

Omstilling i Statped

Delrapport 2:

Ny organisasjonsmodell, utviklingstrekk og erfaringer

Therese Marie Andrews
Stian Bragtvedt
Bent-Cato Hustad

NF rapport nr.: 1/2023

ISBN nr:
978-82-7321-865-0
ISSN nr: 2704-0348



NORLANDSFORSKNING
NORLAND RESEARCH INSTITUTE



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Rapport

TITTEL: Omstilling i Statped Delrapport 2: Ny organisasjonsmodell, utviklingstrekk og erfaringer	OFF.TILGJENGELIG: JA	NF-RAPPORT NR: 1/2023
FORFATTER(E): Therese Marie Andrews Stian Bragtvedt Bent-Cato Hustad	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Therese Marie Andrews	FORSKNINGSLEDER: Ragnhild Holmen Waldahl
PROSJEKT: Følgeevaluering av omstilling i Statped	OPPDRAGSGIVER: Kunnskapsdepartementet	OPPDRAGSGIVERS REFERANSE: Kjersti Flåten
SAMMENDRAG: Denne delrapporten fra følgeevalueringen av omstillingen i Statped, retter oppmerksomheten mot den nye organisasjonsmodellen som ble innført 1. mai 2022. Den gir et innblikk i utviklingen av modellen, i hvilke føringer som ble lagt, og i hvilke erfaringer ansatte har både med modellen som helhet og deres egen plassering i den. Datamaterialet stammer fra dokumenter som gjelder omstillingen, inkludert årsrapporter og tildelingsbrev, og fra kvalitative intervjuer med et bredt sammensatt utvalg av ansatte, med hovedtillitsvalgte og Statpeds direktørgruppe.	EMNEORD: Statped Omstilling Organisasjonsmodell Dimensjonering Mandat Medvirkning Arbeidsmiljø	
ANTALL SIDER: 73		



FORORD

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

I den delen av studien som det rapporteres fra her, utdyper vi problemstillinger som er definert av Kunnskapsdepartementet, og bygger på teoretiske perspektiver som gjelder organisatorisk omstilling blant annet i statlig virksomhet. Vi retter imidlertid oppmerksomheten i hovedsak mot den nye organisasjonsmodellen som ble virksom fra 1. mai i 2022, og erfaringer med denne. Datamaterialet er hentet fra dokumenter som gjelder omstillingen og fra intervjuer med ansatte, hovedtillitsvalgte og Statpeds ledelse.

Forskerteamet takker alle som har deltatt i studien for verdifulle bidrag. En særskilt takk rettes til deltakerne i casestudien som har tatt seg tid til å snakke med oss gjentatte ganger, og til direktørgruppen og hovedtillitsvalgte for deres verdifulle bidrag. Våre kontaktpersoner og dialogpartnere i Statped, Ann-Elise Kristoffersen og Gerd Ingunn Opdal, takkes for nyttige innspill til arbeidet. Det samme gjelder for våre kontaktpersoner i Kunnskapsdepartementet; Håkon Kavli, Anne Kristine Larsen, Bodil Hafsås, Kristina Kvåle og Anita Rolland Frölich Fuglesang. Vi takker også Helga Østtveit, Statped, for verdifulle bidrag med tallmateriale, og Trond Bliksvær, Nordlandsforskning, for kvalitetssikring av rapporten.

Bodø, februar 2023

Forfatterne

INNHOOLD

FORORD	1
LISTE OVER TABELLER	4
LISTE OVER FIGURER	4
SAMMENDRAG	5
1 INNLEDNING	9
1.1 BAKGRUNN FOR RAPPORTEN	9
1.2 PÅGÅENDE OMSTILLING I STATPED	9
1.3 ORGANISATORISKE ENDRINGER OG OMSTILLINGSPROSESSER	10
1.4 ASPEKTER SOM UTFORSKES I STUDIEN	11
1.5 PROBLEMSTILLINGER	12
1.6 OPPBYGNING AV RAPPORTEN	13
2 DATAMATERIALE OG METODE	14
2.1 INNLEDNING	14
2.2 ANALYSE AV DOKUMENTER	14
2.3 KVALITATIVE INTERVJU	14
2.4 UFORMELLE SAMTALER OG OBSERVASJON	15
3 NY ORGANISASJONSMODEL	16
3.1 ORGANISASJONSMODEL FØR OMSTILLINGEN	16
3.2 FØRINGER FRA KUNNSKAPSDEPARTEMENTET	17
3.3 STATPEDS ARBEID MED ORGANISASJONSMODELLER.....	17
3.4 ARBEIDSGRUPPENS MODEL 1	18
3.5 ARBEIDSGRUPPENS MODEL 2	19
3.6 ARBEIDSGRUPPENS MODEL 3	21
3.7 DEN VALGTE MODELLEN	22
4 DIMENSJONERING AV VIRKSOMHETEN: NOEN UTVIKLINGSTREKK	24
4.1 PERSONELL: UTVIKLING I ANTALL ANSATTE OVER TID	24
4.2 FORDELING AV PERSONELL I NY ORGANISASJONSMODEL.....	25
4.3 LOKALISERING AV PERSONELL: UTVIKLING OVER TID.....	27
4.4 ETTERSPORSEL AV TJENESTER: UTVIKLING OVER TID.....	28
5 ERFARINGER MED NY ORGANISASJONSMODEL OG REFLEKSJONER RUNDT MULIGE VIRKNINGER	33
5.1 INNLEDNING	33
5.2 INNPLASSERING I NY ORGANISASJONSMODEL.....	33
5.3 VURDERINGER AV NY ORGANISASJONSMODEL.....	34
5.3.1 <i>Generelle vurderinger</i>	34
5.3.2 <i>Divisjoner med alderskategorier som inndelingsprinsipp</i>	36
5.3.3 <i>Ledelse</i>	38
5.3.4 <i>Fagmiljø og fagkompetanse</i>	39
5.3.5 <i>Arbeidssituasjonen</i>	41
5.3.6 <i>«Risikosport»</i>	43
5.4 MULIGE VIRKNINGER FOR SLUTTBRUKERE.....	44
6 DET NYE MANDATET SOM STYRINGSREDSKAP FOR NEDSKALERING	47
6.1 INNLEDNING	47
6.2 VURDERINGER AV HOVEDTREKK I MANDATET	47
6.3 FORSLAG TIL NEDSKALERING OG REFLEKSJONER RUNDT PROSESSEN	48
7 OMSTILLINGEN OG MEDVIRKNING I PROSESSEN	51

7.1	INNLEDNING	51
7.2	OMSTILLING OG OMSTILLINGSARBEID	51
7.2.1	<i>Krevende forløp</i>	51
7.2.2	<i>«Nå har vi blitt som dem vi kritiserte før»</i>	53
7.3	MEDVIRKNING OG PÅVIRKNINGSMULIGHETER	53
8	ARBEIDSMILJØ OG ENDRINGSTILTAK	55
8.1	INNLEDNING	55
8.2	VURDERINGER AV ARBEIDSMILJØET	55
8.3	DIGITALT SAMVÆR, SOSIALT OG FAGLIG	56
8.4	«VI-SAMLINGER»	56
9	OPPSUMMERING OG DISKUSJON AV HOVEDFUNN	60
9.1	INNLEDNING	60
9.2	NY ORGANISASJONSMODELL OG UTVIKLINGEN AV DEN	60
9.3	UTVIKLINGSTREKK I PERSONELLSITUASJONEN OG I ETTERSPØRSEL AV TJENESTER	60
9.4	ERFARINGER MED NY ORGANISASJONSMODELL OG VURDERINGER AV MULIGE VIRKNINGER	61
9.4.1	<i>Begrensninger i fleksibilitet og samarbeid på tvers</i>	61
9.4.2	<i>Utfordringer ved dimensjoneringen og nedskaleringsprosessen</i>	62
9.4.3	<i>Medvirkning og arbeidsmiljø</i>	64
9.4.4	<i>Uro under omstillingen</i>	65
9.5	ANDRE UTFORDRINGER FOR OMSTILLINGSPROSESSEN	65
9.6	AVSLUTTENDE KOMMENTARER MED ANBEFALINGER TIL VEIEN VIDERE	67
	REFERANSER	69

LISTE OVER TABELLER

Tabell 1: Fordeling av ansatte og årsverk i perioden 2019-2022.(Antall). Kilde: Statped Årsrapport 2021 og 2022.	24
Tabell 2: Ansatte som har sluttet og begynt i perioden 2020-2022 fordelt etter fagområde. Kilde: Statped	24
Tabell 3 Forventet utvikling i årsverk ved omtrent samme turnover som per desember 2020 og 2021. Kilde: Statpeds Årsrapport 2021	25
Tabell 4: Spesifisering av avdelinger og antall årsverk og antall ansatte i hver divisjon. Kilde: Statped	26
Tabell 5: Type personell – fordelt etter stillingskategori og kjønn. Kilde: Statped Årsrapport 2021 og 2022	27
Tabell 6: Oversikt over tjenester og søknader. (Antall). Kilde: Statped Årsrapport 2021 og 2022	29
Tabell 7: Saksbehandling og ventetid – antall dager i gjennomsnitt. Kilde: Statpeds Årsrapport 2021 og 2022 .	31
Tabell 8: Statpeds ansvar. Kilde: Kunnskapsdepartementet (2021b:4)	47

LISTE OVER FIGURER

Figur 1: Organisasjonskart gjeldende frem til 30. april 2022. Kilde: Statpeds Årsmelding 2021.	16
Figur 2: Arbeidsgruppens forslag til ny organisering Modell 1. Kilde: Statped (2021).....	19
Figur 3: Arbeidsgruppens forslag til ny organisering Modell 2. Kilde: Statped (2021).....	20
Figur 4: Arbeidsgruppens forslag til ny organisering Modell 3. Kilde: Statped (2021).....	21
Figur 5: Organisasjonsmodell gjeldende fra 1. mai 2022. Kilde: Statped.....	22
Figur 6: Antall ansatte i Statped i 2021 og 2022 fordelt etter geografisk lokasjon. Kilde: Statped Årsrapport 2021 og 2022.....	28
Figur 7: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2019. Kilde: Statped	29
Figur 8: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2020. Kilde: Statped	30
Figur 9: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2021. Kilde: Statped	30
Figur 10: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2022. Kilde: Statped	31
Figur 11: Henvendelser til Spør oss-tjenesten i 2021 etter type aktør. Antall. Kilde: Statped Årsrapport for 2021.	32
Figur 12: Søknader om individbaserte tjenester etter type og år (Antall). Kilde: Statped Årsrapport 2022	32
Figur 13: Vi-samlinger: Innhold og organisering. Kilde: Statped	57

SAMMENDRAG

Bakgrunn

Denne rapporten viser resultater fra en studie som Nordlandsforskning gjennomfører på oppdrag for Kunnskapsdepartementet. Studien inngår i et følgeforskningsprosjekt av omstillingen i Statped som pågår i perioden 2020-2025. Denne omstillingen følger opp *Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Meldingen varslet blant annet endringer for Statped og et nytt kompetanseløft for spesialpedagogikk og inkluderende praksis i kommuner og fylkeskommuner. Formålet med rapporten er å identifisere forhold som det kan være hensiktsmessig å justere i forbindelse med den videre omstillingen av virksomheten.

Problemstillinger

Kunnskapsdepartementet definerte et sett med problemstillinger som skal belyses for å fremskaffe kunnskap om endringene i Statped i omstillingsperioden. For den delen av studien som er presentert her, er det lagt spesielt vekt på følgende:

- Hvilke føringer ble lagt for den nye organisasjonsmodellen og hvordan ble disse fulgt opp i arbeidet med ny modell?
- Hvilke erfaringer har ansatte, tillitsvalgte og ledelse med ny organisasjonsmodell og arbeidet med den?
- Hvordan ser bemanningssituasjonen ut, og hvilke endringer har skjedd over tid?
- Hvordan utvikler tilbud og etterspørsel av tjenester seg? Eventuelt, hvilke endringer har skjedd over tid?
- Hvordan blir nytt mandat operasjonalisert i Statped, og hvordan erfares arbeidet med dette?
- Hvordan erfarer ansatte og tillitsvalgte medbestemmelse og medvirkning i omstillingsprosessene?
- Har omstillingen virket inn på arbeidsmiljøet, eventuelt hvordan?
- Hvordan ivaretas arbeidsmiljøet under omstillingen?

Datamateriale

Datamaterialet stammer fra dokumenter som gjelder omstillingen, Statpeds årsrapporter for 2021 og 2022 og kvalitative intervjuer med et bredt sammensatt utvalg av ansatte som deltar i en casestudie, og med hovedtillitsvalgte og Statpeds direktørgruppe. Data fra intervjuene er analysert på tvers av informantgrupper og fremstilt tematisk. Nedenfor presenteres hovedtrekk fra analysen.

Resultater

Ny organisasjonsmodell

Fra 1. mai 2022 fikk Statped nye organisasjonsmodell. Hele virksomheten ble fra da av landsdekkende, og den tidligere regionstrukturen ble opphevet. Den nye modellen har syv divisjoner og 36 avdelinger, og ble basert på forslag fra en partssammensatt intern arbeidsgruppe. I den nye modellen ble all fagrådgivning fordelt i tre divisjoner og splittet etter sluttbrukeres alder. Denne delen av virksomheten var tidligere organisert etter fagområde og fordelt på alle regionene. Statpeds nye funksjon som direktorat, er plassert i en egen divisjon. Før omorganiseringen, ble alle ansatte plassert i det nye organisasjonskartet etter samtaler og rangering av ønsker. Bortimot ni av ti ble plassert etter eget førstevalg.

Utviklingstrekk i personellsituasjonen og etterspørsel av tjenester

Turnover blant personalet har vært relativt høy under omstillingsperioden. Fra 2020 til og med 2022 har til sammen 236 personer sluttet mens 98 har blitt ansatt. En tredjedel av dem som har sluttet, hadde gått av med pensjon, hvorav halvparten var mellom 62 og 67 år. Av dem som har sluttet, var flest fra fagområdene syn, hørsel, språk og tale, sammensatte lærevansker, tegnspråk og administrasjon. Det ikke mulig å se et mønster med tanke på hvilke fagområder som får erstattet stillinger og hvilke som ikke får det. Deltakere i casestudien pekte på det som for dem kunne fortone seg som en ubalanse i prioritering mellom stillinger for fagrådgivere og for funksjonen som direktorat.

I 2021 og 2022 mottok nesten alle norske kommuner individbaserte tjenester fra Statped (hhv 335 og 332 av 356 kommuner). Antall søknader om individbaserte tjenester har imidlertid minket etter at omstillingen startet. Fra 2019 til 2022 ble søknadsmassen redusert med 540, mens antall brukere ble redusert med bortimot 700. Nedgangen i søknader gjelder alle fylkene, men den var størst i fylket med flest søknader (Viken). Søknader om systembaserte tjenester, som var langt færre i antall, gikk også ned i perioden, men økte noe igjen fra 2021 til 2022. Bortsett fra koronapandemien, er det uklart hva som ligger bak nedgangen i søknader. Det er imidlertid lite som tyder på at kommuner og fylkeskommuner har styrket egen kompetanse i vesentlig grad eller at antall barn og elever med behov for tjenester jevnt over er redusert mens omstillingen i Statped har pågått.

Erfaringer med ny organisasjonsmodell

Deltakere i casestudien beskrev ulike syn på og erfaringer med den nye organisasjonsmodellen. Forskjeller i vurderinger handlet på den ene siden om Statped som en landsdekkende tjeneste, og på den andre siden om inndeling i divisjoner basert på sluttbrukeres alder. I utviklingen av ny organisasjonsmodell var Statpeds ledelse opptatt av å unngå for tette vertikale skott mellom enhetene i organisasjonen. Erfaringer som kommer frem i casestudien, kan imidlertid tyde på at visse skott, om enn usikkert hvor tette, har utviklet seg mellom fagområder som ble splittet i flere divisjoner. Selv om synspunkter på aldersinndelingen varierte, var det bred enighet om at ulempene var større enn fordelene. Blant ulempene ble det særlig understreket at dette kan hindre smidig samarbeid på tvers av divisjoner, være ugunstig for fagligutvikling innenfor feltet og hindre kontinuitet i tilbudet til sluttbrukere.

I vurderinger knyttet til at tjenesten var blitt landsdekkende, ble flere utfordringer løftet frem. Det ble først og fremst pekt på at det hadde skjedd en skjev fordeling av kompetanse innenfor visse fagområder både geografisk og på tvers av divisjoner. Som eksempler ble det nevnt at det innenfor enkelte fagområder ikke var noen ansatte ved lokasjoner som befinner seg nærmest geografisk til der flest sluttbrukere bor. Dette igjen hadde bidratt til økt belastning for ansatte på grunn av mer reisevirksomhet.

Også endringer i fagmiljøet ble pekt som utfordrende eller bekymringsfullt. Her var det særlig snakk om fragmentering og innsnevring av enkelte fagmiljøer. Innsnevring dreide seg om at avdelinger hadde minket i størrelse og at fagområder hadde mistet spisskompetanse, mens fragmentering refererte til at fagkompetanse var blitt spredt geografisk på en slik måte at det kanskje bare var en person med en bestemt type kompetanse i et geografisk område. Flere ansatte var opptatt av at en innsnevring av fagmiljøet bærer i seg en fare for at kvaliteten på tilbudet svekkes, og at et potent fagmiljø må bestå av en gruppe ansatte av en viss størrelse for at faget skal kunne utvikles og opprettholdes. Andre, først

og fremst ved lokasjoner med få ansatte, hadde erfart at de hadde fått utvidet sitt fagmiljø med de fordelene som dette hadde. For dem var et digitalt fagfellesskap med en større gruppe mer verdifullt enn et avgrenset fagfellesskap fysisk nært. Hvordan geografisk spredning av kompetanse vil påvirke fagutviklingen i Statped fremover, er det for tidlig å trekke slutninger om.

Nedskalering av virksomheten

Prosesen med å konkretisere hvilke tjenester Statped skal tilby fremover, startet høsten 2022. Denne prosessen skal resultere i nedskalering av visse tilbud og utfasing av andre. Det som skal stå igjen, er tilbud rettet mot brukere med varig, omfattende og komplekse behov eller utfordringer. I rapporten kommer det frem at forståelser av hva som er varig, omfattende og kompleks, varierer, og at dette skaper utfordringer i beslutninger om hvilke tilbud som skal bestå og hvilke som skal utgå. Blant begrepene som diskuteres, er kompleks og kompleksitet, og det spørres om dette handler om forhold knyttet til barnet eller eleven, som type og antall funksjonsnedsettelse(r) og alvorlighetsgrad, eller til apparatet rundt. Uklarheter rundt hvilke tjenester som Statped kan tilby fremover, skaper også utfordringer for kommuner og fylkeskommuner både med tanke på hva de må bygge opp av egen kompetanse og hvilke oppgaver de kan søke Statped om bistand til å løse.

Medvirkning og arbeidsmiljø

Medvirkningsaspektet ser ut til å ha blitt bedre håndtert i denne omstillingen enn det som kom frem i evalueringene av den forrige omstillingen. Hovedtillitsvalgte og deltakere i casestudien er likevel til dels uenig i hvordan medvirkningen har fungert. Mens hovedtillitsvalgte hadde erfart at medvirkningen i sentrale deler av omstillingen, hadde vært reell, selv om ikke alle innspill kunne tas hensyn til, beskrev deltakere i casestudien varierende erfaringer, ikke med muligheten for å medvirke, men med muligheten for å påvirke beslutninger. Casedeltakere som var misfornøyd, refererte særlig til at innspill til hensiktsmessig inndeling av virksomheten i divisjoner, ikke hadde blitt lyttet til.

Under omstillingen virker det som om ledelsen i Statped har lagt vekt på å styrke arbeidsmiljøet i organisasjonen som helhet, med blant annet flere felles samlinger. Det ser imidlertid ut til at felles samlinger har hatt liten innvirkning på det lokale arbeidsmiljøet. Deltakere i casestudiens fortellinger tyder på at arbeidsmiljøet varierer fra å ha vært godt både før og under omstillingen til at det har blitt betydelig svekket. Svekkelser i arbeidsmiljøet ble blant annet knyttet til den langvarige omstillingen og til usikkerhet rundt fremtidige oppgaver og utvikling av fagmiljøet, og rundt hva som skjer fremover med stillinger og med lokasjoner. I tillegg fortalte flere om kollegaer som har blitt værende på hjemmekontor etter at dette ble etablert som praksis under koronapandemien, og at dette bidrar til ytterligere svekkelse av arbeidsmiljøet. Noen savnet dessuten å ha kollegaer i samme avdeling ved lokasjonen, og de beskrev utbredt digital kontakt som lite egnet for å skape et godt arbeidsmiljø.

Uro under omstillingen

Beskrivelser av uro er ikke uventet i en omstilling som innebærer betydelige endringer for ansatte. Organisasjonsstrukturen er ny, kollegaer og ledere er til dels nye, mange ledere er fraværende i det daglige arbeidet, samarbeid skal foregå på nye måter, blant annet digitalt i stedet for i fysiske møter, og den faglige virksomheten skal snevres inn med konsekvenser som det kan ha for ansattes stillinger og arbeidsoppgaver. I forskningslitteraturen har det vært antatt at ansatte i en organisasjon under omstilling *per definisjon* er imot endring, og at det er lederes oppgave å overvinne denne skepsisen for å få til en vellykket omorganisering. Slike perspektiver kan bidra med nyttige innsikter, men det er

grunn til å være varsom med å slutte fra allmenne betraktninger til den spesifikke omstillingen som foregår i Statped. Uroen blant de ansatte som skildres i denne rapporten, er mangefasettert. Den dreier seg imidlertid i stor grad om bekymringer for konkrete endringer i Statpeds tjenesteutøvelse og kvaliteten på denne, ikke om en generell motstand mot omstillingen.

Andre utfordringer

Statpeds budsjett er hittil redusert med 115 millioner kroner, mens 40 millioner kroner er planlagt som nedtrekk for 2024. I løpet av omstillingsperioden er antall ansatte redusert med 138, samtidig som etterspørselen etter tjenester er minket av flere og til dels ukjente grunner. Hvilken innvirkning disse endringene får for tilbudet til sluttbrukere, er foreløpig uklart. En pågående evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis, viser imidlertid at lokal kompetanseheving utvikler seg i et langsamt tempo, og er til dels mer konsentrert om inkludering enn om spesialpedagogiske problemstillinger. Andrews og Hustad (2022b) viser dessuten at kapasiteten i landets PP-tjenester jevnt over ikke er tilstrekkelig til å ivareta oppgaver som de tidligere har fått bistand til fra Statped. Det kan dermed se ut til at det i omstillingen som pågår nå med det planlagte budsjettnedtrekket, ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til lokale forutsetninger og begrensninger.

Avsluttende kommentarer med anbefalinger til veien videre

Datamatamaterialet som rapporten er basert på, viser noen utfordringer knyttet til den nye organisasjonsmodellen, ikke minst når det gjelder dimensjonering av virksomheten i form av fordeling av kompetanse og størrelse på staben. Prosessen med å avklare hva Statped kan tilby av tjenester fremover og hva som faller inn under betegnelser som «varige og omfattende behov» og «særlig komplekse saker», er i gang. Det samme gjelder for vurderinger av antall kontorsteder og alternative lokaliseringer av virksomheten. I den videre prosessen med å avklare den fremtidige virksomheten, bør Statpeds ledelse:

- vurdere dagens dimensjonering og den geografiske fordelingen av kompetanse opp mot arbeidsbelastning for ansatte
- veie utgifter til kontorsteder og reisevirksomhet opp mot reisebelastning for ansatte og mulig svekkelse av det faglige tjenestetilbudet
- vurdere konsekvenser av påpekt tap av spisskompetanse, og eventuelle tiltak som kan bidra til å beholde denne
- vurdere tiltak som kan hindre at organisatoriske skillelinjer svekker fagutvikling og tjenester til sluttbrukere
- vurdere tiltak som kan redusere usikkerhet og uro i arbeidssituasjonen og svekkelser av arbeidsmiljøet

Det er mye som tyder på at oppbygging av kompetanse i kommuner og fylkeskommuner innenfor det spesialpedagogiske feltet går langsommere fremover enn det som synes å være forutsatt da omstillingen i Statped ble planlagt. Basert på erfaringer og utviklingstrekk som kommer frem i denne rapporten, bør Kunnskapsdepartementet:

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

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR RAPPORTEN

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

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

1.2 PÅGÅENDE OMSTILLING I STATPED

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

Det nye mandatet for tjenesten ble formidlet i februar 2021. Fra da av tok ledelsen i Statped over den praktiske gjennomføringen og konkretiseringen av det nye mandatet. Konkretisering av mandatet har pågått mens denne rapporten har blitt utarbeidet. Ifølge presiseringer fra Kunnskapsdepartementet (2020a) viser begrepet «mandat» i denne sammenhengen til hvilke rammer som skal gjelde for Statped, og til hvilke roller, oppgaver og ansvar som organisasjonen skal ha.

Som del av omstillingen, skal det etter planen kuttes 155 millioner kroner fra Statped's budsjett. For 2021 og 2022 er det kuttet 75 millioner kroner, mens det for 2023 og 2024 er forventet en reduksjon i disponible midler på henholdsvis 30 og 50 millioner kroner.¹

1.3 ORGANISATORISKE ENDRINGER OG OMSTILLINGSPROSESSER

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

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

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

¹ Kilde: Statped (2022)

1.4 ASPEKTER SOM UTFORSKES I STUDIEN

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

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

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

Den første delrapporten fra studien (Andrews og Hustad 2022a) var basert på kvalitative og kvantitative data som var samlet inn rundt et halvt år etter at det nye mandatet ble lagt frem og ledelsen for Statped tok over arbeidet med omstillingen. I tillegg til medvirkning i og styring av omstillingen, ble oppmerksomheten rettet mot omstillingens konsekvenser for ansattes arbeidssituasjon og arbeidsmiljø. Studien viste at ansatte ikke bare følte uro og usikkerhet med tanke på arbeidssituasjonen fremover, men de følte seg også sliten som følge av omstillingsarbeidet.

En grunn til at ansatte følte uro, var at det fortsatt var for utydelig hvilke oppgaver de i fremtiden skal ta seg av, hvilke brukergrupper de skal tilby tjenester, hvilken kompetanse organisasjonen trenger eller hvilken plass de skal ha i «laget rundt barnet». Basert på resultater som kom frem i den forrige rapporten, anbefalte vi departementet å vurdere følgende for å dempe belastningen, både på ansatte og på ledelse:

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

I rapporten som foreligger nå, har vi tatt opp igjen tråden fra første delrapport (Andrews og Hustad 2022a) og utforsker videre problemstillinger som ble berørt der. Samtidig går vi mer grundig inn i noen av temaene. Følgeevalueringen er organisert i fem deler. En av delstudiene er en kvalitativ casestudie som blant annet gjennomføres ved fire Statpedlokasjoner, og inkluderer en gruppe ansatte ved hver av disse som følges over tid. Datamaterialet som er analysert for denne rapporten, er i hovedsak hentet fra denne delstudien, men er supplert med tallmateriale som gjelder hele virksomheten og med data fra andre intervjuer (se kapittel 2).

1.5 PROBLEMSTILLINGER

Kunnskapsdepartementet definerte et sett med problemstillinger som skal belyses for å bringe frem kunnskap om endringene i Statped i omstillingsperioden. Departementet ønsker blant annet å få innsikt i om de riktige tiltakene og de riktige aktivitetene er satt i gang for å nå målene for endringene, om arbeidet er hensiktsmessig organisert, og om hvordan arbeidsmiljøet blir ivaretatt gjennom omstillingen. Følgeevalueringen skal også gi svar på om Statped lykkes med å omsette det nye mandatet til praksis, herunder blant annet:

- Hvordan blir nytt mandat forstått og operasjonalisert i Statped, inkludert det faglige og administrative arbeidet og samarbeidet i virksomheten?
- Hvordan blir arbeidsmiljøet og medbestemmelse i Statped ivaretatt i omstillingsprosessen?
- Hvordan utvikles tjenestetilbudet i Statped i tråd med nytt mandat?
- Hvordan støtter ny organisering opp om utvikling av tjenestetilbudet i hele landet?
- Hvordan bidrar Statped med kompetanse inn i kompetanseløftet?

Mer spesifikke problemstillinger som er belyst i denne rapporten, er følgende:

- Hvilke føringer ble lagt for den nye organisasjonsmodellen og hvordan ble disse fulgt opp i arbeidet med ny modell?
- Hvilke erfaringer har ansatte, tillitsvalgte og ledelse med ny organisasjonsmodell og arbeidet med den?
- Hvordan ser bemanningssituasjonen ut, og hvilke endringer har skjedd over tid?
- Hvordan utvikler tilbud og etterspørsel av tjenester seg? Eventuelt, hvilke endringer har skjedd over tid?
- Hvordan blir nytt mandat operasjonalisert i Statped, og hvordan erfares arbeidet med dette?
- Hvordan erfarer ansatte og tillitsvalgte medbestemmelse og medvirkning i omstillingsprosessen?
- Har omstillingen virket inn på arbeidsmiljøet, eventuelt hvordan?
- Hvordan ivaretas arbeidsmiljøet under omstillingen?

1.6 OPPBYGNING AV RAPPORTEN

Rapporten er bygd opp tematisk etter problemstillingene som er spesifisert over. De forskjellige kapitlene er imidlertid basert på analyser av forskjellige typer datamateriale. Det metodiske designet og datagrunnlaget er presentert nærmere i kapittel 2. I det påfølgende kapitlet (kapittel 3) er oppmerksomheten rettet mot den nye organisasjonsmodellen og arbeidet med å utvikle den. Der presenteres også Kunnskapsdepartementets føringer for omstillingsarbeidet i Statped. Kapittel 4 viser hvordan virksomheten er dimensjonert og hvordan omfanget av personell, tjenester og søknader om tjenester har utviklet seg i tiden fra omstillingen startet i 2020 og frem til årsskiftet 2022/2023. Kapitlene fra 5 til 8 handler om ulike sider ved de ansattes arbeidssituasjon, om ansattes erfaringer med den nye organisasjonsmodellen, om deres vurderinger av det nye mandatet for virksomheten og prosessen med å operasjonalisere det, om erfaringer med omstillingsprosessen og om aspekter som gjelder medvirkning og arbeidsmiljø. Analysene i disse kapitlene er basert på data fra intervjuer med ansatte, tillitsvalgte og direktørgruppen. Til slutt i rapporten (kapittel 9) diskuterer vi hovedtrekk ved den nye organisasjonsmodellen opp mot erfaringer som de forskjellige informantgruppene har gjort seg i løpet av det første halvåret etter at modellen trådte i kraft. Der løfter vi også frem noen punkter som gjelder omstillingen og dimensjonering av virksomheten som vi mener at departementet bør vurdere nærmere.

2 DATAMATERIALE OG METODE

2.1 INNLEDNING

Studien skal som helhet gi innsikt i om omstillingen samsvarer med intensjonen, om det finnes felles forståelse av hva som skal oppnås, og om hvordan omstillingen mottas internt i organisasjonen så vel som i kommuner og fylkeskommuner, blant samarbeidspartnere og av brukerorganisasjoner og sluttbrukere. Andre temaer som skal belyses, gjelder blant annet arbeidsmiljø og medvirkning, hvordan Statped bidrar med kompetanse inn i Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis, og om hvordan tjenestetilbudet i Statped utvikles i tråd med nytt mandat.

For å belyse problemstillingene som tas opp i rapporten, har vi i hovedsak brukt datamateriale fra utvalgte dokumenter og fra intervju med ansatte som deltar i casestudien. Øvrig datamateriale stammer fra intervju med direktørgruppen, med hovedtillitsvalgte og med representanter fra Kunnskapsdepartementet. Deler av datamaterialet er dessuten hentet fra observasjoner og uformelle samtaler med ansatte i forbindelse med en felles samling i november 2022. De forskjellige datasettene er nærmere omtalt nedenfor.

2.2 ANALYSE AV DOKUMENTER

Dokumenter som er analysert for denne rapporten, er av litt ulik karakter og av ulikt omfang. Hovedkilden er imidlertid Ny organisering av Statped Delrapport (Statped 2021). Dette er en rapport fra arbeidet med ny organisasjonsmodell som startet høsten 2020. I rapporten er det gjort rede for hvilke aktører som har deltatt, hvordan arbeidet har foregått, hvilke delprosesser som fant sted, og hvilke typer diskusjoner som foregikk før beslutninger om den endelige modellen ble tatt i forhandlinger mellom hovedtillitsvalgte og Statpeds ledelse. Datamateriale er også hentet fra Statpeds Årsrapporter for 2021 (Statped 2022a) og for 2022 (Statped 2023), fra Kunnskapsdepartementets Tildelingsbrev til Statped for årene 2020-2022 og fra andre enkeltdokumenter som for eksempel Statpeds brev til kommuner og fylkeskommuner om ny organisasjonsmodell (Statped 2022b).

I analysen av dokumentene har vi lagt særlig vekt på å få frem hvordan ny organisasjonsmodell berører Statpeds kjernevirksomhet, det vil si tjenestetilbudet til sluttbrukerne, og hvilke forhold knyttet til modellen som har betydning for ansattes arbeidssituasjon og tjenesteutøvelse.

2.3 KVALITATIVE INTERVJU

De kvalitative intervjuene er gjennomført blant tre grupper: Det vil si blant i) en gruppe på 32 ansatte som deltar i casestudien fra fire Statpedlokasjoner (se punkt 1.4), og som følges opp med intervjuer to ganger per år, ii) hovedtillitsvalgte og iii) direktørgruppen. I tillegg ble ett intervju gjennomført med representanter fra Kunnskapsdepartementet.

Gruppen med ansatte som deltar i casestudien, er bredt sammensatt. De er rekruttert internt ved fire lokasjoner som varierer i størrelse på staben og i geografisk beliggenhet. Denne gruppen ansatte er plassert i alle divisjonene i den nye organisasjonsmodellen, og i flere avdelinger i noen av divisjonene.

De representerer tjenester som bidrar med alt fra fagrådgivning, undervisning og læremiddelproduksjon til IKT, interne tjenester, administrasjon og fagstrategi. Deltakernes alder variere fra tidlig i trettiårene til midt i sekstiårene, og de dekker et spenn i ansettelsestid i Statped fra ett år til godt og vel tretti år.

De ansatte i casestudien har blitt intervjuet to ganger i 2022. Det første intervjuet var med hver av dem enkeltvis, mens det andre ble gjennomført i gruppe ved de fire lokasjonene som inngår i studien. Gjennom casestudien får vi frem ansattes praksis, erfaringer og generelle vurderinger over tid. Med dette får vi et godt innblikk i hvordan omstillingen manifesterer seg, og av hvilke endringer som skjer i tjenestetilbudet, i ansattes arbeidssituasjon og i hvordan endringer håndteres. Tre av deltakerne i casestudien sluttet i løpet av året, mens en flyttet over til en annen del av Statped. I den ene gruppen ble et nytt medlem rekruttert høsten 2022, mens de andre blir erstattet våren 2023.

Det første intervjuet med ansatte i 2022, ble i hovedsak gjennomført per telefon eller Teams i mai og juni, det vil si kort tid etter at ny organisasjonsmodell var på plass. Intervjuene i den runden var konsentrert om hver enkelts innplassering i organisasjonskartet, om hvordan ny organisasjonsmodell påvirker eget arbeid, og om generelle erfaringer med omstillingen, inkludert arbeidsmiljø og medvirkning, fra sensommeren og tidlig på høsten 2021 da den første runden med intervjuer ble foretatt. Den andre runden med ansattintervjuer i 2022 fant sted i november og desember, med unntak av noen enkeltintervjuer som måtte utsettes til januar 2023. Intervjuene var organisert tematisk, men var åpne for at detaljerte erfaringer og utdypende eksempler kunne formidles.

De hovedtillitsvalgte ble intervjuet i gruppe. Det samme ble direktørene i Statped og representantene for Kunnskapsdepartementet. I disse intervjuene ble oppmerksomheten rettet mot forskjellige aspekter ved omstillingen i forskjellige faser og på forskjellige nivå. Det ble på forhånd utarbeidet intervjuguider for hver av informantgruppene som ble sendt ut til dem i forkant av intervjuet. Temaene var basert på forhold som hadde kommet frem i tidligere intervjuer, i svar på spørreskjemaundersøkelsen fra høsten 2021, og fra foreløpige analyser av dokumenter og tallmateriale. Vi ønsket å få innblikk i et bredt spekter av erfaringer, og i tillegg avdekke mulige utfordringer og eventuelle konfliktlinjer internt og på tvers av grupper og nivåer. Et av siktemålene var å få innsikt i om omorganiseringen så langt ser ut til å samsvare med intensjonen.

Intervjuene varte fra rundt 60 minutter med enkeltinformanter til mellom en og to timer for gruppene. Lydopptak ble brukt i enkelte intervjuer, mens i andre ble det tatt grundige notater som ble skrevet ut i etterkant. Gruppeintervjuer med casedeltakere ble gjennomført i fysiske møter, mens de øvrige var digitale. Direktørgruppen svarte på noen spørsmål skriftlig i etterkant fordi tiden under intervjuet ble for kort. Data fra intervjuene er analysert på tvers av informantgruppe og fremstilt tematisk.

2.4 UFORMELLE SAMTALER OG OBSERVASJON

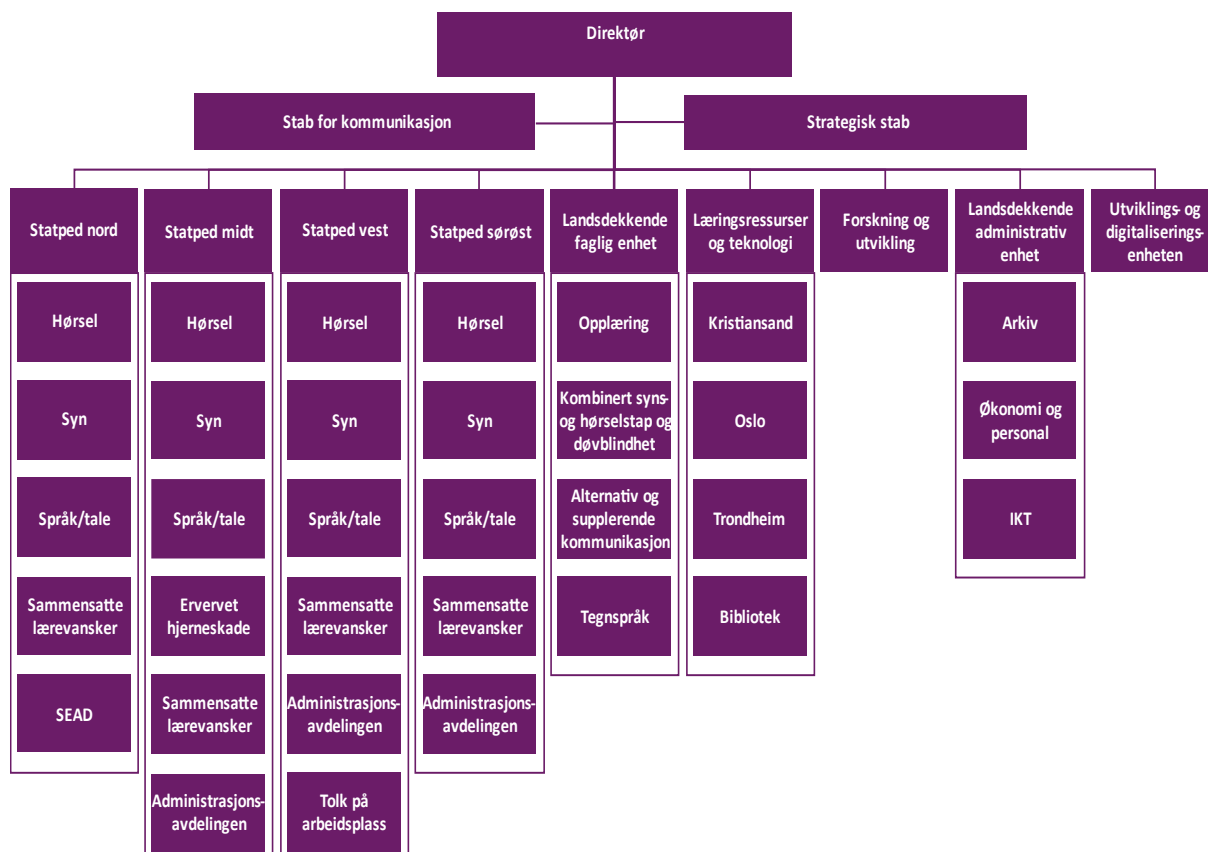
I perioden fra november 2021 til november 2022 arrangerte Statped flere samlinger for alle ansatte. Disse ble betegnet som «Vi-samlinger». Under den siste samlingen i november 2022 (se punkt 8.3) var to forskere til stede. Det ble da tatt notater fra ulike aktiviteter og fra uformelle samtaler i forskjellige sammenhenger. Dette datamaterialet bidrar til å fylle ut og nyansere det bildet som avtegner seg etter analyser av data fra dokumenter, intervju og statistikk.

3 NY ORGANISASJONSMODELL

Dette kapittelet viser Statpeds arbeid med ny organisasjonsmodell, og bidrar til innsikt i hvilke vurderinger som ble gjort i arbeidsgruppen som ble nedsatt for å utvikle forslag til ny modell. Sentralt i kapitlet står beskrivelsen av tre forslag til organisasjonsmodell, og hvilke styrker og svakheter som det ble vurdert at disse hadde. Omorganisering av virksomheter er komplekse og dynamiske prosesser, og beskrivelser av slike vil alltid være gjort med et blikk for enkelte ting, mens andre ting havner i bakgrunnen. I det følgende retter vi oppmerksomheten mot elementene som utgjør Statpeds kjernevirksomhet, det vil si tjenestetilbudet til sluttbrukerne. Av det følger at kapitlet i mindre grad berører konsekvenser av omorganiseringen for administrasjon og stabfunksjoner. Veldig forenklet kan det sies at en organisasjon består av en formell struktur, en praksis og en kultur. Det er det første aspektet av disse, den formelle strukturen, som diskuteres i det følgende, en diskusjon som baserer seg på Statpeds egne vurderinger av modellenes hensiktsmessighet. Analyser av dette aspektet fungerer som et bakteppe som ansattes erfaringer med den valgte modellen, vurderes opp imot.

3.1 ORGANISASJONSMODELL FØR OMSTILLINGEN

Før omorganiseringen var de utadrettede divisjonene til Statped delt inn i regioner, og hver region hadde avdelinger for hvert av fagfeltene (figur 1). Avdelinger som var landsdekkende i utgangspunktet, var plassert i regioner; SEAD i Statped Nord og Ervervet hjerneskade i Statped Midt. I denne innrettingen var det dermed hvor brukerne befant seg som var det vesentlige prinsippet for organisering av virksomheten.



Figur 1: Organisasjonskart gjeldende frem til 30. april 2022. Kilde: Statpeds Årsmelding 2021.

3.2 FØRINGER FRA KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

Flere av de sentrale føringene fra Kunnskapsdepartementet (KD) til Statped finnes i tildelingsbrevet fra 2020 (KD 2020). Med bakgrunn i det nye og avgrensede mandatet, kombinert med et behov for å «utnytte kompetansen og fagmiljøene i landet under ett», la KD til grunn at Statped i omorganiseringen skulle ta hensyn til følgende forhold og prinsipper:

- Organiseres som en landsdekkende tjeneste, og se hele landet under ett på alle fagområder. Samtidig skal behovet for videreutvikling av spisskompetanse og flerfaglig samarbeid ivaretas.
- At den faglige virksomheten skal organiseres uavhengig av tidligere regioninndeling, for å sikre at spisskompetansen når fram til alle brukere uavhengig av kontorplassering.
- At det fortsatt skal være en dør inn til Statped.
- Vurdere hvor mange og hvilke kontorsteder som bør opprettholdes med tanke på å kunne drive effektivt med et lavere driftsbudsjett i årene som kommer. [..]
- At antall og andel ansatte ikke skal øke i Oslo sammenlignet med resten av landet.

I det følgende vil vi konsentrere oss om de to første punktene. De to siste punktene avhenger av pågående prosesser. Punktet om en dør inn til Statped dreier seg i hovedsak om å videreføre en måte å organisere virksomheten på som allerede er satt i verk i forbindelse med tidligere omorganiseringer.

3.3 STATPEDS ARBEID MED ORGANISASJONSMODELLER

KD overlot til Statped selv å finne ut hva slags organisering som var mest hensiktsmessig for å nå målene som fulgte av det nye mandatet. En arbeidsgruppe ble opprettet for å utvikle forslag til modell, og det følgende er en beskrivelse av dette arbeidet basert på gruppens egen rapport om organisasjonsmodeller (Statped 2021). Gruppen var ledet av en avdelingsdirektør, og bestod ellers av hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet og ansatte fra ulike deler av organisasjonen. I tillegg til føringene fra KD hadde Statped egne prinsipper for ny organisering, som skulle gi retning til arbeidet og tenkingen rundt omorganiseringen. Disse prinsippene var et forsøk på å oppsummere innspill fra alle nivåer i organisasjonen til bruk i arbeidet med omorganiseringen:

- Ha en tydelig ledelse- og effektiv beslutningsstruktur, med tydelig rolle- og ansvarsdeling i alle ledd.
- Bygge opp under målene i digitaliseringsstrategien.
- Legge til rette for at fag- og tjenesteutvikling bygger på forskning, praksisbasert kunnskap og brukernes erfaringer.

Blant innspillene til arbeidsgruppen, var både ønsker om tydeligere ledelse og struktur, og ønsker om en «dynamisk og fleksibel» organisering, som i organisasjonsforskningslitteraturen ofte forbindes med stor grad av delegert myndighet til ansatte, gjennom for eksempel organisering i autonome team (se Child 2019 for en oversikt). Som vi vil vise i gjennomgangen av forslagene til modell, inspirerte denne formen for tenking to av de tre alternativene til ny organisering. Mens alternativet som er nærmest modellen som ble innført 1. mai 2022, kan sies å ligge nærmere ønsket om tydelige strukturer.

I tillegg til føringer fra KD og innspill fra ansatte i organisasjonen, hentet arbeidsgruppen inn kunnskap fra tre kilder: rapporter om Statpedes virksomhet, rapporter som beskriver framtidig behov for kompetanse og kompetanseutvikling i sektoren som helhet, og kunnskap fra andre virksomheter som har vært i omstilling. KDs føringer og Statpedes runde med innspill og innhentet kunnskap ble dermed kombinert i seks problemstillinger som definerte sentrale utfordringer for arbeidet med å foreslå ny organisasjonsmodell:

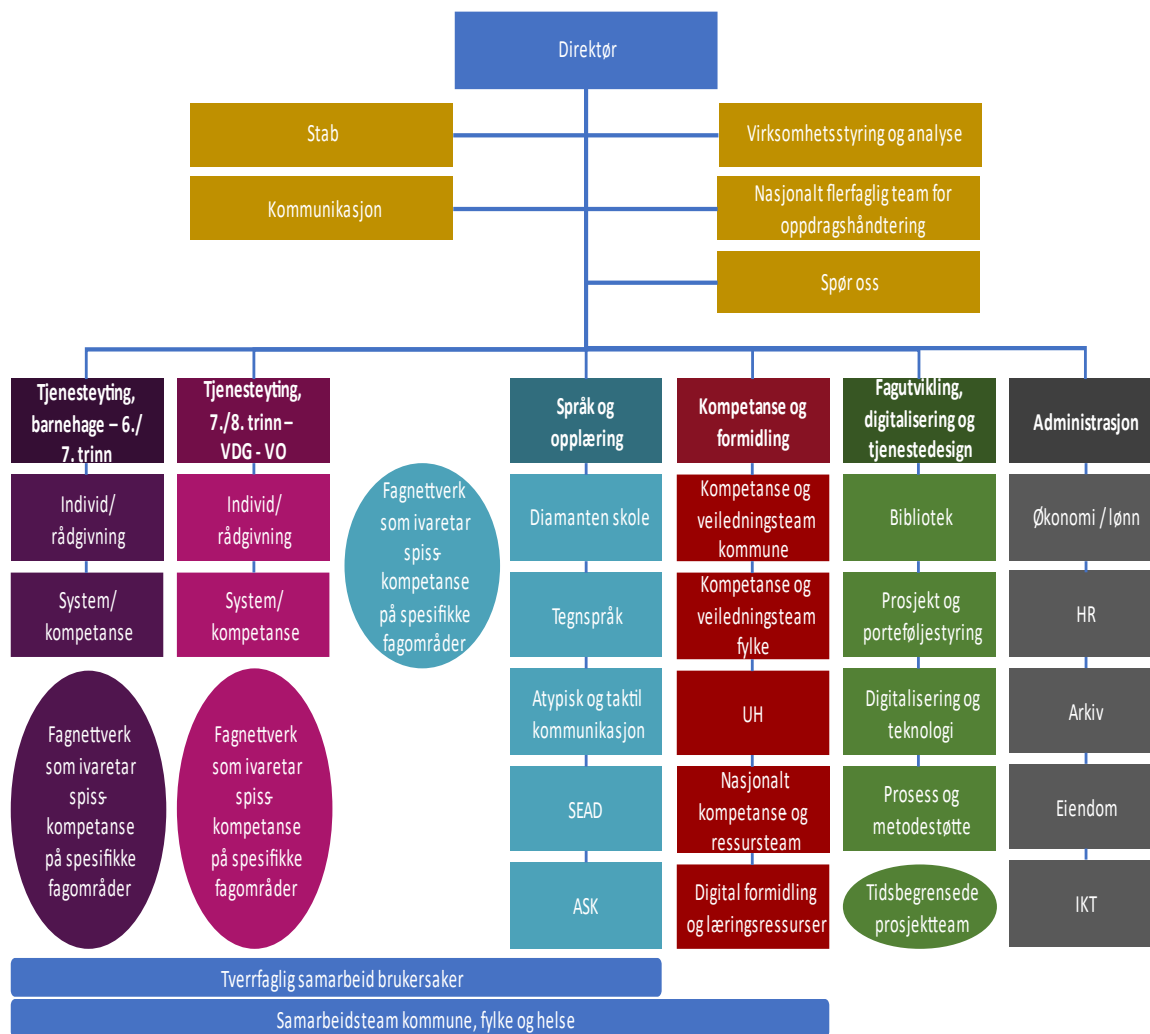
- Hvordan skape en mindre hierarkisk organisasjon?
- Hvordan bidra til autonome medarbeidere?
- Hvordan organisere fag- og tjenesteutvikling som ivaretar behovene i sektor?
- Hvordan bygge en felles kultur?
- Hvordan organisere en landsdekkende tjeneste som samtidig sikrer kunnskap om lokale forhold?
- Hvordan organisere stab, administrasjons- og støttefunksjoner og med hvilken kompetanse?

Hvordan vurderte Statped tidligere omorganiseringer?

I arbeidet med ny organisasjonsmodell ble tidligere omorganiseringer diskutert i Statped. Vurderingene av tidligere omorganiseringer pekte på erfaringer som kunne bygges videre på i den nåværende omstillingen. Spesielt ble erfaringene med fjernledelse og matrisestruktur trukket fram som relevante. Ved matrisestruktur ble det siktet til en ordening med delt ansvar og autoritet, slik at fagrådgivere har to ledere å forholde seg til, en faglig og en administrativ. Samtidig hadde den regionale organiseringen, og spesielt den regionale styringen av fagressursene, ført til utfordringer når det gjaldt å tilby likeverdige tjenester og «skape felles forståelse for ulike faglige perspektiver i tjenesteytingen» (Statped 2021:13). En ny organisering av Statped mente man derfor burde bygge videre på vellykkede eksempler på faglig samarbeid på tvers av regioner, med mål om økt faglig kvalitet og mer kunnskapsbasert praksis. Mot denne bakgrunnen utviklet arbeidsgruppen tre ulike forslag til organisasjonsmodeller.

3.4 ARBEIDSGRUPPENS MODELL 1

Modell 1 har tre nivåer, hvor det øverste nivået består av direktør og avdelinger/team som ivaretar stabsfunksjoner, virksomhetsstyring, Spør oss tjenesten og kommunikasjon, i tillegg til nasjonalt flerfaglig team for oppdragshåndtering. Den strategiske staben er her tillagt et særlig ansvar for å bidra til at Statped kan ivareta sin nye rolle som direktorat. Nivå to og tre består av seks landsdekkende enheter/divisjoner med underliggende avdelinger, og her finner man kjernevirksomheten fordelt i tre divisjoner. En med ansvar for aldersspennet barnehage til 6./7.-trinn, og en med ansvar fra 7./-8. trinn til VGS og voksenopplæring. Aldersinndelingen er gjort med tanke på å «ivareta overganger mellom opplæringsnivå som er særlig viktig for å bidra til å sikre kontinuitet og utvikling» (Statped 2021:22). Den tredje divisjonen som regnes til kjernevirksomheten, er enhet for språk og opplæring, som samler flere kompetanse- og tjenesteområder.



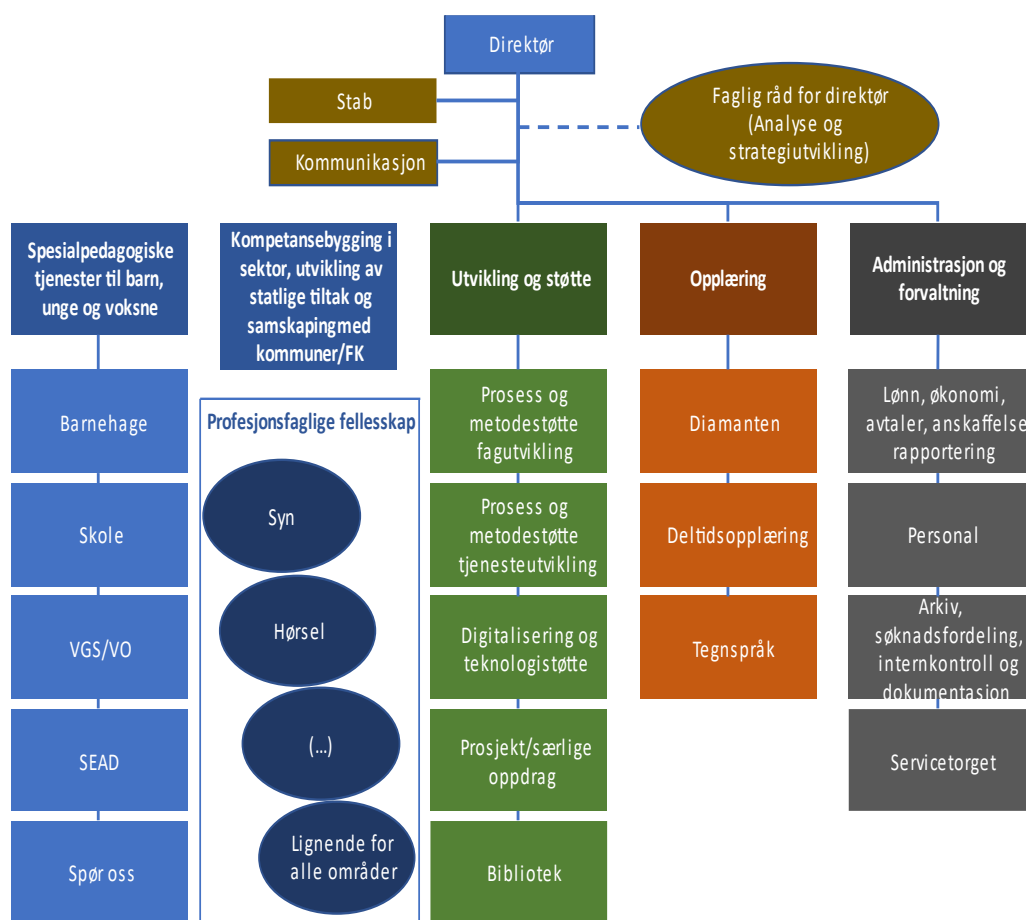
Figur 2: Arbeidsgruppens forslag til ny organisering Modell 1. Kilde: Statped (2021)

Arbeidsgruppens vurdering av modellen var blant annet at de funksjonsinndelte divisjonene tydeliggjorde ansvar i organisasjonen, samtidig som organisasjonskartet ville gjøre Statpeds virksomhet oversiktlig for samarbeidspartnere. Den tydelige ansvarsinndelingen ville også legge til rette for en effektiv beslutningsstruktur. I den forstand kan Modell 1 sies å oppfylle ønsket om tydelig ledelse og struktur nevnt tidligere. Spisskompetansen til Statpeds ansatte ville i modellen bli ivare tatt gjennom fagnettverk som også ville styrke fler- og tverrfaglig samhandling. Aldersinndelingen var tenkt å styrke den aldersspesifikke tilretteleggingen, men arbeidsgruppen anerkjente samtidig at en slik inndeling ville kunne svekke spisskompetanse på mindre og spesielt sårbare fagområder, gjennom ytterligere fragmentering av fagmiljøene. Blant tilbakemeldingene på forslaget til modell fra ledersamlingene var en påpekning av at samhandling på tvers av fag, opplæringsnivå, divisjoner og geografi kan bli mer krevende å legge til rette for i praksis enn modellen tok høyde for.

3.5 ARBEIDSGRUPPENS MODELL 2

Modell 2 er inspirert av Oljedirektoratets lag-/teambaserte organisering, hvor lagene er grunnenheten i organisasjonen, og har delegert fullmakter og ansvar (figur 3). Dette i motsetning til en modell med fagavdelinger, som Modell 1. Tanken bak en slik organisering er å legge til rette for samarbeid på tvers, og samtidig for at spisskompetente ansatte i stor grad bør «styre seg selv», derfor bør de organiseres

i en «flat» struktur. Modellen som helhet, har allikevel tre nivåer i likhet med Modell 1, med direktør, stab og kommunikasjon på nivå en, og resterende enheter på nivå to og tre. En nyvinning i Modell 2 er opprettelsen av et *Faglig råd for direktør*, som skal fungere som Statpeds «tenketank» med målsetting om å bidra til utvikling av Statped i tråd med politiske føringer og utviklingen av spesialpedagogiske behov i barnehager og skoler. Medlemmene i rådet er ledere fra enhetene *Spesialpedagogiske tjenester for barn, unge og voksne* og *Kompetansebygging i sektor*, i tillegg til at fagrådgivere er representert gjennom en rullerende ordning. Teamorganiseringen man ser for seg, er en ordning hvor den enkelte ansatte er medlem av flere team samtidig, for eksempel et varig tverrfaglig team, et spissfaglig profesjonsfaglig felleskap, og i tillegg ulike team med begrenset varighet knyttet til konkrete prosjekter eller saker.

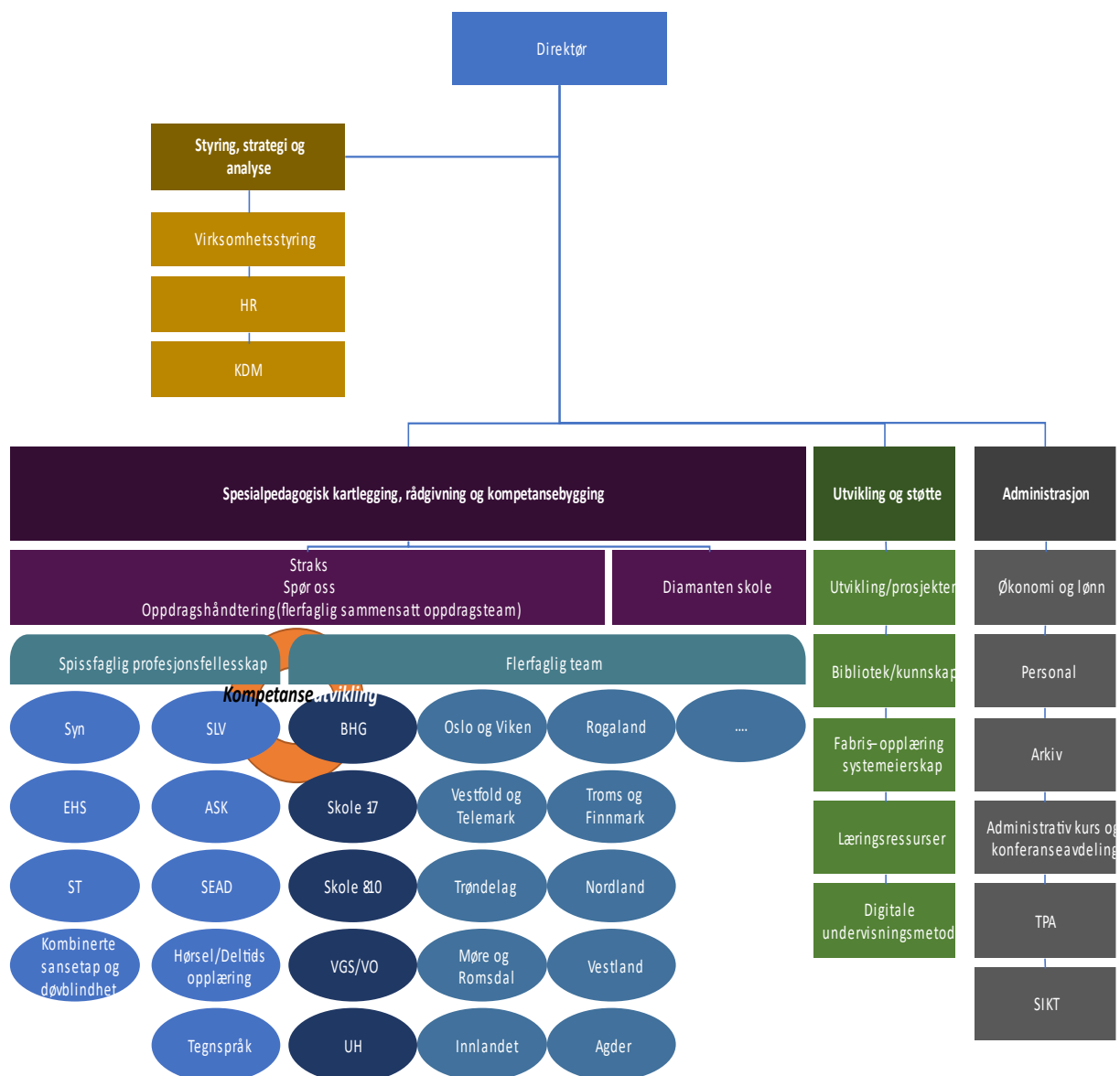


Figur 3: Arbeidsgruppens forslag til ny organisering Modell 2. Kilde: Statped (2021)

Slik arbeidsgruppen vurderte det, var styrkene til Modell 2 blant annet den sterke koblingen mellom fagutvikling og praksis muliggjort av organisasjonsstrukturen. Blant risikoene ble det trukket fram eventuell mangelfull samhandling mellom seksjon for spesialpedagogiske tjenester og seksjon for kompetanseheving i tillegg til at ansvar og beslutningslinjer ville kunne oppleves uklart i en omstillingsfase. I likhet med Modell 1 vil en aldersinndeling kunne svekke spesialpedagogisk spisskompetanse innen små og sårbare områder. Flexibiliteten som følger av måten divisjon for spesialpedagogiske tjenester er organisert på, ble trukket fram som kanskje den mest sentrale styrken ved modellen, samtidig som denne måten å drive organisasjonen ville kreve kunnskap om alle medarbeideres kompetanse og ikke minst, en ny måte å drive med ledelse på for Statpeds del.

3.6 ARBEIDSGRUPPENS MODELL 3

I likhet med Modell 2, er Modell 3 (figur 4) tydelig inspirert av organisasjonsteoretiske retninger som vektlegger fleksibilitet og skiftende gruppesammensetninger i tråd med endrede oppgaver. Mens Modell 2 så til Oljedirektoratets organisering i team, ser Modell 3 til Mintzbergs (1979) tanker om «funksjonelle adhokratier». Som et argument for Modell 3, trekker arbeidsgruppen fram at Statpeds tjenesteproduksjon ikke er «standardiserte spesialpedagogiske pakker som skal leveres og standardiserte søknader som skal behandles», men snarere er komplekse saker som skal løses tverrfaglig og i samarbeid med andre aktører og tjenester. Bruk av faste og tidsavgrensede team er verktøyet som skal muliggjøre en slik måte å arbeide på. Kjernevirksomheten i denne modellen er samlet i en landsdekkende enhet, som så skal organisere seg i team. Dermed er kartlegging, rådgiving og kompetansebygging alle samlet i samme divisjon. I likhet med Modell 2 peker arbeidsgruppen på at en slik organisering vil kreve nye måter å lede på, tillit, autonomi og ansatte som er gode til å samarbeide. Statpeds ansatte utenom kjernevirksomheten, vil i Modell 3 inngå i en mer tradisjonell divisjonalisert struktur.

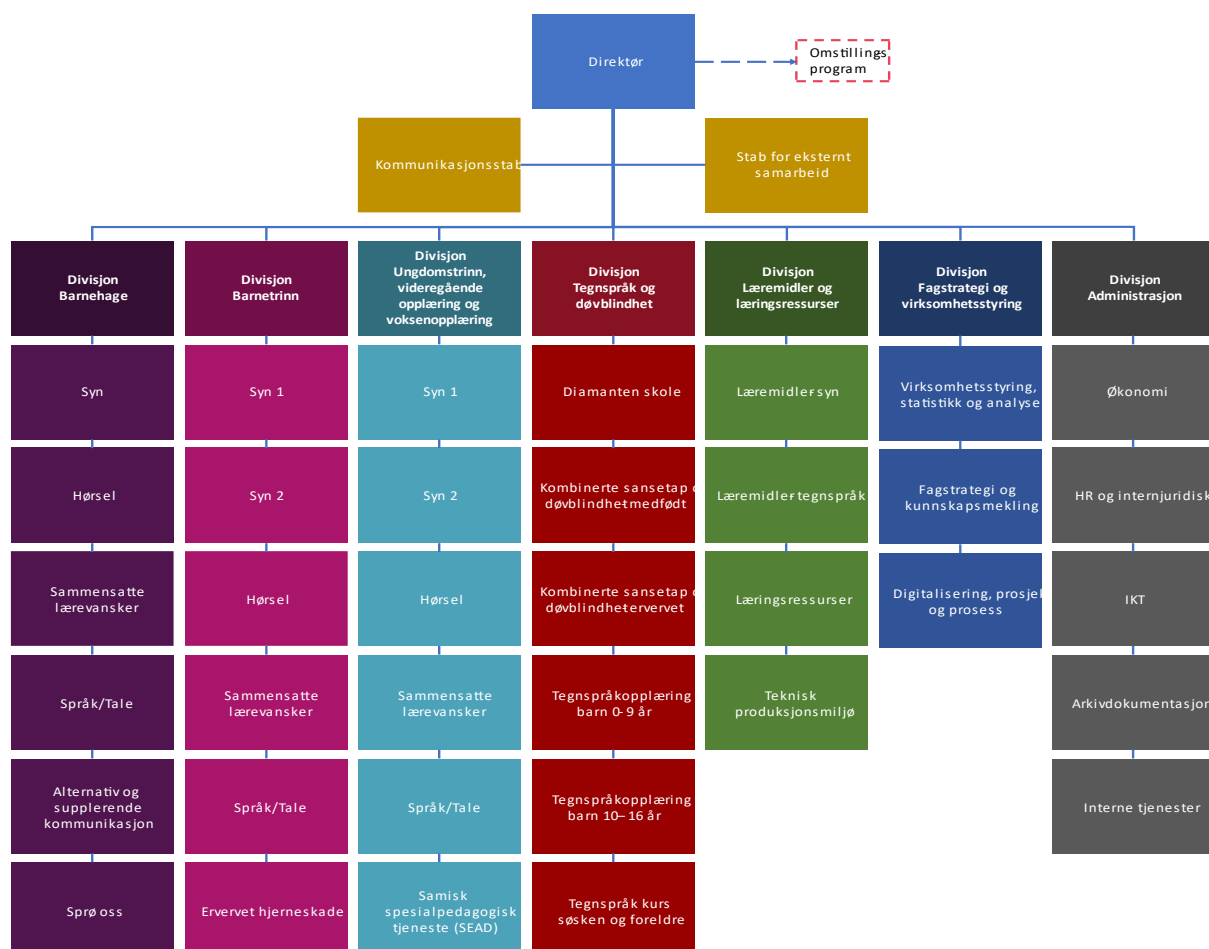


Figur 4: Arbeidsgruppens forslag til ny organisering Modell 3. Kilde: Statped (2021)

Slik arbeidsgruppen vurderer det, vil Modell 3 ha mange av de samme fordelene og utfordringene som Modell 2, om enn noe forsterket, siden man anser Modell 3 for å være et mer radikalt forslag enn Modell 2. Å samle hele kjernevirksomheten innen samme divisjon vil ha den fordel at man raskt kan møte nye/nyoppdagede behov blant brukerne, i tillegg til synergier mellom kompetanseutvikling, kartlegging og spesialpedagogisk rådgivning. Blant innspillene til modellen fra ledermøtene var at en svakhet var uklarhet rundt hvordan modellen ivaretar Statped's nye direktoratsfunksjon. I tillegg ble det uttrykt en bekymring for at organisasjonen fikk for tette vertikale skott mellom enhetene.

3.7 DEN VALGTE MODELLEN

Modellen som ble innført i Statped 1. mai 2022 (figur 5), var ingen kopi av noen av forslagene lansert av arbeidsgruppen, men den har flest likhetstrekk med Modell 1. Kjernevirksomheten er delt inn i fem divisjoner, med fagspesifikke avdelinger innad i divisjonene. I tillegg kommer divisjon for fagstrategi og virksomhetsstyring samt administrasjon. Sammenlignet med den tidligere organiseringen, som gjaldt fram til 1. mai 2022, er det flere åpenbare endringer. De ni avdelingene på nivå tre har blitt til syv divisjoner. Disse er igjen organisert etter sluttbrukernes alder, med en for barnehage, en for barnetrinnet og en for ungdomsskole og oppover. Tegnspråk og døvblindhet har blitt en egen divisjon, mens avdeling for erhvervet hjerneskade har blitt en del av divisjon barnetrinn. Spør oss og ASK har blitt en del av divisjon barnehage, mens SEAD er plassert inn i divisjon for ungdomstrinn, videregående skole og voksenopplæring.



Figur 5: Organisasjonsmodell gjeldende fra 1. mai 2022. Kilde: Statped

Med bakgrunn i arbeidsgruppens refleksjoner som har vært diskutert i forbindelse med de tre forslagene til organisasjonsmodeller, kan man forstå dagens modell som et resultat av prioriteringer. Modellene 2 og 3 som vektla stor grad av autonomi for fagrådgivere, er i liten grad å finne igjen i den endelige modellen. Derimot kan det argumenteres for at modellen vektlegger det som også var et ønske i arbeidsgruppens innspillsrunde, nemlig klare og tydelige strukturer for ansvar og ledelse. Videre kan dagens organisering forstås som et forsøk på å ivareta små og sårbare fagmiljøer, eksempelvis gjennom at små avdelinger som for eksempel erhvervet hjerneskade, videreføres. Statped's organisasjonskart fra 1. mai 2022 kan sies å være det minst radikale alternativet av modellene som er diskutert i dette kapitlet, og av arbeidsgruppen. Videre kan det tolkes som et forsøk på å bygge videre på erfaringer som ble gjort i forbindelse med tidligere omorganiseringer med matriseorganisering, fjernledelse og samarbeid på tvers. Den nye rollen som direktorat skal fortrinnsvis ivaretas i Divisjon for fagstrategi og virksomhetsstyring. Men som Statped selv understreker i årsrapporten for 2021, handler dette om å «sammenfatte det vi erfarer «stykkevis og delt» i arbeidet vårt [...] og styrke kvaliteten på innspill til departementets arbeid og politikkutvikling (Statped 2022a, 59).» Å sammenfatte det som er delt vil nødvendigvis måtte innebære samarbeid vertikalt og horisontalt. Hvorvidt det lykkes avhenger ikke av organisasjonsmodellen alene, men også av hvilken praksis og kultur den støtter opp om.

4 DIMENSJONERING AV VIRKSOMHETEN: NOEN UTVIKLINGSTREKK

Etter at omstillingen i Statped startet i 2020 har det skjedd betydelige endringer i organisasjonen også utenom arbeidet med ny organisasjonsmodell. I dette kapitlet ser vi nærmere på noen av disse endringene. Oppmerksomheten rettes blant annet mot personellsituasjonen og hvordan denne har utviklet seg både totalt sett og innenfor enkelte fagområder, og på geografisk fordeling av personell. Etterspørsel etter Statpeds tjenester er også endret. Her ser vi først og fremst på utviklingen i antall formelle søknader og i antall henvendelser til Spør oss-tjenesten.

4.1 PERSONELL: UTVIKLING I ANTALL ANSATTE OVER TID

Tabell 1 viser utvikling i antall ansatte og antall årsverk over perioden fra 2019 til 2022. I denne perioden er det en nedgang i antall ansatte på til sammen 130. Opplysninger i tabellen varierer imidlertid noe fra det som kommer frem i tabell 2 og figur 6, fordi opplysninger om antall før 2022, viser gjennomsnitt for hele året.

Tabell 1: Fordeling av ansatte og årsverk i perioden 2019-2022.(Antall). Kilde: Statped Årsrapport 2021 og 2022.

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

Tabell 2: Ansatte som har sluttet og begynt i perioden 2020-2022 fordelt etter fagområde. Kilde: Statped

Fagområde	2020		2021		2022	
	Sluttet	Ansatt	Sluttet	Ansatt	Sluttet	Ansatt
Syn	12	1	6	9	6	0
Hørsel	6	4	11	3	6	2
Språk/tale	6	1	10	1	7	0
Sammensatte lærevansker	14	4	9	1	7	3
Ervervet hjerneskade	2	0	3	3	3	0
Samisk spesialpedagogisk tjeneste (SEAD)	2	1	2	1	1	1
Forskning og utvikling (FoU)	2	0	0	0		
Tegnspråk	17	9	8	7	12	6
Alternativ og supplerende kommunikasjon					1	0
Døvblinde	2	5	2	0	0	2
Diamanten	7	4	1	0	5	2
Læringsressurser og teknologiutvikling SLoT	7	1	3	2		
Staber	3	2	6	0	2	0
Utviklings- og digitaliseringsenheten (UDE)	1	0	1	0		
Læremidler/læringsressurs					1	5
Spør oss					1	0
Kommunikasjon	1	1	3	1	0	1
Administrasjon, inkl. tolk	9	2	15	5	9	6
Fagstrategi/Virksomhetsstyring					4	2
Sum	91	35	80	33	65	30

Mens omstillingen i Statped har pågått, har til sammen 236 personer sluttet mens 98 har begynt (tabell 2). Dette betyr at antall ansatte er redusert med 138 personer. Turnover har imidlertid variert noe etter fagområde som vist i tabell 2. For 2022 er antallet som har begynt og sluttet innenfor ulike

områder, registrert både etter ny og gammel organisasjonsmodell. I modellen som ble satt i drift 1. mai 2022, er blant annet Fagstrategi og Virksomhetsstyring lagt til som eget fagområde, mens Læringsmidler og læringsressurser har kommet inn som egen kategori. Det sistnevnte fagområdet var tidligere plassert under Læringsressurser og teknologiutvikling (SLoT).

Av dem som har sluttet, er flest fra fagområdene syn, hørsel, språk og tale, sammensatte lærevansker, tegnspråk og administrasjon (tabell 2). Blant ansatte som deltok i spørreskjemaundersøkelsen fra høsten 2021, så det ut til at det først og fremst var ansatte under 50 år som hadde planer om å si opp sin stilling. For rundt en av fire kunne det være tenkelig å pensjonere seg tidligere enn de ellers ville ha gjort. Tallmateriale fra Statped viser at godt og vel halvparten av de ansatte er 50 år eller eldre, mens vel 20 prosent har passert 60 år. Av de 236 som hadde sluttet i løpet av perioden 2020-2022, har 76 gått av med pensjon. Rundt halvparten av dem (37) var mellom 62 og 67 år. Andelen som gikk av med pensjon før de fylte 67, var høyere i 2022 (13 av 16) enn i 2020 (15 av 31) og 2021 (9 av 29). Tre av deltakerne i casestudien gikk av med pensjon i 2022. For den ene var dette et halvt år tidligere enn det som ville ha vært aktuelt om ikke organisasjonen hadde vært midt i en omstilling. De to andre hadde nådd ordinær pensjonsalder.

Ved omtrent samme turnover som det har vært de siste årene og som vist i tabell 2, forventer Statped at antall årsverk i 2023 vil være rundt 535 (tabell 3).

Tabell 3 Forventet utvikling i årsverk ved omtrent samme turnover som per desember 2020 og 2021. Kilde: Statped's Årsrapport 2021

2020	2021	2022	2023
642	600	565	535

4.2 FORDELING AV PERSONELL I NY ORGANISASJONSMODELL

Tabell 4 gir et bilde av hvordan ansatte er fordelt etter divisjon og avdeling. Da den nye organisasjonsmodellen trådte i kraft, var det registrert 627 ansatte og til sammen rundt 590 årsverk i Statped. De ansatte er plassert i 7 divisjoner og i til sammen 36 avdelinger i tillegg til i direktørens stab og støttesystem. Størrelse målt i antall ansatte og antall årsverk, varierer betydelig både mellom divisjoner og mellom avdelinger. I divisjonene strekker spennet seg fra 12 til 127 ansatte, hvor Divisjon 2, Barnetrinn, er den største. Divisjon 4, Tegnspråk og døvblindhet, som inkluderer Diamanten skole i Oslo, er nest størst med 122 ansatte fordelt på rundt 112 årsverk. Divisjonene Barnehage (1) og Ungdomstrinn (3) med videregående skole og voksne under opplæring, inkludert SEAD, har i underkant av 100 ansatte (93 og 94), mens Administrasjon (Divisjon 7) er ført opp med 78 ansatte og Læremidler og læringsressurser i Divisjon 5 med 68. Deretter kommer Fagstrategi med 33 og ORG Statped med 12. Antall avdelinger i hver divisjon varierer fra tre til syv. Størrelse på avdelingene, målt i antall ansatte, varierer fra 2 til 32, hvor den største er Læremidler – syn, innenfor Divisjon 5 Læremidler og læringsressurser. Høsten 2022 ble Direktørens stab Eksternt samarbeid lagt ned. De ansatte der ble flyttet til Virksomhetsstyring, statistikk og analyse i Divisjon 6.

Tabell 4: Spesifisering av avdelinger og antall årsverk og antall ansatte i hver divisjon. Kilde: Statped

Divisjon	Avdeling	Årsverk	Personer
ORG Statped	Statlig spesialpedagogisk støttesystem	2	2
ORG Statped	Direktørens stab Eksternt samarbeid	3,8	4
ORG Statped	Kommunikasjonsstab	6	6
Divisjon Læremidler og læringsressurser		2	2
Divisjon Læremidler og læringsressurser	Læremidler - tegnspråk	15,67	17
Divisjon Læremidler og læringsressurser	Læremidler – syn	31,25	32
Divisjon Læremidler og læringsressurser	Læringsressurser	10,9	12
Divisjon Læremidler og læringsressurser	Teknisk produksjonsmiljø	5	5
Divisjon Tegnspråk og døvblindhet		1,5	2
Divisjon Tegnspråk og døvblindhet	Tegnspråkopplæring barn 0-9 år	15,4	18
Divisjon Tegnspråk og døvblindhet	Tegnspråkopplæring barn 10-16 år	20	21
Divisjon Tegnspråk og døvblindhet	Tegnspråk kurs søsken og foreldre	24,6	27
Divisjon Tegnspråk og døvblindhet	Diamanten skole for elever med døvblindhet	25,94	28
Divisjon Tegnspråk og døvblindhet	Kombinerte sansetap og døvblindhet medfødt	13,4	14
Divisjon Tegnspråk og døvblindhet	Kombinerte sansetap og døvblindhet ervervet	11,1	12
Divisjon Barnehage		2,8	3
Divisjon Barnehage	Hørsel	17,7	19
Divisjon Barnehage	Syn	19,85	22
Divisjon Barnehage	Språk/tale	18,6	20
Divisjon Barnehage	Sammensatte lærevansker	13,5	14
Divisjon Barnehage	Alternativ og supplerende kommunikasjon	6,6	7
Divisjon Barnehage	Spør oss	7,3	8
Divisjon Barnetrinn		4	4
Divisjon Barnetrinn	Hørsel	19,3	20
Divisjon Barnetrinn	Syn 1	17,3	19
Divisjon Barnetrinn	Syn 2	17,5	18
Divisjon Barnetrinn	Språk/tale	23,85	25
Divisjon Barnetrinn	Sammensatte lærevansker	20	20
Divisjon Barnetrinn	Ervervet hjerneskade	19,8	21
Divisjon Ungdomstrinn, VGO, VO		3	4
Divisjon U-trinn, VGO, VO	Hørsel	18,9	19
Divisjon U-trinn, VGO, VO	Syn 1	14,3	15
Divisjon U-trinn, VGO, VO	Syn 2	10,6	12
Divisjon U-trinn, VGO, VO	Språk/ tale	14,8	15
Divisjon U-trinn, VGO, VO	Sammensatte lærevansker	22,6	23
Divisjon U-trinn, VGO, VO	Samisk spesialpedagogisk tjeneste (SEAD)	6	6
Divisjon Fagstrategi og virksomhetsstyring		2	2
Divisjon Fagstrategi og virksomhetsstyring	Virksomhetsstyring, statistikk og analyse	10	10

Divisjon Fagstrategi og virksomhetsstyring	Fagstrategi og kunnskapsmekling	11,5	12
Divisjon Fagstrategi og virksomhetsstyring	Digitalisering, prosjekt og prosess	8,8	9
Divisjon Administrasjon		2	2
Divisjon Administrasjon	Økonomi	9	10
Divisjon Administrasjon	HR og internjuridisk	7	7
Divisjon Administrasjon	IKT	14	16
Divisjon Administrasjon	Arkiv/dokumentasjon	12,6	13
Divisjon Administrasjon	Interne tjenester	15,6	18
Divisjon Administrasjon	Interne tjenester tolker	11	12
Totalt		590,36	627

I intervjuet fortalte hovedtillitsvalgte at de hadde forsøkt å lage en modell med reduksjon i antall ledere, men uten at de hadde lyktes helt med det. De pekte videre på at noe av økningen i lederstaben henger sammen med den nye direktoratsfunksjonen og nye oppgaver knyttet til denne, blant annet bistand til Kunnskapsdepartementet. Det ble imidlertid samtidig presisert at det er viktig at Statped ikke bare driver med «skrivebordsarbeid»; «om vi ikke hadde vært tjenesteytende kunne ikke Statped ha eksistert». Tabell 5 viser at lederstaben stort sett har holdt seg stabil i antall, men med en liten reduksjon i toppledelsen, fra 12 til 10. Kjønnfordelingen med bortimot 80 prosent kvinner samlet sett har også holdt seg stabil, men menn i toppledelsen er økt noe i andel.

Tabell 5: Type personell – fordelt etter stillingskategori og kjønn. Kilde: Statped Årsrapport 2021 og 2022

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

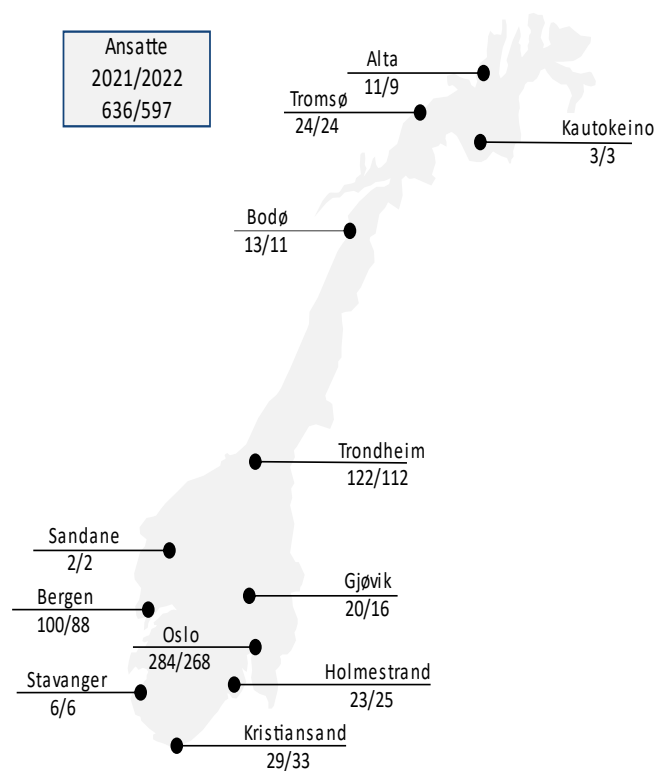
4.3 LOKALISERING AV PERSONELL: UTVIKLING OVER TID

Fleire av Statpeds tjenester var landsdekkende før ny organisasjonsmodell ble innført, men fra 1. mai 2022 ble også all fagrådgivning landsdekkende i stedet for å være fordelt på fire geografiske regioner som i modellen som var rådende fra omstillingen i 2012. Tilgang til Statpeds tjenester skulle med dette bli lik uavhengig av hvor kompetansen er geografisk plassert.

Da den nye organisasjonsmodellen var på plass, var de ansatte fordelt på 12 lokasjoner. Oslo og Bergen hadde henholdsvis tre og to kontorsteder hver, mens en av de ansatte som var knyttet til lokasjonen i Bodø har kontorsted i Drag i Hamarøy kommune. Personell som tilbyr tjenester innenfor SEAD er

lokalisert i Kautokeino, Alta og Drag. Det vil si at de befinner seg i nord-samisk og lule-samisk område, mens ingen er i sør-samisk område.

Kartet i figur 6 viser hvordan ansatte i Statped var fordelt på 12 lokasjoner i 2021 og i 2022. Ved utgangen av 2021 hadde de største byene, Oslo, Trondheim og Bergen, til sammen 506 ansatte. Det vil si rundt 80 prosent av alle i organisasjonen. De øvrige 20 prosentene var noe ujevnt fordelt mellom de øvrige lokasjonene med flest i Kristiansand (29), Tromsø (24), Holmestrand (23) og Gjøvik (20). Deretter kommer Bodø med 13, Alta med 11, og Stavanger med 6, mens Kautokeino og Sandane hadde henholdsvis tre og to ansatte. Ett år senere og vel et halvår etter at ny organisasjonsmodell var på plass, var nedgangen i antall ansatte størst i Oslo med en reduksjon på 16 ansatte, mens nedgangen i antall ansatte i Bergen var på 12 og i Trondheim på 10. Lokasjonene i Alta, Gjøvik og Bodø hadde mistet enten to eller tre ansatte. Samtidig var staben økt i Holmestrand med to og i Kristiansand med fire.



Figur 6: Antall ansatte i Statped i 2021 og 2022 fordelt etter geografisk lokasjon. Kilde: Statped Årsrapport 2021 og 2022.

4.4 ETTERSØRSEL AV TJENESTER: UTVIKLING OVER TID

Blant deltakerne i spørreskjemaundersøkelsen fra høsten 2021, oppga rundt 13 prosent at de hadde erfart at kommuner/fylkeskommuner allerede etterspør deres egen kompetanse i mindre grad enn tidligere (Andrews og Hustad 2022a). Reduksjon i etterspørsel etter Statpeds tjenester går også frem av organisasjonens søknadsregistre. Tabell 6 viser at antall søknader er redusert med 540 i perioden fra 2019 til 2022. Søknader om systembaserte tjenester ble også redusert i samme periode, men her

viser tabellen en liten økning igjen i 2022. I perioden fra 2019 til og med 2022 ble også antallet brukere som fikk individbaserte tjenester, redusert med til sammen nesten 700.

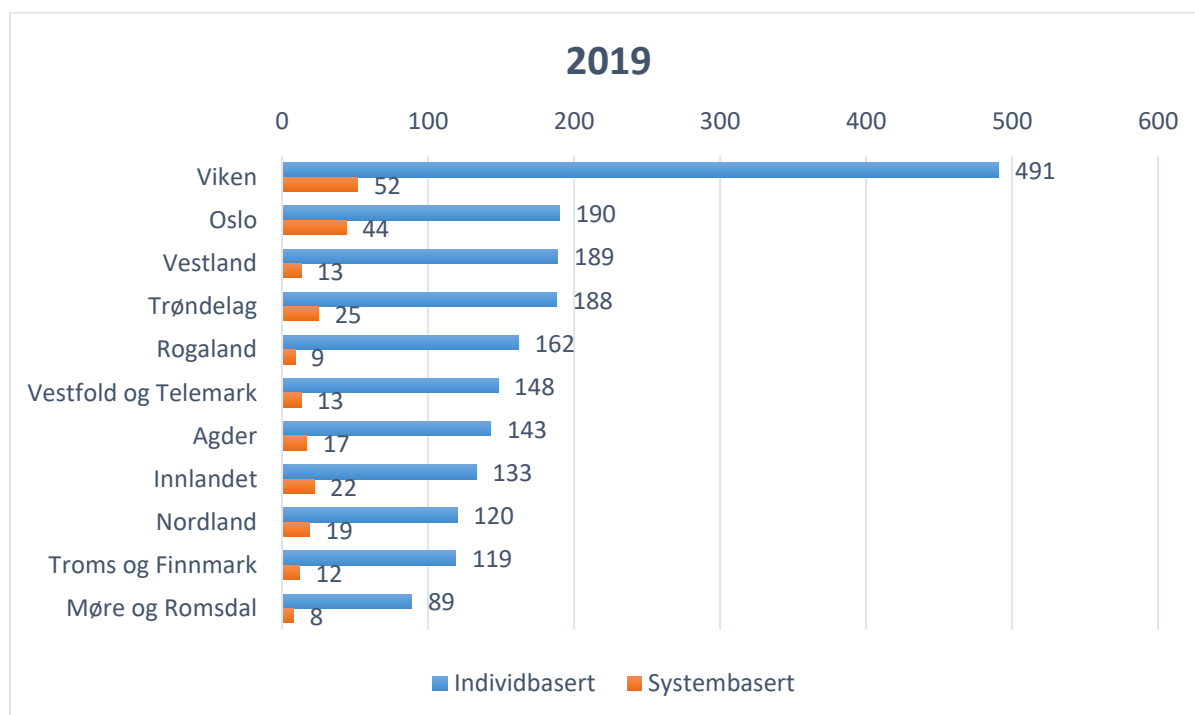
Tabell 6: Oversikt over tjenester og søknader. (Antall). Kilde: Statped Årsrapport 2021 og 2022

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

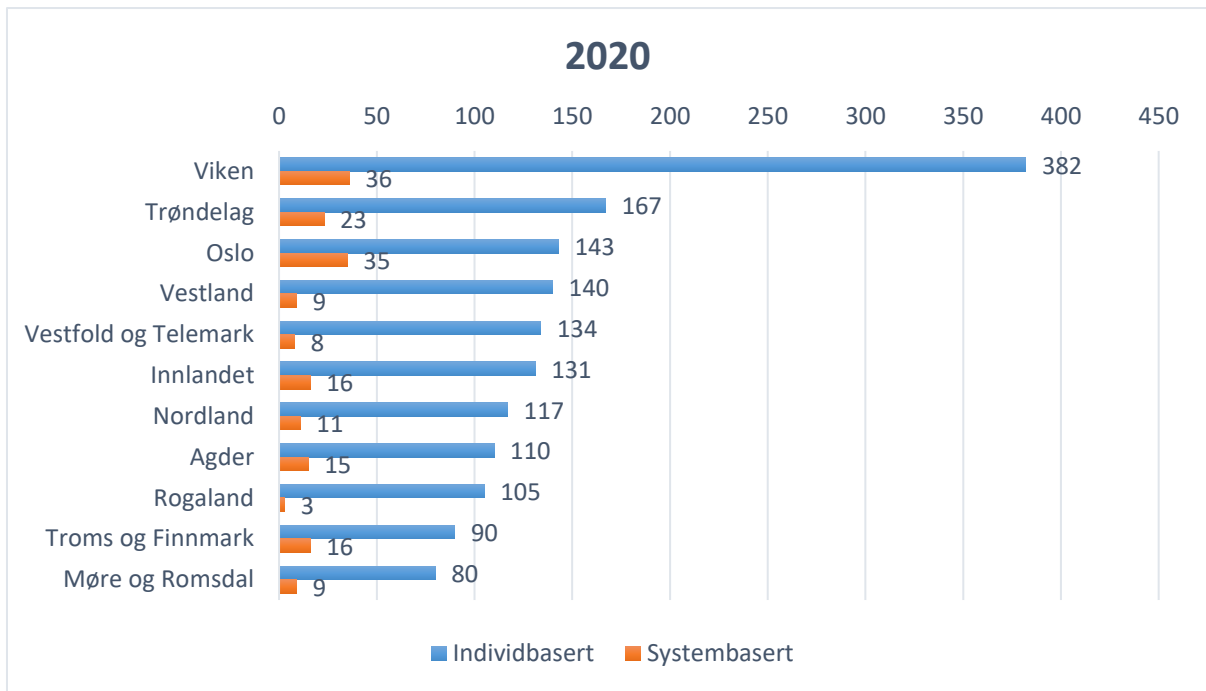
* Søknader fra PPT, henvisninger og Straks-tiltak.

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

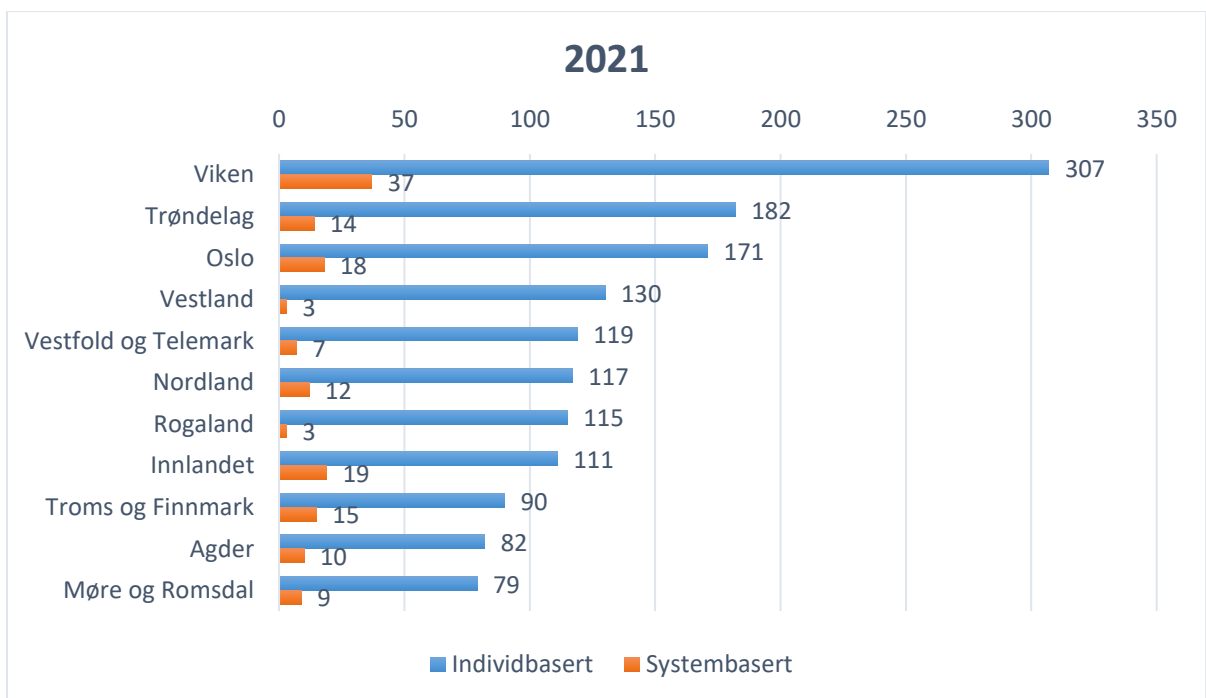
Ifølge Statpeds Årsrapport for 2021:5, ble individbaserte tjenester levert til 335 av 356 kommuner. Det vil si at 21 av landets kommuner ikke mottok denne typen tjenester det året, mens det i 2022 var 24 kommuner som ikke mottok individbaserte tjenester (Statped 2023). De følgende figurene (7-10) viser geografisk eller fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte tjenester fra 2019 til 2022. Figurene viser at nedgangen i antall søknader for det fylket som har flest søknader, det vil si Viken, utgjør til sammen 154 fra 2019 til 2022. I 2019 hadde Oslo, Vestland og Trøndelag relativt likt antall søknader med rundt 190 (figur 7). Reduksjonen i antall søknader har imidlertid variert mellom disse fylkene. Det vil si at Trøndelag har hatt mindre reduksjon enn Oslo og Vestland fylke. Antall søknader i Oslo økte imidlertid noe igjen fra 2020 til 2021, med en reduksjon igjen for 2022. Utenom Viken er Rogaland det fylket som har hatt den største reduksjonen i søknader målt i antall. I perioden fra 2019 til 2020 gikk antall søknader ned fra 162 til 105, men fylket hadde en liten økning i 2021. De andre fylkene har hatt en relativt jevn nedgang i søknader om individbaserte tjenester, men reduksjonen i antall har vært begrenset.



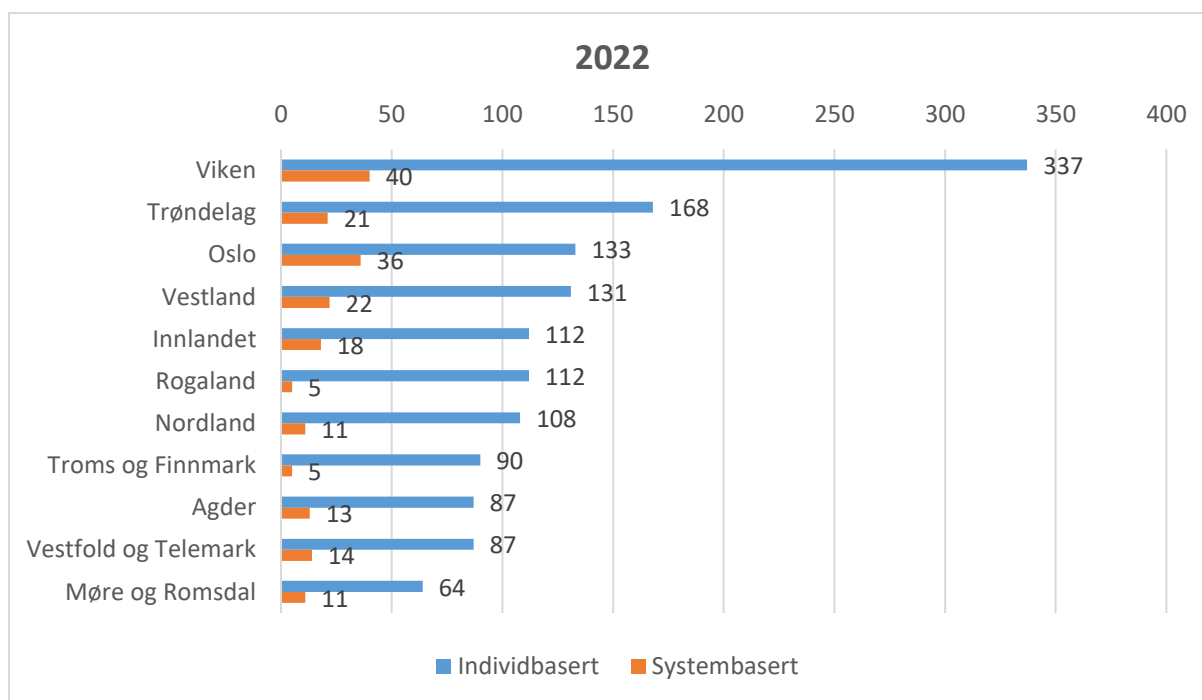
Figur 7: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2019. Kilde: Statped



Figur 8: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2020. Kilde: Statped



Figur 9: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2021. Kilde: Statped



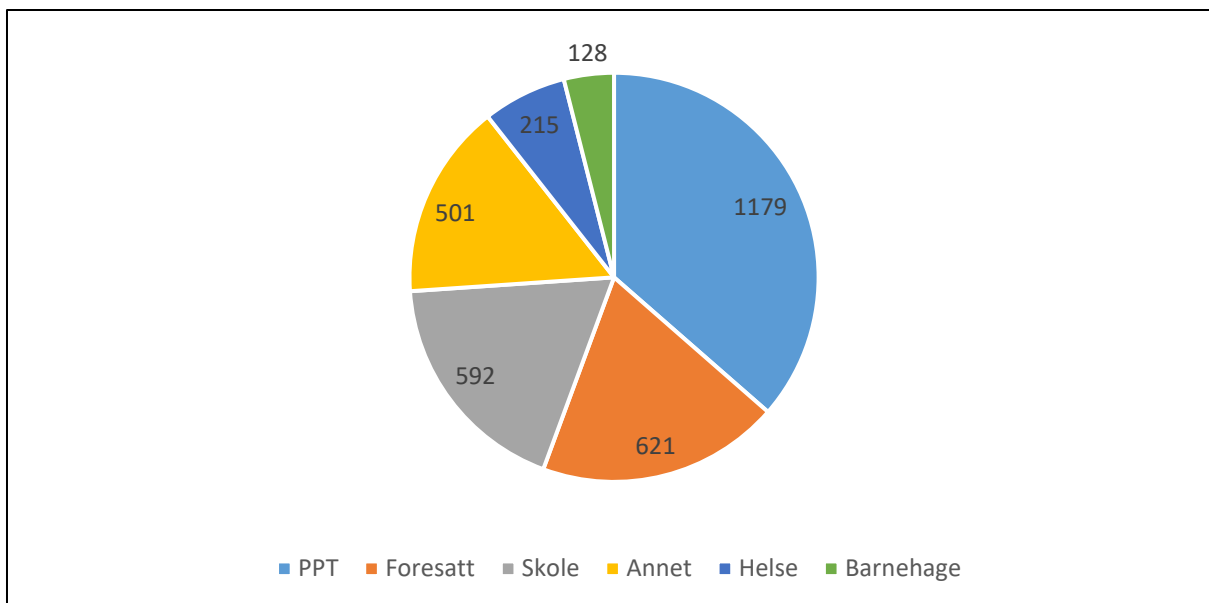
Figur 10: Fylkesvis fordeling av søknader om individbaserte og systembaserte tjenester for 2022. Kilde: Statped

I samme periode som antall søknader om tjenester fra Statped har gått ned, er saksbehandlingstiden redusert, og til dels i betydelig grad særlig for individbaserte tjenester. Mens tiden som gikk med til saksbehandling i 2019 utgjorde 63 dager i gjennomsnitt, viser tabell 7 at dette tok 44 dager i gjennomsnitt i 2021, men med en økning på 11 dager igjen i 2022.

Tabell 7: Saksbehandling og ventetid – antall dager i gjennomsnitt. Kilde: Statped's Årsrapport 2021 og 2022

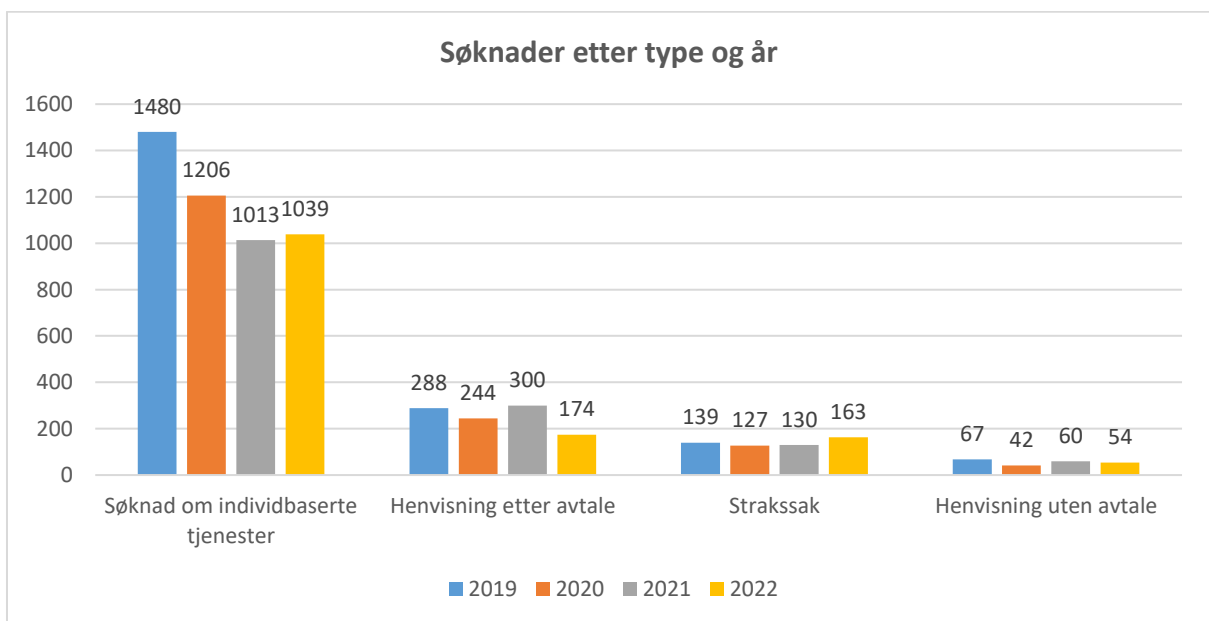
	2019	2020	2021	2022
Individbaserte tjenester	63	47	44	53
Systembaserte tjenester	26	25	20	23

Statped får også en rekke henvendelser utenom formelle søknader som ligger til grunn for tallmaterialet i figurene 7-10. Spør oss-tjenesten er en lavterskeltjeneste hvor alle kan ta kontakt i form av å ringe, sende e-post eller «chatte» for å få råd om barn, unge og voksne med særskilte behov. I 2021 hadde tjenesten 3236 henvendelser (tabell 6), det vil si en nedgang fra året før med rundt 800 og med en ytterligere nedgang på godt og vel 300 i 2022. Figur 11 viser hvor mange av det totale antall henvendelser i 2021 som er i hver av gruppene som bruker tjenesten. Vi ser der at PP-tjenesten, som i hovedsak sender formelle søknader, også er den aktørgruppen som oftest tok kontakt med Spør-oss-tjenesten, med rundt dobbelt så mange henvendelser som skole og foresatte (1179 mot 592 og 621). Færrest henvendelser kom fra barnehager med 128.



Figur 11: Henvendelser til Spør oss-tjenesten i 2021 etter type aktør. Antall. Kilde: Statped Årsrapport for 2021.

Ifølge beskrivelser i intervjuene med ansatte i casestudien og med direktørgruppen er det usikkert hvor mye av nedgangen i søknader som skyldes koronapandemien og ettervirkninger av den. Tallmaterialet fra 2022 tyder altså ikke på at antall søknader har økt i vesentlig grad etter at alle koronarestriksjoner ble opphevet, i alle fall ikke når det gjelder individualsøknader. Det har derimot vært en liten økning i søknader om systembaserte tjenester. Figur 12 viser imidlertid at henvisning etter avtale fra helsetjenesten er tydelig redusert i 2022 sammenliknet med de tre foregående årene.



Figur 12: Søknader om individbaserte tjenester etter type og år (Antall). Kilde: Statped Årsrapport 2022

5 ERFARINGER MED NY ORGANISASJONSMODELL OG REFLEKSJONER RUNDT MULIGE VIRKNINGER

5.1 INNLEDNING

Både i intervjuene som ble gjennomført på sensommeren og tidlig på høsten i 2021 og i svar på spørreskjemaet i oktober samme år, ga ansatte uttrykk for uro rundt egen arbeidssituasjon. Den samme uroen kom til uttrykk i flere av intervjuene fra tiden rett etter at den nye organisasjonsmodellen var på plass. Spørreskjemaundersøkelsen viste imidlertid varierende grad av frykt for at egen stilling skulle opphøre. Vel halvparten av dem som deltok, ga uttrykk for at de følte seg relativt trygg i ansettelsesforholdet (Andrews og Hustad 2022a). Av dem som antok at stillingen ville opphøre, var andelen høyere blant ledere enn blant ansatte innenfor tjenesteyting enten det var snakk om landsdekkende tjenesteyting eller om lokal/regional tjenesteyting. Sannsynligheten for at ansatte selv ville si opp sin stilling, var størst for gruppen som var ansatt i teknisk/administrativ stilling. På det tidspunktet da undersøkelsen ble gjennomført, så det ut til at ansatte regnet det som mer sannsynlig at oppgaver ville opphøre, og/eller at de ville få nye oppgaver, enn at egen stilling skulle forsvinne.

Dette kapitlet viser hvordan arbeidssituasjonen erfares og hvordan sentrale aspekter ved omstillingen vurderes etter at den nye organisasjonsmodellen er blitt operativ. Vi viser noe av bredden i erfaringene samtidig som vi trekker frem nyanser både når det gjelder den enkeltes innplassering i organisasjonsmodellen og vurderinger av modellen og omorganiseringen som helhet.

5.2 INNPLASSERING I NY ORGANISASJONSMODELL

Alle ansatte fikk anledning til å føre opp og rangere tre alternativer til innplassering i ny organisasjonsmodell. Hver enkelt ble også invitert til to eller tre samtaler med sin nærmeste leder for å snakke om innplasseringen før beslutninger ble tatt på direktørnivå. En oversikt fra Statped (2022c) viser at ni av ti ansatte ble plassert i den avdelingen og i den divisjonen i den nye organisasjonen som de selv hadde oppgitt som sitt førstevalg.

Blant de ansatte som deltar i casestudien, hadde alle bortsett fra tre blitt plassert i den avdelingen som de selv hadde ført opp som førstevalg, men «på godt og vondt» som enkelte la til, fordi de måtte velge mellom alternativer i modellen, ikke det de aller helst hadde ønsket. De som ikke fikk gjennomslag for sitt førstevalg, ga uttrykk for misnøye av flere grunner. En av dem fikk heller ikke innfridd andrevalg. En annen manglet kompetanse innenfor fagområdet, og klagde på dette. Denne personen ble da flyttet til en annen avdeling som heller ikke ble vurdert som ideell med tanke på den ansattes spesialkompetanse, og som det ble lagt til:

Plasseringen er sikkert gjort juridisk riktig, men det er ikke tatt hensyn til ansiennitet og kompetanse. Ved intern omplassering gjelder visstnok ikke ansiennitet og kompetanse. ... Kanskje det har straffet seg at jeg har vært fleksibel tidligere.

En av de tre som ga uttrykk for misnøye med innplasseringen, søkte på en utlyst stilling i en divisjon hvor kompetansen kommer bedre til sin rett, og ble ansatt i den. Enkelte informanter fortalte at de selv og deres nærmeste kollegaer hadde valgt en divisjon strategisk for å kunne fortsette med pågående arbeid. Alle fikk imidlertid ikke innvilget sitt førstevalg. Noen av dem har i ettertid forsøkt å bytte divisjon, men uten at dette har latt seg gjøre. Flere forteller om kollegaer som ikke ble plassert der de hadde ønsket, og som undret seg over at de ikke hadde fått oppgitt noen begrunnelse for det. «De hadde vel tenkt en kabal som skulle gå opp», som en sa, men uten at det var kjent hvilke prinsipper som hadde blitt lagt til grunn for denne kabalen:

Avdelingen har [antall personer]. Jeg vet ikke om det er nok dekning. Det virker tilfeldig hvordan kompetansen er tatt hensyn til i innplasseringen. ... En kollega ønsket [spesifisert fagområde], men fikk ikke det. Det forundrer meg ikke om denne personen slutter. Dette er en ung, flink person som burde ha blitt tatt vare på.

Informanten som er sitert over, var ikke den eneste som undret seg over at kompetanse ikke syntes å være tatt tilstrekkelig hensyn til i innplasseringen. De som hadde blitt plassert i den avdelingen eller den divisjonen som de hadde ført opp øverst på egen prioriteringsliste, beskrev at de hadde fortsatt med samme arbeidsoppgaver som tidligere eller som de var i gang med før omorganiseringen. Det samme gjaldt for noen av dem som hadde byttet avdeling. Innplasseringen i ny organisasjonsmodell ble imidlertid beskrevet som foreløpig i og med at en mer «aktiv» nedskalering av virksomheten ikke hadde begynt da intervjuene ble gjennomført. Uttalelsen; «Vi vet fortsatt ikke hva vi skal gjøre eller ikke gjøre fremover», var gjennomgående. Den prosessen starter ikke før det er endelig avklart hvilke oppgaver Statped fortsatt skal utføre og innenfor hvilke fagområder organisasjonen fortsatt skal besitte spisskompetanse (se kapittel 6). Det ble likevel beskrevet som en «liten lettelse» å ha kommet et skritt videre i prosessen.

Mens casedeltakere bemerket at det hadde vært gunstig med juridisk støtte under prosessen og at innplasseringen var gjennomført i henhold til lovverk, ble det også stilt spørsmål ved resultatet av innplasseringen og om dette var en konsekvens av et ønske om å «gjøre alle til lags» snarere enn en prioritering basert på kompetansebehov i divisjonene:

De brukte rett HR-jus i innplasseringa, [men] ingen blikk for kompetanse. Bare et resultat av det vi har ønsket oss. Individuelt har de fleste fått viljen sin, men for systemet blir det vanskelig, fordi kompetansen ikke er der den trengs.

5.3 VURDERINGER AV NY ORGANISASJONSMODEL

5.3.1 GENERELLE VURDERINGER

Ett av aspektene som spontant kom opp i noen av intervjuene som ble gjennomført etter at den nye organisasjonsmodellen var på plass, var fordelene ved at styringen av Statped er flyttet fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet. Et eksempel på uttalelse, er uttrykt i sitatet nedenfor:

Det er positivt at Statped ikke er under Utdanningsdirektoratet lenger. Det har vært et blandet forhold til direktoratet. De har vært litt [betegnelse]. ... Jeg ser for meg at det er lettere å få

svar fra departementet. Det kan også være en styrke [for Statped] å være på linje med direktoratet.

Blant dem som formidlet synspunkter rundt Statpeds direktoratsfunksjon, var det imidlertid flere som uttrykte misnøye eller skepsis, enn som beskrev endringen i positive ordelag. Misnøyen handlet først og fremst om ressurser, og om hvordan disse balanseres. Enkelte undret seg over at det ble lyst ut flere stillinger for ansatte som skulle løse oppgaver innenfor denne funksjonen av organisasjonen enn innenfor kjernevirksomheten. Følgende ble for eksempel bemerket i et gruppeintervju:

- Vi må spørre om å få penger til å reise to til kompliserte saker ... Direktoratollen – det virker som om den er prioritert foran fagfolk. ... Men vi vil ikke være byråkrater.
- Ja, det går ressurser til utredninger og til grupper på overordnet nivå.
- Jeg har meldt meg ut. Jeg klarer ikke å forholde meg til de som arbeider med strategi – Det har blitt to Statped. Noen arbeider med fag, andre med strategi.

I tilknytning til bemerkningene over, ble det føyd til:

- [Spesifikt team] hos oss får ikke saker. De vet ikke hva som skjer i samarbeidet med [eksternt fagfelt]. Det er mye depresjon. Kollegaer sliter med å finne plass og i tillegg med det landsdekkende. ... Jeg skulle ønske at vi hadde rettet blikket utover i stedet for innover.

Mer generelle erfaringer i løpet av de første månedene etter at ny organisasjonsmodell var på plass, varierte. Flere kommenterte at de ikke hadde merket særlige forskjeller. Enkelte av dem var ansatt i stilling innenfor fagområder hvor det er avklart at Statped fortsatt skal ha et ansvar, og/eller innenfor områder som er lite påvirket av omorganiseringen. Ny organisasjonsmodell hadde derfor ingen innvirkning på deres arbeidsoppgaver eller ansvarsområde. Også andre beskrev at de i det daglige arbeidet foreløpig hadde merket lite til omorganiseringen. Inndeling i nye divisjoner var for noen av dem knapt nok merkbart. En av dem kommenterte dette på følgende måte:

Dette [Statped] er en skute som i stor grad går av gårde. Jeg har fortsatt med de samme sakene som jeg hadde fra før. Jeg har ikke fått beskjed om å arbeide med noe annet eller på en annen måte. skuta går og er lesset med det som var der.

Atter andre savnet en mer radikal omstilling:

Jeg er en av dem som har vært for omstillingen. Den har vært nødvendig. ... Men organisasjonsmodellen som helhet – der ble jeg skuffet over det som ble valgt. Jeg forstår aldersinndelingen, men jeg savner at vi ikke kastet alt opp i luften og tenkte helt nytt – for fremtiden. Jeg hadde ønsket meg noe helt annet.

Enkelte har fått nye arbeidsoppgaver i en avdeling og i en divisjon hvor det fortsatt er uklart hvilke arbeidsoppgaver som skal utføres fremover. En av dem som erfarte dette, hadde fått anledning til å fortsette med oppgaver som var i gang før ny organisasjonsmodell var på plass. Her var det imidlertid snakk om at de aktuelle oppgavene skulle fases ut. En annen pekte på at virksomheten i de tidligere regionene var ulik. Mens arbeidet i en region i hovedsak hadde vært rettet mot sluttbrukere, hadde

andre regioner hatt oppgaver knyttet til prosjekter og utvikling av pedagogisk kartleggingsmateriell og undervisningsmateriell. Denne personen bemerket videre at med etablering av en landsdekkende tjeneste var det ønskelig at alle typer oppgaver, både individrettede og systemutviklende, ble fordelt geografisk.

5.3.2 DIVISJONER MED ALDERSKATEGORIER SOM INNDELINGSPRINSIPP

I spørreskjemaundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2021, ga omtrent 45 prosent av deltakerne uttrykk for at den foreslåtte organisasjonsmodellen var uhensiktsmessig for deres eget arbeidsområde, mens en tredjedel ga uttrykk for det motsatte. Ulike vurderinger av den valgte organisasjonsmodellen kommer også frem i intervjuer med deltakere i casestudien. Forskjeller i vurderinger ser på den ene siden ut til å handle om Statped som en landsdekkende tjeneste, og på den andre siden om inndeling i divisjoner basert på sluttbrukeres alder. En av informantene uttrykte tydelig begeistring for at det hadde vært mulig å velge en divisjon som var avgrenset til den aldersgruppen som vedkommende hadde arbeidet med over lang tid, og var interessert i å fortsette med fremover:

Jeg er så glad for at det var mulig å velge [navn på divisjon]. For meg var aldersinndeling bra. Jeg har gått i en myr. Her er det kjøttvekta som ruler. [Annen aldersgruppe] har vært mange og taleføre. Det har vært merkbart. Det har vært alt for lite på [egen aldersgruppe], av historiske grunner. Omstillingen har bidratt til dette [spisset fokus] – vi må nå få dette opp på banen. Jeg er så glad for at jeg slipper å forholde meg til [en type problemstilling knyttet til alder], som jeg absolutt ikke er interessert i. Nå får jeg anledning til å ta opp andre problemstillinger som gjelder [spesifisert aldersgruppe].

Alle deler ikke begeistringen for aldersinndeling som kommer til uttrykk i intervjuutdraget over. Blant deltakerne i casestudien var det langt flere som ga uttrykk for motstand mot en slik inndeling enn som støttet dette prinsippet som grunnlag for tre av divisjonene. Inndeling i fagområder etter sluttbrukeres alder ble blant annet beskrevet som et hinder for å utføre arbeidet på best mulig måte, som illustrert i disse eksemplene:

Hvor kom modellen fra? Det jeg ønsket var divisjoner med rene fagavdelinger fordi det er så sårbart. [Navn på tidligere regionleder] sa at flertallet ønsket den modellen [den valgte]. Regioner har heller ikke fungert. Det har vært maktkamper ... Det var ingen perfekt modell, men aldersinndeling blir for sårbart. Mange arbeider med flere aldersgrupper.

Det er en divisjonstrend i staten. ... Jeg frykter faglig utarming for Statped. Inndeling i barnehage, barne- og ungdomstrinn – det betyr at vi er bås plassert og låst til en aldersgruppe. Det innebærer mindre mulighet til å arbeide på tvers. Det betyr også at bemanningen blir tynn på [eksempel på områder]. Når vi synker ned mot 15 personer i en avdeling som skal ivareta alle disse områdene på tvers av geografi, er vi truet faglig og kompetansemessig. Vi skal være spisset innenfor hvert område. Dette må ledelsen finne ut av.

Utfordringer med å få til samarbeid på tvers av aldersgrupper innad i Statped ble beskrevet av flere, som i dette eksemplet:

Det har vært en lang prosess og mye kaos. ... og nå er det blitt vanskelig med samarbeid på tvers av divisjoner og fag. Vi holder på med et prosjekt om intern samhandling i to deler – en del om prinsipp for samhandling. Men det er for sent. Vi har startet i ny organisasjon. Det er mye som burde ha vært tydeligere på plass. ... Vi har til gode å se at inndeling etter alder er bra for virksomheten og det vi skal gjøre.

Casedeltakere som var knyttet til tverrgående fagområder og plassert i en av divisjonene tok også opp visse utfordringer med samarbeid, som:

Jeg ser jo at det byr på en del utfordringer. Men det tror jeg det ville ha gjort uansett hvordan divisjon man hadde vært knyttet i, nettopp fordi [fagområdet] har et [spesielt] mandat Det byr på utfordringer i forhold til samarbeid fordi vi må samarbeide med de andre divisjonene også, og vi må forholde oss til alle fagområdene.

Enkelte forteller at ledelsen ivrer for samarbeid på tvers av divisjoner og avdelinger, og at de er opptatt av det på ingen måte skal finnes «vanntette skott». Likevel hadde flere erfart at slikt samarbeid kan være vanskelig. En grunn til dette var at divisjoner utvikler ulike kulturer for faglig samarbeid. En annen grunn var nye rutiner, med et byråkratisk tilsnitt, hvor behov for bistand fra en kollega måtte meldes via og godkjennes av nærmeste leder for begge parter:

De skottene er strengere enn det vi ble forespeilet. Det er også slik at ting skal opp til en leder og avgjøres. Et eksempel fra min hverdag: jeg har fulgt en sak, men nå har eleven blitt eldre [og gått over til neste divisjon]. Så skulle jeg uansett til den kommunen for å følge opp en annen sak, og da tenkte jeg at jeg skulle ta den «gamle» saken min i samme slengen, men det reagerte flere på, fordi det liksom var [navn på divisjon] sin sak.

Ett annet eksempel på at divisjoner med aldersinndeling hindret smidig samarbeid på tvers, ble beskrevet av en ansatt som hadde hatt behov for bistand i en sak fra en kollega i en divisjon med en annen aldersgruppe. Kollegaen befant seg på nabokontoret ved samme lokasjon, men fagpersonen som hadde behov for hjelp, måtte først kontakte sin nærmeste leder som befant seg ved en annen lokasjon. Denne lederen måtte deretter kontakte nærmeste leder til fagpersonens kollega. Denne lederen befant seg på en tredje lokasjon, og skulle i sin tur skulle kontakte kollegaen på nabokontoret, for å bifalle eller avslå den aktuelle forespørselen om samarbeid. Slike prosesser ble beskrevet som både tidkrevende, kompliserte og frustrerende.

I intervjuet med tillitsvalgte ble det bemerket at aldersinndeling som prinsipp blant annet ble valgt fordi dette er et vanlig prinsipp i så vel skoler og barnehager som i PP-tjenesten. Dessuten var det utfordrende å komme frem til et annet kriterium som ville ha fungert bedre enn alder. Deltakere i casestudien som ikke var begeistret for aldersinndelingen, ga uttrykk for at det var verdifullt at ansatte i Statped fulgte barn og unge innenfor sitt fagområde i en «sømløs overgang» i stedet for å avgrense oppfølgingen til en bestemt alder. Flere håpet på at denne divisjonsinndelingen kunne reverseres, eller i alle fall justeres til noe som virker mer hensiktsmessig:

Jeg ønsker meg strukturer for overganger mellom aldersgrenser. Jeg håper på at det er mulig å få dette på plass. Jeg er også spent på de tidsbegrensede arbeidsgruppene, og hvem som holder tråden og passer på.

Ved behov for samarbeid på tvers er det nå blitt mindre fleksibelt. Tidligere arbeidet vi med alt fra barnehage til videregående. ... Jeg drømmer om å kunne søke på hvem som kan noe om et fagfelt, og så kunne ta kontakt med vedkommende direkte.

Den valgte organisasjonsmodellen var resultat av forhandlinger mellom Statpeds ledelse som arbeidsgiver og de hovedtillitsvalgte. For hovedtillitsvalgte hadde det blant en rekke aspekter vært viktig at ansatte skulle kjenne igjen sine egne arbeidsoppgaver i den nye modellen. Direktørgruppen beskrev i intervjuet med dem at også ledergruppen hadde varierende syn på forslaget til organisasjonsmodell, inkludert forslaget om å dele inn aktuelle divisjoner eller sluttbrukeres alder. Etter forhandlinger var det likevel dette som de til slutt landet på. I forhandlinger ble det også, etter innspill, lagt vekt på at enhetene ikke skulle være for store. Andre aspekter ved aldersinndeling handlet om at dette var viktig for å kunne få til spissing innenfor avgrensede fagområder i stedet for allmennpraksis, og at dette måtte sees i relasjon til annen statlig virksomhet som er inndelt etter kronologisk alder. Samtidig som det ble vurdert som hensiktsmessig å opprettholde spissing innenfor ulike fagområder, var det nødvendig å ta hensyn til problemstillinger som er tverrfaglige. Direktørgruppen hadde vært forberedt på uro i staben på grunn av den valgte divisjonsinndelingen, og det ble bemerket i intervjuet at «det kan være at kabalen må justeres etter hva som virker. ... Det må vurderes over to år». Også hovedtillitsvalgte var opptatt av at modellen må evalueres. De pekte på at «kartet» allerede er endret etter at de forhandlet frem dagens modell. Som ett blant flere forhold ble det nevnt at lederspennet i noen avdelinger er blitt for stort.

5.3.3 LEDELSE

Ledere er vanligvis fagfolk. De føler det samme som oss. De er mellom barken og veden. De må være lojal i linjen oppover. De må følge det som er bestemt.

Ved innføringen av ny organisasjonsmodell fikk noen deltakere i casestudien stedlig leder, og var fornøyd med dette. De fleste hadde imidlertid fått en leder som var plassert ved en annen lokasjon enn der de selv er plassert. I uformelle samtaler med ansatte ble det fortalt at i ett geografisk område hadde 24 ansatte 14 forskjellige ledere, hvor de fleste var fjernledere. For deltakerne i casestudien, var fjernleder en ny erfaring, bortsett fra for noen av dem som fra før var knyttet til en landsdekkende tjeneste. På lik linje med vurderinger av divisjonsinndelingen, kom det i intervjuene frem ulike vurderinger av ledernes plassering. Erfaringer med fjernledelse, slik de ble beskrevet, var enten positive, negative eller nøytrale, men også her var det en overvekt av informanter som ga uttrykk for at de var lite begeistret for en slik organisering av ledelsen:

Fjernledelse går foreløpig greit. Men det er en omstilling fra å ha leder på nabokontoret. Leder har hatt møter med hver enkelt – reiser rundt og har fysiske møter. Det er viktig å bli kjent.

Fjernledelse har ikke vært et sjakktrekk ... Leder er [geografisk område]. [...] er hyggelig, men får ikke den daglige feelen på hva som foregår i det daglige. Det har vært utfordringer med mye sykemeldinger, og det har vært vanskelig å få folk tilbake på jobb etter hjemmekontor –

de klager på arbeidsmiljøet. Med leder langt vekk er dette vanskelig å forholde seg til. Vi har hatt ledere nært i alle år. Jeg skal ikke være [uttrykk], men hva skal jeg si når [leder] spør hvordan det går? Jeg blir sjakk matt. Det er en styrke for avdelingen å ha en leder tett på. Lederen må stole på at folk gjør jobben. ... Verdien av å slå av en prat med leder i forbifarten ved kaffemaskinen, er undervurdert.

I intervjuet fortalte noen av casedeltakerne at det i forkant av innplasseringsønske fra de ansatte ikke ble oppgitt hvem som skulle være leder for de forskjellige avdelingene, eller hvor det kunne tenkes at leder ville bli plassert geografisk. Begrunnelsen for dette hadde vært at valg av mellomleder ikke skulle bli styrende for ansattes primære ønske om plassering i divisjon og avdeling, enten det handlet om å foretrekke eller unngå bestemte personer som leder. Enkelte utsagn i intervjuene tyder også på at leder har hatt betydning for eget valg; «om jeg ikke hadde fått [navn] som leder, hadde jeg sluttet».

For flere har fjernledelse kommet samtidig med følelse av uro rundt andre aspekter ved omorganiseringen og med til dels betydelige endringer i arbeidssituasjonen. Dette har for enkelte hatt betydning for deres misnøye med denne formen for ledelse: «Overgang til fjernleder med ny lederstil, har vært hardt for flere», som en sa. Andre, som ga uttrykk for at de var fornøyd med fjernledelse, understreket at denne vurderingen mest sannsynlig var påvirket av den aktuelle lederen som person, og hvilken relasjon det var mellom dem selv og lederen.

5.3.4 FAGMILJØ OG FAGKOMPETANSE

Som tillegg til refleksjoner som er pekt på over, ble to samtidige prosesser understreket av informantene: Den nye organisasjonsmodellen og det som pågår av nedskalering i virksomheten, vil føre til at kompetansen blir for spredt geografisk samtidig som fagmiljøet innsnevres. Ett eksempel som ble nevnt i forbindelse med begge prosessene, gjaldt en avdeling i en av divisjonene hvor et lite antall ansatte etter ny organisasjonsmodell var fordelt på flere lokasjoner. Et slikt utviklingstrekk som inkluderte flere fagområder, ble ikke bare beskrevet som potensielt utrygt, særlig for nyansatte, men også som en potensiell fare for at kvaliteten på arbeidet kan svekkes:

Jeg frykter en faglig forvitring i og med at det samtidig foregår en nedskalering. Hvordan kan det være mulig å opprettholde kvalitet på spissete områder? Det å få fagkompetanse og faglig trygghet er ikke enkelt, heller ikke å opprettholde. Vi må ha kompetanse, også på veiledning. Tidligere hadde vi fellesskap på lokasjonen. Nå spres kompetansen ut over hele landet. De med lang fartstid sånn som meg, vi klarer oss. Men de nye får ikke uten videre bygget opp og beholdt kompetanse. ... Det skjer en faglig forarming og forvitring.

Statped ønsker økt faglig pedagogisk kvalitet som er likt over hele landet. Jeg vet ikke hva ledelsen tenker om kvalitet. Det skal splittes opp i faglige team i divisjoner, men det er uklart hvordan dette er tenkt.

Vi kan ikke være så få på et helt fagfelt. Det er vanskelig å se hvordan dette kan bli i praksis. Vi vet ikke om dette skal fortsette. Ingen kan svare på noe. Avdelingsledere vet akkurat like lite som oss. Kvaliteten i arbeidet som vi har gjort tidligere, har vært høy. Vi har løst oppgaver sammen på en god måte. Nå skal ting gjøres på andre måter og det kan svekke løsningen av oppgaver. Ting blir mer utrygt, og det kan ta tid å få tjenestene opp på tidligere nivå.

Flere beskrev en for dem høyst uklar situasjon hvor det ikke virket som om det fantes noen bestemt plan for hvem av dem som sluttet, som skulle erstattes eller ikke erstattes. Ifølge beskrivelser i intervjuene, hadde flere avdelinger i løpet av kort tid krympet betraktelig. Om antall saker også krymper, fryktet flere at kvaliteten kunne svekkes:

Om vi bare skal drive med komplekse saker, trenger vi kanskje ikke å være så mange. Men volum på rådgivere har betydning. Skal det være dyktige rådgivere innenfor komplekse saker, må det være noe å øve seg på for å bli god. Man blir ikke god på noe uten å øve.

Kontinuitet i fagutviklingen tillegges også vekt, om kompetanse innenfor de forskjellige fagområdene skal kunne sikres:

ASK, autisme, psykisk utviklingshemming og Tourettes er viktige fagområder hvor det er veldig sårbart å få til fagutvikling. For fagutvikling må en gruppe arbeide med faget over tid. Jeg er bekymret for utviklingen i PPT. Tjenesten blir som en PP-tjeneste med litt mer kompetanse. Men PPT er ikke rigget for intern fagutvikling og heller ikke for generell fagutvikling. De må ha noen over som utvikler kvalitet.

Bekymring for at fagfeltet svekkes etter omstillingen var gjennomgående i casedeltakeres beskrivelser, og til dels uavhengig av hvilket fagområde den enkelte tilhørte:

Jeg er fornøyd med fagmiljøet og jeg har glede av å snakke om [aldersgruppe]. Det er også bra at det legges til rette for fysiske møter. Men vi mister kollegaer. En går av, men vi vet ikke om stillingen blir erstattet. En nestor forsvinner, men det er ikke snakket om. ... Fagmiljøet blir fragmentert, uten at det blir fulgt opp - vi kan miste svært kompetente medarbeidere.

På [fagområde] var vi 20. Nå er vi 15. Vi har mistet det spisseste av det spisse med Ph.d. Det virker ikke som om det er så farlig at de slutter - vi kan få nye

Uro for mulig fragmentering av fagmiljøet, ved at kompetanse var spredd over flere lokasjoner med få ansatte, og kanskje bare en på et sted, ble poengtert gjentatte ganger. Likevel pekte enkelte på overraskende positive erfaringer med en landsdekkende tjeneste:

Vi lurte på hvordan det skal gå med faget om vi ikke sitter sammen fysisk. Vi lurte også på hvordan de gjør det i resten av landet. Og plutselig sitter vi «sammen» [digitalt] og lager kurs på tvers av hele landet.

Det er spennende at vi skal slå sammen regioner som har hatt ulike kulturer og arbeidet på ulike måter, selv om vi får litt utfordringer med hvordan vi skal arbeide.

Blant deltakerne i casestudien kan det imidlertid se ut til at vurderinger av fagmiljøet og utvikling av dette, til en viss grad hang sammen med deltakernes ståsted, ikke bare tilknytning til fagområde, men også tilknytning til størrelse på lokasjonen. Det vil si at ansatte ved mindre lokasjoner beskrev at de hadde større utbytte av å kobles på et bredere fagmiljø digitalt, enn fagrådgivere ved større lokasjoner, som hadde erfart at fagmiljøet hadde krympet både lokalt og totalt. Ansatte ved mindre lokasjoner

uttalte seg også til dels mer positivt om de foreløpige konsekvensene av omstillingen for fagmiljøet. Blant annet beskrev fagrådgivere at det var lettere å samarbeide på tvers i faglige spørsmål sammenlignet med tidligere:

Jeg kan samarbeide med folk jeg tidligere måtte gå via leder for å samarbeide med. Det er veldig deilig. [...] Jeg synes også de nye avdelingene og landsdekkende organisering har vært positivt fordi vi blir del av et større fagmiljø digitalt. [...] Det går fint å være en del av samme fagmiljø selv om man ikke henter kaffe fra samme maskin [Nikkens rundt bordet].

5.3.5 ARBEIDSSITUASJONEN

I intervjuene som ble gjennomført i forkant av den organisatoriske omleggingen, var økt reisevirksomhet blant forholdene som ble beskrevet som mest bekymringsfullt for fremtidig arbeidssituasjon, og vurdert som en grunn til å avslutte ansettelsesforholdet i Statped. Det samme kom frem i intervjuene som ble gjennomført etter at ny organisasjonsmodell var på plass. Uavhengig av hvilke vurderinger som ble gjort av omleggingen til landsdekkende tjeneste, om den i hovedsak ble omtalt som uheldig eller verdifull, ble mulig belastning med økning i reisetid tatt opp som bekymringsfullt. En av casedeltakerne med spisskompetanse innenfor sitt felt, bemerket at det snakkes for lite om reisevirksomhet og sannsynlig økning i denne, og la til:

Noen saker kan behandles digitalt, men det må også bli fysiske møter. Det er umulig uten. Det betyr at det må bli mer reising. Det har vært en del reising fra før, blant annet med en sak som jeg hadde i [navn på sted].

Casedeltakere som på forhånd dekket hele landet innenfor sitt avgrensede fagfelt, hadde ikke erfart mer reisevirksomhet etter ny organisasjonsmodell. Andre har derimot erfart betydelig økning i løpet av det halve året som hadde gått etter omorganiseringen. En fortalte for eksempel at vedkommende hadde reist mer den første måneden etter at ny organisasjonsmodell var på plass enn de siste ti årene til sammen. Enkelte frykter for at belastningen ved å dekke hele landet ikke bare øker reisevirksomheten, men også øker saksmengden. Samlet sett kan dette, etter deres vurdering, bidra til å svekke kvaliteten i tjenesten, som det går frem av intervjuutdragene nedenfor:

Jeg er positiv til at vi er blitt landsdekkende. Jeg har stor glede av å ha kollegaer over hele landet, kollegaer som jeg bare hadde hørt om, i alle fall noen av dem ... Men jeg er bekymret for dimensjoneringen. I [område] - det er stort geografisk. ... Jeg har bidratt til at Widerøe har klart seg. ... Jeg er allerede dødssliten, jeg merker at jeg er dødssliten. Vi er [antall ved lokasjonen] som skal dekke hele landet. Vi har fått en knallhard start. ... I høst har det vært Texas. Vi har fått 35 nye saker i [område] på få saksbehandlere. Det kan ende med svekket kvalitet og at vi oppleves som fjern og diffus. ... Jeg håper at det dimensjoneres på nytt før det er for sent.

Dimensjoneringen virker kjemperar. Den er ikke heldig for organisasjonen. Alt er snudd helt på hodet og lander helt feil. Her er vi [antall] på [aldersgruppe] og null på [aldersgruppe]. Har man ikke sett på kompetanse? Det burde ha vært mer dialog med avdelingslederne [i fordeling av personell]

I intervjuene er det flere, inkludert hovedtillitsvalgte, som tok opp at geografisk fordeling av fagkompetanse til dels har hatt en uheldig virkning. Innenfor et fagområde til en bestemt aldersgruppe ble det fortalt at ingen fagrådgivere var ansatt ved den lokasjonen som er nærmest til der det per i dag finnes flest brukere. Dermed har ansatte fra andre geografiske områder reist langt med fly for å opprettholde et tjenestetilbud hvor ansatte ved den nærmeste lokasjonen kunne ha brukt noen få minutter i reisetid. Hvordan den geografiske kabalen med tanke på fagrådgivning kunne gå opp, var uklart for flere:

Vi skal ta saker der de er lokalisert – nærmest geografisk. Det går ikke alltid. Men reisebudsjett skal kuttes. Tidligere har vi reist to til kompliserte saker.

En person på [fagområde] skal nå dekke hele [geografisk område]. Vi har ikke fått beskjed om hvordan saker skal fordeles. Vi skjønner at ting må gå seg til. Vi må fortsette med hverdagen, men mange bekymrer seg for økt reisevirksomhet.

Det medfører ganske mye reising, mer reising enn tidligere, og det er jo ikke særlig bærekraftig. Rådgivere fra [geografisk område] som reiser til [geografisk område] for å bistå den barnehagen eller skolen, skal så reise hjem igjen samme ruten. Det medfører lang reisetid og mer kostnader. Så jeg tenker at det oppleves som belastende for noen.

Noen forteller at ansatte ved andre lokasjoner hadde ønsket seg til fagområder som er lite dekket i det aktuelle geografiske området, uten å få ønsket innfridd. De antar at en annen geografisk fordeling av fagrådgivere kunne ha dempet belastningen med reisevirksomhet:

Når de [ledelsen] har sett på [spesifisert fagområde] har de ikke sett på undergrupper med kompetanse på delområder. Med [spesifisert fagområde] er det ingen som har tenkt geografi. Det er ingen i [geografisk område] som er rådgiver på dette. Det må bli fryktelig mye reisevirksomhet om ikke kompetansen er fordelt geografisk.

Innplasseringen har vært etter ønske, på godt og vondt. Det har hatt utilsiktede konsekvenser. Folk har valgt fritt. Det betyr at det ikke har blitt flest på barnetrinn hvor det burde ha vært flest. Det har vist seg å være tungt å få byttet.

I forbindelse med beskrivelser av reisevirksomhet, la enkelte til at de fant det underlig at en statlig bedrift, som Statped, ikke syntes å ta hensyn til miljøbelastningen som følger med økt reisevirksomhet. Andre antydte at reisekostnader ved dagens dimensjonering og geografiske fordeling av kompetanse, kan bli nødvendig å (re)vurdere:

Det at det er landsdekkende tjenester, betyr økte kostnader for å dra rundt i landet for å gi tjenestene. Samme tjenestetilbud i hele landet er bra, men det er kostbart å gjøre det på den måten. Det er klare kostnader knyttet til å reise.

Beskrivelser av arbeidsbelastning utover reisevirksomhet, varierte. Mens noen hittil hadde hatt de samme oppgavene som før, hadde andre, som pekt på over, fått flere saker til behandling. Atter andre hadde fått færre saker, noe som også vekket bekymring blant dem fordi de undret seg over hva som

ligger bak nedgangen i søknader. Økning i arbeidsmengde ble ikke bare beskrevet av fagrådgivere, men også av ansatte med administrative oppgaver. Omlegging til landsdekkende tjeneste var dessuten svært merkbart for ansatte innenfor Interne tjenester med vekst i oppgaver som skulle løses med til dels komplisert logistikk. Noen bemerket at det som har skjedd etter omlegging av virksomheten, kan karakteriseres som «rovdrift på ansatte». I tilknytning til dette ble det pekt på som overraskende at Statpeds ledelse ikke syntes å ta hensyn til den betydelige andelen av de ansatte som er over 60 år. Deltakere i casestudien hadde i alle fall ikke registrert at ledelsen har begynt å tenke på rekruttering for å erstatte alle som kommer til å gå av med pensjon i løpet av de nærmeste årene.

Høsten 2022 har Statped fått kartlagt hvor dagens brukere bor. Ifølge beskrivelser i intervjuene sier imidlertid denne kartleggingen lite om geografiske fordeling av fremtidige brukere, det vil si de brukerne som befinner seg i «spissen av trekanten» som Meld. St 6 (2019-2020) antyder at Statped skal ta seg av, og hvordan dette kan slå ut både for ansatte og for tilbud til brukere:

Jeg lurer på om vi kommer for langt vekk fra sluttbrukerne, og om vi kan gjøre det som politikerne har tenkt. Det virker ikke som om det er sementert hvor mange som har behov. Hvor mange har tale/språk-problemer og trenger tjenester, og hvor bor de? Det har vært om å gjøre å få folk plassert. Det virker ikke som om det er gjennomtenkt. ... Det må jo være en oversikt over brukergruppene i volum. Man kan ikke bygge opp en bedrift om vi ikke vet noe om kundegrunnlaget. ... Det må være en viss formening om dette [kundegrunnlaget] for å kunne vurdere hva som trengs av kompetanse og av antall hoder. ... Er det tenkt noe på reisevirksomhet for de fire som sitter i [geografisk område]? ... Det å gå fra region til divisjon, er det egnet innenfor alle felt?

i intervjuet tok direktørgruppen opp at i fordeling av kompetanse mellom dagens lokasjoner, måtte ledelsen blant annet forholde seg til politiske beslutninger som går ut på at Statlige arbeidsplasser i distriktet ikke kunne legges ned. Det hadde ellers blitt gjort grundige vurderinger av hvor mange som må være innenfor hvert fagområde, men det ble ikke nevnt noe om spesifikke områder innenfor enkelte av fagområdene som ansatte etterlyste i forbindelse med dimensjonering og fordeling av kompetanse. Direktørgruppen pekte også på at de hadde lagt vekt på å plassere ansatte etter der de bor i dag, men la til at det er utfordrende å innrette virksomheten etter Stortingets beslutning.

De hovedtillitsvalgte reflekterte også over dette dilemmaet: «Om det hadde vært lagt til rette for jevnere fordeling av kompetanse, kunne vi ha risikert at flere måtte flytte eller hadde sluttet».

5.3.6 «RISIKOSPORT»

Flere av temaene som ble berørt i intervjuene med enkeltinformanter og i grupper, ble introdusert av informantene selv. Blant annet gjaldt dette vurderinger av den nye organisasjonsmodellen som helhet både med tanke på divisjonsinndeling og omlegging til landsdekkende tjenester. Ett av aspektene som kom opp, dreide seg om at Statpeds ledere, i valg av organisasjonsmodell, hadde lagt seg på linje med andre typer statlig virksomhet som vegvesen og oljesektor, og det uten at det virket som om det var tatt hensyn til at disse virksomhetene er svært forskjellige. Enkelte brukte betegnelser som «risikosport» i deres vurdering av omleggingen med et slik utgangspunkt:

Omlagging til landsdekkende tjeneste er en risikosport. Noe har vært lagt om, for eksempel Statens vegvesen, som var regional, men som nå har blitt landsdekkende. ... Men det er forskjell på å bygge tunnel og å drive den virksomheten som Statped gjør. ... Det er politiske trender som ligger bak organiseringen. Den regionale tjenesten var også landsdekkende selv om den var organisert i regioner. Nå har vi fjernledere. Det er vanskelig å catche rasjoalet bak. Ingen har begrunnet den landsdekkende organiseringen.

Andre fulgte opp i tilsvarende spor, som i intervjuutdraget over, med bemerkninger som uttrykker bekymringer for om barn får den hjelpen som de har behov for, fordi omstillingen ikke synes å ta tilstrekkelig hensyn til lokale utfordringer:

Det er noen unger som kan komme til å betale regningen for at de ikke får den hjelpen som de har behov for. ... Vi burde ha satt oss ned og snakket om hvordan kommune-Norge ser ut.

Også tanken om at omleggingen skulle bidra til mer geografisk likhet i tilbudet ble debattert. Enkelte bemerket at planlagte tiltak for å nå mål om likhet kunne ha motsatt effekt:

Norge blir sårbart med idé om likt tilbud. Det bygges opp kompetanse i Oslo, men det blir ikke større likhet i landet av den grunn. ... Det finnes små, svake, skjulte grupper rundt om i landet. Det kan ikke bli likt i hele landet.

5.4 MULIGE VIRKNINGER FOR SLUTTBRUKERE

Flere deltakere i caseutvalget formidlet samme type bekymring som det som går frem av intervjuutdragene over. Det ble også uttrykt bekymring for at antall søknader om tjenester fra Statped har fortsatt å synke etter at de strenge tiltakene knyttet til koronapandemien ble opphevet. Verken Statpeds direktørgruppe eller ansatte som deltar i casestudien var overbevist om at nedgangen i søknader indikerer at behovet for tjenester er redusert. De undret seg over om den pågående omstillingen hadde bidratt til å skape så stor usikkerhet rundt hva som kan forventes av tjenester fra Statped, at flere av landets PP-tjenester unnlater å søke om bistand. I intervjuene med deltakere i casestudien var bekymring for svekkelse i tilbudet gjennomgående i flere fortellinger, som illustrert i de følgende utdragene:

Det er krevende å være rådgiver ute hos sluttbrukere. Vi kan ikke si hva vi skal gjøre fremover. Konkrete tilbud er lagt ned. Vi tilbyr ikke lenger kurs for [spesifisering av brukere]. Disse forsvant beleilig i forbindelse med korona. Nå vet vi ikke om de kan tas opp igjen. ... Kurs er viktig for å samle flere med samme problem. Det er vanskelig om ting skal foregå i kontekst som er lokalt. Hvordan kan vi sikre at barn som har [spesifisert funksjonsnedsettelse] treffer andre barn som lærer på samme måte. Vi skal ivareta barnets beste uten å høre hva barnet vil – kanskje de vil treffe andre. Kurs har vært holdt i [navn på områder], men kanskje de ikke har nådd alle likevel fordi det er kommunene som må betale.

Statped er god på nyfødte og småbarn, men hvem følger opp «Eva på Mysen» med [type funksjonsnedsettelse]? ... Ved møter i 10. klasse kan det tas opp at Statped kan overta og fortsette i videregående skole. Men når elever skal ut i lære, slipper skolen taket og ansvaret.

Da går også PPT ut. Fagopplæringskontoret må da følge opp [navn på firma] som ikke kan noe om [funksjonsnedsettelsen]. De [lærlingene] er ofte der og pleaser, men det går ikke bra i det hele tatt. Det handler kanskje ikke om mer enn to møter med Statped, og så kan de få fagbrev. Små ting kan gjøre at de lykkes. ... Jeg er redd for «Mysen» videregående, ikke for PPT i Oslo.

Andre uttrykte bekymring for at prosessen med omstilling i Statped og oppbygning av kompetanse i kommunene, ikke følger samme takt, med de konsekvenser som det kan ha for sluttbrukere:

Kommunene bruker fem år på å planlegge hva de skal ta seg av, og så starter de kompetanseheving. Det kan ta tid, og lenger enn fem år.

Bemerkninger om at kompetanseheving i kommunene kan ta lenger tid enn forutsatt, som pekt på over, kom også frem i hovedtillitsvalgtets vurderinger av Forslag til beskrivelse av fremtidig lokal kompetanse innenfor Statpeds fagområder:

Vi mener at det i dokumentet framkommer formuleringer om forventede kompetanser i kommuner/fylkeskommuner som det vil ta mange år å bygge opp for hvert fagområde. Nytt mandat med de forutsetningene til kommunal-/fylkeskommunal kompetanse viser et for høyt ambisjonsnivå som det ikke er realistisk å gjennomføre gjennom omstillingsperioden 2020-2024. Arbeidstakerorganisasjonene er derfor sterkt bekymret for om barn, unge og voksne vil få den opplæring og tilrettelegging de etter loven har rett til, samt om barnets beste blir ivaretatt. (Statped 2020:20).

I intervjuet med direktørgruppen ble det kommentert at også Statpeds ledere deler bekymringer som kom frem i caseutvalget når det gjelder kvalitet på og omfang av tjenester til sluttbrukere. Der ble det blant annet referert til at kun 10 prosent av søknadene som kom inn i en av de tidligere regionene i 2021, ble vurdert som ikke relevant for den typen oppgaver som det er tenkt at Statped skal ha i fremtiden.

Andre som reflekterte over nedgangen i antall søknader, undret seg over om langvarig innsats i flere kommuner kan ha gitt positive utslag:

I [geografisk område] har vi tidligere tatt alle oppgaver som vi fikk søknader om. Kanskje det er riktig å begrense. ... Det har vært betydelig færre søknader generelt sett. Det gikk noe ned under pandemien. Det kan hende at PPT er for usikker på hva Statped skal drive med, at de kanskje ikke bryr seg med å søke. Men vi har også jobbet mye med kommuner hvor vi har vært inne. Det kan ha ført til at de har fått økt kompetanse og kan gjøre ting selv.

I svar på spørreskjemaundersøkelsen fra høsten 2021 så det imidlertid ut til at ansatte hadde liten tro på at sluttbrukere ville få et tilbud som er kvalitativt bedre, lettere tilgjengelig, mer tilpasset pedagogisk eller mer inkluderende enn det har vært. Unntaket var vurderinger av om tilbudet kunne bli mer likt geografisk og bedre samordnet enn det har vært. Likevel var det kun tre av ti som ga uttrykk for at de hadde tro på at de to sistnevnte målene kunne nås. Deltakerne i casestudien antydte at heller ikke de hadde stor tro på at omstillingen i Statped kunne få den typen effekter som har vært antydte.

I ett av gruppeintervjuene tok deltakerne selv opp til diskusjon hva som menes med likt tilbud, eller like tjenester og potensialet for dette:

Det kommer nå til syne forskjellige arbeidsformer rundt om i landet. ... Det skal være like tjenester – det skal – eller skal det være lik tilgang til tjenester? Hva er forskjell på lik, likeverdig og lik tilgang til? Det er uklarheter der.

Det kan fort bli retorikk, men siden ikke alle kan få samme tilbud over hele landet [ikke mulig innenfor alle felt], skal da ingen få tilbud? Jeg blir litt urolig med tanke på fremtiden med nedskalering

Noe i systemet henger ikke sammen. Statped må avklare mer om [fagområde]. I Oslo har de 60 bare på hørsel, men Statped må tenke hele landet, på de som ikke har tilbud i det hele tatt.

De hovedtillitsvalgte sluttet seg til refleksjoner rundt muligheter for at tilbudet kan bli likt i hele landet, men la til at for at dette skal kunne skje, må det lages nye nasjonale rutiner. Dette temaet og de samme refleksjonene kom også opp i flere av enkeltintervjuene med casesdeltakere. Som svar på et spørsmål om fremtidsperspektiv for egen del i Statped, antyder flere både at de holder dette åpent og at mye kommer an på hvilke tilbud de kan gi til brukere:

Jeg er litt avventende. Jeg har bestemt meg for å gi dette ett års tid. Jeg må se hvilket tjenestetilbud vi skal gi til brukere. Skal vi være en spydspiss, må vi møte flere barn og lag rundt barnet - ikke bare produsere digitale ressurser til kommuner og fylkeskommuner og tenke at det er et godt nok tilbud. Det er mye snakk om digitalt og webinar, men vi må kunne møte brukere fysisk.

6 DET NYE MANDATET SOM STYRINGSREDSKAP FOR NEDSKALERING

6.1 INNLEDNING

Tabell 8 viser det som Kunnskapsdepartementet (2021b) i Virksomhets- og økonomiinstruks for Statped beskriver som Statpeds ansvar og ansvarsområde, det vil si det som både Statpeds ledelse og ansatte og en rekke av departementets dokumenter omtaler som Statpeds «nye mandat». Departementet skisserer blant annet innenfor hvilke fagområder Statped skal bidra med tjenester og kompetanse til kommuner og fylkeskommuner.

Tabell 8: Statpeds ansvar. Kilde: Kunnskapsdepartementet (2021b:4)

Statped skal bidra til at sektormålene for barnehagen og grunnsopplæringen blir nådd. Statped er en statlig støttetjeneste for kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid for at barn, unge og voksne med varige og omfattende behov for særskilt tilrettelegging får gode, tilpassede barnehage- og opplæringstilbud i inkluderende fellesskap.

Statped er en landsdekkende, flerfaglig virksomhet som skal gi tjenester og kompetanse med lik kvalitet og lik tilgang til alle kommuner og fylkeskommuner i hele landet. Statped skal gi tjenester på små og særlig spesialiserte fagområder, nærmere definert som syn, hørsel, ervervet hjerneskade, kombinerte sansetap og døvblindhet, tegnspråk og alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK).

Statped kan i tillegg gi tjenester i særlig komplekse saker innenfor fagområdene sammensatte lærevansker og språk/talevansker. Statped skal vedlikeholde og utvikle spisskompetanse innenfor sine fagområder, slik at Statpeds tjenester er av høy faglig kvalitet og tilfører kommuner og fylkeskommuner oppdatert kunnskap og kompetanse.

Statped skal gjennom Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) gi landsdekkende tjenester til samiske brukere innenfor Statpeds fagområder, jf eget mandat.

Statped skal gi faglige råd til departementet i saker som gjelder Statpeds målgrupper og fagområder. Statped skal systematisere sin kunnskap slik at den kan gjøres relevant for departementets politikkutvikling.

6.2 VURDERINGER AV HOVEDTREKK I MANDATET

Analyser av data fra høsten 2021 kunne tyde på at det nye mandatet for Statped i seg selv ikke ble oppfattet som tilstrekkelig klargjørende med tanke på hvilke tjenester som kommuner og fylkeskommuner kan forvente å få støtte til fra Statped fremover. At virksomheten skal rettes inn mot brukere med varige, omfattende og komplekse utfordringer eller behov, innebar for mange ansatte ikke noe nytt, og bar for dem heller ikke bud om en tydelig retning med tanke innsnevring av virksomheten. I svar på spørsmål i spørreskjemaundersøkelsen om det nye mandatet, kom det imidlertid frem tydelige variasjoner mellom ansatte i forskjellige typer stillinger. For dem som var knyttet til landsdekkende og lokal/regional tjenesteyting, virket det som om arbeidsoppgaver «på papiret» var de samme som før. Det vil si at oppgavene befinner seg «øverst i trekanten» hvor det er snakk om tilbud til gruppen av brukere som er nevnt over. Ansatte i stilling som fagrådgiver hadde altså

oppfattet at de i hovedsak skal tilby de samme tjenestene som tidligere, samtidig som virksomheten skal nedskaleres.

Intervjuene som ble gjennomført ett år senere tyder på at frustrasjonen befant seg på samme nivå som året før på grunn av at det fortsatt var uavklart hvilke tjenester Statped skal tilby fremover. Flere informanter antydde også at det var vanskelig å se et bestemt mønster i rekruttering til stillinger etter ansatte som har sluttet, enten det var snakk om at de hadde sagt opp sin stilling eller hadde tatt ut pensjon:

Noen avdelinger er allerede krympet. [Spesifikk avdeling] er blitt for liten. De er flyttet. 618 er plassert i dag. Ingen er oppsagt, men over fem år slutter folk eller flytter. De [ledelsen] håper kanskje på avslutning eller pensjonering. Eldre som ser at arbeidsoppgaver endres, orker ikke mer. Om de får lov til å fortsette med samme oppgaver, blir de kanskje.

I intervjuet med direktørgruppen tidlig på høsten 2022, ble det presisert at «aktiv» nedskalering av staben ikke hadde startet. Arbeidet med å avklare hva som skal dekkes inn i «varige, omfattende og komplekse utfordringer eller behov», startet litt senere på høsten, og etter den første delen av dette arbeidet er det satt opp en liste med punktvis forslag til endringer (se nedenfor).

6.3 FORSLAG TIL NEDSKALERING OG REFLEKSJONER RUNDT PROSESSEN

Statped sendte i april 2022 informasjon til kommuner og fylkeskommuner om at organisasjonen fra 1. mai samme år ville bestå av fem landsdekkende fagdivisjoner som skal gi like spesialpedagogiske tjenester over hele landet (Statped 2022b). Det ble videre spesifisert at «tre av divisjonene vil gi rådgivingstjenester fordelt etter aldersnivåene barnehage, barnetrinn, ungdomstrinn/videregående opplæring og voksenopplæring. Disse divisjonene består av fagområdene syn, hørsel, sammensatte lærevansker og språk/tale. I tillegg kommer alternativ supplerende kommunikasjon og ervervet hjerneskade. – To andre divisjoner omfatter tegnspråk og døvblindhet, og læremidler/læringsressurser». I det samme brevet ble det også poengtert at Statped fremover skal gi tjenester til og bidra med kompetanseoppbygging i kommuner og fylkeskommuner innen små og særlig komplekse saker, og videre at «[k]ommuner og fylkeskommuner forventes selv å ta ansvar for mer høyfrekvente vanskeområder». Statped skal fortsatt tilby tjenester innenfor det som regnes som «varige, omfattende og komplekse utfordringer eller behov», eller VOK i forkortet form. Prosessen med å definere innhold i VOK startet i september 2022, og denne skal danne grunnlag for nedskalering av virksomheten. Da hovedtillitsvalgte ble intervjuet i november samme år, hadde de nylig hatt et høringsutkast til vurdering som inneholdt en 30-punkts liste med forslag til hvilke tjenester og tilbud som kan fases ut eller nedskaleres. Ifølge hovedtillitsvalgtes beskrivelser angikk flere av punktene temaer som Kunnskapsdepartementet i Meld. St. 6 (2019-2020) har bemerket at Statped fortsatt skal tilby. De undret seg over dette, og de hadde sendt innspill. Det videre forløpet i denne prosessen var uklart for de hovedtillitsvalgte fordi dette ikke er en sak som skal forhandles mellom dem og arbeidsgiver. Listen har vært ute til høring i organisasjonen, og vurderes nå av Statpeds direktørgruppe.

VOK og prosessen med å definere hva som skal inngå i betegnelsen, har vært et tilbakevendende tema i intervjuene med deltakere i casestudien. Blant annet gikk diskusjoner rundt hva som er komplekse utfordringer igjen i flere av gruppeintervjuene. Sentralt i disse debattene var ordet «kompleks» og hva

dette skal bety. Handler kompleksitet om forhold som er en del av individet, eller handler kompleksiteten også om systemet, eller apparatet, rundt barnet? Blant fagrådgivere var det en utbredt oppfatning at sistnevnte forståelse burde legges til grunn, fordi det som er komplekst i en liten kommune ikke nødvendigvis er komplekst i større kommuner med langt mer kompetanse i PP-tjenesten. Engasjementet rundt VOK-prosessen knyttet seg også til brukere som kan falle utenfor og med det ikke får den hjelpen som de har behov for og lovmessig rett til, om definisjonen blir for smal, som de følgende intervjuutdragene illustrerer:

Det å VOke har vært komplisert. Departementet vet kanskje ikke hva vi arbeider med. ... Vi har elevkurs for [spesifisert fagområde]. Det er kanskje ikke noe vi skal fortsette med. Men det bør kanskje gjøres av andre. Det er viktig å diskutere hva som skal bort for noe må bort. Varig [funksjon]stap er et stort problem, men det er ingen lov som regulerer krav. Departementet burde sette seg mer inn i fagområdet. De sier at vi må finne ut av det selv. Men det er vanskelig å velge noe bort. Vi ser problemene i det daglige. PPT skal overta, men vi ser forskjellige PPT-ansatte hver gang. Det er lite kontinuitet. Kunnskapen innenfor spesialområder kan bli borte. Store kommuner kan rigge det, men ikke små kommuner. Små kommuner har nytte av Statped. PPT har kanskje bare en rådgiver. Det er sårbart.

Mye endringer er opp til oss. Vi skal foreslå hva de [ledelsen] skal velge bort ... Språk/tale skal ned. Men det vi får fra [navn] er ofte sammensatt. Det er ikke enkle ting. Vi kan ikke velge bort dysleksi – det henger sammen med mye. Mandatet fra departementet er utydelig. De kjenner ikke feltet og overlater alt til Statped. Men Norgesmestrene finnes i Statped. Det er ikke lett å ta bort noe selv.

I intervjuene som ble gjennomført før VOK-prosessen startet, poengterte flere at det er problematisk at bemanningen ser ut til å være dimensjonert før det er besluttet hva Statped skal gjøre, og at det snakkes mer om hva Statped ikke skal gjøre enn hva som skal gjøres:

Det er problematisk at det er bestemt antall ansatte, men ikke hva de skal gjøre. Vi spør om hvor antallet kommer fra? Det er relativt høy alder innenfor [spesifisert fagområde]. Jeg vet ikke om de erstattes. Mine ledere kan ikke svare på dette. Det er lite rom for spørsmål i allmøter som er felles. Forrige ledere gjorde en meget god jobb selv om de ikke kunne svare, men vi fikk diskutert. Jeg er spent og avventende på veien fremover.

Oppgaver er ikke endret. Vi skal først snakke om hva vi ikke skal gjøre i stedet for å starte med det vi skal. Jeg er bekymret for hva som ligger bak valgene. Det virker som om ledelsen hører for lite på de fagansatte. ... Alt skal sees i kontekst - som virker som om det er hjemme. Oppe i spissen er lavfrekvente saker – det er ikke mulig å få til lokalt.

Forslaget til endringer som ble lagt frem høsten 2022, kan deles inn i tre hovedbolker. I disse inngår i) tjenester/tilbud som kan/skal nedskaleres, ii) tjenester /tilbud som kan/skal fases ut, og iii) utvikling, tilrettelegging og produksjon av læremidler, med forslag til at noe nedskaleres, mens annet fases ut. Blant de 30 punktene på listen, var 21 i kategorien «utfasing», med alt fra tilbud om barnepass til foreldre som deltar på kurs hos Statped, til kurs for elever med synstap og deres foresatte. Mens uttrykket «utfases» kan oppfattes som at tilbudet skal tas helt ut, var det uklart hva betegnelsen

«nedskalere» dekker i omfang, det vil si om noe av et bestemt tilbud skal ut, mens annet skal beholdes. Deltakere i ett av gruppeintervjuene kommenterte dette på følgende måte:

- Her er det en blanding av presise og upresise punkter. Noen går ut på å fjerne kurs. Men fjerne tjenester er verre. Og hva er komplekst?
- Velg hva du vil – det virker som om det er skapt skjevheter mellom behov. Nedskalering har pågått – 60 prosent av folk skal ned.
- Jeg er bekymret for fragmenteringen. Man skal ikke undervurdere prosesser som foregår utenom de offentlige prosessene. Det er mye som forsvinner - som ikke kommer frem - når vi bare møtes digitalt.

Flere fortalte om sine bekymringer for tilbud, inkludert elevkurs innenfor forskjellige fagområder, som det er foreslått at Statped ikke lenger skal ta seg av. Bekymringen handlet om at fagfeltet kanskje ikke blir dekket godt nok av andre, eller ikke dekket i det hele tatt:

Elevkurs som de er per i dag, skal ikke fortsette, men vi gir ikke fra oss dette før vi vet at det er noen andre som overtar.

Jeg er bekymret for hva som skjer med elevkurs på [fagområde]. Det har vært god påmelding på kurs fra hele landet. [Navn på brukergruppe] presser på.

Det går inn på meg å snakke om dette [forslag om tilbud som skal fases ut]. Det får alvorlige konsekvenser. Vi er litt for raske i vendingen.

Andre var opptatt av barns muligheter for medvirkning, som alle som arbeider med barn er pålagt å ta hensyn til ifølge FNs Barnekonvensjon:

Vi må sjekke hva brukere, hva barn vil. Det kan være at de ønsker å samles med andre fra andre deler av landet – i samme situasjon – i stedet for å få opplæring lokalt som kanskje den eneste i sin kommune.

Enkelte uttrykte også en type savn etter det som har vært eller som ikke skal fortsette: «Tidligere var vi mye tettere på kommunene. Da kunne vi by på oss selv. Jeg savner den tette kontakten. Det er nesten som et ekteskap som blir oppløst».

I innlegg til et Etatsstyremøte mellom Statped og Kunnskapsdepartementet i november 2022, pekte Statpeds ledelse blant annet på følgende utfordringer:

Det ble i nytt mandat for Statped varslet at Statped i særlig komplekse saker skulle bistå innenfor fagområdene Språk og tale og SLV [Sammensatte lærevansker].² **Det har ført til en usikkerhet rundt fagområdenes fremtid i Statped og en økt turnover** i Statped innenfor disse områdene. Samtidig ser vi en stor pågang til Spør oss-tjenesten på disse fagområdene og det er en risiko for at hverken Statped eller kommunene vil kunne dekke denne etterspørselen. (Statped 2022d)

² Vår tilføyelse i klamme.

7 OMSTILLINGEN OG MEDVIRKNING I PROSESSEN

7.1 INNLEDNING

Spørreskjemaundersøkelsen fra høsten 2021 tydet på at medvirkningsaspektet hadde blitt bedre håndtert i denne omstillingen enn det som Johnson og medforfattere (2017) og Deloitte og Proba samfunnsanalyse (2017) pekte på i evalueringer fra den forrige omstillingen av organisasjonen. Ifølge flertallet av dem som deltok i studien i 2021, hadde de ansatte fått anledning til å bidra med innspill underveis i prosessen. De fleste ga også uttrykk for at deres egen fagforening hadde vært involvert i tilstrekkelig grad. Om innspill fra ansatte og tillitsvalgte hadde blitt lyttet til, var imidlertid mer usikkert. Innenfor gruppen av tillitsvalgte var andelen som ga uttrykk for at de ikke var blitt lyttet til, høyere enn andelen som oppga at de ble lyttet til (Andrews og Hustad 2022a). I dette kapitlet følger vi opp og utdyper funn som gjelder medvirkningsaspektet og hvordan dette arter seg rundt ett år etter at spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført. Kapitlet åpner imidlertid med analyser av casedeltakeres erfaringer med den pågående omstillingsprosessen.

7.2 OMSTILLING OG OMSTILLINGSARBEID

7.2.1 KREVENDE FORLØP

Første intervjurunde med deltakere i casestudien ble gjennomført på sensommeren og tidlig på høsten i 2021. Da ble det blant annet uttrykt sterk frustrasjon over og bekymring for tidsaspektet ved omstillingen. Fem år ble omtalt som svært lang tid, og som «seigpining» som en sa med referanse til usikkerheten rundt det som var planlagt av nedskalering og reduksjon av stillinger. Nesten halvparten av de ansatte som deltok i spørreskjemaundersøkelsen samme høst, ga uttrykk for den samme typen bekymring (Andrews og Hustad 2022a). Ett år senere ser denne følelsen ut til å vare ved. To av deltakerne i casestudien formulerte dette på følgende måte:

Fem år er mye ... Dette kunne ha vært gjort på to år. Så tregt som det går her, er nesten ikke mulig. Alle Vi-samlingene, all prat i korridorene, innspill og svar på spørreskjemaer. Det tar tid fra faget og fra jobben. [Navn på firma] hadde vært konkurs fire ganger med en slik omstillingstakt. Det hele er sikkert godt ment. Men vi blir gjort en bjørnetjeneste. Plastret dras av sent.

Det har vært krevende og hittil [mai 2022] har det bare vært oppvarming. Nå står vi på startstreken, ble det sagt. Nå er vi akkurat halvveis i omstillingen på fem år. ... Vi har hatt to og et halvt år til forberedelse. Det er altfor mye. ... Vi er på startstreken med omstillingen først nå – det er problematisk. Når fem år har gått, blir det vel en ny omstilling. Vi bruker veldig mye tid på interne prosesser – for mye - og det har vært mye mas om bakgrunnen [for omstillingen]

To deltakere i ett av gruppeintervjuene fulgte opp i samme spor som over, etter at den ene kom inn på tidsaspektet ved omstillingen:

- Kunne man ha tatt innplasseringen først? De to årene i forkant kunne vi ha droppet. Det har eksistert et vakuum helt fram til 2,5 år.

- Ja, det har vært mye oppvarming.
- Og utpakking av mandatet.
- Samme hva vi forberedte oss på, så har det ikke slått til. Det ville ha vært bedre å hoppe i det enn å vasse.

Flere uttrykte en form for oppgitthet over at en prosess som hadde vart så lenge, fortsatt er så uavklart som de erfarte at denne prosessen er:

Det har vært en lang prosess uten at noe konkret skjedde. Vi så frem til første mai og at endringene skulle skje. Det var for mye som var uavklart. Nå har det vært tre uker med kaos. Det er for mye som ikke var landet før organisasjonskartet var på plass.

Det er ingen som må flytte på grunn av endringen, og ingen som blir oppsagt. Direktøren har sagt at ingen skal sies opp på grunn av den organisatoriske endringen. Ingen mister jobben den dagen [da ny modell ble satt i drift]. ... Men nedskalering er en annen prosess. Da må bemanningen senkes. Dette er en kontinuerlig prosess. Det er alltid de beste som går først [søker stilling annet sted].

Jeg er ikke redd for egen stilling. Det er mye som kan bli outsourcet. Om de skal sette bort hele virksomheten [en bestemt del av tjenesten], må de ha noen som arbeider med avtaler og det skal være krav til sikkerhet. De kan derfor ikke nedskalere til bare to, tre personer. På flere og flere driftsoppgaver er det snakk om å kjøpe driftsstøtte, som tillegg, bit for bit. Dette er kanskje kortsiktig. Ting må driftes videre. Men noe må kjøpes, vi kan ikke dekke alt selv.

Svekkelse, ikke bare av tjenestetilbudet, men også i utførelsen av daglige arbeidsoppgaver ble løftet frem som mulige konsekvenser av omstillingsprosessen og varigheten av denne. En slik bekymring ble støttet av tre av ti av dem som deltok i spørreskjemaundersøkelsen høsten 2021 (Andrews og Hustad 2022a).

I en omstillingsprosess som varer i flere år, er det mange aktiviteter som foregår og som det skal informeres om. Informasjonsmengden var et tema som stadig kom opp på tvers av intervjuene i casestudien. Flere bemerket at de verken hadde «tid eller ork» til å involvere seg. Enkelte hadde også vært gjennom flere omstillingsprosesser i Statped og var selv «mettet», eller hadde «gitt opp»:

Jeg engasjerte meg mer da jeg var 32. Det har vært masse informasjon. De har vært flinke der. Men det er altfor mye. Jeg får ikke hverdagen til å gå opp om jeg skal sette meg inn i alt. Det går ut over brukere.

Andre fortalte om kollegaer som hadde nådd et metningspunkt: «I min gruppe er det flere som spør seg; orker jeg mer omstilling – orker jeg mer nå?». Det virket imidlertid som om noen «ga litt opp» fordi de hadde tatt opp problemstillinger som gjelder sluttbrukere og tilbud til dem som de bekymrer seg for om aktuelle tilbud fases ut, med det til følge at; «da får vi beskjed om at vi ikke er endringsvillige».

7.2.2 «NÅ HAR VI BLITT SOM DEM VI KRITISERTE FØR»

Noen antydde at det lett kan oppstå misnøye med det som skjer i omstillingen, fordi ansatte i Statped har vært «godt vant»:

I Statped har vi vært godt vant. Det har vært noe ukultur som ikke har vært andre steder. Det har ikke vært som i [navn på bedrift] som kan si opp folk på dagen. Her har de fått lov til mye av arbeidsgiver. Hadde dette vært på en skole, hadde dette aldri gått.

Andre kommentarer gikk ut på at «endringer i arbeidslivet må man bare forholde seg til» og «det viktigste er å beholde jobben». For noen kan det likevel virke som om endringene i organisasjonen har hatt betydelige konsekvenser innenfor flere områder og på flere nivåer:

De nærmeste som jeg har arbeidet mye og godt med fra før, har jeg ikke noe å gjøre med lenger. ... Jeg har erfart at jeg og andre fra 35 til 45 har vært opptatt av å ikke spre negativitet. De eldre har hatt en stil som ikke alltid har vært like heldig. Men nå er ikke innstillingen slik lenger blant oss i vår aldersgruppe. Folk ser seg om etter noe annet. En slutter nå i sommer. En annen ser seg om etter noe nytt. ... Noen har sikkert tenkt at «dette går bra, det blir sikkert ikke så store endringer». Men nå når divisjonsinndelingen er blitt en realitet, tror jeg det har gått opp for noen og enhver at det faktisk har skjedd en stor endring. Nå snakker vi om alt som er galt når vi treffes i stedet for å tenke positivt som vi gjorde. Nå har vi blitt som dem vi kritiserte før.

7.3 MEDVIRKNING OG PÅVIRKNINGSMULIGHETER

Direktørgruppen beskrev i intervjuet med dem at de i forbindelse med omstillingen hadde lagt opp til en bred medvirkningsprosess og at de hadde vært åpne for innspill underveis. Medvirkning var også et sentralt tema i intervjuet med hovedtillitsvalgte. De hadde erfart at den interne arbeidsgruppen i Statped har hatt langt «friere tøyler» i denne omstillingsprosessen enn det de hadde i omstillingen i 2012. Den forrige omstillingen hadde blitt styrt av Utdanningsdirektoratet og ble ledet av Agenda Kaupang som utviklet forslag til organisasjonsmodell. Hovedtillitsvalgte som har deltatt i modellutviklingen i den pågående omstillingen, beskrev prosessen som en reell åpen prosess. Likevel er det flere deltakere i casestudien som beskriver prosessen som for lukket. De bemerket blant annet at fagrådgivere, som kanskje har blitt mest berørt av alderskriteriet som hovedprinsipp for inndelingen i tre av divisjonene, har vært for lite involvert:

[Spesifikt fagområde] – ansatte der har tidligere arbeidet med hele aldersspekteret. Det som foregikk i forkant med tanke på aldersinndeling – der fikk vi lite medvirkning. Vi fikk to modeller å velge mellom. Det var som å velge mellom pest og kolera. Vi valgte pest. Dette ble bestemt i direktørgruppen og av tillitsvalgte. Det er kanskje en ulempe med så mange tillitsvalgte. Jobben er i gang nå – med å se på tjenester som skal tilbys. Jeg føler at vi har lite påvirkning der også. Vi vet ikke om innspill kommer frem. Vi ser i alle fall ikke at det har hatt gjennomslag.

Hva med den divisjonsinndelingen – hvem kom opp med dette? Det er en uheldig inndeling med tanke på hva vi skal gjøre. Det er ikke rammeplan eller fagfornyelse som setter rammer

for meg. Det er [spesifisert fagområde], ikke alder. ... Det er fortsatt uavklart hvor modellen kom fra. ... Direktøren har snakket om divisjonsinndeling fordi staten bruker dette.

Også i forbindelse med valg av ledere og i prosessen med presisering av hva som skal dekkes inn i VOK (se punkt 6.3), pekte deltakere i casestudien på manglende åpenhet:

Omorganiseringen gjør noe med oss alle generelt sett. Vi har fagdiskusjon. Hva med [spesifisert fagområde] som befinner seg i spissen? Hva skal vi drive med? Hvem skal få tjenester og hvor mange? Hvordan skal vi arbeide? ... Ansatte er lite involvert. Det som skjer, foregår på nivå over oss. ... Det har vært snakket mye om åpenhet i prosessen, men det har ikke vært det.

Det har også vært uklarheter rundt ledere. Det har vært uheldig at det ikke var klart på forhånd. Det har ikke vært en åpen prosess. Jeg vet at noen har valgt vekk fagfelt og avdeling fordi de ikke ønsket lederen som var aktuell.

Casedeltakere knyttet til et spesifikt tverrgående fagområde beskrev imidlertid at de hadde blitt lyttet til i prosessen. De var blant annet svært fornøyd med at deres fagområde hadde blitt plassert i en divisjon som ble ledet av den direktøren som de av faglige grunner hadde ønsket. Opprinnelig var det foreslått at fagområdet skulle plasseres i en annen divisjon.

I intervjuet bemerket hovedtillitsvalgte at de kanskje hadde «bikket fra for lite til for mye informasjon». De med størst medlemsmasse fortalte at informasjonen fra dem til medlemmene i hovedsak hadde foregått som enveisinformasjon både på grunn av at gruppen har vært stor og på grunn av at medlemmene har vært spredt over hele landet. Det ble imidlertid poengtert at lokale tillitsvalgte har hatt tettere kontakt med medlemmer ved hver lokasjon. Fagforeninger med færre medlemmer har forsøkt å følge medlemmer opp direkte via Teamsmøter. De har ikke lenger lokale tillitsvalgte. Noen erfaringer var likevel felles både med tanke på at innspill fra dem og fra deres medlemmer ikke alltid blir hørt av arbeidsgiver.

8 ARBEIDSMILJØ OG ENDRINGSTILTAK

8.1 INNLEDNING

En sentral problemstilling for følgeforskningsprosjektet handler om arbeidsmiljøet i organisasjonen og hvordan dette ivaretas i løpet av den perioden som omstillingen pågår. I svar på spørsmål om arbeidsmiljøet i spørreskjemaundersøkelsen fra høsten 2021, fant vi en overvekt av ansatte under 50 år blant dem som ga uttrykk for at omstillingen har en negativ innvirkning på arbeidsmiljøet. Denne aldersgruppen utgjorde i underkant av halvparten av dem som hadde svart at arbeidsmiljøet svekkes, mot 33 prosent i gruppen mellom 50 og 59 år og 40 prosent i gruppen over 60 år (Andrews og Hustad 2022a). I dette kapitlet går vi nærmere inn på noen aspekter ved arbeidsmiljøet og hvordan dette har vært erfart både før og etter at den nye organisasjonsmodellen ble satt i drift. Samtidig tar vi opp spesifikke tiltak som har vært gjennomført for å bedre eller ta vare på arbeidsmiljøet under omstillingen av virksomheten, og hvordan disse erfares.

8.2 VURDERINGER AV ARBEIDSMILJØET

Som respons på et åpent spørsmål om arbeidsmiljøet, svarer en av deltakerne i casestudien følgende:

Det er positivt. Det er en grunn til å arbeide i Statped. Det [arbeidsmiljøet] har vært godt. Jeg har vært her i 15 år. Det er også godt faglig, svært godt – og en grunn til å bli værende. Det er stor raushet. Men det er krevende å være i omstilling. Det gjør noe med stemningen, men kanskje ikke med relasjoner mellom oss. Det er mye bekymring for hva vi skal gjøre fremover. Noen ser seg om etter andre jobber, noen har fått.

En annen følger opp i tilsvarende spor:

Vi står sammen, vi trives godt. Det har ikke vært noen saker som har skapt dårlig stemning. Jeg tror ikke det har vært noen arbeidsmiljø saker. Men mange [i andre avdelinger] henger i en stropp. Jeg tror de har hatt problemer med plassering og nye ledere. Folk kaver nå med identiteten og å finne igjen arbeidsoppgaver og hvordan få til å samarbeide på tvers. Ting må gå seg til, men folk tar vare på hverandre. De trives, men er slitne. De må finne nye veier og nye samarbeidsrelasjoner. Det har vært litt uheldig utslag for flere.

Bekymringer for arbeidsmiljøet var likevel utbredt blant deltakere i casestudien, kanskje først og fremst blant de yngre. En av deltakerne illustrerte endringer i arbeidsmiljøet etter omleggingen av virksomheten, på følgende måte:

Teamet har blitt splittet og det har vært et tap. Vi har likt hverandre og spist lunsj sammen. ... Jeg har vært på hjemmekontor. Nå skal jeg være på kontoret, men det er «ingen» der, så da arbeider jeg bedre hjemme. Det er for lite som driver meg til kontoret., og det er ikke bra. Dette hadde ikke skjedd om jeg hadde hatt teamet som ga meg noe faglig og sosialt.

Også andre forteller om negative erfaringer med at kollegaer arbeider hjemme. De bemerker blant annet at dette bidrar til å svekke arbeidsmiljøet, som informanten bak uttalelsen nedenfor illustrerer:

I går var vi syv på hele lokasjonen. Om målsettingen med å komme tilbake til lokasjonen [etter koronapandemien] er å bedre arbeidsmiljøet, da må folk komme. For å spise lunsj sammen, må vi være mer enn seks stykker. Arbeidsmiljøet er blitt verre på grunn av usikkerhet med omstillingen.

Noen fortalte at de savner kollegaer i samme avdeling ved lokasjonen, og kommenterte at andre ved lokasjonen ofte var opptatt i digitale møter, og dermed vanskelig å få kontakt med. Flere beskrev også digital kontakt som slitsomt og som lite egnet for å skape et godt arbeidsmiljø. Også hovedtillitsvalgte hadde fanget opp at mange ansatte har vært bekymret for hvordan omstillingen hadde virket inn på arbeidsmiljøet. Noe av det som hadde blitt erfart som utfordrende, var at store fagområder plutselig ble delt i tre, og med det forsvant i flere tilfeller de nærmeste kollegaene. En annen bekymring som ble uttrykt av ansatte fra flere lokasjoner, var uro rundt den geografiske omorganiseringen. Spesielt gjaldt dette ansatte som var bekymret for nedleggelse eller betydelig nedskalering av egen lokasjon.

8.3 DIGITALT SAMVÆR, SOSIALT OG FAGLIG

Det er en alene i [geografisk område]. Personen føler seg foreløpig ikke alene, men jeg er spendt på høsten når hverdagen begynner å rulle og gå på ordentlig. Vi har digital kaffekopp hver uke. Det er godt oppmøte. Vi prøver å ha uformelle møter og kontakt med hverandre og særlig med den ene i [geografisk område]. [Personen] går glipp av småprat i kantinen, i gangen og over en kaffekopp på kontoret hvor man blir kjent. ... Vi prøver det digitale som plattform. ... Vi sender bilder til hverandre når vi er ute og reiser. ... Det digitale krever noe av oss – særlig de som ikke kjenner hverandre. Alle blir ikke trygg digitalt med en gang. Vi klarer å holde det gående i 20 minutter – da er det nok.

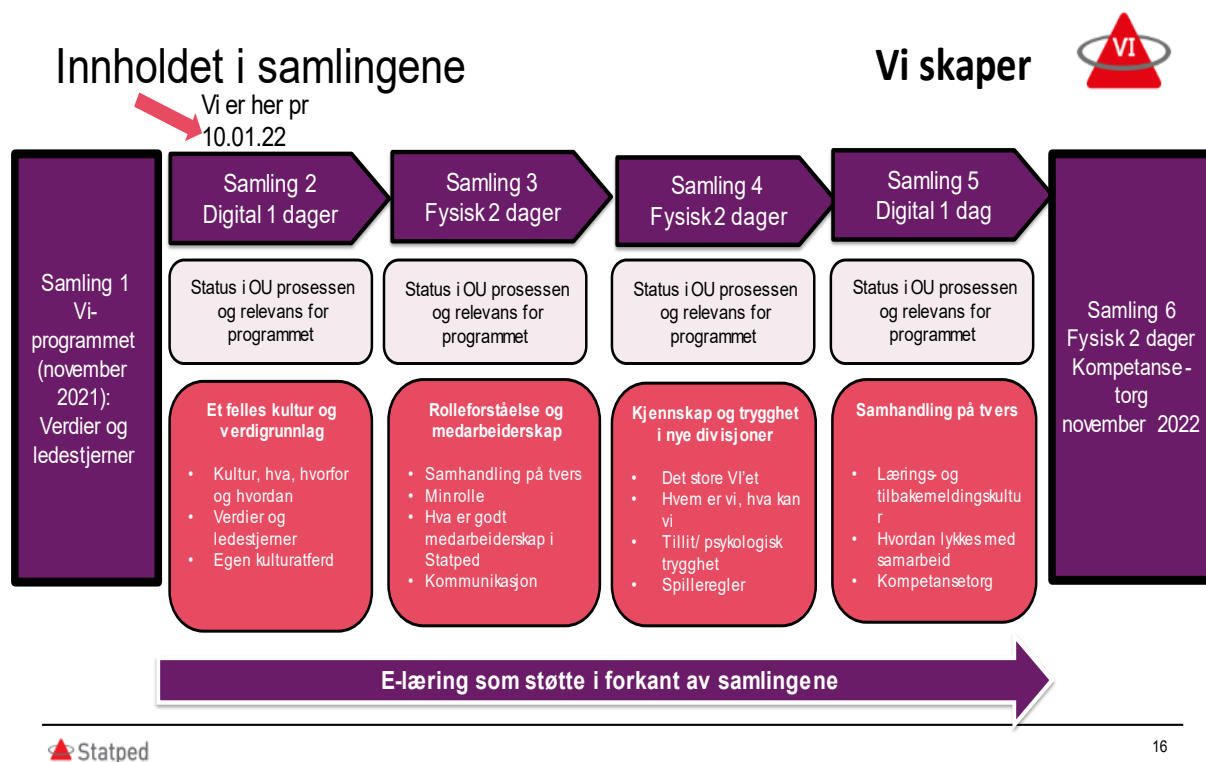
Alle hadde ikke samme positive erfaring med digitale kaffekopper som det som er beskrevet over. Enkelte fortalte at som oftest var det få eller ingen som «koblet seg på». Mens andre, som informanten bak intervjuutdraget over, forteller om ulike tiltak internt i avdelingene for å skape eller opprettholde et godt arbeidsmiljø, forteller atter andre om det de erfarer som uheldige praksiser etter omleggingen til landsdekkende tjeneste og med digitale møter som hovedprinsipp. Ifølge beskrivelser i intervjuene, er det besluttet at alle skal delta på møter foran sin egen skjerm. Ansatte ved lokasjoner uten cellekontorer må da delta på møter fra sin plass i åpent landskap. Under møter kan ingen sette seg sammen i et kurs-/møterom eller på et kontor. Formålet er å unngå «møter i møtet» for med det å hindre forskjeller mellom lokasjoner hvor det eventuelt bare er en ansatt i avdelingen, eller hvor det kun er avdelingsleder som er lokalisert alene i et geografisk område. Flere deltakere i casestudien var lite begeistret for denne bestemmelsen, og en av dem bemerket at; «noen er redd for at det skal oppstå en ukultur [om de setter seg sammen]».

8.4 «VI-SAMLINGER»

I perioden fra november 2021 til november 2022 arrangerte Statped til sammen seks samlinger for alle ansatte, kalt «Vi-samlinger» (figur 13). Formålet var blant annet å styrke samholdet i organisasjonen

og å «bygge kultur». To av samlingene var digitale, mens resten var fysiske møter på Gardermoen. Ett av møtene ble arrangert divisjonsvis, de andre var felles.

Deltakere i casestudien tok selv opp Vi-samlinger som tema i intervjuene som ble gjennomført på forsommeren 2022. Temaet ble deretter tatt inn i intervjuguiden, og utdypet i påfølgende intervjuer. Grunnen til at temaet kom opp fra starten av, var en åpenbar frustrasjon over, eller misnøye med, innholdet i samlingene, og en generell skepsis til arrangementet som helhet. Kritikken ble rettet mot både innhold og ressursbruk i form av tid og penger.



Figur 13: Vi-samlinger: Innhold og organisering. Kilde: Statped

Noe variasjon i vurderingene kom likevel til uttrykk. Så godt som alle uttalte seg positivt om samlinger med egen divisjon og avdeling, men få var begeistret for samlinger med alle og på tvers av divisjoner og avdelinger, bortsett fra den siste samlingen. Knippet med intervjuutdrag nedenfor viser noen av erfaringene og synspunktene som kom frem, hvor noe er formidlet i intervjuer før den siste samlingen i november 2022, mens andre er fra tiden rett etter.

Positive erfaringer ble beskrevet både av personer som hadde vært ansatt kort tid i Statped, og av personer som hadde lang fartstid i organisasjonen, men svært få uttalte seg positivt om det faglige innholdet i den delen av arrangementet som et konsulentfirma leverte:

Den siste [samlingen] var den beste, men jeg synes at alle har vært greie. Jeg fikk en fin innsikt i hva som foregår og i hva som finnes. Jeg fikk også en god innføring i Statped og har brukt samlingene som en bli-kjent-faktor.

For meg har dette vært en gylden mulighet til å møte kollegaer. Det [Vi-samlinger] er godt ment. Vi holder hverandre i hendene rundt lunsjbordet. ... Jeg liker å bli gjort stas på og få god lunsj og god middag, og å treffe kollegaer fra hele landet. Det som kommer fra scenen, er noe annet. Jeg hadde ingen forventninger til alt annet – det har jeg ikke forholdt meg til. Jeg ser på dette som en treat.

Vi-samlingene har sin verdi. Det er så lite av Statped man kjenner om man ikke blir presset til å delta og presset til å være i gruppe med folk som vi ellers ikke hadde valgt. Jeg har fått innsikt i andre avdelinger. Man må av og til gjøre noe som man ikke er sikker på om er matnyttig. Alle har spesielle oppgaver. Folk har godt av å løfte blikket og se mer enn den lille verdenen her.

Blant innvendinger rettet mot konsulentfirmaet som hadde hatt ansvar for det faglige innholdet, ble det særlig pekt på at de i for liten grad tok hensyn til deltakernes utdanningsnivå og til den spesifikke virksomheten. I tillegg ble det bemerket at deler av samlingene hadde blitt erfart som en form for vekkelsesmøte. Varianter av uttalelsene nedenfor var typisk for kritiske beskrivelser av samlingene:

Ti dager på Gardermoen ... [navn på konsulentfirma] har slengt ut den ene banaliteten etter den andre. Det er rart at slike organisasjonsutviklingsfirmaer får lov til å holde på.

Midler brukes i det godes navn. Hvordan kan vi gjøre hverandre gode – henge opp plakater og lapper på veggene på [navn på lokasjon]. Jeg er for gammel til det. Det er litt umelodiøst – det blir for dumt. Ledelsen er sikkert bedt om å gjøre dette – de gjør så godt de kan. Men det blir litt latterlig - som om det er en valgkampvake.

Det har vært fint å møte hele avdelingen. Men jeg har vært kritisk til Vi-samlingene. De har vært en stor belastning. Jeg vet ikke hva Statped har tenkt på med verdier og rollespill Det har vært helt absurd – som et vekkelsesmøte. Jeg tror innvendinger har blitt hørt. ... Vi har også holdt på med ledestjerner hvor vi klipper ut stjerner og limer rundt omkring på [navn på lokasjon]. Jeg gruer meg til neste samling. Jeg har ikke noe å hente der. Vi har master. Hvor dumme tror de at vi er? ... Jeg er glad for at jeg ikke sitter på toppen og skal bygge kultur. Alle klager på Vi-samlinger. De har vært en stor belastning. ... Kan vi ikke bare snakke sammen. Vi er flinke, oppegående – dette gir ingenting – hva skal vi med det - det koster mye penger. ... Den siste samlingen ga mening.

Flere deler oppfatninger som trekkes frem i intervjuutdragene over om at enkelte elementer i samlingene var verdifulle, om enn ikke alle. Ansatte og ledelsen berømmes, i alle fall delvis, for innsatsen i forbindelse med arrangementene:

Alle er ikke komfortabel med den intime delingen med andre som man ikke kjenner. Vi skulle dele hva vi hadde gjort og håndtert i spesifikke situasjoner med en kollega. Det var lett å identifisere hvem de snakket om. Statpedansatte er pliktoppfyllende og ordentlige – vi gjør det vi får beskjed om. Det kan ha hatt sin misjon, men jeg er kritisk til tidsbruken. Så masse tid som gikk med før vi kom i gang med omstillingen. Etter første samling var det flere som snakket om å være på et vekkelsesmøte uten å være del av menigheten. Det var snakk om å glede seg, men vi gledet oss ikke i det hele tatt. Det snakkes om ledestjerne og verdier. Jeg håper at

det som kommer frem, er slik vi skal oppføre oss i arbeidslivet. Jeg tror mange har det i ryggmargen. Men det kan være fint å løfte det frem og sette søkelys på det.

Det har vært brukt mye tid på Vi-samlingene. All ære til dem som har satt dette sammen. ... Ikke for å være sutrete, men vi har lurt litt på hva vi holder på med. Den siste med avdelingen var bra. Nå har vi fått en felles forståelse av hva omstillingen gjør med oss. Vi ser litt i ettertid. Alle har vært opptatt med Vi-samlinger – det har gjort det vanskelig å få til andre ting. Arrangørene fra Statped har gjort en formidabel jobb, men har det vært en god utnyttelse av tiden?

Enkelte fortalte imidlertid at de hadde meldt seg på til samlingene fordi de var obligatoriske, men at de hadde unnlatt å møte opp på grunn av negative erfaringer fra tidligere samlinger, eller bemerket at de «heldigvis hadde blitt syk», og av den grunn ikke kunne delta. De hadde derfor ikke erfaring fra den siste samlingen, og kunne da heller ikke uttale seg om den:

Jeg var sykemeldt på den siste. Det har vært fint å sitte rundt et bord med andre hyggelige mennesker. Men å høre på et firma med modeller fra ingeniører – det var pinlig. ... Jeg er en fattet person som gjør det jeg får beskjed om, men jeg reiste meg og gikk da vi ble bedt om å «finn styrkene dine».

Få om noen av dem som var misfornøyd med samlingene som de hadde vært med på, hadde tatt dette opp med sin nærmeste leder, blant annet av strategiske grunner, som for eksempel; «å ikke stille meg selv i et dårlig lys».

9 OPPSUMMERING OG DISKUSJON AV HOVEDFUNN

9.1 INNLEDNING

Rapporten er basert på analyser av dokumenter som gjelder omstillingen, av Statpeds årsrapporter for 2021, 2022 og 2023, og av kvalitative intervjuer med et utvalg ansatte, med hovedtillitsvalgte og med Statpeds direktørgruppe. Noen resultater fra spørreskjemaundersøkelsen som ble gjennomført blant ansatte i 2021, trekkes også inn.

I dette kapitlet løfter vi i hovedsak frem og diskuterer resultater som vi legger til grunn for våre anbefalinger i punkt 9.6. Resultater diskuteres blant annet opp mot funn i følgeevalueringen av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis fordi den lokale og regionale kartleggingen og oppbyggingen av kompetanse som pågår i Kompetanseløftet, henger tett sammen med omstillingen i Statped. Fremdrift i de to prosessene kan derfor ikke sees uavhengig av hverandre. Det vil si at omstillingstakten i det som foregår i Statped, ikke kan vurderes isolert fra det som skjer parallelt i kommuner og fylkeskommuner.

9.2 NY ORGANISASJONSMODELL OG UTVIKLINGEN AV DEN

Fra 1. mai 2022 fikk Statped ny organisasjonsmodell. Hele virksomheten ble fra da av landsdekkende, og den tidligere regionstrukturen ble opphevet. Den nye modellen har syv divisjoner og 36 avdelinger, og den ble basert på forslag fra en partssammensatt intern arbeidsgruppe. I tillegg til at virksomheten ble landsdekkende, ble all fagrådgivning fordelt i tre divisjoner og splittet etter sluttbrukeres alder, mens en egen divisjon dekker den nye funksjonen som direktorat. Før den nye modellen ble satt i drift, ble alle ansatte plassert inn i det nye organisasjonskartet etter innplasseringssamtaler og etter rangering av ønsker. Bortimot ni av ti ansatte ble plassert etter eget førstevalg.

I den nye modellen er det lett å kjenne igjen Kunnskapsdepartementets føringer som handlet om at hele landet skulle sees under ett innenfor alle fagområder og at virksomheten skulle organiseres uavhengig av den tidligere regioninndelingen. Om spisskompetansen når frem til alle brukere uavhengig av kontorplassering og om behovet for «videreutvikling av spisskompetanse» og flerfaglig samarbeid er ivaretatt, er det for tidlig å si noe entydig om. Statped er så vidt i gang med å vurdere antall kontorsteder og ulike alternativer for lokalisering av virksomheten.

9.3 UTVIKLINGSTREKK I PERSONELLSITUASJONEN OG I ETTERSØRSEL AV TJENESTER

Turnover blant personalet har vært relativt høy mens omstillingen i Statped har pågått. I perioden fra 2020 til og med 2022 har til sammen 236 personer sluttet mens 98 har blitt ansatt. Av dem som hadde sluttet, var flest fra fagområdene syn, hørsel, språk og tale, sammensatte lærevansker, tegnspråk og administrasjon. Innenfor alle disse områdene er det ansatt noen nye, men uten at det trer frem noe tydelig mønster med tanke på hvilke fagområder som får erstattet stillinger etter ansatte som har sluttet, og hvilke som ikke får det. Flere deltakere i casestudien pekte på det som for dem fortonte seg

som en ubalanse i prioritering mellom stillinger for fagrådgivere og stillinger knyttet til den nye funksjonen som direktorat, en funksjon som flere hadde erfart som uklar.

I 2021 og 2022 mottok nesten alle norske kommuner individbaserte tjenester fra Statped (hhv 335 og 332 av 356). Antall søknader har imidlertid minket etter at omstillingen startet. Fra 2019 til 2022 ble søknader om individbaserte tjenester redusert med 540, mens reduksjonen i antall brukere var bortimot 700. Nedgangen i søknader gjelder alle fylkene, men var størst i fylket med flest søknader (Viken). Utenom Viken hadde Rogaland størst reduksjon målt i antall søknader, men fylket hadde en liten økning i 2021. Oslo, Vestland og Trøndelag hadde i utgangspunktet omtrent like mange søknader, men reduksjonen var mindre i Trøndelag. De andre fylkene har hatt en relativt jevn nedgang i søknader om individbaserte tjenester, men begrenset målt i antall. Søknader om systembaserte tjenester var samlet sett langt færre. Disse ble også redusert i perioden, men økte noe igjen fra 2021 til 2022.

Det er foreløpig uklart hva som ligger bak reduksjonen i antall søknader om tjenester fra Statped. Noe av nedgangen henger sannsynligvis sammen med koronapandemien i 2020 og 2021, med nedstengning i tjenestetilbud og anbefalt restriksjon i fysisk kontakt. Tallmaterialet fra 2022 tyder imidlertid ikke på at antall søknader har økt i vesentlig grad etter at alle koronarestriksjoner ble opphevet, i alle fall ikke når det gjelder individbaserte tjenester. Det har derimot vært en liten økning i søknader om systembaserte tjenester. Videre undersøkelser kan avdekke om det har skjedd endringer i behov eller i kompetanse lokalt eller regionalt, eller om usikkerheten rundt hva Statped kan bidra med av tjenester, kan ha bidratt til at PP-tjenester unngår å søke om bistand.

9.4 ERFARINGER MED NY ORGANISASJONSMODELL OG VURDERINGER AV MULIGE VIRKNINGER

9.4.1 BEGRENSNINGER I FLEKSIBILITET OG SAMARBEID PÅ TVERS

I forbindelse med ny organisasjonsmodell var Statpeds ledelse opptatt av å unngå for tette vertikale skott mellom enhetene i organisasjonen. Erfaringer som kommer frem i casestudien, kan imidlertid tyde på at visse skott, om enn usikkert hvor tette, har utviklet seg mellom fagområder som ble splittet i flere divisjoner etter sluttbrukeres alder. Selv om enkelte deltakere i casestudien støttet prinsippet om aldersinndeling av fagrådgivningen, var det bred enighet om at ulempene var større enn fordelene. Blant ulempene ble det særlig understreket at dette kan hindre smidig samarbeid på tvers av aldersgrupper, være ugunstig for fagligutvikling innenfor feltet og hindre kontinuitet i tilbudet til sluttbrukere.

Vertikale skott, som omtalt i avsnittet over, kan bidra til utfordringer i samarbeid på tvers, enten det er snakk om inndeling i divisjoner eller i andre organisatoriske enheter. Det kan oppstå det som ofte kalles «silotenkning». Det vil si at det innenfor hver «enhet» kan utvikles ulike praksiser og ulike kulturer for hvordan faglige oppgaver løses. Dette igjen kan bidra til at tjenester varierer. «Silotenkning» har særlig vært pekt på som en utfordring innenfor kommunal virksomhet, og knyttet til barrierer for samarbeid mellom ulike sektorer hvor samarbeid er nødvendig for å løse offentlige oppgaver. Barrierer for samarbeid på tvers av offentlige tjenester og i andre sammenhenger dreier seg imidlertid om mange, og flere aspekter enn det som er relevant for Statped.

Byråkratiske rutiner er et annet forhold som kan hindre smidig samarbeid. I den nye organisasjonsstrukturen hadde flere casedeltakere erfart tilløp til dette. Samtidig ble den nye ledelsesstrukturen, med blant annet fjernledelse, pekt på som ugunstig, men her var erfaringene delte. Noe av variasjonen ser ut til å handle om personlige relasjoner mer enn om fysisk plassering av lederen. Bergum (2009) viser at fjernledelse ofte krever mer av både ledere og medarbeidere. Fjernledelse kan også svekke relasjonsbyggingen (Pettersen og Solstad 2020). Avstand når det gjelder ledelse, begrenser seg ikke nødvendigvis til fysisk avstand, men kan ha andre dimensjoner, som organisatorisk, kulturell eller sosial. I Bergums (2009) studie peker han på hvordan nærhet langs de andre dimensjonene kan dempe de problematiske sidene ved fysisk avstand. Om lederstrukturen i Statped påvirker tilbudet til sluttbrukere eller ansattes arbeidssituasjon på en slik måte at dette går ut over deres trivsel, er det imidlertid for tidlig å trekke konklusjoner om.

Både når det gjelder divisjonsinndeling og andre aspekter ved den nye modellen, kom det i intervjuer med deltakere i casestudien til syne spenninger mellom ønsker om fleksibilitet og forutsigbare rammer og plikter. En slik spenning var også synlig i ulike forslag til organisasjonsmodell. Ansatte hadde ønsket fleksibilitet til å utøve faglig skjønn, men de var samtidig opptatt av klar og tydelig ledelse. Når det gjelder samarbeid på tvers av divisjoner og avdelinger fra sak til sak, vil det kanskje være mulig etter hvert å finne en annen form enn det som ble beskrevet et halvt år etter at omorganiseringen hadde tredd i kraft, og som bar i seg visse utfordringer. Gode betingelser for faglig utvikling er imidlertid en forutsetning for virksomheten i Statped. Fagrådgiveres erfaringsbaserte kunnskap vil også kunne styrke Statpeds funksjon som direktorat om denne kunnskapen utnyttes i utarbeidelsen av overordnede faglige råd til departementet og til andre relevante aktører. Samarbeid er nødvendig, ikke bare på tvers, men også vertikalt, om man ser for seg at faglige råd skal trekke på ressurser fra hele organisasjonen. Som Statped selv uttrykker dette i en årsrapport, må de føre sammen det som er stykkevis og delt. I hvor stor grad det er mulig å lykkes med dette vil være viktig å følge opp i den gjenstående omstillingsperioden. Det er fullt mulig å lykkes med samarbeid på tvers selv om det er enkelte ulikheter mellom divisjonene i arbeidskulturer, men det vil bli vanskelig om det ikke etableres en felles kultur for faglig refleksjon horisontalt og vertikalt.

9.4.2 UTFORDRINGER VED DIMENSJONERINGEN OG NEDSKALERINGSPROSESSEN

Ifølge Meld. St. 6 (2019-2020) og Kunnskapsdepartementets spesifisering av Statpeds ansvar (KD 2021b), skal Statped rette sine tilbud inn mot «barn og elever med varige og omfattende eller særlig komplekse behov» (Meld. St. 6 (2019-2020):93). Dette vil si utfordringer som befinner seg øverst i det som omtales som «trekanten» i Meld. St. 6 ((2019-2020):93). Prosessen med å konkretisere hvilke tilbud som skal inngå i en slik spissing, startet høsten 2022. Denne prosessen, kalt VOK-prosessen, skal resultere i utfasing av enkelte tilbud og nedskalering av andre. Intervjuer med deltakere i casestudien tyder på at det finnes flere forståelser av hva som er varig, omfattende og komplekst, og i kjølvannet av dette, flere forståelser av hvilke tilbud som skal bestå og hvilke som skal utgå. Ett av begrepene som diskuteres, er kompleksitet. Handler dette om forhold som er en del av individet, som type og antall funksjonsnedsettelse(r) og alvorlighetsgrad, eller handler kompleksitet også om systemet, eller apparatet, rundt barnet? Blant fagrådgivere var det en utbredt oppfatning at sistnevnte forståelse burde legges til grunn, fordi det som er komplekst i en liten kommune ikke nødvendigvis er komplekst i større kommuner med mer kompetanse i PP-tjenesten. I utgangspunktet skal Statped fremover ta hånd om såkalte lavfrekvente vansker (Meld. St. 6 (2019-2020)). Lavfrekvent og høyfrekvent er imidlertid ikke uproblematisk å definere. For eksempel kan vansker som er høyfrekvente på landsbasis,

være lavfrekvente i mange små kommuner. Ulike forståelser av sentrale begreper vil føre med seg utfordringer for Statped i prosessen med å beslutte hva som er et hensiktsmessig grunnlag for nedskalering. På bakgrunn av mål for virksomheten og endringer i disse, formulert av Kunnskapsdepartementet, pekte flere casedeltakere på at verken «kommune-Norge» eller innsnevring av Statpeds faglige ansvar passer spesielt godt inn i et bilde som forutsetter at alle kommuner selv skal håndtere oppgaver som ikke hører hjemme øverst i «trekanten» eller som defineres som høyfrekvente på landsbasis.

Uklarheter rundt hvilke oppgaver Statped skal bidra til å løse, var et tilbakevendende tema i intervjuene med casedeltakere. Inkludert i denne tematikken var utfordringer ved dimensjonering av virksomheten hvor det ble pekt på at fordelingen av kompetanse hadde fått et skjevt utfall innenfor visse fagområder både geografisk og på tvers av divisjoner. Som eksempler ble det nevnt at det innenfor enkelte fagområder og/eller innenfor enkelte aldersgrupper ikke var noen ansatte ved lokasjoner som befinner seg nærmest geografisk til der de fleste sluttbrukerne bor. Flere forhold kan ha medvirket til skjev fordeling av kompetanse, som at ni av ti ansatte er plassert i organisasjonskartet etter eget førstevalg, at stillinger i Distrikts-Norge måtte opprettholdes, og at det i fordelingen av kompetanse ikke har blitt tatt hensyn til delområder innenfor visse fagområder. Den geografiske fordelingen av kompetanse hadde bidratt til at arbeidsbelastningen for mange ansatte hadde økt, blant annet som en følge av en betydelig økning i reisevirksomhet.

Et annet moment som kom opp i casedeltakeres vurderinger av den nye organisasjonsmodellen, handlet om at fagmiljøer var blitt innsnevret og/eller fragmentert. Som eksempel på innsnevring av fagmiljøet, beskrev flere at deres fagområde eller avdeling ikke bare hadde mistet spisskompetanse, men også hadde minket i størrelse med færre ansatte. Fragmentering refererte til at fagkompetanse var blitt spredt geografisk, og til dels så tynt at det bare var en person med en bestemt type kompetanse i et geografisk område. Ifølge deltakere i casestudien, bærer innsnevring av fagmiljøet i seg en fare for at kvaliteten på tilbudet svekkes. Det ble understreket at et potent fagmiljø må bestå av en gruppe ansatte av en viss størrelse for at fagområdet skal kunne utvikles og opprettholdes. I vurderinger av omstillingens konsekvenser for fagmiljøet, kom det imidlertid frem ulike erfaringer og oppfatninger, til dels fordelt etter fagrådgiveres bakgrunn. For eksempel ga casedeltakere fra lokasjoner med få ansatte uttrykk for at de ved omleggingen til en landsdekkende tjeneste hadde fått utvidet sitt fagmiljø med de fordelene som dette hadde. For dem var et digitalt fagfellesskap med en større gruppe mer verdifullt enn et avgrenset fagfellesskap fysisk nært.

Om Statped skal kunne bidra med spisskompetanse inn i laget rundt barn og elever, peker deltakere i casestudien på at det må være tilstrekkelig mange innenfor hvert fagfelt til at kompetansen kan vedlikeholdes og styrkes. Hvor mange fagpersoner som må være involvert for at fagutvikling skal kunne skje, er ikke gitt. Det er heller ikke gitt hvor stor variasjonen i antall fagpersoner kan være etter hvilket fagfelt det er snakk om. Hvordan fagutviklingen påvirkes av at fagpersoner er spredt geografisk, vil først vise seg etter at modellen har vært prøvd ut over lengre tid enn et halvt år. Deltakere i casestudien var også opptatt av målet om at Statpeds tilbud skal bli mer likt geografisk, men flere lurte på hva som menes med likt, og om det i det hele tatt er mulig at tjenester kan bli like i hele landet.

Statpeds ledelse har antydnet hvor mange ansatte det vil være budsjettmessig grunnlag for i 2025 når omstillingen er over. Deltakere i casestudien stiller seg imidlertid undrende til at det er mulig å

predikere antall ansatte uten at det er tatt beslutninger om hvilke tjenester som skal tilbys fremover, eller kartlagt hvor fremtidige sluttbrukere befinner seg geografisk og hvor mange de er. Så lenge dette er uavklart vil det bli utfordrende å fordele kompetanse geografisk, og å unngå for stor belastning på ansatte med for mye reisevirksomhet. Belastning på de ansatte må samtidig balanseres opp mot muligheten for å ta vare på fagmiljø og kompetanse. Det er ikke gitt at ansatte i Statped med en bestemt type kompetanse ønsker, eller har mulighet til, å flytte til en annen kant av landet for å unngå reisevirksomhet. Det er større sannsynlighet for at de slutter.

9.4.3 MEDVIRKNING OG ARBEIDSMILJØ

Medvirkning ser ut til å ha blitt tatt mer hensyn til i denne omstillingen enn det som kom frem i forbindelse med den forrige omstillingen (Deloitte og Proba samfunnsanalyse 2017, Johnson m.fl. 2017). Likevel var vurderinger av dette aspektet delte, både mellom deltakere i casestudien og mellom deltakere i casestudien og henholdsvis hovedtillitsvalgte og direktørgruppen. Hovedtillitsvalgte hadde erfart det de beskrev som en reell og en langt mer omfattende medvirkning i sentrale deler av omstillingen enn det som var tilfellet under den forrige omstillingen. Alle ønsker i en så stor organisasjon hadde likevel ikke vært mulig å innfri. Deltakere i casestudien som uttrykte misnøye med medvirkningsaspektet, kritiserte ikke muligheten for å medvirke, men muligheten for å få gjennomslag i beslutninger, for eksempel i valg av organisasjonsmodell. De håpet nå på å bli lyttet til i innspill til VOK-prosessen. Den vekten som har blitt lagt på medvirkningsaspektet med åpning for innspill, har imidlertid også blitt erfart som forventninger om å bidra, og forventninger om å sette seg inn i alt av informasjon som har blitt formidlet i løpet av den tiden som omstillingen har vart. For noen har mengden av informasjon blitt erfart som så overveldende at de «har meldt seg ut».

Under omstillingen virker det som om ledelsen i Statped har lagt vekt på å styrke arbeidsmiljøet i organisasjonen som helhet. Blant annet ble det arrangert såkalte Vi-samlinger for alle ansatte, med til sammen seks samlinger. Målsettinger som å «bygge kultur» og å skape «vi-følelse» sto sentralt. Vurderinger av nytten og verdien av disse samlingene varierte blant deltakere i casestudien. Selv om enkelte beskrev positive erfaringer som å bli kjent med kollegaer fra hele landet, og «å bli gjort litt stas på» med god mat og drikke, og med god underholdning, var skepsis og kritikk mest utbredt. Kritikken ble rettet både mot den faglige delen av innholdet som konsulentfirmaet hadde ansvar for, og samlet ressursbruk i form av tid og penger. Positive vurderinger var derimot gjennomgående når det gjaldt samlinger som var arrangert divisjons- og avdelingsvis og den aller siste samlingen.

Det lokale arbeidsmiljøet syntes langt på vei å være viktigere for deltakere i casestudien enn å føle samhold med hele organisasjonen. Mens flere casedeltakere fortalte om et arbeidsmiljø som var godt og som hadde vært godt over lang tid, fortalte andre om et arbeidsmiljø som hadde blitt betydelig svekket i løpet av omstillingsperioden. Svekkelser i arbeidsmiljøet ble blant annet knyttet til den langvarige omstillingsprosessen og til usikkerhet rundt fremtidige arbeidsoppgaver og fagmiljø, rundt hvem som blir sagt opp, om de ikke selv sier opp sin stilling, og rundt nedleggelse av lokasjoner. Flere fortalte om kollegaer som på grunn av omstillingen har blitt værende på hjemmekontor etter at dette ble etablert som praksis under koronapandemien, og at dette bidrar til ytterligere svekkelse av arbeidsmiljøet. Noen savnet også å ha kollegaer i samme avdeling ved lokasjonen, og de beskrev utbredt digital kontakt som lite egnet for å skape et godt arbeidsmiljø.

9.4.4 URO UNDER OMSTILLINGEN

Som det kommer frem i Andrews og Hustad (2022a), er ikke beskrivelser av uro overraskende i forbindelse med omstillingen, enten det er snakk om individuell uro eller kollektiv uro. Endringen som er på gang, er radikal for organisasjonen som helhet (se punkt 1.3). For ansatte er det ikke bare organisasjonsstrukturen som er ny. Kollegaer er til dels nye, det samme er ledere som for mange i tillegg er fraværende i det daglige arbeidet. Samtidig skal samarbeid foregå på nye måter, blant annet digitalt i stedet for i fysiske møter. Den faglige virksomheten skal dessuten snevres inn med mulige konsekvenser for ansattes stillinger, og endres med mulige konsekvenser som dette for eksempel kan ha for fagrådgiweres kontakt med sluttbrukere.

I organisasjonsteori, og spesielt den delen av organisasjonsforskningen som retter seg mot ledere, ble det lenge ansett som en sannhet at medarbeidere *per definisjon* er imot endring (se for eksempel Coch og French 1948 eller Marrow 1972). Også Jacobsen og Thorsvik (2016) og Kaufmann og Kaufmann (2009) trekker frem motstand fra flere hold som et sentralt trekk ved større omstillinger. I et slikt perspektiv går man ut fra at ansatte er skeptiske til endring, og at det er ledelsens oppgave å overvinne denne skepsisen. Involvering av ansatte på et tidlig tidspunkt, klare roller og tydelig kommunikasjon er blant tiltakene som skisseres for å få til vellykket omorganisering. Selv om slike perspektiver kan bidra med nyttige innsikter, er det grunn til å være varsom med å trekke slutninger fra slike allmenne betraktninger til den spesifikke omstillingen som foregår i Statped. Uroen blant de ansatte som skildres i denne rapporten, er mangefasettert. Den dreier seg imidlertid i stor grad om bekymringer for konkrete endringer i Statpeds tjenesteutøvelse og kvaliteten på denne, ikke om en generell motstand mot omstillingen. I en undersøkelse blant LO Stats medlemmer fant Jordfald og Trygstad (2017:25) at ansatte i staten var mer negative til omstillingens konsekvenser for kvalitet på arbeidet enn arbeidstakere generelt (se også Hagen 2019). For å få belyst om ansattes bekymringer gjenspeiler faktiske endringer i tjenesteutøvelsen, er det blant annet viktig å få frem brukererfaringer, slik det tas til orde for i en rapport om omstilling i fire statlige virksomheter: «Fornyingsarbeid i verksemder med store brukargrupper og tenesteyting gjennom førstelinje vil stå seg på å nyttiggjere seg brukererfaringar på ein systematisk måte» (Difi 2014:46).

9.5 ANDRE UTFORDRINGER FOR OMSTILLINGSPROSESSEN

Omstillingen ser ut til å følge budsjetttildelingen. Det vil si at det kuttes utgifter fra år til år i tråd med departementets tildelinger. Hittil er budsjettet redusert med til sammen 115 millioner kroner, mens 40 millioner kroner er planlagt som nedtrekk for 2024. I den perioden som omstillingen har pågått, er antall ansatte redusert med til sammen 138. Hvordan endringen i personellressurser har påvirket Statpeds tjenester til kommuner og fylkeskommuner, er foreløpig usikkert. I den samme perioden har etterspørselen etter tjenester minket, både i årene med koronapandemi og i tiden etter at strenge tiltak ble opphevet. Det kan være flere grunner til reduksjon i søknadsmengden, men det er lite som tyder på at kommunene selv har fått bygget opp kompetanse innenfor fagområder hvor de tidligere har fått bistand fra Statped. En pågående evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis i kommuner og fylkeskommuner, viser at lokal kompetanseheving foreløpig har vært begrenset, og til dels mer konsentrert om inkludering enn om spesialpedagogiske problemstillinger. Selv om mange kommuner er i gang med kompetansehevingstiltak, er det flere som fortsatt arbeider med kartlegging av kompetanse og analyse av behov (Wendelborg m.fl. 2022). Hovedtillitsvalgte i Statped pekte høsten 2020 på at ambisjonen om at alle kommuner innen 2025

skulle ha bygget opp egen kompetanse innenfor alle områder som var skissert, var for høy eller urealistisk (jfr. Statped 2020). Det samme er skissert i Meld. St 6 (2019-2020) som en mulig risiko ved omstillingen. I Statpeds (2022b) orientering til kommuner og fylkeskommuner om endringer i organisasjonen fra 1. mai 2022, er det imidlertid presisert at kommuner og fylkeskommuner «forventes selv å ta ansvar for mer høyfrekvente vanskeområder». Vanskeområder som kan betegnes som høyfrekvente på landsbasis, kan imidlertid, som nevnt over, være lavfrekvente i mange kommuner. Landets statsforvaltere fordeler midler til lokal og regional kompetanseoppbygging. Ifølge retningslinjer som skal ligge til grunn for tildelinger, skal halvparten gå til Universitets- og høgskolesektoren i forbindelse med inngåelse av partnerskap og veiledning. Det som blir igjen av finansiering til kommunene, kan dermed ende opp med å bli smurt tynt utover (Wendelborg m.fl. 2022). I følgeevalueringene av omstillingen i Statped og av Kompetanseløftet pågår nå studier både av Universitets- og høgskolesektorens og av Statpeds bidrag inn i Kompetanseløftet, og av hvordan dette fungerer. Samtidig undersøkes lokale og regionale framdriftsrapporter og søknader om økonomisk støtte til å gjennomføre Kompetanseløftet i 2023. Dette kan bidra til å gi et oppdatert bilde av hvor langt det lokale og regionale nivået har kommet i oppbygging av kompetanse.

Formuleringer i Meld. St. 6 (2019-2020) tyder på at kompetanseheving innenfor spesialpedagogikk og inkluderende praksis først og fremst skal foregå ved å styrke eksisterende personells kompetanse. Det er i alle fall ikke bevilget ressurser til å styrke bemanningen eller nevnt eksplisitt at bemanningen bør styrkes for med det å heve kompetansen samlet sett. Det er ikke gitt at nødvendig kompetanse lar seg bygge opp med eksisterende personell verken i skoler, i barnehager eller i PP-tjenesten. En nyere studie blant ledere for landets PP-tjenester, viser at bemanningen i en betydelig andel av tjenestene er for knapp til å kunne ivareta oppgaver som de tidligere har fått bistand til fra Statped (Andrews og Hustad 2022b). En tidligere nedskalering av Statped foregikk parallelt med et program for kompetanseutvikling som i forkortet variant ble kalt Samtak. I likhet med Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis som pågår nå, ble oppmerksomheten i Samtak rettet mot å styrke PP-tjenestens systemrettede arbeid. Til forskjell fra dagens nedskalering av Statped, ble det den gangen, på landsbasis, overført rundt 300 stillinger til PP-tjenesten (Senter for adferdsforskning, 1999). Da handlet omstillingen om nedbygging av statlige kompetansesentre. Basert på en evaluering av Samtak, anbefalte Lie og medarbeidere at «i fremtidige statlige kompetansehevings- og utviklingsprogram som skal sikre tjenestekvalitet og kvalitetsutvikling i alle skoler og PP-tjenester, må både målsettinger og lokale lærings- og utviklingsaktiviteter være mer tilpasset de forutsetninger som den enkelte skole og PP-tjeneste har» (Lie *et al.* 2003: vi). I omstillingen som pågår nå, ser det ikke ut til at lokale forutsetninger med tanke på begrensninger i kapasitet, er tatt tilstrekkelig hensyn til.

Misnøye med den nye organisasjonsmodellen, og/eller med egen plassering i den, og usikkerhet rundt Statpeds fremtidige oppgaver, kan resultere i at flere velger å avslutte ansettelsesforholdet i Statped. Spørreskjemaundersøkelsen fra høsten 2021 viste flere grunner til at ansatte vurderer å si opp sin stilling, blant annet at arbeidet blir mindre interessant for dem, at kontakten med sluttbrukere endres for mye, og/eller at eget fagområde svekkes (Andrews og Hustad 2022a). Tap av kompetanse vil være uheldig for organisasjonen om det viser seg at de som sier opp sin stilling eller velger tidligpensjon, ikke er blant dem som kommer til å bli overflødig etter at det er avklart hvilke oppgaver og fagområder som skal tilhøre virksomheten. Sett fra Statpeds ledelses side, kan det tenkes å være en fordel at ansatte selv sier opp sin stilling, da det vil bidra til færre oppsigelser når beslutninger om den fremtidige virksomheten er tatt. I en tid hvor det er et politisk mål å bevare både arbeidskraft og kompetanse, det

vil si å få flest mulig til å arbeide lengst mulig, vil det være ugunstig at ansatte i Statped pensjonerer seg tidligere enn de ellers ville ha gjort, på grunn av omstillingen (Andrews og Hustad 2022a). Blant de 236 personene som har sluttet etter at omstillingen startet, har rundt en tredjedel gått av med pensjon. Halvparten av dem var mellom 62 og 67 år. Deltakere i casestudien uttrykte bekymring for at fagmiljøet svekkes på grunn av at ansatte med høy kompetanse allerede har sluttet.

9.6 AVSLUTTENDE KOMMENTARER MED ANBEFALINGER TIL VEIEN VIDERE

Datamatamaterialet som rapporten er basert på, viser noen utfordringer knyttet til den nye organisasjonsmodellen og til måten virksomheten er lagt om på i tråd med denne og med det nye mandatet for Statped. Deltakere i casestudien uttrykte for eksempel bekymringer for at trekk ved omleggingen og nedskaleringen av virksomheten kunne bidra til å svekke tilbudet til sluttbrukere, ikke minst når det gjelder kvalitet på tilbudet. Selv om synspunktene var delte, ble ulemper ved divisjonsinndeling etter sluttbrukeres alder vurdert som mer uheldig enn gunstig både når det gjelder tjenesteutøvelse og fagutvikling. Også fragmentering av fagmiljøer ved geografisk spredning av kompetanse, ble pekt på som uheldig for virksomheten, selv om det også her kom det frem ulike erfaringer. På grunn av høy turnover blant ansatte har flere fagområder mistet spisskompetanse samtidig som det har blitt færre personer til å ta seg av aktuelle oppgaver i noen fagavdelinger. Arbeidsbelastningen for flere ansatte hadde derfor økt blant annet med mer reisevirksomhet. I enkelte saker kan kontakt med sluttbrukere foregå digitalt uten at kvaliteten svekkes, men langt fra i alle. Mange saker forutsetter fysiske møter mellom sluttbrukere og Statpeds fagrådgivere for at sluttbrukere skal få dekket sine behov. En annen erfart belastning i arbeidssituasjonen handlet om at omstillingen hadde vart lenge og ført med seg usikkerhet rundt hva som skjer fremover blant annet med fagområder, med stillinger og med lokasjoner. Usikkerhet og uro i forbindelse med omstillingen, ble beskrevet som medvirkende til et svekket arbeidsmiljø, blant dem som hadde erfart dette.

Den nye organisasjonsmodellen hadde vært i drift i rundt syv måneder da de siste intervjuene ble gjennomført. Erfaringer som kommer frem i rapporten må derfor sees i lys av dette. Likevel kan de beskrevne erfaringene forstås som en indikasjon på hvordan organisatoriske endringer arter seg i praksis både på heldige og mindre heldige måter. Prosessen med å avklare hva Statped kan tilby av tjenester fremover, og hva som faller inn under betegnelser som «varige og omfattende behov» og «særlig komplekse saker», er i gang. Det samme gjelder for vurderinger av antall kontorsteder og alternative lokaliseringer av virksomheten. I den videre prosessen med å avklare den fremtidige virksomheten, bør Statpeds ledelse:

- vurdere dagens dimensjonering og den geografiske fordelingen av kompetanse opp mot arbeidsbelastning for ansatte
- veie utgifter til kontorsteder og reisevirksomhet opp mot reisebelastning for ansatte og mulig svekkelse av det faglige tjenestetilbudet
- vurdere konsekvenser av påpekt tap av spisskompetanse, og eventuelle tiltak som kan bidra til å beholde denne
- vurdere tiltak som kan hindre at organisatoriske skillelinjer svekker fagutvikling og tjenester til sluttbrukere
- vurdere tiltak som kan redusere usikkerhet og uro i arbeidssituasjonen og svekkelser av arbeidsmiljøet

Et mer avgrenset mandat for Statped skulle etter planen frigjøre midler slik at kommuner og fylkeskommuner kunne bygge opp kompetanse tettere på barn og elever, og med det kunne tilby rask og god hjelp til dem som trenger det. Datamaterialet både fra denne delstudien av omstillingen i Statped og fra evalueringen av Kompetanseløftet tyder imidlertid på at det kan være et langt skritt igjen å gå før kompetansen lokalt har nådd et ønsket nivå. Reduksjonen i søknader, som kommer frem i denne rapporten, kan ikke uten videre tolkes som at behovet for bistand fra Statped er tilsvarende redusert. Et spørsmål som kan stilles, er om det i omstillingen i Statped tas tilstrekkelig hensyn til at oppbyggingen av nødvendig kompetanse lokalt og regionalt kan ta mye lenger tid enn det som ble forutsatt da omstillingsprosessen ble planlagt. Risiko for en slik utvikling ble pekt på i Meld. St. 6 (2019-2020):92), og har vært tatt opp blant annet av Statped (2022d) og av hovedtillitsvalgte (Statped 2020).

Basert på erfaringer og utviklingstrekk som kommer frem i denne rapporten, bør Kunnskapsdepartementet:

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

REFERANSER

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

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

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

Bergum, S. (2009): *Management of Teleworkers – managerial communication at a distance*. Doktorgradsavhandling. Turku School of Economics: Series A-10:2009.

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

Child, J. (2019): *Hierarchy: A key idea for business and society*. London: Routledge.

Coch, L. og French, J.R (1948): Overcoming resistance to change. *Human Relations*, 1(4), 512-532

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

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

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

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

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

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

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

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

Hagen, I.M. (2019): Kompetanse og omstilling – to sider av samme sak eller en umulig kombinasjon? Et diskusjonsnotat. *Fafo-rapport 19*. Oslo: Fafo.

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

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

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

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

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

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

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

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

Lie, T., Tharaldsen, J., Nesvåg, S., Olsen, E. og Befring, O. (2003): På fruktene skal treet kjennes – evaluering av Samtak. *Rapport RF-2003/028*. Rogalandsforskning.

Marrow, A. J. (red.). (1972): *The failure of success*. New York: AMACOM

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

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

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

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

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

Pettersen, I. J. og Solstad, E. (2020): Kan vi lede via sosiale medier? Om fjernledelse og kommunikasjon. *Praktisk økonomi & finans*, 36(3), 210-225.

Senter for adferdsforskning (1999). *Samtak - kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten og skoleleder. For en bedre skole. Temaplan*. Stavanger: Senter for adferdsforskning

Statped (2020): Fremtidig spesialpedagogisk kompetanse i kommuner og fylkeskommuner. Forslag til beskrivelse av fremtidig lokal kompetanse innenfor Statpeds fagområder. (Oslo, 31.10.2020).

Statped (2021): Ny organisering av Statped. Delrapport.

Statped (2022a): Årsrapport for 2021.

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

Statped (2022c): Oppsummering av tilbakemeldinger på innplasseringsprosessen.

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

Statped (2023): Årsrapport for 2022 (under utarbeidelse).

Trygstad, S. C. og Jordfald, B. (2017): Konkurransetsetting, omstilling og innflytelse i offentlig sektor. *Fafo-rapport 13*. Oslo: Fafo

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