra, vil man sannsynligvis ha større mulighet for å lykkes. En informant beskrev dette slik:

(14) «Vi har, som sagt, et styre som består av de som er formelle skoleledere eller ansvar for skole/barnehager, og slik sett så har vi brukt styret til å luften ideer om større prosjekt på systemnivå, på mange områder og gjennom å ha skoleeier med oss veldig tett på systemarbeid, så gjør det mye lettere å få nedfelt føringer, altså den som eier PPT legger føringer for hvordan PPT skal arbeide, og da gjør det lettere å få tilgang til, den type jobbing opp mot skoler og barnehager i de enkelte kommuner fordi det er bestemt av skoleeier at det skal jobbes slik. Og ved å involvere styret og så har vi en tett dialog med heile tiden underveis med å jobbe på systemnivå og få korrigeringer tilbake fra kommunene og nye ønsker fremmes etter hvert som også skoleeier opplever at PPT bidrar på en veldig sånn konstruktiv måte, da.» (Informant 1, s. 3).

Å lykkes med å jobbe i ledelsessystemet for å få til gode koordineringsprosesser er der man klarer å hente ut bidrag og belønning, og der man jobber med å finne kursen for veien videre. Mange PP-kontor har sammen med skoleeier og skoleledere jobbet aktivt med å få ned antall individsaker, utrednings- og sakkyndighetsarbeid, men det er ikke sikkert at man har jobbet tilstrekkelig med felles språk og felles forståelse. Dette er mine egne erfaringer, og vi finner de samme resultatene hos Fylling og Handegård (2009).

Dette er et viktig arbeid for de kontorene som opplever stor pågang på individsaker. Ofte blir dette en ond sirkel: lange ventelister gjør at all tid bindes opp i å få unna sakkyndige vurderinger, og det er vanskelig å få snu en slik sirkel. Hvis skoleeier, skoleledelse og PPT sammen jobbet for å styrke skolene til å ivareta en del innen ordinær, tilpasset opplæring ville dette kanskje bidratt til å få ned saksmengden til PPT. Uten god forankring og samhandling med de sentrale aktørene i denne «onde sirkelen», vil man kunne oppleve at én eller flere av aktørene vil være til hinder for at det blir et godt utviklingsarbeid som sikrer endring.

(15) *«I prosjekt, som for eksempel hva som er driver for økning av spesialundervisning, har det alltid vært initiert av styret eller PP-eier. De skal alltid har et sterkt eierforhold til den type systemarbeid.»* (Informant 1, s. 3).

Hvis man ser på forholdet mellom det todelte mandatet for PPT (individ versus system), kan mange oppleve at de står i konkurranse med hverandre, men hvis man derimot ser på det i et systemperspektiv kan oppgavene betraktes som komplementære. Dette kan illustreres med to vinkler som til sammen er 90 grader, og prinsippet blir da at hvis den ene vinkelen øker, reduseres den andre. Hvis man i skolesammenheng illustrerer dette vil man se at jo større fokus man har på god, ordinær opplæring vil sannsynligvis behovet for spesialundervisning reduseres (Haug, 2017).

Det å stille spørsmål når læringsutbytte eller samspill ikke samsvarer med forventningene handler om trygghet og vilje til å endre kurs. Beslutningskompetanse er like gjeldende for alle nivå, både ledelse, den enkelte skole og i klasserommet (Fasting, 2018).

Hvis man legger til grunn at man er en lærende organisasjon (jf. s. 25–26), vil det være en naturlig del av et endringsarbeid eller en organisasjonsutvikling, uavhengig av hvilket nivå man befinner seg på i organisasjonen. I en lærende organisasjon stiller man spørsmål, man har

arenaer og metoder for å lære, utvikle og spre kunnskap og kompetanse. I en lærende skole vil man rette søkelyset mot lærere og elevenes læring, og gjennom aktiv samhandling ser på utfordringene og dilemmaene man har i skolen, og at gårsdagens praksis muligens ikke vil være den beste for å møte morgendagens utfordringer (Fasting, 2018).

(16) «*Det er måten vi jobber i lag på... de er i ferd med å bygge opp igjen team sammen ulike områder sammen med skoleeier... men så har vi allerede etablerte arenaer, vi startet med dette for en del år siden, og det var for i det hele tatt å komme i posisjon til å kunne være med i diskusjonene. Dette har etter hvert blitt bedre og bedre.*» (Informant 3, s. 2)

Dette understreker nytten av helhetsmodellen for å få belyst hvordan man kan jobbe strategisk for å få til endring. Bruker man denne, vil man til enhver tid kunne se hvor man er i prosessen og hvilke grep man må ta for å komme videre for å nå målene eller hvordan man må organisere det videre arbeidet for å legge gode strategier/føringer. Hvis man samtidig benytter seg av prinsippene i en lærende organisasjon, vil man kunne hente ut verdifulle gevinster gjennom et godt og nært samarbeid mellom aktørene i organisasjonen. Når man skal lykkes i samarbeid, må man vite hvem man skal samarbeide med og på hvilke arenaer man bør være for å få gode resultater av samarbeidet.

Kulturen og arbeidsformen som i dag benyttes av skoler og PP-tjenester kan henge sammen med mange ulike faktorer, og den trenger ikke ha bakgrunn i elevenes behov. Det kan handle om lokale strukturer og kulturer (Fasting, 2018).

(17) «*Det har tatt litt tid å posisjonere seg i forhold til å bli brukt i forhold til kompetansehevingstiltak, men blir det mer og mer, men det handler jo også om å komme i posisjon i forhold til alle de andre oppgavene der vi drukner i forvaltningsarbeid. Litt sånn langsiktig så tenker jeg at vi skal greie å komme oss og ta den plassen vi skal ha, men definitivt er skoleeier og kommunalsjef veldig, veldig klar over kompetansenivået her.*» (Informant 3, s. 6)

Tidligere forskning og litteratur beskriver tradisjoner og kulturer i både skoler og PPT. Endringsarbeid enten i den ene organisasjonen eller begge, vil være avhengig av en tydelig skoleeier, og det vil være nødvendig å samarbeide med alle aktørene for å lykkes. Pedagogisk systemarbeid for å utvikle læringsmiljøet og jobbe sammen for en god inkluderende skole handler om at man sammen med sentrale aktører må jobbe systematisk og helhetlig over tid (Fasting, 2018).

Beslutningene som gjøres i en organisasjon må være godt forankret. Et sterkt eierskap til endringen gjør at man lettere utfører det som er besluttet. Jo lengre man sitter ut i organisasjonen og ikke har deltatt i sentrale drøftinger og føringer, desto sterkere vil opplevelsen av at det blir tredd nedover en være. Dette kan føre til motstand og omkamper. Nærhet til beslutninger og mulighet for påvirkning vil sannsynligvis bidra til mindre motstand, større gjennomføringskraft og et sterkere ønske om å dra lasset sammen (sitatene 14 og 15).

4.4 Felles språk og felles forståelse

Gjennom intervjuene, og tidligere erfaringer, ser jeg at man velger å tolke sentrale begreper i tjenesten vår noe ulikt. Dette gjelder ikke bare mellom de ulike nivåene i kommunene, ulikheter mellom kommunene, men også mellom PP-ledere. Busch og kolleger (2013) skiller mellom tre språk: Beslutningsspråk, det språket som benyttes når man skal beskrive og behandle en situasjon der målet er å treffe den beste eller mest tilfredsstillende beslutningen når man kan velge mellom flere alternativer. Atferdsspråk, det å regulere atferd, enten man snakker om individuelt eller organisatorisk, politisk eller samfunnsmessig. Systemspråk, som beskriver harmoniseringen av et system og reguleringen av samspillet med omgivelsene. For å

lykkes med ledelse vil det være nødvendig at det er utviklet et felles språk innen alle disse dimensjonene.

«Språkutvikling blir dermed av en helt avgjørende betydning i institusjonelt lederskap. Personer med forskjellig erfaringsbakgrunn vil ofte tolke de samme hendelsene på ulike måte.» (Busch et al., 2013, s. 29).

Det er andre ord viktig med felles begrep og felles forståelse for å sikre at vi har samme utgangspunkt for drøftingene. Dette blir også påpekt i boken: *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*, står det: «For å kunne utvikle velfungerende ledelsesprosesser er det nødvendig å ha felles kunnskap og begreper» (Busch, 2012, s. 102).

(18) «Hvis vi går for svakt inn i begrepsforståelsen så vet vi ikke hva folk har svart på.»
(Informant 1, s. 7)

Eksempel på viktigheten av det å skape rom for felles forståelse, felles språk og et felles mål, finner vi hos Knudsmoen (2017, her fra Haug, 2017): for å møte PPT sitt ønske om en dreining til en mer systemisk og forebyggende profil, ga skoleeier et klart mandat i forhold til blant annet utviklingsarbeid og kompetanseheving inn i skolene. Dette løste de med blant annet å etablere profesjonelle lærings- og tolkningsfellesskap for å utvikle felles mål til det beste for elevene.

For både ledere og øvrig personal i PPT er det viktig med fagspråk i beslutningsøyemed. På linje med barnevern, er det ofte PP-rådgivere som går inn i lederrollen, og dermed bringes atferdsspråket inn på ledernivå, og utfordringen blir når atferdsspråket skal kobles med beslutningsspråk og systemspråk (Johnsen, 1975).

«Språkskapning dreier seg altså om utvikling av felles forståelsesramme hos aktørene i organisasjonen – noe som er av avgjørende betydning for evnen til problemløsning.» (Busch et al., 2013, s. 29).

(19) «... så har det [hvordan vi skal forholde oss til for eksempel ny lovgivning – min presisering] vært diskutert her med vår kommunalsjef, men det har ikke blitt stilt spørsmål hvordan PPT forstår dette, og da blir det kanskje slik at vi må finne ut av det selv?»
(Informant 2, s. 5)

Samtidig som at mange av de som jobber som PP-ledere tidligere har vært ansatt som rådgivere i PPT, er bakgrunn og kompetanse også ulik hos PP-ledere. Mange av lederne har høyere utdanning innen fagfelt som pedagogikk og spesialpedagogikk, men få ledere har høyere utdanning på ledernivå (Fylling & Handegård, 2009).

Felles språk og felles forståelse er to viktige elementer når man jobber med organisasjonsutvikling og endringsarbeid. Det å sikre at aktørene som skal jobbe sammen sitter med felles forståelse av hva man skal/hvor man skal, og hva man legger i de ulike begrepene er avgjørende for å lykkes med arbeidet. Man kan risikere at man går inn i endringsarbeid med helt ulik forståelse av hva som må gjøres, og sjansen for at man lykkes med å nå et felles mål vil være liten. Det å slippe unødvendige omkamper og opprydding i misforståelser kan man unngå hvis man jobber grundig med dette (sitat 18).

4.5 Ledelse og endringsledelse

Selv om Johnsen i boken: «*Barnevernsledelse*», viser til ledere av barnevern, tror jeg man kan trekke paralleller til ledere av PPT når han skriver: «Barnevernsledere er svært bevisste når det gjelder faglige temaer, men mindre opptatt av det som vil beskrive ledelse av ledelsesprosessene i virksomheten.» (Johnsen, 2009, s. 23) Videre påpeker Johnsen

viktigheten for ledelse av barnevern handler om interaksjon mellom blant annet kommunens administrative og politiske nivå.

To av mine informanter er ledere på full tid, mens en av informantene er saksansvarlig i flere saker samtidig som informanten er leder. Fra undersøkelsen gjennomført av Fylling og Handegård fra 2009, var det kun 30 prosent av lederne som hadde full lederstilling. Når man skal lede i tillegg til å være saksbehandler på linje med de man er ansatt til å lede, kan det føre til utfordringer. Man må sannsynligvis representere tjenesten i ulike møter på ledernivå, samtidig som man skal ha ordinær saksbehandling. Ledelse i form av planlegging og organisering kan fort bli noe man gjør med venstre hånd eller på søndagskveld. Dette gir liten tid og mulighet for å drive endringsarbeid og strategisk ledelse.

«Gjennom fordeling av oppgaver, myndighet og ansvar vil enkelte personer få mulighet til å ivareta lederroller som setter dem i en sentral stilling når der gjelder strategisk ledelse» (Busch et al., 2013, s. 142).

I forhold til ledelse av endringsarbeid og utviklingsarbeid inn mot skolene, velger jeg å se på Tobiasen (2005, her fra Fasting, 2018, s. 63), som i arbeid med ledelsesstrukturer og endringsprosesser har identifisert to hovedformer som ledelse: administrativ ledelse og pedagogisk ledelse. Den administrative ledelsen ser til at hjulene går rundt, at man effektivt løser de oppgavene man er satt til å løse. Hvis man ser på PPT, vil den administrative ledelse sikre at forvaltningsoppgavene knyttet til sakkyndighet blir løst. I dette arbeidet har PPT liten mulighet for å påvirke hvordan skolen jobber med utvikling av læringsmiljøet (Fasting, 2018).

(20) «*At slike ting som direktiver, lovendringer og forskrifter, som direkte impliserer PPT og utforming av sitt arbeid tar vi opp på styremøter. Så blir det opp til hver enkelt skoleeier i hvilken grad de ønsker å trekke PPT inn på rektormøter med samme tema. Vi kan godt foreslå at vi gjør det, og stort sett blir det tatt vel imot.*» (Informant 1, s. 5)

Pedagogisk ledelse vil være der man ser på organisasjonens behov for fornying og utvikling, og man kan for PPT knytte det til arbeidet med utviklings- og kompetansearbeidet. Man må se på skolen som en organisasjon som alle elever er en del av og hvordan man sammen kan legge til rette for og forbedre læringsmiljøet for alle elever.

Hvis man løfter dette opp et nivå til i en kommune, og ser dette utfra et skoleeiernivå, ser man at skoleeier med en administrativ ledelse vil være opptatt av målstyringen og resultatene i kommunen, at man svarer ut politiske saker og at dette gjøres innenfor de rammene man har. Pedagogisk ledelse fra skoleeiernivå vil være opptatt av utvikling og fornying. Det vil være viktig å se på hvordan disse to aktørene, skoleeier og leder av PPT, jobber sammen om sentrale begrep slik at PPT kan utvikle sin tjeneste mest mulig hensiktsmessig i forhold til å ha en tjeneste med høy kvalitet, og som kan møte de forventningene som stilles til tjenesten.

(21) «Vi blir berørt i alt som involverer PPT sitt arbeid. Vi blir også tatt med i mer utviklingsarbeid, for eksempel språkplaner og faglige utviklingsplaner. Så det er et ønske om at PPT deltar i slikt arbeid, og vi har bidratt inn i eksempelvis 'Vurdering for læring'. Problemet er vel mer kapasiteten til PP-lederen å sitte i alle disse utvalgene og gruppene. Det er vanskelig å få kontinuitet ved å delegere det ned til PP-rådgiverne.»

(Informant 1, s. 5)

PPT har, i likhet med barnevern, store utfordringer med lange ventelister og stor saksmengde hos den enkelte PP-rådgiveren. Jeg hadde ikke spørsmål knyttet til denne tematikken, men dette er beskrevet i mange ulike saksdokument. Det er ikke nedfelt i lovverk hvor lang saksbehandling man skal ha i PPT, men det vises til Forvaltningsloven § 11a, som sier at: «forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold» (Forvaltningsloven, 1967 §11a). Loven setter imidlertid ikke noen grense for hva som skal regnes som akseptabel saksbehandlingstid, og det er dermed opp til den enkelte kommune –

og ofte delegert til den enkelte PP-tjeneste – å håndtere spørsmål knyttet til ventelister og saksbehandlingstid.

Når jeg valgte tema for denne oppgaven, var bakgrunnen de store ulikheter ved de enkelte PP-kontor i hvordan de valgte å løse oppgavene, både med lange ventelister og det stadige kravet om et større fokus på systemarbeid. Gottvassli og Moe (2014) peker på flere hovedutfordringer for barnevernet og det å skape et helhetlig barnevern, som også overføringsverdi til PPT. Blant annet ser de på at for å drive et forebyggende barnevern er kommunestruktur en hemmer for å få til et helhetlig barnevern.

Gjennom informasjonen jeg fikk gjennom intervjuene av informantene jeg har snakket med, er inntrykket mitt at det er stor variasjon på hvilket fokus Stortingsmeldinger og NOU'er har for PP-ledere. Jeg stilte spørsmål om hvordan det ble jobbet med ulike styringsdokument i kommunene og med skoleeiernivå, og svarene jeg fikk var at det ble jobbet med i varierende grad. To av mine informanter jobbet direkte inn mot rektor og barnehagestyrer-nivå, men kun én av informantene jobbet direkte opp mot skoleeiernivå. Dette samsvarer med funn fra Fylling og Handegård (2009), hvor man kan lese at kun 1 av 10 skoleeiere mener at PPT skal bidra i å realisere skolepolitiske føringer.

(22) «... så har vi forsøkt å gjennom å gå gjennom litteratur, forskrifter m.m. og tydeliggjøre hva vi snakker om slik at vi har en felles forståelse av og danne et innhold.»
(Informant 1, s. 7)

Det at man opplever at man ikke blir tatt med der beslutninger tas, kan ha sammenheng med funn fra forskningen til Fylling og Handegård (2009) som finner at kun 6 prosent av de ansatte i PPT leser disse dokumentene. Det er ikke utenkelig at arbeidet med sentrale

dokumenter som omhandler skoleutvikling og utvikling av det spesialpedagogiske arbeidsfeltet dermed ikke anses som viktig, hverken for ansatte i PPT eller skoleeiere.

(23) «... når det gjelder PPT så er det nok som oftest jeg som må ta opp ulike endringer, retningslinjer og andre aktuelle tema, og jeg opplever jo også at det ikke er kapasitet eller jeg vet ikke hvorfor det blir sånn egentlig...» (Informant 2, s. 2)

Når man ikke jobber sentralt og lokalt med de føringene som kommer nasjonalt, vil det være krevende for PPT å dra lasset alene. Som en av informantene beskrev det:

(24) «Det å sette seg grundig inn i styringsdokumenter som gjelder spesialundervisning eller for eksempel Veileder for spesialundervisning, det blir nok ikke prioritert fra hverken skoleeier eller rektorene. Så blir det jo vi (PPT) som får ansvar for å påpeke faktorer dersom det er viktig for hvordan vi innretter vårt saksarbeid da, og skolen innretter sitt». (Informant 2, s. 2)

Om dette er én av faktorene i forhold til min forskning og mine hypoteser er vanskelig å si, men det er i alle fall med på å understreke at mangelfull oppfølging og samhandling mellom de to mest sentrale aktørene i arbeidet med PPT kan ha sammenheng med at det jobbes så ulikt.

Jeg har ikke hatt med stemmen til skoleeier i min forskning, men jeg velger likevel avslutningsvis å ta med et resultat fra rapporten til Fylling og Handegård (2009), hvor dette blir undersøkt. Skoleeiere mener at arbeidet på de tradisjonelle arbeidsområdene knyttet til enkeltelever, tilråding av ressurs og arbeid med å få ned spesialundervisning rangeres som de viktigste oppgavene ifølge skoleeiere. Lavest vurderes oppgaver som det å være pådriver i skolens arbeid med inkluderende opplæring, og det å bidra til å realisere viktige skolepolitiske føringer. Slike oppgaver blir vurdert som svært viktig av kun 9 prosent av skoleeierne. Like

interessant er det at kun 11 prosent av skoleeierne mener PPT skal ha ansvar for det spesialpedagogiske utviklingsarbeidet i fylkes-/kommunen.

(25) «Vi opplever at vi i PPT burde ha vært konsultert i forhold til hvordan man jobber med barn og unge generelt i kommunen. At vi føler at vi kanskje ikke har blitt vurdert som sentrale i dette arbeidet. Men at de retter ser mer mot helsesektoren, noe vi synes er uheldig, da.» (Informant 1, s. 5)

Nasjonalt er det er forventning om at PPT skal jobbe mer på system, jobbe mer forebyggende og vi skal bidra til tidlig innsats. Dette kommer frem blant annet i de fire forventningene som er stilt til oss gjennom Stortingsmelding nr. 18 (2010–2011), *Læring og felleskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljø for barn, unge og voksne med særlige behov* (Kunnskapsdepartementet, 2011). Felles for mine informanter er at dette håndteres ulikt i kommunene, og sammen med PPT og skoleeier.

(26) «Styringsdokumentene beskriver jo at PPT skal drive med... vi skal sørge for tverrfaglighet eller samordne tjenester, og så blir det ullent og vi får kanskje forventninger på oss om at vi skal involvere oss i en hel masse ting som egentlig går utover både kompetanse og mandat. Så da synes jeg det er lettere å få den avklaringen når man ligger tett opp mot en fagsjef eller en kommunalsjef, slik som vi gjør nå, enn om du er organisert i en tjeneste som skal ta hensyn til alle disse tjenestene... det gir kanskje dårligere tjenester for de som skal motta tjenester fordi vi ikke styrer det godt nok». (Informant 2, s. 7)

Grunnene til dette kan være mange, jeg har tidligere i oppgaven forsøkt å belyse dette ut fra flere perspektiv og årsaker. Hvis man velger å se det ut fra konflikt- og harmonifeltene kan vi finne flere ulike felt, men jeg velger å forsøke å belyse dette ut fra fokuset på at PPT skal jobbe mer på systemnivå. I følge Fylling og Handegård (2009) har stor saksmengde, lange ventelister og for liten tid til å prioritere systemarbeid vært en utfordring for PPT. Hvor mye av ressursene skal et PP-kontor bruke på systemsaker på bekostning av saksbehandling og individsaker? Og vil skoleledere og lærere oppleve samme belønning ved at PPT jobber på

system fremfor at de tilråder spesialundervisning? For skoleledere vil det kanskje ha økonomiske konsekvenser hvis de ikke får tilført tilstrekkelig med ressurser.

Ved etablert enighet om å innføre endringer må man lage system for å sikre gjennomføring:

«Ledelsen må ha evne til å utnytte den fleksibilitet og endringsevne som ligger i organisasjonen. Ledelsens endringskompetanse bør derfor dekke både koalisjonssystemet, atferdssystemet og transformasjonssystemet.» (Busch et. al., 2013, s. 135)

En skoleeier med klare forventninger til PPT vil i det politiske systemet kunne jobbe frem en overordnet satsning. Et felles løft for alle skolene knyttet til for eksempel tilpasset undervisning, tidlig innsats eller andre områder kommunen ønsker å satse på.

«Å identifisere nøkkelinteressentene – den dominerende koalisjonen. Dette er de personene som i kraft av visjoner, posisjoner og deltakelse i koalisjonen ønsker å vinne sammen.» (Busch et al., 2013, s. 143)

PPT og skoleeiere må være sammen om endringene, knytte til seg de samhandlingsaktørene som er nødvendige i et endringsarbeid for å nå felles mål og jobbe mot felles strategier.

(27) «... så er jeg veldig opptatt av at jeg knytter de rette kontaktene og bruker min relasjonelle evne til å skape gode kontaktflater, både horisontalt og vertikalt... og lage gode samarbeidsarenaer». (Informant 3, s. 7)

Det vises videre til at det er ulik fagprofil ved kontorene, noe som medfører blant annet store forskjeller i forståelse av eget oppdrag og tjenesteleveranse. Fagpersoner kan ha en forståelse av sin rolle med hovedvekt på individrettet oppfølging, mens andre fagpersoner forstår sin rolle som sentral i organisasjonsarbeid og kompetanseheving i skolen. De samme utfordringer kan man ha internt på et kontor, hvor man kan ha ansatte som ønsker å jobbe mer med andre

oppgaver enn det som er besluttet man skal prioritere. Dette fenomenet kan man definere som motstand. Dette kan være et uttrykk for at man trives best med det man alltid har gjort, eller at man får bruke den kompetanse man allerede innehar. Det kan være krevende for ansatte å stå i endring, og hvis det ikke er klart definerte mål, sammen med de som endringene berører, vil man oppleve at koalisjonen vakler. I endringsarbeid er det avgjørende at leder sammen med koalisjonene, enten interessentene er medarbeiderne i PPT, skoleledere eller skoleeiere, jobber sammen med klart definerte mål om hvilke oppgaver PPT skal ha når det gjelder systemrettet arbeid, og ikke minst hvordan PPT skal omstille, omforme og omsette endringene.

(28) «... det som er gøy er at Fylkesmannen har oppdaget oss, og i vår region var vi aktører som fikk snakke om den nye endringene i barnehageloven... og dette med samarbeid så har PPT fått en mindre kortiktig funksjon, vi blir hentet ut oftere enn før, og det er mindre harde fronter, det er mer samarbeid og jeg opplever at jeg er inne i varmen.»

(Informant 3, s.7)

I tillegg er det viktig å være klar over maktforholdene i koalisjonen. En ansatt i PPT med erfaring og kompetanse som er særlig rettet mot individarbeid, vil kanskje finne det utfordrende å jobbe med systemet individet er en del av. Sentrale og statlige føringer har makt til å påvirke hvordan PPT skal jobbe, men de ansatte og leder har også makt for å legge føringer for hvordan man løser oppgavene man er satt til. Dette tenker jeg er en sentral utfordring for PPT når det handler om å lykkes med systemarbeid. Når ikke dette er klarere definert i føringer som kommer fra staten, er det opp til kommunene hvordan de vil løse oppgavene. I min undersøkelse har jeg funnet at det ikke alltid er godt samarbeid mellom skoleeier/barnehageeier og PPT når det gjelder felles forståelse og felles språk. Når samarbeidet med skoleeiere ikke er etablert på dette, vil det bli store forskjeller.

(29) «... fordelene at vi har hatt prosjektsamarbeid med eierkommunene, hvor det har gitt merkbare endringer, der er der hvor vi har sett at kommunene har tatt tak i PPT sitt bidrag, der har det skjedd endringer, og i kommuner hvor man har strevd med det samme

[eierskap til prosjektene – min presisering] så har heller ikke endringer ført frem slik vi hadde forventet». (Informant 1, s. 4)

Eierskap til endringer og utviklingsarbeid er avgjørende for å lykkes, og man kan ikke overføre prosjekter og strategier over til andre kommuner og aktører uten forankring hos eiere og sentrale samarbeidsaktører. Min påstand blir at det er den enkelte leder og de ansatte i PPT som definerer dette ut fra sin forståelse, kapasitet og kompetanse, og dette fører til store forskjeller i hvordan oppgavene blir løst.

«Det å bestemme hvilke fortolkningsrammer saker skal ses gjennom og beslutninger tas innenfor, er ofte ensbetydende med å bestemme utfallet.» (Bolman & Deal, 2014, s. 232)

Et annet moment kan være det som Fylling og Handegård (2009) finner i sin rapport at individsaker hos PPT ofte er saker hvor andre instanser også er involvert, eksempelvis fysioterapeut, støttekontakt, helsesøster, og barnet eller ungdommen har behov for flere hjelpetjenester fra kommunen.

(30) *«... det som kompliserer dette er vel de ulike partene (samarbeidsaktører) sin opplevelse av PPT sin rolle inn i det. For det er jo dette her med særlige behov for er blitt dratt frem som en begrensende faktor i forhold til det PPT skal være med på.» (Informant 3, s. 2)*

Det er viktig å sikre at man ikke jobber dobbelt eller at man skaper en så uavklart oppgavefordeling at ingen gjør oppgaven fordi man forventer eller tror at andre løser oppgaven. I denne prosessen hvor man må prioritere, og kanskje prioritere bort oppgaver, kan det være nødvendig å trekke inn andre interessenter i koalisjonen som kan bidra. En utfordring for ansatte i PPT kan være at de opplever at de har et så stort ansvar i saker at de

ikke kan overlate det til andre, og det er ikke sikkert det er tillit til at andre kan løse saken eller ivareta barnet/foreldrene. Ved et godt samarbeid tversektorielt og tverrfaglig hvor man har klart definerte oppgaver for den enkelte tjeneste, vil prioriteringene være enklere å gjøre for den enkelte skoleeier og PP-leder. I tillegg vil man ha trygghet og tillit til at oppgavene blir løst, enten man snakker om ansatte i PPT eller hos andre tjenesteytere. Det er ikke uvanlig i saker på individnivå (for eksempel barn med store hjelpebehov) og på systemnivå (møter og gruppesammensetninger) at ulike profesjoner er involvert, og de kan representere ulike barrierer, ha ulik forståelse av utfordringene og hvordan man møter utfordringene. Slike utfordringer kan skape manglende oversikt og vanskeliggjøre smidig organisering av hjelpetiltak. Det trenger imidlertid ikke å være uenighet mellom profesjoner som setter kjepper i hjulene for effektivitet i tjenestene, uenighet innad i profesjonsgruppene kan også være med på å bremse effektivitet og samarbeid. Ofte har også de ulike instansene liten innsikt i og kunnskap om hverandre (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 24).

(31) «... vi har hatt et stort prosjekt her i kommunen, der rådmannen har stått som eier, altså nivået over kommunalsjef...og da handler det rett og slett om mer tverretattlig samarbeid for å få flyten i arbeidet til å gli bedre. Der er det flere tjenester som er involvert... både helsesektoren og oppvekstsektoren – helse og velferd er den ene og kultur og oppvekst er den andre». (Informant 3, s. 3)

Her viser det at større prosjekter i en sektordelt kommune er avhengig av forankring helt opp på øverste nivå når flere sektorer skal samarbeide rundt barn og unge.

Ledelse er sentralt for å få en organisasjon til å fungere. Når man ikke er leder på fulltid, har man ikke anledning til å delta på alle arenaer hvor beslutninger tas (sitatene 23 og 24), eller at lederen som representerer PPT ikke har tilstrekkelig kjennskap til å ta gode, faglige beslutninger på vegne av PP-tjenesten. Hvordan kommunen som organisasjon er satt sammen, vil også være med på å påvirke hvordan de ulike aktørene skal samhandle og samarbeide (sitatene 20, 21, 25 og 28), der hovedpoengene hos mine informanter var at når man jobber

tettere sammen med andre aktører, som skoleeiere og rektorer, vil man lettere kunne jobbe sammen og ha et felles språk og forståelse for hva som må til. For mest mulig smidighet er tett samarbeid mellom viktige, sentrale aktører avgjørende (sitat 26).

5. Oppsummerende drøfting

Problemstilling for denne masteroppgaven er: Hvordan påvirker organiseringen av PPT utførelsen av systemrettede mandatet til PPT?

Det er lite forskning som ser på forholdet mellom skoleeier og PPT, og i hvilken grad plasseringen av PPT i kommunenes organisasjon påvirker PPT sitt arbeid med organisasjonsutvikling og kompetanseheving. Det finnes mye forskning og sentral dokumentasjon på at PPT ikke lykkes med den delen av mandatet som omhandler systemrettet arbeid; utviklingsarbeid og kompetanseheving til barnehager og skoler. Noe av det som er kommet frem har betydning, men jeg er ikke sikker på om man har funnet en, etter min mening, sentral utfordring – nemlig selve organiseringen av PPT på kommunes organisasjonskart. Med et lite utvalgt som er brukt i min forskning skal man med varsomhet påstå årsakssammenheng. Gjennom arbeidet med oppgaven og fordypning i teorier som omhandler både PPT, organisasjonsstruktur og organisasjonskultur vil jeg hevde at man kanskje i større grad skulle aktivert og jobbet frem gode samarbeidsoppdrag for skoleeier. Det kommer tydelig frem fra tidligere forskning og rapportert som har sett på kommuner hvor PPT har kommet i posisjon og hatt suksess og felles for disse er at det foregår i et tett samarbeid med skoleeier. Dette vil jeg hevde støtter mine påstander om nærhet til beslutningstakere, hvor man definerer felles satsninger gjennom arbeid med felles språk og felles forståelse av oppgavene er vesentlig for å lykkes.

Haug (2017) viser også i sin forskning elementer som kan belyse dette. Han hevder at man gjennom flere tiår har valgt å se på skoleutvikling og spesialundervisning hver for seg, og ikke sammen. Dette på tross av at begge formene for undervisning gjelder de samme elevene, og det kan skape hindringer og ikke minst redusere kvaliteten i både den ordinære opplæringen og i spesialundervisningen.

«Det er en forutsetning for endring og utvikling er å være oppmerksom på hvilke interesser og krefter som virker i skolen og i opplæringssektoren, for å kunne håndtere disse på en samlende og forenende måte». (Fasting, 2018, s. 62)

Hvis man i større grad hadde sett på både den ordinære opplæringen og spesialundervisningen sammen, vil det innebære at PPT hadde fått kunnskap om den ordinære opplæringen, og kanskje i større grad gå bort fra den tradisjonelle tenkningen som eksisterer i dagens PPT, særlig knyttet opp mot vanske- og diagnostiseringsperspektivet som det kan se ut som råder ved enkelte kontor (Fasting, 2018; Nordahl, 2018).

Når man jobber sammen med skoleeier, og skoleledere om PPT sitt bidrag i utviklingsarbeid og kompetanseheving, vil man kunne bidra til en bedre kvalitet på opplæringen for alle elever (sitat nr. 1, 3, 5, 14, 15). Felles for informantene er ønske om at skoleeier skal se PPT som en sentral samarbeidspart i utvikling av skole og barnehage.

Rapporten fra *«Den gode skoleeier»* kommer med anbefalinger for kommuner for å lykkes med god samhandling mellom administrativt, politisk og utøvende nivå i kommunene. Der pekes det blant annet på at gode endrings- og utviklingsprosesser krever tydelige prioriteringer og at man har felles strategier og planer som er helhetlige. Det må være tydelige og langsiktige satsninger som bygger på strategiske prioriteringer som alle aktører opplever eierskap til (Bachmann, Skorve & Groven, 2015). Beslutninger knyttet til utviklings- og endringsarbeid både hos PPT, i skolene og barnehagene må være tydelige, godt forankret og samkjørte (sitat nr. 14, 15 og 16). Dette vil også være gjeldende når det gjelder sikring av felles språk og felles forståelse (sitat nr. 18 og 19).

Det er krevende å oppsummere og konkludere med bakgrunn i et lite utvalg som jeg har brukt. Samtidig mener jeg at gjennom forskningen min at jeg har fått belyst deler av utfordringsbildet som jeg ikke har sett særlig mye forskning på tidligere. Gjennom mine funn peker jeg på en av sannsynligvis flere årsaker til at PPT strever med å imøtekomme kravet og

forventningene knyttet til kompetanseheving og utviklingsarbeid i barnehager og skoler. De fleste PP-kontor utfører oppgaver knyttet til dette mandatet, men min hypotese er at mandatet, forventningene og loven gir for lite tydelige føringer for både skoleeiere og PPT til hva dette innebærer. Det vil med andre ord være nødvendig med en presisering av lovverk, men et sterkere eierskap hos eiere av PPT vil være en viktig faktor for i større grad lykkes med arbeidet med kompetanseheving og utviklingsarbeid i skoler og barnehager (sitat 4).

Når mandat, og ikke minst utføringen av mandatet, gjøres så forskjellig, er det vanskelig å gjøre forsøk på å belyse årsaker. Gjennom arbeidet med masteroppgaven finner jeg lite informasjon fra PP-lederen selv og stemmen til PP-ansatte om temaet. Det er betenkelig at det gjennom de siste årene, med det søkelyset som er satt på tjenesten, finnes så få PP-ledere som hever sin stemme og mener noe. Man kan jo tenke at noe av årsaken til det er at det krevende å uttale seg om noe som man oppfatter og utøver tjenestene så ulikt som man gjør. Å være leder i en tjeneste som kan drives så ulikt kan være krevende. Det er ikke slik at man kan se hvordan PP-lederen i nabokommunen løser oppgavene, det er ikke sikkert de har samme organisering eller lik struktur internt. Med gode strukturer og samhandling med sine eiere, samt gode samhandlingsarenaer er derfor avgjørende for å lykkes i egen kommune (sitat nr. 27, 28 og 30).

Jeg håper at jeg gjennom dette arbeidet har fått belyst sentrale problemstillinger knyttet til organisering og ikke minst eierskap, og jeg håper ledere av PPT vil finne det nyttig med teori som omhandler hvordan man kan jobbe med aktørene i organisasjonen man er del av gjennom bruk av den konseptuelle foretaksmodellen.

Foretaksmodellen gir en god oversikt over ulike delsystem som vil være nødvendige å få oversikt over organisasjonen i utvikling- og endringsarbeid. Den kan være god hjelp for ledere til å forstå sammenhenger og skape det handlingsrommet som man må ha og benytte seg av for å samhandle med de ulike aktørene i en organisasjon.

Med lærende organisasjon som et teoretisk bakteppe for å forstå hva som bør være på plass og hvilke mekanismer som kan inntreffe og hvordan man må jobbe for å lykkes med endringsarbeid og organisasjonsutvikling. Disse to perspektivene/modellene utfyller hverandre og kan bidra til å styrke ledere i endrings- og organisasjonsarbeid.

Litteratur:

Bachmann, K., Bremnes, H., Groven, G., & Skrove, G. K. (2015). *Trygg oppvekst - helhetlig organisering av tjenester for barn og unge*. (Rapportnr.1502 KS FoU-prosjektnr.134033).

Hentet fra: <http://www.moreforsk.no/publikasjoner/rapporter/helse--utdanning/1502-ks-fou-prosjekt-nr-134033-trygg-oppvekst---helhetlig-organisering-av-tjenester-for-barn-og-unge/1239/2875/> Lastet ned: 4.5.2017

Bachmann, K. & Haug, P. *Baseline om tilpasset opplæring (2006): Forskning om tilpasset opplæring* (Rapport nr.62) Høgskulen i Volda

Bachmann, K., Skrove, G. K. & Groven, G. (2015). *Evaluering av "Den gode skoleeier". Kommuners arbeid med skoleeierrollen og erfaringer med skoleeierprogrammet*.

(Rapportnr.1513 Kommunenes sentralforbund). Hentet fra:

<http://www.moreforsk.no/publikasjoner/rapporter/helse--utdanning/1513-evaluering-av-den-gode-skoleeier---kommuners-arbeid-med-skoleeierrollen-og-erfaringer-med-skoleeierprogrammet/1239/2953/> Lastet ned: 4.5.2017

Bargel, H. L., & Samuelsen, A. S. (2018). Individet i et systemperspektiv; Sakkyndighetsarbeid i PPT. *Psykologi i kommunen*, 2, 19–26.

Barneombudet (2017). *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*.

Oslo: Barneombudets fagrapport 2017. Hentet fra: http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2017/03/Bo_rapport_enkeltsider.pdf Lastet ned: 3.2.2018

Barnehagelova. (2005). *Lov om barnehager* (LOV-2005-06-17-64). Hentet fra:

<https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64> Lastet ned: 4.11.17

Busch, T. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforlaget

Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S.J., & Vanebo, J.O. (2013). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget AS

Busch, T. (2007). «Den konseptuelle foretaksmodellen» [figur 2] Hentet fra: <https://utdanningsforskning.no/artikler/kompetente-hjelpere-en-teoretisk-undersokelse-av-systemrettet-kompetanse-i-pp-tjenesters-sakkyndighetsarbeid/> Lastet ned 4.11.17

Dalen, M. (2011). *Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget

Fasting, R. B. (red.) (2018). *Pedagogisk systemarbeid. Endringsarbeid og organisasjonsutvikling i skolen og PP-tjenesten*. Oslo: Cappelen Damm.

Fog, J. (2007). *Med samtalen som utgangspunkt*. København: Akademisk Forlag.

Haug, P. (2017). Spesialundervisning, læringsmiljø og inkludering. *Utdanningsforskning, 2017*. Hentet fra: <https://utdanningsforskning.no/artikler/spesialundervisning-laringsmiljo-og-inkludering/> Lastet ned: 3.2.2018

Haug, P. (red.) (2017). *Spesialundervisning. Innhold og funksjon*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Hustad, B. & Fylling, I./Nordlandsforskning (2012). *Innovasjon gjennom samhandling. Sluttevaluering av Faglig løft for PPT*. (NF-rapport nr.16/2012). Bodø: Nordlandsforskning.

Fasting, R. B. (2015). PP-tjenesten en merkevare. Om tolkningsfellesskap og PP-tjenestens rolle i barnehager og skoler. *Psykologi i kommunen, 2015* (nr.6) s.53 - 62

Fylling, I. & Handegård, T.L./Nordlandsforskning (2009). *Kompetanse i krysspress*. Bodø: Nordlandsforskning (NF-rapport nr.5/2009). Hentet fra: http://www.nordlandsforskning.no/getfile.php/1313164-1478857886/Dokumenter/Rapporter/2009/Rapp_05_09.pdf Lastet ned: 4.11.2017

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om læring og fellesskap (2011). *Innstilling 50 S (2011–2012)*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/contentassets/c9718ef3a1ac495d970580205c83cb1d/inns-201112-050.pdf> Lastet ned: 4.11.2017

Kunnskapsdepartementet (1998). *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilt opplæringsbehov*. (St.melding nr.23 1997-1998). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-23-1997-98/id430480/> Lastet ned: 4.11.2017

Kunnskapsdepartementet (2004). *Kultur for læring*. (St.melding nr.20 2003- 2004). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/988cdb018ac24eb0a0cf95943e6cdb61/no/pdfs/stm200320040030000dddpdfs.pdf> Lastet ned: 4.11.2017

Kunnskapsdepartementet (2011). *Læring og felleskap*. (St.melding nr.18 2010-2011). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/baeeee60df7c4637a72fec2a18273d8b/no/pdfs/stm201020110018000dddpdfs.pdf> Lastet ned: 4.11.2017

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Kvello, Ø. & Moe, T. (2014). *Barnevernsledelse*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Lov om kommuner og fylkeskommuner. (1992). Administrativt vertskommunesamarbeid (LOV-2018-06-22-83) Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83#KAPITTEL_6-4 Lastet ned: 3.4.2018

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker. (1967). Saksbehandlingstid, foreløpig svar (LOV-1967-02-10). Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/1967-02-10/§11a> Lastet ned: 3.2.18

Nilssen, V. (2014). 2 utgave *Analyse i kvalitative studier –den skrivende forskeren*. Oslo: Universitetsforlaget

Nordahl, T. mfl. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Hentet fra: <https://nettsteder.regjeringen.no/inkludering-barn-unge/files/2018/04/INKLUDERENDE-FELLESSKAP-FOR-BARN-OG-UNGE-til-publisering-04.04.18.pdf> Lastet ned: 4.10.17

Nordahl, T. (2011). Reduksjon i andel elever som mottar spesialundervisning. *Utdanningsforskning*, 2011. Hentet fra: <https://utdanningsforskning.no/artikler/reduksjon-i-andel-elever-som-mottar-spesialundervisning2/> Lastet ned: 4.10.17

Nordahl, T. & Hausstätter, R.S. (2009). *Spesialundervisningens forutsetninger; innsatser og resultater*. (Rapport nr. 2 fra prosjektet: Gjennomgang av spesialundervisning, evaluering av Kunnskapsløftet). Hentet fra: https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/evakl/5/spesialundervisning_grskole.pdf Lastet ned: 4.11.17

Nordahl, T. & Hausstätter, R.S. (2009) «*Smal og bred tilnærming til tilpasset opplæring*» [Figur 1]. *Spesialundervisningens forutsetninger; innsatser og resultater*. (Rapport nr. 2 fra prosjektet: Gjennomgang av spesialundervisning, evaluering av Kunnskapsløftet). s. 44 Hentet fra: https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/evakl/5/spesialundervisning_grskole.pdf Lastet ned: 4.11.17

NOU 2015:2 (2015) *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/35689108b67e43e59f28805e963c3fac/no/pdfs/nou201520150002000dddpdfs.pdf> Lastet ned: 4.11.17

Opplæringslova. (1998). Lov om grunnskole og den videregående opplæringa (LOV-1998-07-17-61). Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61> Lastet ned: 4.0.17

Opplæringslova. (1998). Lov om grunnskole og den videregående opplæringa (LOV-1998-07-17-61). Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§5-3> Lastet ned: 4.10.2017

Sjøvoll, J. (2015). Individ- eller systemfokus i pedagogisk psykologisk tjeneste. Problemstillinger i masteroppgaver. *Psykologi i kommunen*, 2015 (nr.6) s.7 - 18

Utdanningsdirektoratet. (2017, 29.8.). Hva gjør PP-tjenesten? Hentet fra: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/hva-gjor-pp-tjenesten/> Lastet ned: 4.3.2018

Utdanningsdirektoratet. (2012). Hentet fra: https://www.ntnu.no/web/fagligloft_tmp/bakgrunn Lastet ned: 4.11.2017

Utdanningsdirektoratet. (2014). Veilederen for spesialundervisning. Hentet fra:
<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/> Lastet ned:4.11.2017

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Til informantene

Bakgrunn for intervjuet

Dette intervjuet vil inngå i arbeidet mitt med en masteroppgave i Pedagogisk psykologisk rådgivning ved NTNU. Det jeg ønsker å få belyst er i hvilken grad organiseringen av PPT i kommunen kan påvirke PPT sitt arbeid med organisasjonsutvikling og kompetanseheving.

Jeg vil intervju PP-ledere i 3 ulike kommuner, og med ulik organisering av tjenesten. Jeg velger å intervju leder i en liten kommune, en stor kommune og en med interkommunalt styre.

I intervjuet vil jeg benytte meg av lydbåndopptak som gjør det lettere for meg å gjennomgå intervjuene senere. Det gjør også intervjuene enklere da jeg slipper å skrive ned svarene dine og intervjuformen blir friere. Det er ingen andre som får høre lydbåndopptakene og så snart oppgaven er sensurert vil jeg slette opptaket. Både du og kommunen du jobber i vil bli anonymisert og navnet ditt blir ikke nevnt i oppgaven.

Det er frivillig å delta i prosjektet og du kan når som helst trekke samtykket. Hvis du trekker deg fra prosjektet vil jeg ikke bruke noen opplysninger eller data som jeg har samlet inn i oppgaven.

Hvordan påvirker organisering av PPT utførelsen av det systemrettede mandatet for PPT?

I rollen som leder av PPT, har jeg møtt ledere av PP-kontor som organiseres og driftes ulikt mitt eget. Det er kontor som eies av et styre, gjerne bestående av flere kommuner hvor politikere/kommunerepresentanter er valgt til å sitte i eierstyre. Videre er det kontor som driver etter lov om vertskommune, Kommuneloven § 28 a. Disse driftes ved at vertskontoret/vertskommunen selger sine tjenester til de kommunene som inngår i samarbeidet, og til slutt er det er kontor som driver kun i sin egen kommune.

I tillegg finnes det ulike måter å drive PP-kontor. Det finnes gjennomgående kontor som dekker hele livsløpet inkludert videregående opplæring, det er kontor som kun dekker barnehage og grunnskole, og det er kontor som dekker hele livsløpet eksklusiv videregående opplæring.

Hvordan disse kontorene er organisert i kommunen som organisasjon er også veldig ulikt. Noen er organisert under skolesjef eller fagsjef skole. Andre er enhetsledere, organisert direkte under kommunalsjefer eller rådmenn, mens andre igjen er organisert under andre ledere som oppvekstsjefer, ledere for barn- og unge eller helsesjefer.

Målet er å undersøke om PPT sin plassering og organisering i kommunen hemmer eller fremmer PP-lederne med forståelse og utøvelse av systemrettet arbeid.

Jeg har brukt ulike organisasjonskart for å se etter plassering til PPT, og nå ønsker jeg å ha et intervju med deg som PP-leder for å sjekke ut samarbeidet mellom skole-, og barnehageeier

Kommune nr.

1. Hva er stillingstittel til din nærmeste leder?
2. I tillegg til PPT, hvilke andre områder har din nærmeste leder ansvar for?

Eventuelt: hvordan er du/din nærmeste leder organisert i forhold til barnehageeier og skoleeier?

3. I hvilken grad opplever du at du samarbeider med skoleeier og barnehageeier i forhold til systemrettet arbeid?
4. Opplever du at dere har felles forståelse av sentrale begrep knyttet til systemrettet arbeid?
5. I hvilken grad initierer du til samarbeid med skoleeier/barnehageeier i forhold til lovendringer og andre styringsdokument som omhandler PPT?
Eventuelt: hvordan jobber dere sammen for å få en felles forståelse av ulike styringsdokument som omhandler PPT?
6. I hvilken grad opplever du at du får ansvar til å initiere og lede utviklingsarbeid sammen med barnehager og skoler?
7. Hvor ofte er det møter mellom skoleeier, barnehageeier og leder i PPT?
8. Opplever du at du (PPT) blir tatt med i drøftinger og på råd i saker knyttet til kommunens skoleutvikling og barnehageutvikling?
Eventuelt: Opplever du at dine overordnede er opptatt av hvordan PPT kan bistå i utviklingsarbeid i barnehager og skoler?
9. Hvor ofte er du i møte med kommunalsjef, eventuelt med rådmann, i saker som handler om PPT sitt arbeid?
10. Hvordan har dine eiere/kommune jobbet for at barnehageeier og PPT skal forholde seg til ny barnehagelov?

