

Omstilling i Statped

Delrapport 4: Kommuner og fylkeskommuners erfaringer

Therese Marie Andrews
Bent-Cato Hustad
Stian Bragtvedt



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Omstilling i Statped

Delrapport 4

Kommuner og fylkeskommuners erfaringer

Therese Marie Andrews
Bent-Cato Hustad
Stian Bragtvedt

NF-rapport nr.: 11/2024
ISBN: 978-82-7321-897-1 (digital)



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Rapport

| | | |
|--|--|----------------------------------|
| TITTEL: Omstilling i Statped Delrapport 4: Kommuner og fylkeskommuners erfaringer | OFF.TILGJENGELIG: JA | NF-RAPPORT NR: 11/2024 |
| FORFATTER(E): Therese Marie Andrews Bent-Cato Hustad Stian Bragtvedt | PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Therese Marie Andrews | |
| | FORSKNINGSLEDER: Ragnhild Holmen Waldahl | |
| PROSJEKT: Følgeevaluering av omstilling i Statped | OPPDRAGSGIVER: Kunnskapsdepartementet | |
| | OPPDRAGSGIVERS REFERANSE: Kjersti Flåten | |
| SAMMENDRAG: Denne delrapporten belyser omstillingen i Statped sett fra kommunale og fylkeskommunale lederes side. Oppmerksomheten er i hovedsak konsentrert rundt ledere for PP-tjenestens erfaringer og vurderinger. Datamaterialet stammer fra to spørreskjemaundersøkelser med supplement av data fra kvalitative intervjuer og ulike registre. | EMNEORD: Starped Omstilling PP-tjeneste Kommune Fylkeskommune Kompetanse Kapasitet | |
| ANTALL SIDER: | | |



FORORD

Denne rapporten viser resultater fra en følgeevaluering av omstillingen i Statped som Nordlandsforskning gjennomfører på oppdrag for Kunnskapsdepartementet. Omstillingen har pågått i perioden 2020-2024, og dette er den fjerde delrapporten fra studien.

I den delen av studien som det rapporteres fra her, belyser vi problemstillinger som er definert av Kunnskapsdepartementet om hvordan omstillingen i Statped har blitt mottatt av og vurdert i kommuner og fylkeskommuner. Datamaterialet stammer i hovedsak fra spørreskjemaundersøkelser blant ledere for PP-tjenesten og representanter for skole-/barnehageeier i kommuner og fylkeskommuner. Data fra kvalitative intervjuer og ulike registre er brukt til å utdype og nyansere data fra tallmaterialet.

Forskerteamet takker alle som har bidratt til denne rapporten, og særlig alle som har svart på spørreskjemaer og stilt opp til intervju. Vi takker også våre kontaktpersoner i Kunnskapsdepartementet Anne Kristine Larsen og Håkon Kavli, og Kristina Kvåle og Anne Espeland Berg, også Kunnskapsdepartementet, for kommentarer til rapporten. Takk også til Kjell Håkon Andersen og Kari Olafsen Aunet, som er våre kontaktpersoner i Statped, for kommentarer til rapporten, og til Linus Sandstrøm Helle, Utdanningsdirektoratet, for tilrettelagte adresselister til den ene spørreskjemaundersøkelsen. Trond Bliksvær, Nordlandsforskning, har bidratt til kvalitetssikring av rapporten, og fortjener stor takk for det.

Bodø, desember 2024

Forfatterne

INNHOLD

| | |
|--|-----------|
| FORORD | 1 |
| LISTE OVER TABELLER | 4 |
| LISTE OVER FIGURER | 5 |
| SAMMENDRAG | 6 |
| 1 INNLEDNING | 11 |
| 1.1 BAKGRUNN FOR RAPPORTEN | 11 |
| 1.2 ASPEKTER SOM UTFORSKES I STUDIEN OG I RAPPORTEN..... | 11 |
| 1.3 OPPBYGNING AV RAPPORTEN | 13 |
| 2 TILRETTELEGGING FOR BARN OG ELEVER MED SÆRSKILTE BEHOV: ANSVAR OG OPPGAVEDELING | 14 |
| 2.1 KOMMUNALT OG FYLKESKOMMUNALT ANSVAR | 14 |
| 2.2 PP-TJENESTENS LOVGRUNNLAG OG ARBEIDSOPPGAVER | 14 |
| 2.3 STATPEDS ANSVAR OG ANSVARSOMRÅDE | 15 |
| 2.4 INNSATS PÅ TRE NIVÅER..... | 16 |
| 2.5 VARIASJON I BRUK AV SPESIALUNDERVISNING..... | 17 |
| 3 DATAMATERIALE OG METODISK TILNÆRMING | 18 |
| 3.1 INNLEDNING..... | 18 |
| 3.2 SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSER | 18 |
| 3.2.1 <i>Utforming</i> | 18 |
| 3.2.2 <i>Distribuering og gjennomføring</i> | 19 |
| 3.2.3 <i>Utvalg og respons</i> | 19 |
| 3.2.4 <i>Validitet og reliabilitet</i> | 21 |
| 3.3 REGISTERDATA | 22 |
| 3.4 KVALITATIVE INTERVJUER | 22 |
| 3.5 SAMLET ANALYSE AV DATAMATERIALET..... | 23 |
| 3.6 FORSKNINGSETISKE HENSYN | 23 |
| 4 BAKTEPPE: LOKAL OG REGIONAL KONTEKST | 24 |
| 4.1 INNLEDNING..... | 24 |
| 4.2 PP-TJENESTENS STØRRELSE OG ORGANISERING | 24 |
| 4.3 UTVIKLING I PERIODEN 2020-2024 SETT FRA LEDERE FOR PP-TJENESTENS SIDE..... | 26 |
| 4.3.1 <i>Arbeidsoppgaver og arbeidsomfang</i> | 26 |
| 4.3.2 <i>Kompetanse og kapasitet</i> | 28 |
| 4.4 UTVIKLING I PERIODEN 2020-2024 SETT FRA KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE LEDERES SIDE | 31 |
| 5 VURDERINGER AV INFORMASJON OM OMSTILLINGEN OG KONSEKVENSER AV DEN | 32 |
| 5.1 INNLEDNING..... | 32 |
| 5.2 LEDERE FOR PP-TJENESTENS VURDERINGER..... | 32 |
| 5.3 KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE LEDERES VURDERINGER | 33 |
| 6 OMSTILLINGENS BETYDNING FOR PRAKSIS, BRUK AV TJENESTER OG FORBEREDTHET | 35 |
| 6.1 INNLEDNING..... | 35 |
| 6.2 BRUK AV STATPEDS TJENESTER..... | 35 |
| 6.3 MULIGE HINDRINGER FOR BRUK AV STATPEDS TJENESTER..... | 37 |
| 6.4 ARBEIDSOMFANG..... | 38 |
| 6.5 FORBEREDTHET TIL Å HÅNDTERE MULIGE FØLGER AV OMSTILLINGEN | 40 |
| 7 SAMLETE ERFARINGER MED OG VURDERINGER AV OMSTILLINGEN | 42 |
| 7.1 INNLEDNING..... | 42 |
| 7.2 VIRKNINGER FOR BRUKERE | 42 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 7.3 | VIRKNINGER FOR ARBEID OG KOMPETANSE I PP-TJENESTEN | 45 |
| 7.4 | STATPEDS BIDRAG TIL KOMPETANSEUTVIKLING | 46 |
| 8 | ERFARINGER FRA KOMPETANSELØFTET | 49 |
| 8.1 | LEDERE FOR PP-TJENESTENS VURDERINGER..... | 49 |
| 8.1.1 | <i>Involvering i Kompetanseløftet</i> | <i>49</i> |
| 8.1.2 | <i>Virkninger av Kompetanseløftet.....</i> | <i>50</i> |
| 8.2 | KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE LEDERES VURDERINGER | 51 |
| 9 | OPPSUMMERING OG REFLEKSJONER RUNDT HOVEDFUNN..... | 54 |
| 9.1 | INNLEDNING..... | 54 |
| 9.2 | HAR INFORMASJON OM OMSTILLINGEN, OG KONSEKVENSER AV DEN, NÅDD FREM? | 54 |
| 9.3 | ERFARINGER MED OG BRUK AV STATPEDS TILBUD | 55 |
| 9.4 | KOMPETANSEUTVIKLING..... | 56 |
| 9.4.1 | <i>Finnes det spor av «Matteus-effekt»?.....</i> | <i>56</i> |
| 9.4.2 | <i>Bidrag fra Statped og Kompetanseløftet.....</i> | <i>57</i> |
| 9.5 | KAPASITETSUTFORDRINGER | 57 |
| 9.6 | AVSLUTNING MED NOEN ANBEFALINGER | 58 |
| | REFERANSER | 60 |
| | VEDLEGG:..... | 63 |

LISTE OVER TABELLER

| | |
|--|----|
| Tabell 1: Statpeds ansvar. Kilde: Kunnskapsdepartementet (2021b:4) | 15 |
| Tabell 2 Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning etter fylke i skoleåret 2021-2022, 2023-2024. Prosent. Kilder: SSB og Utdanningsdirektoratet | 17 |
| Tabell 3 Utvalg og respons etter respondentgruppe | 19 |
| Tabell 4: Antall års erfaring som leder etter respondentgruppe | 20 |
| Tabell 5: Innbyggertall i kommune eller geografisk område for PP-tjenesten etter respondentgruppe..... | 20 |
| Tabell 6: Fylkesvis fordeling av PP-tjenester og kommuner i undersøkelsene. | 21 |
| Tabell 7 Organisering av PP-tjenesten. Svar på tvers av utvalg | 25 |
| Tabell 8 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av tilstand for arbeidsoppgaver. Prosent. N=112-114 | 26 |
| Tabell 9 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av utvikling i arbeidsoppgaver, etter fagårsverk. Prosent N=97 . | 27 |
| Tabell 10 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av utvikling i individrettet arbeid, etter fagårsverk. Prosent. N=97..... | 27 |
| Tabell 11 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av utvikling i sakkyndig arbeid, etter fagårsverk. Prosent. N=97 | 27 |
| Tabell 12 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av utvikling i barn-/elevtall, etter fagårsverk. Prosent. N=97 ... | 27 |
| Tabell 13 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av utvikling i kompetanse og kapasitet. Prosent. N=112-114 ... | 29 |
| Tabell 14 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av kompetanseutvikling, etter fagårsverk Prosent. N=97 | 29 |
| Tabell 15 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av kompetanseutvikling innen høyfrekvente vansker, etter fagårsverk. Prosent. N=97..... | 29 |
| Tabell 16 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av kapasitetsutvikling, etter fagårsverk. Prosent. N=97..... | 30 |
| Tabell 17 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av kompetanseutvikling innen høyfrekvente vansker, etter region N=106..... | 30 |
| Tabell 18 Kommunale/fylkeskommunale lederes vurderinger av utvikling i barn-/elevtall, vanskeområder og bemanningssituasjon. Prosent. N=99-103 | 31 |
| Tabell 19 Kommunale/fylkeskommunale lederes vurderinger av kompetanseutvikling. Prosent. N=99-103..... | 31 |
| Tabell 20 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om informasjon til PP-tjenesten om omstillingen som har pågått i Statped? Ta utgangspunkt i PP-tjenesten som du leder. Prosent. N=112-114..... | 33 |
| Tabell 21 Hvor enig/uenig er du i følgende påstander om informasjon til kommunen/fylkeskommunen om omstillingen i Statped? Ta utgangspunkt i din egen kommune/fylkeskommune. Prosent. N=102-104..... | 34 |
| Tabell 22 Hvor enig/uenig er du i følgende påstander knyttet til omstillingen i Statped? Prosent. N=112-113 .. | 35 |
| Tabell 23 Ledere for PP-tjenesten vurderinger av søknader om bistand i individrettete saker etter fagårsverk. Prosent. N=97..... | 36 |
| Tabell 24 Hvor enig/uenig er du i følgende påstander knyttet til omstillingen i Statped? Prosent. N=98-102 | 36 |
| Tabell 25 Ledere for PP-tjenesten vurderinger av søknadsarbeid etter omstillingen i Statped, etter geografisk region. Prosent. N=105 | 37 |
| Tabell 26 Ledere for PP-tjenesten vurderinger av søknadsarbeid etter omstillingen i Statped. Prosent. N=114 | 37 |
| Tabell 27 Ledere for PP-tjenesten vurderinger av søknadsarbeid etter omstillingen i Statped etter fagårsverk. Prosent. N=97..... | 38 |
| Tabell 28 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av arbeidsoppgaver etter omstillingen i Statped. Prosent. N=114..... | 38 |
| Tabell 29 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? Ta utgangspunkt i PP-tjenesten som du leder. Prosent. N=114 | 40 |
| Tabell 30 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av bemanning i tjenesten etter fagårsverk. Prosent. N=97 | 41 |
| Tabell 31 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av kompetanse i tjenesten etter fagårsverk. Prosent. N=97..... | 41 |
| Tabell 32 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av bistand fra Statped. Prosent. N=113-114 | 42 |
| Tabell 33 Kommuner/fylkeskommuners vurderinger av Statpeds bistand til barn/elever. Prosent. N=100-102. | 43 |
| Tabell 34 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av Statpeds bistand til alle barn/elever etter fagårsverk. Prosent. N=97..... | 43 |
| Tabell 35 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av Statpeds bistand i rett tid til barn/elever etter fagårsverk. Prosent. N=97..... | 43 |
| Tabell 36 Vurderinger av aspekter ved Statpeds rolle, etter utvalg. Prosent | 44 |
| Tabell 37 Vurderinger av Statpeds omlegging til landsdekkende tjeneste og fagrådgeving delt inn etter alder .. | 44 |
| Tabell 38 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av omstillingens virkninger for PP-tjenesten. Prosent. N=114.. | 46 |
| Tabell 39 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av Statpeds bidrag til kompetanseutvikling. Prosent. N=113-114 | 47 |

| | |
|--|----|
| Tabell 40 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av Statpeds bidrag til kompetanseutvikling i kommune/ fylkeskommune etter fagårsverk. Prosent. N=97 | 47 |
| Tabell 41 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av Statpeds bidrag til kompetanseutvikling i PP-tjenesten etter fagårsverk. Prosent. N=97 | 47 |
| Tabell 42 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av Statpeds bidrag til kompetanseutvikling innenfor høyfrekvente vansker etter fagårsverk. Prosent. N=97 | 48 |
| Tabell 43 Kommuner/fylkeskommuners vurderinger av Statpeds bidrag til kompetanseutvikling. Prosent. N=100-102..... | 48 |
| Tabell 44 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av tjenestens involvering i Kompetanseløftet Prosent. N=112- 114 | 49 |
| Tabell 45 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av virkninger av Kompetanseløftet. Prosent. N=113-114 | 50 |
| Tabell 46 Kommuner/fylkeskommuners vurderinger av PP-tjenestens involvering i Kompetanseløftet. Prosent. N=101.103 | 52 |
| Tabell 47 Kommuner/fylkeskommuners vurderinger av virkninger av Kompetanseløftet. Prosent. N=102-103. | 52 |
| Tabell 48 Temaer og fokuseringsområder i følgeevalueringen..... | 63 |

LISTE OVER FIGURER

| | |
|---|----|
| Figur 1 Innsats rettet mot tre nivåer av behov. Kilde: Meld. St. 6 (2019-2020:93) | 16 |
| Figur 2 Antall fagårsverk i PP-tjenesten. Prosent. N=97. | 24 |

SAMMENDRAG

Bakgrunn

Fra 2020 har Statlig spesialpedagogisk tjeneste (Statped) vært i en omstillingsprosess som har vart frem til årsskiftet 2024/2025. Omstillingen har vært forankret i Melding til Stortinget 6 (2019-2020) som varslet endringer for Statped og et nytt kompetanseløft for spesialpedagogikk og inkluderende praksis i kommuner og fylkeskommuner. Statped skulle blant annet snevre inn tjenester som gis til barn og elever med behov for spesialpedagogisk hjelp, mens kommuner og fylkeskommuner skulle bygge opp og styrke egen kompetanse innenfor dette feltet. I forbindelse med omstillingen ble Statpeds organisatoriske struktur lagt om, og fra 1. mai 2022 ble den regionbaserte inndelingen erstattet av en landsdekkende tjeneste. Et team fra Nordlandsforskning AS gjennomfører en følgeevaluering av omstillingen på oppdrag for Kunnskapsdepartementet. Denne rapporten er fjerde delrapport fra studien.

Problemstillinger

Kunnskapsdepartementet definerte et sett med problemstillinger som skal belyses for å fremskaffe kunnskap om prosesser knyttet til omstillingen i Statped, og virkninger av denne. I delstudien som ligger til grunn for denne rapporten, settes søkelyset på det lokale og det regionale nivået og på hvordan omstillingen som har foregått i Statped, erfares og vurderes der. Vi legger spesielt vekt på: i) hvordan nytt mandat for Statped har blitt kommunisert til, og forstått av kommuner og fylkeskommuner, ii) hvordan omstillingen har blitt mottatt av og erfart i kommuner og fylkeskommuner, og iii) hvordan Statped har bidratt til lokal og regional kompetanseoppbygging. I tillegg har vi belyst hvordan noen aspekter ved Kompetanseløftet erfares og vurderes.

Datamateriale

Datamaterialet stammer i hovedsak fra to spørreskjemaundersøkelser som har blitt gjennomført blant ledere for PP-tjenesten og blant representanter for skole-/barnehageeier ved faglig ansvarlig leder for sektoren (her; kommunale/fylkeskommunale ledere). En relativt høy andel (50 prosent) ledere for PP-tjenesten har svart på spørreskjemaet, noe som bidrar til å gi et godt bilde av situasjonen og erfaringene i denne tjenesten. Skole-/barnehagesektor er litt svakere representert med en svarprosent på i underkant av 30. Dette utvalget er også noe skjevt sammensatt med en overvekt av relativt små kommuner. Svar fra kommunale og fylkeskommunale ledere gir likevel en viss innsikt i tematikken som utforskes ved at det er god geografisk spredning i utvalget og variasjon i størrelse på kommunene. Datamaterialet fra spørreskjemaene er supplert med data fra kvalitative intervjuer og data fra ulike registre.

Resultater

Utvikling i arbeidsoppgaver, kompetanse og kapasitet i perioden 2020-2024

Bort imot ni av ti ledere for PP-tjenesten oppgir at arbeidsoppgaver samlet sett har økt i løpet av de fire siste årene. Godt og vel syv av ti oppgir vekst i oppgaver av individrettet karakter, mens halvparten indikerer noe eller mye vekst for sakkyndige vurderinger og tilmeldte saker. Vel en tredjedel av utvalget oppgir dessuten vekst i antall barn og elever i det geografiske området som dekkes av PP-tjenesten. I underkant av to av ti har rapportert om nedgang i sakkyndig arbeid, tilmeldinger, ventetider og antall barn/elever.

Ledere for større tjenester rapporterer i større grad enn ledere for små tjenester om økning både for arbeidsoppgaver samlet sett og for sakkyndighetsarbeid, men forskjell etter størrelse på tjenesten er noe mindre for det sakkyndige arbeidet. For individrettet arbeid og antall barn/elever rapporteres økning på tvers av størrelse på tjenesten.

PP-tjenestens kompetanse ser langt på vei ut til å være styrket i årene 2020-2024. Halvparten av lederne for tjenesten oppgir at både samlet kompetanse og kompetanse innenfor høyfrekvente vansker har økt, i alle fall noe. Kompetanseheving indikeres også for utrednings- og testmetoder. Dette er oppgaver som Statped delvis skal fase ut eller har faset ut. Økningen her ser ut til å gå på tvers av størrelse på PP-tjenestene, men ledere for store tjenester (>20 fagårsverk) rapporterer i større grad om økning i samlet kompetanse enn ledere for tjenester med færre fagårsverk. For høyfrekvente vansker rapporteres økning på tvers av tjenestestørrelse, men i noe ulik grad. Forskjeller kan i liten grad spores geografisk, men andelen ledere som indikerer at kompetanse innenfor høyfrekvente vansker har økt, er omtrent dobbelt så høy i region Vest-Norge som i region Midt-Norge. Her er det bare kartlagt utvikling i kompetanse, ikke nivå på kompetansen i utgangspunktet.

Kapasitetsutvikling indikert i form av endring i antall fagårsverk, ser ut til å ha beveget seg både i positiv og i negativ retning. Andelen som indikerer økning i personell, er, for eksempel, noe høyere enn andelen som indikerer tap, men med tap av personell tapes sannsynligvis også kompetanse. Utvikling i fagårsverk ser til en viss grad ut til å henge sammen med størrelse på PP-tjenesten, i den forstand at de minste tjenestene (< 5 fagårsverk) har fått tilført personell i større grad enn tjenester med flere fagårsverk. De største tjenestene ser samlet sett ut til å ha tapt mer personell enn de har fått tilført. GSI-registrering viser at antall fagårsverk i PP-tjenesten på landsbasis har vokst fra 2077 i 2022 til 2108 i 2023/2024.

Kommunale og fylkeskommunale ledere gir uttrykk for stor variasjon i utviklingstrekk og særlig i totalt antall barn/elever og i antall stillinger i skoler og barnehager. Det vil si at andelen som oppgir økning innenfor disse områdene, er omtrent like stor som andelen som oppgir nedgang. Relativt høye andeler oppgir imidlertid at antall barn/elever med høyfrekvente og lavfrekvente vansker har økt. Samtidig er andeler som har oppgitt økning i fagårsverk i PP-tjenesten, høyere enn andeler som har oppgitt minking, mens relativt høye andeler har oppgitt at kompetansen har økt i så vel PP-tjenesten som i skoler og barnehager. «Vet ikke»-kategorien er imidlertid hyppig brukt som svar på disse spørsmålene.

Kjennskap til omstillingen

Kjennskap til omstillingen i Statped, og mulige konsekvenser av den, ser ut til å være noe mangelfull og samtidig sprikende. Rundt seks av ti ledere for PP-tjenesten oppgir at nytt mandat, funksjon som landsdekkende tjeneste og tilbud om individrettede tjenester er tilstrekkelig opplyst. Noe under halvparten gir uttrykk for en tilsvarende vurdering når det gjelder definisjon av brukere med «varig, omfattende og komplekse behov» som er den brukergruppen som Statpeds tilbud skal rettes inn mot. Uklarheter knyttet til definisjon av målgruppen kan skape forvirring rundt hva Statped kan tilby av tjenester. For fagrådgivning delt inn etter barn/elevs alder splitter utvalget seg i to, hvor andelen som antyder at informasjonen har vært tilstrekkelig, er omtrent like stor som andelen som gir uttrykk for at den ikke har vært tilstrekkelig. Tre av ti ledere gir dessuten uttrykk for at informasjonen om omstillingens konsekvenser for PP-tjenesten ikke har vært tilstrekkelig. Kommunale og fylkeskommunale ledere gir jevnt over uttrykk for at de har begrenset kjennskap til sentrale elementer

ved omstillingen, men fra rundt tre til fire av ti kjenner til Statpeds nye mandat, funksjon som landsdekkende tjeneste, og tilbud innenfor individrette tjenester. Rundt fire av ti gir imidlertid uttrykk for at omstillingens konsekvenser for kommuner/fylkeskommuner ikke er tilstrekkelig opplyst.

Omstillingens betydning for praksis

Mens omstillingen har pågått, har antall søknader til Statped samlet sett minket. Undersøkelsene som er gjennomført her, viser imidlertid et varierende søknadsmønster. Andelen ledere for PP-tjenesten som antyder at søknadsmengden er redusert, er lavere enn andelen som antyder at antall søknader ikke er redusert. Tre av ti oppgir kutt i søknader om bistand til enkeltindivider og til høyfrekvente vansker, mens en litt lavere andel oppgir kutt i søknader om systemrettete tjenester. Kommunale og fylkeskommunale ledere antyder heller ikke omfattende kutt i søknadsmengden. Fra rundt tre til fire av ti har imidlertid valgt «vet ikke» eller «verken/eller» som svar på disse spørsmålene, noe som kan tyde på at de aktuelle lederne har begrenset innsikt i egen praksis innenfor dette feltet.

Om antall søknader er redusert eller ikke, ser til en viss grad ut til å henge sammen med størrelse på PP-tjenesten. Ledere for små tjenester oppgir i mindre grad enn ledere for større tjenester at de har kuttet søknader om individrettete saker. Geografiske forskjeller er lite fremtredende, men ledere for PP-tjenester i Vest-Norge ser ut til å ha redusert søknader om høyfrekvente vansker i noe større grad enn ledere for tjenester i de andre regionene, og da særlig Midt-Norge. Ledere i region Vest-Norge oppga også høyest grad av kompetanseheving innenfor høyfrekvente vansker. Det kommer imidlertid frem splittelse innad i hver region, hvor andelen som antyder at de har kuttet søknader, er omtrent like stor som andelen som antyder at de ikke har kuttet, bortsett fra i region Vest-Norge.

Grunner til å kutte søknader til Statped, varierer. En grunn kan være at terskelen for å sende søknad har blitt høyere. Godt og vel fire av ti ledere for PP-tjenesten har erfart dette. Samtidig oppgir vel to av ti at søknadsprosessen er blitt mer byråkratisk enn den var før omstillingen. Erfaringer med at terskelen er blitt høyere for å be om bistand fra Statped, ser ut til å øke med størrelse på PP-tjenesten. Det vil si at andelen ledere i de største tjenestene (over 20 fagårsverk) som antyder dette, er omtrent dobbelt så høy som andelen ledere i de minste tjenestene (inntil 5 fagårsverk). Data fra intervjuene tyder på at omstillingen i Statped har bidratt til å forsterke arbeidsbelastning i PP-tjenesten. Oppgaver knyttet til høyfrekvente vansker har økt. Det samme har administrativt arbeid i forbindelse med koordinering av Statpeds tilbud til enkeltbrukere, som bort imot tre av ti ledere oppgir i spørreskjemaundersøkelsen. PP-tjenesten utfører også flere typer utredninger som Statped, habiliteringstjenester og Barne- og ungdomspsykiatrien tidligere tok seg av. Fortellinger om arbeidsbelastning handlet også om vekst i tilmeldinger generelt, om økning i utfordringer som skolefravær, innsnevring av «normalitetsbegrepet» som leder til flere utredninger, kutt i personell på grunn av svekket kommuneøkonomi, og organisatorisk omstilling i kommunen eller PP-tjenesten. Blant ledere for PP-tjenesten som har svart på spørreskjema, antydet dessuten rundt syv av ti at bemanningen er for knapp til å utføre oppgaver som Statped tidligere har bidratt til å løse for kommuner og fylkeskommuner. Vurderinger av kompetanse til å løse den samme typen oppgaver, kommer litt mer positivt ut.

Erfaringer med tilbud fra Statped

Svar både fra ledere for PP-tjenesten og fra kommunale og fylkeskommunale ledere kan tyde på at ikke alle barn og elever får tilbud fra Statped om de har behov for det, og/eller når de trenger det. I underkant av halvparten av ledere for PP-tjenesten støtter en påstand om at Statped bistår med tilbud

til alle som har behov for spissete tiltak, mens vel fire av ti gir uttrykk for en viss usikkerhet ved å svare «verken enig/uenig» eller «vet ikke». En litt høyere andel gir uttrykk for tilsvarende usikkerhet i svar på spørsmålet om tilbudet gis i rett tid. Ledere for små tjenester og særlig de aller minste (inntil fem fagårsverk), rapporterer i større grad enn ledere for større tjenester at Statped bistår med tilbud til dem som trenger det, og når de trenger det. Når det gjelder kommunale og fylkeskommunale ledere antyder bort imot en fjerdedel at barn/elever med behov for Statpeds tjenester, ikke får det eller ikke får det i rett tid. Usikkerhet kommer også til uttrykk i dette utvalget, men godt og vel fire av ti indikerer at alle barn og elever som har behov for spissete tilbud, får det. Data fra intervjuene tyder på at det ikke nødvendigvis er Statped som «leverer sent» om tilbud ikke gis i rett tid – «det er ventetid for det aller meste». Samtidig kommer det frem eksempler på at Statpeds tilbud har blitt svekket i forbindelse med omstillingen fordi ansatte har fått en mer perifer rolle i relasjonen til brukere, og at omlegging til landsdekkende tjeneste hadde ført med seg en tendens til at nødvendig kunnskap for eksempel om forhold i lokalsamfunn og skole, har gått tapt. I spørreskjemaundersøkelsen oppgir en tredjedel av ledere for PP-tjenesten og godt og vel halvparten av kommunale og fylkeskommunale ledere at Statped har fått en mer perifer rolle knyttet til barn og elever med behov for spissete tiltak, men uten at det der går frem om denne endringen vurderes som positiv eller negativ. Selv om det uttrykkes en del usikkerhet rundt tilbudet fra Statped, oppgir rundt seks av ti ledere for PP-tjenesten at de får tilstrekkelig støtte fra Statped når de har behov for det.

Hvilken innvirkning landsdekkende tjeneste og inndeling av fagrådgivning etter barns alder har for dem som mottar tjenestene, ser det ut til at deltakere i begge utvalgene er usikre på. Andelen ledere for PP-tjenesten som vurderer overgangen til landsdekkende tjeneste i negativ retning, er høyere enn andelen som lener i positiv retning, mens det omvendte gjelder for aldersinndelt fagrådgivning. Godt og vel halvparten indikerer imidlertid usikkerhet ved å svare «vet ikke» eller «verken/eller». Usikkerhet kommer også frem i utvalget av kommunale og fylkeskommunale ledere. Mellom tre og fire av ti har svart «vet ikke» på begge spørsmålene. Andelen i dette utvalget som vurderer landsdekkende tjeneste som positivt for brukere, er imidlertid noe høyere enn andelen som vurderer fagrådgivning delt inn etter alder som positivt.

Statpeds bidrag til kompetanseutvikling

Godt og vel fire av ti ledere for PP-tjenesten gir uttrykk for at Statped har bidratt til kompetanseutvikling i tjenesten. En tredjedel oppgir at Statped har bidratt til kompetanseutvikling i kommune/fylkeskommune, mens bidraget til kompetanseutvikling innenfor høyfrekvente vansker ser ut til å være mer begrenset. Ledere for små tjenester antyder i større grad enn ledere for større tjenester at Statped har bidratt til kompetanseutvikling, mens ledere i mellomstore tjenester i større grad enn andre rapporterer om bidrag fra Statped til kompetanseutvikling innenfor høyfrekvente vansker. Også kommunale og fylkeskommunale ledere oppgir at Statped har bidratt til kompetanseutvikling, men bare en av ti antyder at kommunen/fylkeskommunens behov har blitt lyttet til i forbindelse med omstillingen i Statped. Samtidig har en fjerdedel svart «vet ikke» og vel en tredjedel verken/eller. I intervjuene bemerkes det imidlertid at mye kompetanseutvikling i PP-tjenesten er et resultat av initiativ som tjenesten selv har tatt, til dels over lang tid, uavhengig av andre pågående prosesser som omstillingen i Statped og Kompetanseløftet, men samtidig basert på signaler via Meld. St. 6 (2019-2020). Statped har her blitt brukt i interne prosesser, blant annet i forbindelse med egen satsning etter avslag på søknad om støtte innenfor rammen av Kompetanseløftet.

Noen erfaringer fra Kompetanseløftet

PP-tjenesten ser ut til å ha vært involvert i Kompetanseløftet både på varierende måter og i varierende omfang. Godt og vel halvparten av tjenestene har vært involvert i vurderinger av kompetansebehov og deltatt i planlegging av tiltak i stor eller svært stor grad. Noe i underkant av halvparten har i samme grad deltatt i beslutninger og vært involvert i satsningen med hele staben. Deltakelse i beslutninger varierer derimot noe mer, hvor godt og vel fire av ti har deltatt i stor/svært stor grad, mens vel tre av ti har deltatt i liten/svært liten grad. Godt og vel fire av ti har dessuten hatt egen plan for kompetanseheving som del av Kompetanseløftet. I intervjuene bemerkes det at lite eller begrenset involvering fra PP-tjenestens side, handlet om at partnerskapet hadde valgt et satsingsfelt som har ligget litt på siden av PP-tjenestens kjerneområder, at PP-tjenesten ikke hadde blitt invitert med i samarbeidet, at kommunen(e) ikke har deltatt i eller avsluttet satsningen, og at tjenesten manglet kapasitet på grunn av alle saker «som bare renner inn».

Virkninger av Kompetanseløftet for PP-tjenesten ser ut til å være mer beskjedent enn engasjementet. Rundt en fjerdedel av lederne oppgir at PP-tjenesten har fått en tydeligere rolle innenfor opplæringsfeltet, rundt en tredjedel rapporterer om endringer i forebyggende arbeid og i samarbeid med barnehager og skoler, mens en litt lavere andel rapporterer at kompetanse i veiledning av skoler og barnehager er styrket. Fire av ti krediterer imidlertid Kompetanseløftet for at barn/elevs stemme har kommet tydeligere frem. Også kommunale og fylkeskommunale ledere rapporterer om begrenset virkning av Kompetanseløftet. Andelen som oppgir økt kompetanse innen høyfrekvente vansker, er for eksempel lavere enn andelen som oppgir at kompetansen innenfor dette feltet ikke har økt. Rundt fire av ti rapporterer imidlertid at barn/elever har fått et mer inkluderende opplæringstilbud, mens en tilsvarende andel gir uttrykk for at praksis i skoler og barnehager er bedret som følge av partnerskap med universitets- og høyskolesektoren.

Avslutning, med noen anbefalinger

Datamaterialet som ligger til grunn for denne rapporten, kan tyde på at ikke alle barn og elever får spissete tilbud fra Statped om de har behov for det eller når de trenger det, sett fra ledere for PP-tjenesten og kommunale og fylkeskommunale leders side. Det kommer også frem i undersøkelsen at arbeidsbelastningen i PP-tjenesten har økt blant annet som følge av omstillingen i Statped. Samtidig ser det ut til at sentrale aspekter ved omstillingen som har vært gjennomført i Statped, og konsekvenser av den, ikke har vært tilstrekkelig opplyst. Basert på disse momentene vil vi anbefale Kunnskapsdepartementet om å:

- Vurdere måter å kartlegge om barn og elever får god og rask hjelp når de trenger det, uavhengig av hvilken instans som gir tilbudet.
- Vurdere om lokal og regional kompetanse og kapasitet er tilstrekkelig til å utføre oppgaver innenfor det spesialpedagogiske feltet.
- Bidra til at kommuner og fylkeskommuner får nødvendig informasjon om Statpeds tilbud og om hva omstillingen som har foregått, innebærer av endringer for PP-tjenesten så vel som for skoler og barnehager.
- Bidra til å avgrense hva som faller innenfor betegnelsen «varige og omfattende behov» og «særlig komplekse saker».

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR RAPPORTEN

I perioden fra 2020 til og med 2024 har Statlig spesialpedagogisk tjeneste (Statped) vært gjennom en større omstillingsprosess. Omstillingen har vært forankret i Melding til Stortinget 6 (2019-2020) hvor det ble varslet endringer for Statped og et nytt kompetanseløft for spesialpedagogikk og inkluderende praksis (Kompetanseløftet) i kommuner og fylkeskommuner. For Statped har omstillingen inkludert endringer både i deler av den faglige virksomheten og i organisatorisk struktur. Blant annet ble en ny organisasjonsmodell satt i verk fra 1. mai i 2022, hvor hele virksomheten ble landsdekkende. Den tidligere organisatoriske strukturen med inndeling i fire regioner, ble da opphevet. Ansatte skulle fortsatt ha arbeidssted i regionene, men under omstillingen skulle det vurderes hvor Statpeds kontorer skulle være lokalisert. Med en landsdekkende tjeneste skulle spisskompetanse bli tilgjengelig for alle barn og elever uavhengig av hvor i landet kompetansen finnes. Statped skulle også avgrense og utvikle sine tjenester i tråd med nytt mandat for virksomheten som ble lagt frem av Kunnskapsdepartementet i februar 2021. I det nye mandatet ble det presisert at tilbudet til enkeltindivider fremover primært skulle rettes mot barn og elever med varige, omfattende eller særlig komplekse behov for tilrettelegging. I overgangsperioden hvor Statped etter planen skulle nedskalere egen virksomhet, skulle ansatte bidra til å bygge opp og styrke kompetanse nært dem som har behov for tilrettelagt opplæring, via Kompetanseløftet (se f.eks. Andrews, Bragtvedt og Bliksvær, 2024).

Som del av omstillingen, skulle Statpeds budsjett kuttes med 155 millioner kroner. I perioden 2021-2023 ble organisasjonens disponible midler redusert med til sammen 115 millioner kroner.¹ Et planlagt nedtrekk på 40 millioner kroner for 2024 ble stoppet (se pkt. 1.2.).

1.2 ASPEKTER SOM UTFORSKES I STUDIEN OG I RAPPORTEN

I følgeevalueringen som gjennomføres av Nordlandsforskning på oppdrag for Kunnskapsdepartementet, har oppmerksomheten vært rettet mot både prosesser og resultater av omstillingen. En politisk styrt prosess som den som har foregått her, innebærer en radikal endring for organisasjonen (se f.eks. Andrews, Bragtvedt og Bliksvær, 2024). Omstillingen har blant annet inkludert ny organisasjonsstruktur, avvikling av forskningsvirksomhet, avgrensning og utvikling av tjenester i tråd med nytt mandat, og avklaring av ansvarsfordeling og bedre samarbeid med helsesektoren, med Universitets- og høgskolesektoren og med kommuner og fylkeskommuner. En rekke forhold har betydning for hvordan omstillingsprosesser virker og slår ut. Blant annet er ressurser og egenskaper ved virksomheten vesentlig. Brukere av virksomheten, og deres egenskaper og ressurser, har også betydning (Greenhalgh et al., 2004). Det samme har forhold knyttet til samarbeid, og særlig håndtering av mulige barrierer for vellykket samarbeid (se f.eks. Andrews og Wærness, 2011). God og hensiktsmessig kommunikasjon om omstillingen, om det nye mandatet og om de prosessene dette innebærer, vil også ha betydning for hvordan omstillingen blir mottatt og forstått. Dette er temaer som belyses i følgeevalueringen som helhet (se Vedlegg).

¹ Kilder: Kunnskapsdepartementet og Statpeds Årsrapport for 2023.

Tidligere delrapporter har fulgt utviklingstrekk i organisasjonen under omstillingen, blant annet når det gjelder personellsituasjonen og etterspørsel etter tjenester. Frem til og med 2023 var turnover blant personalet høy, hvor rundt 300 hadde sluttet eller gått av med pensjon. En del av disse stillingene har blitt erstattet slik at netto nedgang i antall ansatte var 160 da det gjensto ett år av omstillingen.² Samtidig med reduksjon i personell, har søknadsmengde og antall brukere av individbaserte tjenester gått ned (Andrews, Bragtvedt og Bliksvær 2024). Etter at den nye organisasjonsmodellen ble virksom, har fagrådgivere i Statped erfart betydelige utfordringer. Som eksempler kan nevnes økt reisevirksomhet som en følge av omleggingen til landsdekkende tjeneste, og aldersinndelt fagrådgivning som av flere har blitt vurdert som uheldig både for fagmiljø og for fagutvikling (Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023; Andrews, Bragtvedt og Bliksvær 2024). Dimensjonering av virksomheten og høy turnover blant ansatte har også vært erfart som utfordrende. Det samme har prosessen med å avgrense Statpeds tjenester, og å enes om hvilke oppgaver som ikke lenger faller inn under virksomhetens mandat.

Sett fra fagrådgivere i Statpeds side, har det nye mandatet for virksomheten blitt oppfattet som lite klargjørende med tanke på hvilke tjenester som kommuner og fylkeskommuner kan forvente å få støtte til fra Statped (Andrews og Hustad, 2022a, Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023). For dem har det virket som om arbeidsoppgaver «på papiret» er de samme som før. Det vil si at oppgavene befinner seg «øverst i trekanten» (se punkt 2.4) hvor det er snakk om tilbud til gruppen av brukere med «varige, omfattende og komplekse utfordringer eller behov». Ansatte i stilling som fagrådgiver har altså oppfattet at de i hovedsak skal tilby de samme tjenestene som tidligere, samtidig som virksomheten skal nedskaleres. Prosessen med å avgrense tilbudet pågår fortsatt (Andrews, Bragtvedt og Bliksvær, 2024). I tillegg til spørsmål om hvilke oppgaver fagrådgivere i fremtiden skal ta seg av, og hvilke brukergrupper de skal tilby tjenester, undres det over hvilken kompetanse organisasjonen trenger, og hvilken plass ansatte skal ha i «laget rundt barnet» (Andrews, Bragtvedt og Bliksvær, 2024, Andrews, Bragtvedt og Hustad, 2023; Andrews og Hustad, 2022a).

Et mer avgrenset mandat for Statped skulle etter planen frigjøre midler slik at kommuner og fylkeskommuner gjennom Kompetanseløftet 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 de første delstudiene av omstillingen i Statped og fra evalueringen av Kompetanseløftet (Wendelborg mfl., 2022, 2023) har imidlertid tydet på at det var et langt skritt igjen å gå før kompetansen lokalt har nådd et ønsket nivå. Reduksjonen i søknader som vises i Andrews, Bragtvedt og Hustad (2023) og Andrews, Bragtvedt og Bliksvær (2024) kan ikke uten videre tolkes dithen at behovet for bistand fra Statped er tilsvarende redusert. Et spørsmål som ble stilt i Andrews, Bragtvedt og Hustad (2023), var om det i omstillingen i Statped har vært tatt 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. For å unngå en situasjon hvor barn og elever med behov for særskilt tilrettelagt opplæring ikke får tilstrekkelig kompetent hjelp, anbefalte Andrews, Bragtvedt og Hustad (2023) at Kunnskapsdepartementet bremsset nedskaleringstakten og budsjettkuttet for Statped. Denne anbefalingen ble tatt hensyn til i Statsbudsjettet for 2024 hvor det siste budsjettkuttet, på 40 millioner kroner, ble stoppet. Andrews, Bragtvedt og Hustad (2023) anbefalt også at i vurderinger av fremtidig geografisk lokalisering av kontorsteder burde kostnader knyttet til drift av kontorsteder veies opp mot både

² Oversikt over personellsituasjonen for 2024 er under utarbeidelse.

reisebelastning for ansatte og mulig svekkelse av det faglige tjenestetilbudet. Etter at vurderingsprosessen knyttet til lokaliseringsspørsmål var avsluttet, valgte Kunnskapsdepartementet å beholde kontorlokasjonene uendret.

Andrews, Bragtvedt og Bliksvær (2024) viser at det ikke bare er ansatte i Statped som har vært bekymret for om endringer i Statpeds tilbud kunne føre til at noen barn blir skadelidende. Representanter for brukerorganisasjoner har uttrykt samme type bekymring. I delrapporten som foreligger her og som er den fjerde i følgeevalueringen, retter vi oppmerksomheten mot hvordan endringsprosessene har vært mottatt av og erfart i kommuner og fylkeskommuner. Oppmerksomheten er rettet spesielt mot PP-tjenesten som er en av Statpeds nærmeste samarbeidspartnere.

Kunnskapsdepartementet definerte et sett med problemstillinger som skal belyses i evalueringen for å bringe frem kunnskap om endringene som har foregått i omstillingsperioden. Blant spørsmålene som departementet ønsker å få svar på, er om tiltakene og aktivitetene som er satt i gang, er hensiktsmessige for å nå målene for endringene, om arbeidet er hensiktsmessig organisert, og om hvordan endringene mottas lokalt og regionalt. I denne rapporten utforsker vi nærmere det siste aspektet og legger spesielt vekt på: i) hvordan nytt mandat for Statped har blitt kommunisert til, og forstått av kommuner og fylkeskommuner, ii) hvordan omstillingen har blitt mottatt av og erfart i kommuner og fylkeskommuner, og iii) hvordan Statped har bidratt til lokal og regional kompetanseoppbygging. I rapporten har vi i tillegg belyst hvordan noen aspekter ved Kompetanseløftet erfares og vurderes lokalt og regionalt.

1.3 OPPBYGNING AV RAPPORTEN

Rapporten er bygd opp tematisk etter problemstillingene som er spesifisert for denne delen av studien. Det vil si at resultater er presentert samlet, på tvers av respondent- og informantgruppe og på tvers av forskningsmetodisk inntak. Rapporten gir også et innblikk i lovgrunnlag og ansvar- og oppgavefordeling mellom det lokale/regionale nivået og det sentrale nivået, blant annet fordeling av oppgaver mellom PP-tjenesten og Statped (kapittel 2). Det metodiske designet med beskrivelser av hvordan de forskjellige delene i studien er gjennomført og henger sammen, presenteres i kapittel 3. Det påfølgende kapitlet - kapittel 4 - handler om kontekst og mulige endringer i kommuner og fylkeskommuner i løpet av perioden 2020-2024 som kan ha relevans for hvordan Statpeds omstilling har blitt mottatt og erfart. Resultater fra denne delen av studien fungerer som et bakteppe som resultater fra de andre kapitlene vurderes opp mot. Kapitlene 5-7 viser hvordan omstillingen og hensikten med og konsekvenser av den, har blitt forstått, og hvilke virkninger som erfares av den. Erfaringer med og vurderinger av Kompetanseløftet fremstilles i et eget kapittel (kapittel 8). Til slutt i rapporten (kapittel 9) summerer vi opp hovedtrekk fra undersøkelsen og ser disse i lys både av offisielle mål og forventninger knyttet til omstillingen og av resultater fra tidligere delstudier i evalueringen og av tidligere studier av PP-tjenesten.

2 TILRETTELEGGING FOR BARN OG ELEVER MED SÆRSKILTE BEHOV: ANSVAR OG OPPGAVEDELING

2.1 KOMMUNALT OG FYLKESKOMMUNALT ANSVAR

Landets kommuner og fylkeskommuner har ansvar for barn og elever med særskilte behov. I den nye opplæringsloven som ble gjort gjeldende fra 1. august 2024 (Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) LOV-2023-06-09-30), er dette ansvaret spesifisert i kapittel 11 om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging. Denne loven ble vedtatt av Stortinget 5. juni 2023 og erstatter LOV-1998-07-17-61. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at opplæringen er tilpasset, det vil si at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen uavhengig av hvilke forutsetninger hver enkelt elev har (§ 11-1). Alle elever skal også få utnyttet og utviklet sine egne evner. Elever har imidlertid rett til individuelt tilrettelagt opplæring (§ 11-6). Det kommunale ansvaret gjelder også barn i barnehage i henhold til Lov om barnehager (LOV-2005-06-17-64).

2.2 PP-TJENESTENS LOVGRUNNLAG OG ARBEIDSOPPGAVER

Det lovpålagte ansvaret for kommuner og fylkeskommuner gjelder også pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjeneste), som alle skal tilby. Fra 1. august 2024 er denne tjenesten hjemlet i opplæringslovens §11-13 (LOV-2023-06-09-30), som erstatter §5-6 i loven som var gjeldende frem til da (jfr. LOV-1998-07-17-61). Den nye opplæringsloven presiserer og tydeliggjør PP-tjenestens arbeid. Dette gjelder særlig for sakkyndige vurderinger hvor PP-tjenesten skal vurdere om den enkelte elev har behov for individuelt tilrettelagt opplæring (§11-7). Kommunen eller fylkeskommunen kan bare fravike den sakkyndige vurderingen dersom det vurderes at den enkelte elev kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen på en alternativ måte. Tilbud om tilrettelagt opplæring skal utarbeides i samråd med elev og foreldre, og det skal legges stor vekt på elev og foreldres synspunkter.

PP-tjenesten har hatt det som har blitt betegnet som et dobbelt mandat, hvor den ene delen av mandatet har dreid seg om *individrettet arbeid* som sakkyndige vurderinger av barn, unge og voksne under utdanning som har behov for spesialundervisning og/eller spesiell tilrettelegging av undervisningssituasjonen. Den andre delen har omfattet bistand til skoler og barnehager i kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling, såkalt *systemrettet arbeid*. I den nye opplæringsloven er det i §11-13 spesifisert at PP-tjenesten skal samarbeide med og støtte skolene i det forebyggende arbeidet for å gi et inkluderende opplæringstilbud til elever som kan ha behov for tilrettelegging av opplæringen. Etter at Salamanca-erklæringen om rett til inkluderende opplæring for alle, ble ratifisert av over 100 representanter for nasjonalstater og organisasjoner (UNESCO 1994), har arbeidet for «inkludering i opplæring» stått sterkt i norsk skole. Inkluderingsideologien har vært særlig viktig for PP-tjenestens arbeid og har ført til et ønske om å endre praksis i skoler, fra utskilling av elever med særskilte tiltak, til en mer inkluderende opplæring som retter oppmerksomheten mot hvordan systemet rundt barn og elever må endres for å tilpasse seg deres ulike behov. Dette har ført til et statlig press for å få PP-tjenesten til å endre arbeidsformer, fra i hovedsak å være konsentrert om individrettet arbeid til i større grad å ha en veiledende rolle overfor «systemene» som barnehager og skoler utgjør (se Andrews mfl. 2018).

Den nye opplæringsloven (§ 24-1) inkluderer også en bestemmelse om samarbeid og samordning som ble innført 1. august 2022. Ifølge denne bestemmelsen skal blant annet PP-tjeneste, og skole, samarbeide med andre tjenester dersom dette er nødvendig for å gi eleven et helhetlig og samordnet tilbud. Samarbeidsplikten gjelder for 14 lover innenfor velferdsfeltet. Kommunen og fylkeskommunen har ansvar for at tilbudet er samordnet, og kan ved behov delegerer koordineringen til en av de kommunale tjenestene.

PP-tjenesten kan organiseres i samarbeid mellom flere kommuner eller mellom kommune(r) og fylkeskommune. Det vil si at kommunene står fritt til å organisere tjenesten etter lokale forhold, og til å bestemme tjenestens kapasitet, ansattes kompetanse og faglige sammensetning. Opplæringsloven stiller imidlertid krav til innholdet i de sakkyndige vurderingene (jfr. Opplæringslovas § 11-8). Dermed stilles det indirekte krav til kompetanse i tjenesten. Kommuner og fylkeskommuner er ansvarlig for at de juridiske kravene i lovteksten blir fulgt. Skoleeierne må derfor ha på plass et system for kompetanseutvikling for å ivareta forventninger som er gitt via lov og forskrifter. Når det gjelder barnehagesektoren, er PP-tjenestens ansvar hjemlet i barnehageloven av 2016 med tilføyelser i 2020 via Kapittel VII (LOV-2005-06-17-64). De mest sentrale paragrafene, §§ 33-35, handler om tjenestens mandat og ansvar for sakkyndig vurdering og hva det er rimelig å forvente at den skal inneholde.

2.3 STATPEDS ANSVAR OG ANSVARSOMRÅDE

I forbindelse med omstillingen i Statped beskrev Kunnskapsdepartementet (2021b) i Virksomhets- og økonomiinstruks for Statped hvilket ansvar og hvilke ansvarsområder som skal ligge til organisasjonen. Dette omtales som Statpeds mandat (Kunnskapsdepartementet 2020a). Hovedtrekk fra departementets presiseringer av hvilke tjenester, hvilke fagområder og hvilken kompetanse Statped skal kunne tilby kommuner og fylkeskommuner, er gjengitt i tabell 1.

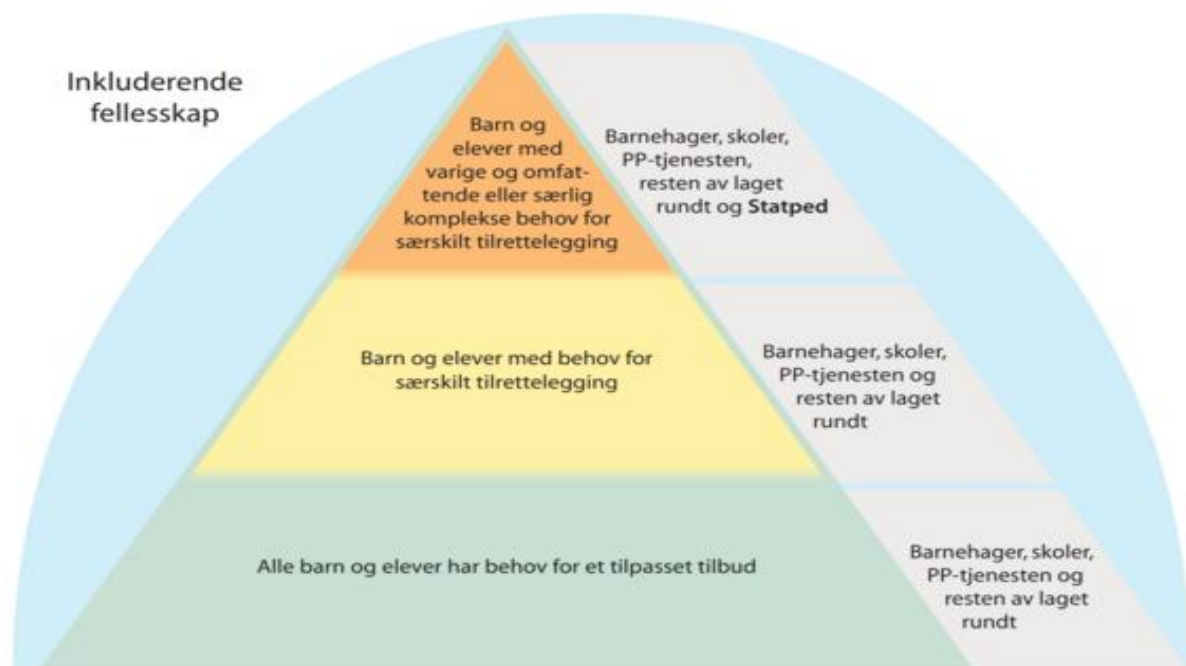
Tabell 1: Statpeds ansvar. Kilde: Kunnskapsdepartementet (2021b:4)

| |
|--|
| <p>Statped skal bidra til at sektormålene for barnehagen og grunnopplæringen 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.</p> <p>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).</p> <p>Statped kan i tillegg gi tjenester i særlig komplekse saker innenfor fagområdene sammensatte læreversker og språk/taleversker. 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.</p> <p>Statped skal gjennom Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) gi landsdekkende tjenester til samiske brukere innenfor Statpeds fagområder, jf. eget mandat.</p> <p>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 politikutvikling.</p> |
|--|

Etter at det nye «mandatet» ble spesifisert, har Statped arbeidet med konkretisering av dette med tanke på implikasjoner for praksis. Dette arbeidet pågår fortsatt (Andrews, Bragtvedt og Bliksvær, 2024). Statped har rammeavtale med kommuner og fylkeskommuner, og spesifikke avtaler om oppgaver i enkeltsaker (Statped, 2024).

2.4 INNSATS PÅ TRE NIVÅER

Formuleringer i tabell 1 med Kunnskapsdepartementets presiseringer av hvilke tjenester Statped skal kunne bidra med i kommuner og fylkeskommuner, følger i hovedtrekk opp departementets gjennomgang av virksomheten i Meld. St. 6 (2019-2020), Kapittel 7, om Et bedre statlig støttesystem. Et sentralt element i det kapitlet er det som ofte omtales som «Trekanten» (Andrews, Bragtvedt og Bliksvær, 2024:45, 46). Denne «trekanten» (figur 1) består av tre nivåer hvor det er skissert ulike utfordringsområder for barn og elever, og hvilke instanser som har oppgaver innenfor hvert område. I figuren knyttes Statped kun til det øverste nivået hvor det går frem at organisasjonen skal bidra med tjenester til «barn og elever med varig og omfattende eller særlig komplekse behov for særskilt tilrettelegging». Den samme gruppen av barn og elever skal også få bistand fra PP-tjenesten, skoler, barnehager og andre i laget rundt (Meld. St. 6 (2019-2020:93)).



Figur 1 Innsats rettet mot tre nivåer av behov. Kilde: Meld. St. 6 (2019-2020:93)

I forkant av at den nye organisasjonsmodellen for virksomheten ble satt i verk 1. mai 2022, informerte Statped (2022b) i et brev til kommuner og fylkeskommuner om at fem spesifiserte landsdekkende fagdivisjoner skal bidra med like spesialpedagogiske tjenester over hele landet, og at tre av divisjonene vil gi rådgivingstjenester fordelt etter aldersnivåene barnehage, barnetrinn, ungdomstrinn/videregående opplæring og voksenopplæring ((Andrews, Bragtvedt og Bliksvær, 2024:46). I det samme brevet ble det poengtert at Statped fremover skal gi tjenester til og bidra med kompetanseoppbygging i kommuner og fylkeskommuner innen små og særlig komplekse saker, og videre at «[k]ommuner og fylkeskommuner forventes selv å ta ansvar for mer høyfrekvente vanskeområder». Statped skal

fortsatt tilby tjenester innenfor det som regnes som «varige, omfattende og komplekse utfordringer eller behov» (se også Andrews, Bragtvedt og Bliksvær, 2024:46).

2.5 VARIASJON I BRUK AV SPESIALUNDERVISNING

Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, ser ut til å variere geografisk, og med det er det grunn til å anta at arbeidsbelastningen blant annet i PP-tjenesten, også varierer. I Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) fra 2023/2024 viser Statistisk sentralbyrå (SSB) at andelen som får spesialundervisning utgjør 8,1 prosent på landsbasis (tabell 2). Det fylkesvise spennet strekker seg imidlertid fra 7,3 prosent i Oslo og Rogaland til 10 prosent i Nordland.

Tabell 2 Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning etter fylke i skoleåret 2021-2022, 2023-2024. Prosent. Kilder: SSB og Utdanningsdirektoratet

| Fylke | 2021-2022 | 2023-2024 |
|----------------------|-----------|-----------|
| I alt | 7,8 | 8,1 |
| Viken | 7,3 | 7,5 |
| Oslo | 6,6 | 7,3 |
| Innlandet | 7,5 | 7,8 |
| Vestfold og Telemark | 8,1 | 8,0 |
| Agder | 8,3 | 9,6 |
| Rogaland | 7,6 | 7,3 |
| Vestland | 7,5 | 7,7 |
| Møre og Romsdal | 9,6 | 9,3 |
| Trøndelag | 7,9 | 8,6 |
| Nordland | 9,4 | 10,0 |
| Troms og Finnmark | 9,4 | 9,8 |

Ifølge Utdanningsdirektoratets oversikt hadde 51 000 elever enkeltvedtak om spesialundervisning skoleåret 2023–2024, noe som altså utgjør 8,1 prosent av alle elever i grunnskolen (tabell 2). Utdanningsdirektoratet peker videre på at andelen med spesialundervisning øker utover i grunnskolen, fra 3,8 prosent på 1. trinn til 11,1 prosent på 10. trinn. Det er også langt flere gutter enn jenter som får spesialundervisning, det vil si 10,4 prosent av alle gutter i grunnskolen mot 5,6 prosent av jentene (Udir.no).

For Nordland som har høyest andel elever med spesialundervisning, viser Utdanningsdirektoratets oversikt at variasjon mellom fylkets kommuner er stor. Mens to av kommunene var uten elever med vedtak om spesialundervisning, hadde kommunen med flest tilfeller, 25 prosent elever med vedtak. Utdanningsdirektoratet bemerker at det trolig er sammensatte årsaker til at omfanget av spesialundervisning varierer på tvers av skoler, fylker og kommuner: «For eksempel kan skoleeiere og skoleledere ha ulik tilnærming til hva som skal løses innenfor tilpasset opplæring, og hva som krever enkeltvedtak om spesialundervisning. De kan også ha ulik tolkning av opplæringsloven» (Udir.no). Utdanningsdirektoratet viser også til et skille knyttet til elever med spesialundervisning mellom offentlige og private skoler, hvor private skoler kommer ut med en høyere andel vedtak enn de offentlige skolene. Også her bemerker Utdanningsdirektoratet at forklaringene er uklare. En grunn som luftes, er at foreldre til barn med spesielle behov eller barn med vedtak om spesialundervisning, i større grad søker seg til private skoler med alternativ pedagogikk.

3 DATAMATERIALE OG METODISK TILNÆRMING

3.1 INNLEDNING

Følgeevalueringen skal bidra til å gi innsikt i hvordan omstillingen i Statped samsvarer med intensjonen, hvordan mål for omstillingen har blitt forstått, og hvordan omstillingen har blitt mottatt internt i organisasjonen, i kommuner og fylkeskommuner, blant samarbeidspartnere og av brukerorganisasjoner og sluttbrukere. For å belyse disse aspektene på best mulig måte, ble studien organisert i fem deler hvor kvantitative og kvalitative forskningsmetoder kombineres. Inkludert her er en omfattende casestudie bygd opp etter Patton (1990) og Yin (2009).

I delstudien som ligger til grunn for denne rapporten, settes søkelyset på det lokale og det regionale nivået og på hvordan omstillingen som har foregått i Statped, erfares og vurderes der. Datamaterialet stammer i hovedsak fra to spørreskjemaundersøkelser som har blitt gjennomført blant ledere for PP-tjenesten og blant representanter for skole-/barnehageeier i landets kommuner og fylkeskommuner (heretter omtalt som kommunale og fylkeskommunale ledere). Dette datamaterialet er supplert med data fra kvalitative intervjuer med de samme målgruppene, og med registerdata. Detaljer i den metodiske gjennomføringen er beskrevet nedenfor.

3.2 SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSER

3.2.1 UTFORMING

Spørreskjemaene var delt inn i tematiske bolker hvor spørsmålene blant annet handlet om sentrale deler ved omstillingen som Statpeds nye mandat, nedskalering av tilbud og omlegging til landsdekkende tjeneste. Omstillingens mulige innvirkning på lokal og regional praksis er også kartlagt. Her ble oppmerksomheten rettet mot søknadspraksis, arbeidsoppgaver og kompetanseutvikling. Ledere for PP-tjenesten ble også bedt om å oppgi antall fagårsverk i tjenesten og å vurdere bemanningssituasjonen i virksomheten knyttet til mulige endringer som følge av omstillingen. I samarbeid med evalueringen av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis, ble det tatt med to spørsmålsbatteri om gjennomføring og mulige virkninger av denne satsningen. En spørsmålsbolk handlet dessuten om mulig utvikling lokalt og regionalt innenfor sentrale områder knyttet til feltet som arbeidsomfang, kompetanse og kapasitet, som kan ha skjedd uavhengig av både omstillingen i Statped og satsninger i Kompetanseløftet.

Spørreskjemaet som var rettet inn mot kommunal/fylkeskommunal leder, var litt mindre omfattende enn spørreskjemaet til leder for PP-tjenesten. Spørsmålene som ble tatt med, var imidlertid i hovedsak identiske med spørsmålene til for ledere for PP-tjenesten. Flere spørsmål var basert på data fra kvalitative intervjuer, og var formulert som et sett med påstander som deltakerne ble bedt om å vurdere langs en femdelt skala. Begge spørreskjemaene var konstruert slik at deltakerne kunne hoppe over spørsmål som de ikke ønsket, eller ikke kunne, svare på. Til slutt i skjemaene ble det stilt spørsmål om antall års erfaring i den aktuelle lederstillingen, befolkningsstørrelse for kommune(r)/ bydel og det geografiske området som dekkes av PP-tjenesten. Spørsmål om fylke ble stilt til leder for PP-tjenesten og kommunale ledere, men ikke til leder for en fylkeskommunal PP-tjeneste eller representant for fylkeskommunal skoleeier.

3.2.2 DISTRIBUERING OG GJENNOMFØRING

Spørreskjemaene ble utformet i Questback og sendt ut elektronisk via e-post til ledere for PP-tjenesten og til skole-/barnehageeier i alle kommuner og fylkeskommuner ved faglig ansvarlig/leder for skole-/barnehagesektor. Adresser til ledere for PP-tjenesten ble hentet fra Utdanningsdirektoratets register fra august 2024. I dette registeret var e-postadresser ført opp på ulike måter. De fleste hadde adresse direkte til leder, mens andre hadde eget postmottak for PP-tjenesten som adressat. Rundt 30 PP-tjenester var ført opp med adresse til kommunens postmottak. Alle invitasjoner til fylkeskommunale PP-tjenester ble sendt til felles postmottak for den enkelte fylkeskommune. Spørreskjema til kommunale/fylkeskommunale ledere ble sendt via lenke til postmottak i kommune eller fylkeskommune. I tekst som fulgte med e-postene, ble det gitt fylldig informasjon om undersøkelsen, og oppgitt at Kunnskapsdepartementet var oppdragsgiver. Mottakeren ble bedt om å sende e-posten med lenke videre til dem som undersøkelsen var beregnet på, i tilfeller der mottakeren ikke var leder for den aktuelle PP-tjenesten. I emnefeltet til e-posten ble det oppgitt hva undersøkelsen handlet om. De som åpnet lenken til undersøkelsen, fikk mer detaljert informasjon om undersøkelsen, om hensikten med den, og om hvordan blant annet personvern ble ivaretatt.

Til ledere for PP-tjenesten ble det sendt ut 230 invitasjoner 24. september 2024. To adresser ble avvist. En måned etter det (24 oktober) ble undersøkelsen til kommunale/fylkeskommunale ledere sendt til alle kommuner (357) og alle fylkeskommuner (14). Dette var en uke senere enn planlagt og skyldes en teknisk svikt. Til begge undersøkelsene var det satt opp to påminnelser. Den ene en uke etter at den første invitasjonen ble sendt ut, og den andre en uke senere. På grunn av at en påminnelse til leder for PP-tjenesten ble sendt ut i høstferien, ble det sendt en ekstra påminnelse fire uker etter første invitasjonen. Også til kommunale/fylkeskommunale ledere ble det sendt ut tre påminnelser. Dette skyldtes imidlertid begrenset respons fra denne målgruppen (se nedenfor). På grunn av at undersøkelsen var anonymisert, gikk alle påminnelser ut til alle på begge adresselistene.

3.2.3 UTVALG OG RESPONS

Da undersøkelsen blant ledere for PP-tjenesten ble lukket 5. november, hadde 114 respondert, det vil si 50 prosent av populasjonen. Respons fra kommunale og fylkeskommunale ledere, var langt lavere. Undersøkelsen til dem ble derfor stående åpen fra 24. oktober til og med 2. desember. Da hadde 105 besvart spørreskjemaet. Dette gir en svarprosent på 28 (tabell 3). Vi vet ikke hva som kan ligge bak lav svarprosent fra kommunale ledere, eller hvordan lav deltakelse særlig fra ledere i større kommuner skal forstås (se tabell 5), om dette for eksempel kan tyde på at undersøkelsen ikke har nådd frem til representanter på et nivå som har innsikt i temaet som utforskes. Vi har imidlertid fått uformelle tilbakemeldinger om at omstillingen i Statped er ukjent for enkelte kommunalledere innenfor oppvekstsektoren, og/eller at dette er et tema som de ikke ønsker å mene noe om eller engasjere seg i. Kommunale/fylkeskommunale budsjettprosesser var dessuten på gang i den aktuelle perioden, noe som også kan ha hatt betydning for at respons på undersøkelsen ble begrenset.

Tabell 3 Utvalg og respons etter respondentgruppe

| Respondentgruppe | Populasjon | Antall svar | Prosent |
|-------------------------------|------------|-------------|---------|
| Leder for PP-tjenesten | 230/228* | 114 | 50 |
| Kommunal/fylkeskommunal leder | 371 | 105** | 28 |

* Undersøkelsen ble sendt ut til 230 e-postadresser. To adresser ble avvist

** I utvalget er 97 (94,2%) leder i en kommune, mens 6 (5,8%) er leder i en fylkeskommune.

Deltakere i begge utvalgene har til dels betydelig erfaring som leder for virksomheten. Rundt halvparten av lederne for PP-tjenesten har mellom 6 og 20 års erfaring, mens det samme gjelder for en tredjedel av de kommunale/fylkeskommunale lederne (tabell 4). En liten andel i begge utvalgene har oppgitt mindre enn ett år i stillingen.

Tabell 4: Antall års erfaring som leder etter respondentgruppe

| | Leder for PP-tjenesten | | Kommunal/fylkeskommunal leder | |
|-----------------|------------------------|------------|-------------------------------|------------|
| | Prosent | Antall | Prosent | Antall |
| Mindre enn 1 år | 8,8 | 10 | 14,4 | 15 |
| 1-2 år | 18,4 | 21 | 24,0 | 25 |
| 3-5år | 20,2 | 23 | 31,7 | 33 |
| 6-10 år | 24,6 | 28 | 20,2 | 21 |
| 11-20 år | 23,7 | 27 | 9,6 | 10 |
| Mer enn 20 år | 4,4 | 5 | 0 | 0 |
| Totalt | 100 | 114 | 100 | 104 |

Deltakelse i undersøkelsene viser betydelig spredning både geografisk og etter befolkningsstørrelse for enkeltkommuner og for det geografiske nedslagsfeltet som dekkes av PP-tjenesten (rundt en fjerdedel av PP-tjenestene er interkommunale – se punkt 4.2). Oversikten i tabell 5 viser at deltakere i begge utvalgene representerer områder med et innbyggertall som strekker seg over hele spekteret fra færre enn 2500 til 120 000 eller flere. Kommunalledere representerer imidlertid først og fremst små kommuner. Bortimot halvparten av dem oppgir at kommunen har færre enn 5000 innbyggere, hvor den største andelen i denne gruppen igjen representerer en kommune med befolkningsstørrelse som er mindre enn 2500.³ Ledere for PP-tjenesten representerer derimot i hovedsak geografiske områder som har et innbyggertall høyere enn 5000. Mens halvparten av dem har oppgitt at tjenesten dekker et område med mellom 5000 og 20 000 innbyggere, har vel en fjerdedel oppgitt et innbyggertall på mellom 20 000 og 50 000.

Tabell 5: Innbyggertall i kommune eller geografisk område for PP-tjenesten etter respondentgruppe.

| Antall innbyggere i kommune eller geografisk område som dekkes av PP-tjenesten | Leder for PP-tjenesten | | Kommunalleder | |
|--|------------------------|------------|---------------|------------|
| | Antall | Prosent | Antall | Prosent |
| Mindre enn 2500 | 2 | 1,9 | 26 | 26,8 |
| 2500 – 4999 | 6 | 5,8 | 19 | 19,6 |
| 5000 – 19.999 | 52 | 50,0 | 34 | 35,1 |
| 20.000 - 49.999 | 28 | 26,9 | 8 | 8,2 |
| 50.000 – 119.999 | 12 | 11,5 | 6 | 6,2 |
| 120.000 – eller flere | 4 | 3,8 | 4 | 4,1 |
| Totalt | 104 | 100 | 97 | 100 |

Den geografiske fordelingen av PP-tjenester og kommuner som er inkludert i undersøkelsene, går frem av tabell 6. Alle fylkene er representert i begge undersøkelsene, men i noe ulik grad. Mens Innlandet,

³ SSBs befolkningsstatistikk for 3. kvartal 2024 viser at nesten halvparten (175) av landets 357 kommuner har færre enn 5000 innbyggere, mens 115 har en befolkningsstørrelse på mellom 5000 og 20 000. Det vil si at kommuner i den siste størrelseskategorien er representert med noe høyere andel i undersøkelsen.

Akershus og Trøndelag er representert med en høyere andel enn de andre fylkene i utvalget av ledere for PP-tjenesten, er Nordland, Møre og Romsdal og Vestland best representert i utvalget av kommunale ledere. Om vi ser på representasjonen innad i hvert fylke, er imidlertid andelen PP-tjenester inkludert i undersøkelsen, høyest i Buskerud og Rogaland og lavest i Finnmark og Telemark (ikke vist i tabell). I begge utvalgene er det noen som har unnlatt å svare på spørsmålet om fylkestilhørighet. Det kan være flere grunner til dette, for eksempel tvil om at svarene håndteres anonymt (selv om anonymisering er understreket i informasjonsskrivet). Spørsmål om fylke ble av hensyn til personvern ikke stilt til ledere for en fylkeskommunal virksomhet.

Tabell 6: Fylkesvis fordeling av PP-tjenester og kommuner i undersøkelsene.

| Fylke | PP-tjenester* | | Kommuner | |
|-----------------|---------------|------------|-----------|------------|
| | Antall | Prosent | Antall | Prosent |
| Finnmark | 2 | 1,9 | 5 | 5,2 |
| Troms | 5 | 4,7 | 5 | 5,2 |
| Nordland | 7 | 6,6 | 11 | 11,5 |
| Trøndelag | 15 | 14,2 | 9 | 9,4 |
| Møre og Romsdal | 9 | 8,5 | 13 | 13,5 |
| Vestland | 9 | 8,5 | 13 | 13,5 |
| Rogaland | 10 | 9,4 | 6 | 6,3 |
| Agder | 7 | 6,6 | 6 | 6,3 |
| Telemark | 3 | 2,8 | 7 | 7,3 |
| Vestfold | 3 | 2,8 | 2 | 2,1 |
| Buskerud | 7 | 6,6 | 4 | 4,2 |
| Akershus | 13 | 12,3 | 4 | 4,2 |
| Østfold | 4 | 3,8 | 4 | 4,2 |
| Innlandet | 12 | 11,3 | 7 | 7,3 |
| Total | 106 | 100 | 96 | 100 |

* Inkluderer ikke fylkeskommunal PP-tjeneste.

3.2.4 VALIDITET OG RELIABILITET

Validitet i undersøkelsen har vært sikret på flere måter. Blant annet ble data fra intervjuer med ledere for PP-tjenesten brukt både som grunnlag for å formulere spørsmål og svaralternativer i spørreskjemaet, som nevnt over, og for å utdype funn i spørreskjemaundersøkelsen. Før spørreskjemaene ble distribuert, ble innholdet vurdert av representanter for oppdragsgiver og testet av forskerteamet og av representanter for PP-tjenesten. Validiteten er imidlertid også avhengig av en tilfredsstillende svarprosent. Vi la derfor vekt på å formidle grundig informasjon om hvorfor undersøkelsen gjennomføres og om hvorfor det er viktig at flest mulig svarer. For å hindre frafall, la vi dessuten vekt på å utforme gode spørsmål og å holde antall spørsmål nede (se f.eks. Elstad 2010, Jacobsen 2005).

Vurderinger av kvalitet i studien handler også om pålitelighet (reliabilitet), det vil si om svar på spørsmålene og resultater av analysene er til å stole på. Flere forhold må tas i betraktning når funn skal tolkes. Det kan, for eksempel, forekomme både overrapportering og underrapportering (Grønmo

2004, Jacobsen 2005). Enkelte kan svare strategisk ved å formidle et glansbilde av situasjonen slik at de selv og deres tjeneste kommer mest mulig positivt ut, eller de kan overdrive problemer for om mulig å få tilført mer ressurser til eget arbeidsfelt. Et annet fenomen som ofte forekommer, kalles «ja-siing». Det vil si at respondenter unngår å velge svaralternativer som gir inntrykk av negative holdninger eller en kritisk innstilling fordi kulturelle normer favoriserer det motsatte (Bowling, 2005). Mulig skjevhet i utvalget må også tas hensyn til i tolkningsprosessen. I denne undersøkelsen kan de som føler seg mest presset, tidsmessig, i sin arbeidssituasjon, ha hatt minst anledning til å delta, og med det bidra til skjevhet. Når det gjelder utvalget av ledere for PP-tjenesten, inkluderer dette betydelig spredning både i størrelse på tjenestene (se kapittel 4) og i geografisk lokalisering av disse (se tabell 6). Sammen med relativt høy svarprosent gir dette et ganske solid grunnlag for konklusjoner som trekkes basert på den undersøkelsen. Grunnlaget for å trekke konklusjoner basert på svar fra kommunale og fylkeskommunale ledere, er vesentlig svakere, men resultater fra den undersøkelsen gir likevel innsikt i tematikken som utforskes, særlig i små kommuner som er noe overrepresentert i utvalget som helhet.

3.3 REGISTERDATA

Opplysninger fra registre er hentet fra Statistisk sentralbyrås (SSB) Kommune-Stat-rapportering (KOSTRA), og fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI), Utdanningsdirektoratets database om forhold som gjelder for norske grunnskoler. GSI baserer seg på kommunenes årlige innrapporteringer hvor det blant annet oppgis samlet elevtall og hvor mange elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning. I tillegg finnes data om PP-tjenesten, blant annet om organisasjonsmodell og om antall årsverk. Registreringskategorier som gjelder organisering av PP-tjenesten er imidlertid noe grovmasket, for eksempel finnes en svarkategori for «Annet» uten at det er spesifisert hva denne kategorien dekker. GSI viser dessuten tall for hver kommune. Opplysninger om for eksempel årsverk i PP-tjenesten kan derfor være overlappende i kommuner som samarbeider om tjenesten, eller som kjøper tjenester fra en annen kommune.

3.4 KVALITATIVE INTERVJUER

Intervjuer med ledere for PP-tjenesten og representanter for kommunal skole-/barnehageeier er gjennomført både som del av en casestudie som inngår i følgeevalueringen av omstillingen i Statped, og som del av evalueringen av Kompetanseløftet. Den nevnte casestudien inkluderer fire geografiske lokasjoner og samarbeidspartnere, inkludert PP-tjenesten, i det geografiske nedslagsfeltet til disse lokasjonene som gjaldt før Statped ble en landsdekkende tjeneste. Ledere for PP-tjenesten har blitt intervjuet i to runder, første gang høsten 2021 og vår/sommer 2022. Andre intervjuer ble gjennomført sent på våren og i løpet av høsten 2024, det vil si både i forkant og i etterkant av arbeidet med spørreskjemaet. De aktuelle PP-tjenestene varierer både i størrelse og i organiseringsform, og inkluderer kommunal organisering, bydelsorganisering og interkommunalt samarbeid. Representanter for skole-/barnehageeier har blitt intervjuet en gang.

Designet på intervjuene har vært inspirert av Spradleys (1979) etnografiske tilnærming hvor informantene har fått anledning til å beskrive egen praksis i detalj med utdypende eksempler. Det ble i forkant utarbeidet tematiske intervjuguider som var tilpasset hver enkelt informantgruppe og tidspunkt for intervjuet. Intervjuene varte mellom 30 og 60 minutter. Det ble tatt grundige notater og/eller gjort lydopptak som ble transkribert i etterkant.

3.5 SAMLET ANALYSE AV DATAMATERIALET

Datamaterialet fra spørreskemaundersøkelsene er i hovedsak analysert deskriptivt, og resultater er presentert i form av prosentvise fordelinger fremstilt i figurer og tabeller. Enkelte resultater er i tillegg basert på bivariate analyser hvor vi har undersøkt mulige systematiske forskjeller eller likheter i svarfordelingene etter størrelse på PP-tjenesten målt i antall fagårsverk, og etter geografisk region. I alle tabeller og figurer er totalt antall svar (N) oppgitt. Alle har imidlertid ikke svart på alle spørsmålene, derfor varierer N noe både mellom spørsmålene og innenfor samme spørsmål ved flere delspørsmål i en matrise. Funn fra analyser av intervjudata presenteres som utdyping av funn fra spørreskemaundersøkelsene. Her har vi særlig lagt vekt på å få frem nyanser i erfaringer innenfor de temaene som belyses via tallmaterialet. Data fra registre fyller også ut deler av datamaterialet fra spørreskemaundersøkelsene. Programpakken SPSS er brukt til analyser av data fra spørreskemaene.

3.6 FORSKNINGSETISKE HENSYN

Studien ble rutinemessig meldt for vurdering til Norsk senter for forskningsdata (NSD), nå Sikt. I gjennomføringen og i behandlingen av datamaterialet er det tatt hensyn både til krav i «The general data protection regulation» (GDPR) og til etiske retningslinjer for forskning formulert av Nasjonal forskningsetisk komité for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Informasjon om spørreskemaundersøkelsen ble formidlet skriftlig både i e-posttekst og i introduksjonen som fulgte lenken til spørreskemaet. I informasjonsteksten ble det understreket aspekter som konfidensialitet, anonymisering og frivillighet. Det ble ikke registrert hvem som har besvart spørreskemaet. De som har blitt intervjuet, har i tillegg blitt gjort oppmerksom på at de kan trekke seg fra studien når som helst uten begrunnelse og uten konsekvenser, og at de kunne la være å svare på spørsmål som de ikke kan eller ikke ønsker å besvare. I rapporten er resultater fremstilt på en slik måte at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes.

4 BAKTEPPE: LOKAL OG REGIONAL KONTEKST

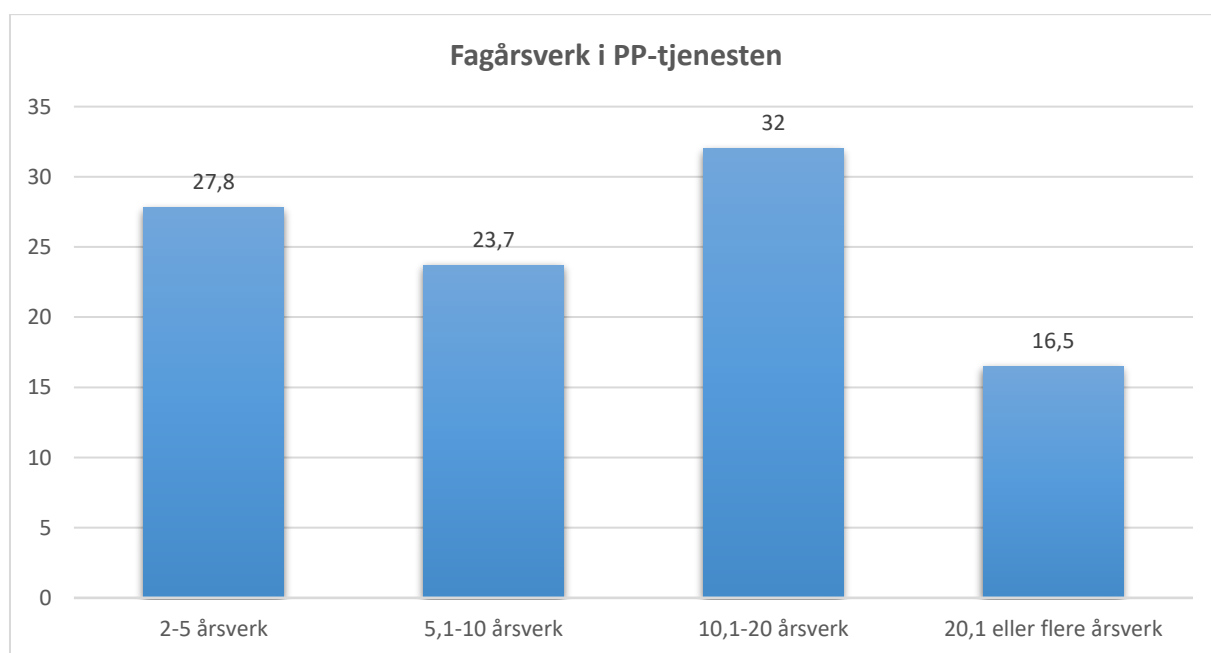
4.1 INNLEDNING

Mens Statped har vært under omstilling kan det ha skjedd endringer på lokalt og regionalt nivå som virker inn på arbeidet innenfor det spesialpedagogiske feltet, og som kan være helt eller delvis uavhengig av endringene som har foregått på statlig nivå. I begge spørreskjemaundersøkelsene stilte vi derfor spørsmål om mulige utviklingstrekk knyttet til forhold som arbeidsoppgaver, kompetanse, kapasitet og barne-/elevtall i kommunen eller i det geografiske området som dekkes av PP-tjenesten. Om det har skjedd noen utvikling innenfor disse områdene, og i hvilken retning eventuell utvikling har beveget seg, er tema for dette kapitlet. PP-tjenestenes størrelse og organisering vil sannsynligvis også ha betydning for erfaringer i virksomheten. Sistnevnte aspekter gjennomgås først.

4.2 PP-TJENESTENS STØRRELSE OG ORGANISERING

PP-tjenestenes størrelse er kartlagt via opplysninger om antall fagårsverk som ledere for tjenesten ble bedt om å oppgi i et åpent svarfelt. Spørsmålet ble besvart av 97 av 114 deltakere. Enkelte oppga imidlertid antall stillinger i prosent i stedet for som fagårsverk. Stillinger som var rapportert i prosent på en utvetydig måte, har vi manuelt kodet om til antall fagårsverk.

De PP-tjenestene som vi har informasjon om, utgjør et betydelig spenn i størrelse. Den minste har 2 fagårsverk, mens den største har 230. Et betydelig spenn i størrelse indikeres også ved at de nest største tjenestene har rundt 50 fagårsverk (49-56). Om alle PP-tjenestene inkluderes, er gjennomsnittlig antall fagårsverk 14,7 i utvalget. Dersom den største tjenesten tas ut, reduseres gjennomsnittet til 12,5 fagårsverk. I figur 2 er antall fagårsverk gruppert i fire kategorier: 2-5, 5,1-10, 10,1-20 og 20,1 eller flere, og vi ser der at den største andelen deltakere leder en tjeneste med mellom 10 og 20 fagårsverk, mens den nest største andelen leder en tjeneste med mellom 2-5 fagårsverk.



Figur 2 Antall fagårsverk i PP-tjenesten. Prosent. N=97.

Som nevnt over, har ingen i denne undersøkelsen oppgitt færre enn to årsverk. I en studie blant ledere for PP-tjenesten i 2022 oppga flere at de hadde ett fagårsverk, mens den minste tjenesten som var representert i den studien, oppga et halvt fagårsverk (Andrews og Hustad, 2022b). Vi vet imidlertid ikke om noen av de 17 som ikke har svart på spørsmålet om fagårsverk i undersøkelsen som er gjennomført her, leder en tjeneste med mindre enn to fagårsverk, eller hvor mange PP-tjenester totalt sett som disponerer mindre enn to fagårsverk.

I spørreskjemaet hadde spørsmålet om organisering av PP-tjenesten seks faste svaralternativer pluss en kategori for «annet». Svarfordelingen i tabell 7 viser at de fleste som deltar i undersøkelsen, leder en «ren» kommunal PP-tjeneste, nesten seks av ti har oppgitt dette. Vel to av ti leder en interkommunal tjeneste, med fra to til syv kommuner i samarbeidet (ikke vist i tabell). I underkant av én av ti er kommunale tjenester som selger PP-tjenester til andre kommuner. Andre organiseringsformer er representert i et beskjedent omfang. Rene fylkeskommunale PP-tjenester, hvor tjenesten dekker videregående skoler, utgjør vel fem prosent av utvalget. Av Utdanningsdirektoratets nasjonale register for PP-tjenesten (udir.no) kan det se ut til at landets fylkeskommuner har valgt ulike organiseringsmodeller for PP-tjenesten. De fleste fylkene er registrert med én tjeneste, mens fylker som Vestland og Troms og Finnmark er registrert med flere. Oslo har derimot bare én PP-tjeneste som dekker hele spekteret fra barnehage til videregående skole. I og med at spørreskjemaet ble sendt til postmottak i fylkeskommunene vet vi ikke om undersøkelsen har nådd frem til alle lederne for fylkeskommunale PP-tjenester der det var mer enn én i hvert fylke.

Tabell 7 Organisering av PP-tjenesten. Svar på tvers av utvalg

| | Leder for PP-tjenesten | | Kommunal/fylkeskommunal leder | |
|--|------------------------|------------|-------------------------------|------------|
| | Antall | Prosent | Antall | Prosent |
| Kommunal PP-tjeneste | 66 | 58,4 | 36 | 35,0 |
| Kommunal PP-tjeneste med bydelsorganisering | 3 | 2,7 | - | - |
| Kommunal PP-tjeneste som selger PP-tjenester til andre kommuner | 9 | 8,0 | 5 | 4,9 |
| Interkommunal PP-tjeneste med to eller flere kommuner | 25 | 22,1 | 52 | 50,5 |
| PP-tjeneste som samarbeid mellom en fylkeskommune og en eller flere kommuner | 2 | 1,8 | 3 | 2,9 |
| Fylkeskommunal PP-tjeneste | 6 | 5,3 | 5 | 4,9 |
| Annet | 2 | 1,8 | 1 | 1,0 |
| Vet ikke | | | 1 | 1,0 |
| Totalt | 113 | 100 | 103 | 100 |

Organisasjonsmodeller for PP-tjenestene som er inkludert i undersøkelsen (tabell 7), er tilnærmet lik fordelingen i landet som helhet. De 66 kommunale tjenestene utgjør omtrent halvparten av de 136 tjenestene som er registrert med en slik organiseringsmodell i Grunnskolens informasjonssystem (GSI) for skoleåret 2023-2024, mens de 25 interkommunale tjenestene utgjør litt mindre enn halvparten av antallet på 63 som var registrert i GSI. Blant kommunale ledere er andelen som oppgir interkommunalt samarbeid om PP-tjenester, høyere enn andelen som oppgir at denne tjenesten er kommunal. Ifølge GSI har 142 kommuner interkommunal PP-tjeneste. Samarbeid om PP-tjenester på tvers av kommuner har vokst de siste årene, fra 46 i 2017 (Andrews m.fl. 2018) til 63 i 2024.

4.3 UTVIKLING I PERIODEN 2020-2024 SETT FRA LEDERE FOR PP-TJENESTENS SIDE

4.3.1 ARBEIDSOPPGAVER OG ARBEIDSOMFANG

En av spørsmålsbolkene om mulige endringer i perioden fra 2020 til 2024 handlet om arbeidsoppgaver samlet sett, om individ- og systemrettet arbeid hver for seg, og videre om tilmeldte saker, ventetid i forbindelse med saksbehandling og antall barn/elever i det geografiske nedslagsfeltet til PP-tjenesten. Svarfordelingen i tabell 8 tyder på at både arbeidsoppgaver og ventetider har økt enten noe eller mye i den aktuelle perioden. For eksempel oppgir bort imot ni av ti (86 prosent) ledere at arbeidsoppgaver samlet sett har økt. Økning vises også for både individrettet og systemrettet arbeid, og særlig for individrettet arbeid hvor godt og vel syv av ti oppgir vekst. Ekspansjon i denne delen av virksomheten kommer også til uttrykk via svar på spørsmål om sakkyndige vurderinger og tilmeldte saker hvor vel halvparten av lederne indikerer noe eller mye vekst. Vel en tredjedel av utvalget oppgir dessuten at antall barn og elever i det geografiske området som dekkes av PP-tjenesten, har vokst. Tabellen viser imidlertid også at deler av utvalget har rapportert om nedgang i sakkyndig arbeid så vel som i tilmeldinger og ventetider, men her er det snakk om andeler som utgjør mindre enn to av ti. Det samme gjelder for reduksjon i antall barn/elever.

Tabell 8 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av tilstand for arbeidsoppgaver. Prosent. N=112-114

| | Minket mye | Minket noe | Vært uendret | Økt noe | Økt mye | Vet ikke |
|---|------------|------------|--------------|---------|---------|----------|
| Arbeidsoppgaver, samlet sett | 0 | 0,9 | 13,3 | 44,2 | 41,6 | 0 |
| Individrettet arbeid | 0 | 2,6 | 21,1 | 47,4 | 28,1 | 0,9 |
| Systemrettet arbeid | 0 | 6,1 | 21,9 | 39,5 | 31,6 | 0,9 |
| Antall sakkyndige vurderinger | 0 | 16,7 | 31,6 | 30,7 | 20,2 | 0,9 |
| Antall tilmeldte saker | 0 | 14,9 | 25,4 | 34,2 | 24,6 | 0,9 |
| Saksbehandlingstid (gjennomsnittlig) | 0,9 | 15,8 | 44,7 | 28,9 | 9,6 | 0 |
| Ventetid for PP-tjenestens saksbehandling | 4,4 | 15,8 | 43,9 | 24,6 | 11,4 | 0 |
| Antall barn/elever i det geografiske området som dekkes av PP-tjenesten | 0 | 19,6 | 42,0 | 30,4 | 6,3 | 1,8 |

I tabellene 9-11 har vi undersøkt om utviklingstrekk i noen typer arbeidsoppgaver varierer med størrelse på PP-tjenestene. Her har vi sett spesielt på arbeidsoppgaver samlet sett, på individrettet arbeid, på sakkyndige vurderinger og på antall barn/elever i det geografiske nedslagsfeltet til PP-tjenesten. Størrelse på tjenestene er delt inn i fire kategorier etter antall fagårsverk, tilsvarende inndelingen i figur 2. Svarkategoriene er samtidig redusert fra seks til fire, hvor vi har slått sammen økt/minket noe og mye til en kategori for hver. Vi ser av tabellene 9 og 11 at ledere for de største tjenestene (10-20 og mer enn 20 fagårsverk) i større grad enn ledere for tjenester med færre fagårsverk rapporterer om økning både for arbeidsoppgaver samlet sett og for sakkyndighetsarbeid, selv om forskjellene er noe mindre for den sistnevnte typen arbeidsoppgaver. For individrettet arbeid og antall barn/elever ser vi et litt annet mønster. For begge disse aspektene rapporteres økning i større grad i tjenester med mindre enn 5 og mellom 10 og 20 fagårsverk enn i de to andre størrelseskategoriene (tabellene 10 og 12).

Tabell 9 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av utvikling i arbeidsoppgaver, etter fagårsverk. Prosent N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | Arbeidsoppgaver samlet sett | | | | |
|----------------------------------|-----------------------------|---------|------|----------|--------|
| | Minket | Uendret | Økt | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 0 | 22,2 | 77,8 | 0 | 100 |
| 5,1-10 | 4,3 | 26,1 | 69,6 | 0 | 100 |
| 10,1-20 | 0 | 6,5 | 93,5 | 0 | 100 |
| 20,1 eller flere | 0 | 6,3 | 93,8 | 0 | 100 |

Tabell 10 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av utvikling i individrettet arbeid, etter fagårsverk. Prosent. N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | Individrettet arbeid | | | | |
|----------------------------------|----------------------|---------|------|----------|--------|
| | Minket | Uendret | Økt | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 7,4 | 18,5 | 74,1 | 0 | 100 |
| 5,1-10 | 0 | 34,8 | 65,2 | 0 | 100 |
| 10,1-20 | 6,5 | 16,1 | 77,4 | 0 | 100 |
| 20,1 eller flere | 12,5 | 18,8 | 68,8 | 0 | 100 |

Tabell 11 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av utvikling i sakkyndig arbeid, etter fagårsverk. Prosent. N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | Sakkyndige vurderinger | | | | |
|----------------------------------|------------------------|---------|------|----------|--------|
| | Minket | Uendret | Økt | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 7,4 | 40,7 | 48,1 | 3,7 | 100 |
| 5,1-10 | 17,4 | 34,8 | 47,8 | 0 | 100 |
| 10,1-20 | 19,4 | 29,0 | 51,6 | 0 | 100 |
| 20,1 eller flere | 25,0 | 18,8 | 56,3 | 0 | 100 |

Tabell 12 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av utvikling i barn-/elevtall, etter fagårsverk. Prosent. N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | Antall barn/elever i geografisk område | | | | |
|----------------------------------|--|---------|------|----------|--------|
| | Minket | Uendret | Økt | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 23,1 | 34,6 | 42,3 | 0 | 100 |
| 5,1-10 | 26,1 | 47,8 | 26,1 | 0 | 100 |
| 10,1-20 | 16,7 | 40,0 | 40,0 | 3,3 | 100 |
| 20,1 eller flere | 12,5 | 50,0 | 31,3 | 6,3 | 100 |

Data fra intervjuer med ledere for PP-tjenesten tyder på at forhold i den enkelte kommune og endringer som har skjedd lokalt i løpet av de siste årene, har betydning både for arbeidet som gjøres og for arbeidsbelastningen samlet sett. Mest fremtredende var beskrivelser av svekket kommuneøkonomi, som har ført med seg nedskjæringer i oppvekstsektoren, ikke bare i skoler og barnehager, men også i PP-tjenesten. En leder beskrev blant annet at tjenesten hadde mistet to stillinger på grunn av trang kommuneøkonomi, til tross for en situasjon hvor PP-tjenesten har ventetid på rundt seks måneder for vedtak etter sakkyndige vurderinger. I intervjuet formidlet en annen leder refleksjoner rundt endringer som har skjedd i forståelse av et begrep som «normalitet» og hvordan dette kan ha bidratt til høyere arbeidsbelastning i PP-tjenesten:

Men det har noe med at samfunnet ... Altså, det bes om vurdering på veldig mange barn. Og så er normalitetsbegrepet blitt veldig snevert. Og det snevres ganske mye inn. Og du har veldig mange som ønsker at noen utdannede bare må komme inn og se og gjøre vurderinger. Når det henvises og unger står veldig lenge på ventelisten, så sier det seg selv at kapasiteten til å veilede på lavterskel noen ganger i uka, det har vi ikke. Vi har ikke «sjans». Vi er egentlig litt sjakk matt.

Til tross for at gjennomgangstoen var at arbeidsoppgaver og ventelister hadde økt, kom det likevel frem eksempler på at ventetid var halvert fra 12 til 6 måneder. I en presset situasjon, som flere beskrev, håpet noen ledere på at Statped kunne støtte dem i å «disiplinere» skolene med tanke på hva skolene kan gjøre selv av forbedringer. En leder uttrykte dessuten et lite ønske om at Statped kunne formidle til kommuneledelsen at PP-tjenesten hadde behov for mer ressurser for å kunne utføre pålagte oppgaver. Andre kontekstuelle endringer som har påvirket PP-tjenesten, handlet om organisering av virksomheten og samarbeid på tvers av kommuner som ikke alltid fungerte. I ett geografisk område hadde det interkommunale samarbeidet gått i oppløsning, til tross for svak kommuneøkonomi og at økonomi var en del av begrunnelsen for at kommuner hadde trukket seg fra samarbeidet. Dette, igjen, strider mot et vesentlig argument for at kommuner løser oppgaver i fellesskap som nettopp er å spare penger. I en annen region hadde også samarbeid på tvers av kommuner blitt snevret inn, men der var det snakk om at en kommune som tidligere hadde kjøpt PP-tjenester fra nabokommunen, ikke lenger gjorde det.

4.3.2 KOMPETANSE OG KAPASITET

Kompetanse ser ut til å være styrket i årene 2020-2024. Tabell 13 viser at nesten halvparten av lederne har krysset av for at samlet kompetanse har økt, i alle fall noe. Det samme gjelder for kompetanse innenfor høyfrekvente vansker. Kompetanseheving indikeres også for utrednings- og testmetoder. Dette er oppgaver som Statped delvis skal fase ut eller har faset ut. Når det gjelder kapasitet indikert i form av antall fagårsverk, ser det ut til at utviklingen har beveget seg både i positiv og i negativ retning. Andelen som indikerer økning i personell er noe høyere enn andelen som rapporterer tap, men med tap av personell tapes sannsynligvis også kompetanse.

Tabell 13 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av utvikling i kompetanse og kapasitet. Prosent. N=112-114

| | Minket mye | Minket noe | Vært uendret | Økt noe | Økt mye | Vet ikke | Totalt |
|------------------------------------|------------|------------|--------------|---------|---------|----------|--------|
| Kompetanse, samlet sett | 1,8 | 4,4 | 38,6 | 47,4 | 7,0 | 0,9 | 100 |
| Kompetanse høyfrekvente vansker | 0,9 | 4,4 | 45,6 | 44,7 | 4,4 | 0 | 100 |
| Kompetanse lavfrekvente vansker | 1,8 | 7,0 | 64,9 | 23,7 | 2,6 | 0 | 100 |
| Kompetanse innen utredningsmetoder | 3,5 | 2,6 | 51,8 | 38,6 | 3,5 | 0 | 100 |
| Kompetanse innen testmetoder | 2,6 | 4,4 | 48,2 | 41,2 | 3,5 | 0 | 100 |
| Antall fagårsverk | 3,5 | 12,3 | 64,0 | 19,3 | 0,9 | 0 | 100 |

Som for arbeidsoppgaver, har vi undersøkt om utvikling i kompetanse og kapasitet varierer etter størrelse på PP-tjenestene. Her har vi sett på kompetanse både samlet sett og innenfor høyfrekvente vansker, og på utvikling i antall fagårsverk. Tabell 14 viser noe forskjell etter kontorstørrelse. Bortimot to av tre ledere i de største tjenestene (>20 fagårsverk) rapporterer om økning i samlet kompetanse. Rundt halvparten av ledere for tjenester med færre fagårsverk rapporterer imidlertid også om økning. For høyfrekvente vansker rapporteres økning på tvers av tjenestetørrelse, men i større grad i tjenester med 5-10 fagårsverk og i minst grad i tjenester med mellom 10 og 20 fagårsverk (tabell 15). Utvikling i fagårsverk følger derimot kontorstørrelse i et tydeligere mønster hvor de minste tjenestene (< 5 fagårsverk) har fått tilført personell i større grad enn tjenester med flere fagårsverk (tabell 16). Her er det verdt å merke seg at de største tjenestene samlet sett ser ut til å ha tapt mer personell enn de har fått tilført. Noe tap av personell kan kanskje forklares av at tjenester som fikk tilført stillinger under koronapandemien, har fått kuttet noen av disse i ettertid. GSI tyder imidlertid på at antall fagårsverk i PP-tjenesten har vokst fra 2077 i 2022 (Andrews og Hustad 2022b) til 2108 for skoleåret 2023/2024.

Tabell 14 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av kompetanseutvikling, etter fagårsverk Prosent. N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | Kompetanse samlet sett | | | | |
|----------------------------------|------------------------|---------|------|----------|--------|
| | Minket | Uendret | Økt | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 11,1 | 29,6 | 55,6 | 3,7 | 100 |
| 5,1-10 | 0 | 52,2 | 47,8 | 0 | 100 |
| 10,1-20 | 3,2 | 45,2 | 51,6 | 0 | 100 |
| 20,1 eller flere | 0 | 37,5 | 62,5 | 0 | 100 |

Tabell 15 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av kompetanseutvikling innen høyfrekvente vansker, etter fagårsverk. Prosent. N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | Kompetanseutvikling innen høyfrekvente vansker | | | | |
|----------------------------------|--|---------|------|----------|--------|
| | Minket | Uendret | Økt | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 7,4 | 37,0 | 55,6 | 0 | 100 |
| 5,1-10 | 0 | 34,8 | 65,2 | 0 | 100 |
| 10,1-20 | 9,7 | 54,8 | 35,5 | 0 | 100 |
| 20,1 eller flere | 0 | 43,8 | 56,3 | 0 | 100 |

Tabell 16 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av kapasitetsutvikling, etter fagårsverk. Prosent. N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | Antall fagårsverk 2020-2024 | | | | |
|----------------------------------|-----------------------------|---------|------|----------|--------|
| | Minket | Uendret | Økt | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 11,1 | 63,0 | 25,9 | 0 | 100 |
| 5,1-10 | 4,3 | 73,9 | 21,7 | 0 | 100 |
| 10,1-20 | 22,6 | 58,1 | 19,4 | 0 | 100 |
| 20,1 eller flere | 31,3 | 50,0 | 18,8 | 0 | 100 |

Vi har også undersøkt om svar på spørsmål om kompetanseutvikling i perioden 2020-2024 varierer etter PP-tjenestens geografiske lokalisering. Vi har brukt fylkestilhørighet som geografisk «indikator». På grunn av stor variasjon i antall svar fra hvert fylke har vi gruppert fylkene i fire regioner tilsvarende den tidligere regioninndelingen til Statped. Mønsteret som trer frem i tabell 17, gir ikke grunnlag for å trekke entydige konklusjoner, men andelen ledere som indikerer at kompetanse innenfor høyfrekvente vansker har økt, er omtrent dobbelt så høy i region Vest-Norge som i region Midt-Norge. Her er det imidlertid bare kartlagt utvikling i kompetanse, ikke nivå på kompetansen i utgangspunktet.

Tabell 17 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av kompetanseutvikling innen høyfrekvente vansker, etter region N=106

| Region | Kompetanseutvikling innenfor høyfrekvente vansker | | | | |
|---|---|---------|------|----------|--------|
| | Minket | Uendret | Økt | Vet ikke | Totalt |
| Nord-Norge (Nordland, Troms, Finnmark) | 14,3 | 28,6 | 57,1 | 0 | 100 |
| Midt-Norge (Trøndelag, Møre og Romsdal) | 0 | 70,8 | 29,2 | 0 | 100 |
| Vest-Norge (Vestland, Rogaland) | 0 | 36,8 | 63,2 | 0 | 100 |
| Sør-Øst-Norge (Agder, Telemark, Vestfold, Buskerud, Akershus, Østfold, Innlandet) | 6,1 | 38,8 | 55,1 | 0 | 100 |

Ledere som har blitt intervjuet, beskrev kompetanseendringer i egen tjeneste i nærmere detalj. Det ble blant annet understreket at styrking av kompetanse først og fremst var et resultat av signaler og forventninger som var uttrykt i Melding til Stortinget 6 (2019-2020), og var delvis uavhengig av pågående omstilling i Statped og satsninger i Kompetanseløftet. Enkelte hadde for eksempel erfart at de selv måtte «ta grep» fordi det var lite støtte å få via tilskuddsordningen i Kompetanseløftet:

Det har vært vanskelig å få midler gjennom Kompetanseløftet. Vi har derfor sørget for egen kompetanseheving gjennom Statped. Vi leverte svar på behovskartlegging, men vi ble ikke hørt.

Andre beskrev at de hadde gått over til å ta mer «høyfrekvente» saker i den forstand at de prøver å få skoler og barnehager til å tenke at ting skal løses med inkluderende praksis, og uten utredning.

4.4 UTVIKLING I PERIODEN 2020-2024 SETT FRA KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE LEDERES SIDE

Kommunale og fylkeskommunale ledere ble også spurt om utvikling i løpet av årene 2020-2024 innenfor områder knyttet til sektoren. Spørsmålene gjaldt i hovedsak utvikling i antall barn/elever totalt og med henholdsvis høy- og lavfrekvente vansker, antall fagårsverk i sektoren og kompetanse innenfor sentrale aspekter. Tabellene 18 og 19 viser stor variasjon i utviklingstrekk og særlig i antall barn/elever totalt og i antall stillinger i skoler og barnehager. Andelene som oppgir økning, er omtrent like store som andelene som oppgir nedgang (tabell 18). Når det gjelder utvikling i antall barn/elever med høyfrekvente og lavfrekvente vansker, kommer det frem større grad av samsvar. Her har relativt høye andeler oppgitt økning for begge. PP-tjenesten kommer her ut på plussiden ved at andeler som har oppgitt økning i fagårsverk, er høyere enn andeler som har oppgitt minking. Samtidig har relativt høye andeler oppgitt at kompetansen har økt i så vel PP-tjenesten som i skoler og barnehager (tabell 19). «Vet ikke»-kategorien er imidlertid hyppig brukt som svar på disse spørsmålene.

Tabell 18 Kommunale/fylkeskommunale lederes vurderinger av utvikling i barn-/elevtall, vanskeområder og bemanningssituasjon. Prosent. N=99-103

| | Minket mye | Minket noe | Vært uendret | Økt noe | Økt mye | Vet ikke | Ikke relevant |
|---|------------|------------|--------------|---------|---------|----------|---------------|
| Antall barn/elever | 1,9 | 27,2 | 31,1 | 20,4 | 3,9 | 14,6 | 1,0 |
| Antall barn/elever med høyfrekvente vansker | 0 | 3,9 | 27,2 | 35,9 | 11,7 | 20,4 | 1,0 |
| Antall barn/elever med lavfrekvente vansker | 0 | 5,1 | 31,3 | 30,3 | 9,1 | 23,2 | 1,0 |
| Antall fagårsverk/stillinger i PP-tjenesten | 1,0 | 6,8 | 55,3 | 18,4 | 1,0 | 16,5 | 1,0 |
| Antall fagårsverk/stillinger i skoler | 1,0 | 19,6 | 41,2 | 18,6 | 2,0 | 17,6 | 0 |
| Antall fagårsverk/stillinger i barnehager | 1,0 | 14,7 | 48,0 | 19,6 | 0 | 13,7 | 2,9 |

Tabell 19 Kommunale/fylkeskommunale lederes vurderinger av kompetanseutvikling. Prosent. N=99-103

| | Minket mye | Minket noe | Vært uendret | Økt noe | Økt mye | Vet ikke | Ikke relevant |
|---------------------------|------------|------------|--------------|---------|---------|----------|---------------|
| Kompetanse i PP-tjenesten | 2,0 | 2,9 | 33,3 | 36,3 | 7,8 | 17,6 | 0 |
| Kompetanse i skoler | 0 | 4,9 | 30,1 | 44,7 | 6,8 | 13,6 | 0 |
| Kompetanse i barnehager | 0 | 5,0 | 32,7 | 40,6 | 8,9 | 9,9 | 3,0 |

5 VURDERINGER AV INFORMASJON OM OMSTILLINGEN OG KONSEKVENSER AV DEN

5.1 INNLEDNING

Som pekt på i kapittel 1, vil ulike aspekter ved omstillingen i Statped kunne ha betydning for landets kommuner og fylkeskommuner. Ikke minst gjelder dette Statpeds nye mandat som indikerte at virksomheten skulle nedskaleres, og ny organisasjonsmodell hvor hele virksomheten ble landsdekkende og hvor sentrale deler av fagrådgivningen ble splittet etter barn/elevens alder. Dette kapitlet handler om hvor godt ledere for PP-tjenesten og for skole-/barnehagesektor i kommuner og fylkeskommuner er informert om den omstillingen som har foregått i Statped. Begge spørreskjemaundersøkelsene hadde med spørsmål om dette formulert i et sett med påstander som deltakerne ble bedt om å si seg uenig eller enig i langs en femdelt svarskala med en nøytral midtkategori. Det var også mulig å krysse av for «vet ikke». Spørsmålsbatteriet dekket aspekter som Statpeds nye mandat, funksjon som landsdekkende tjeneste, inndeling av fagrådgivning i divisjoner etter barn og elevens alder, og tilbud innenfor individrettede og systemrettede tjenester. Det ble i tillegg stilt spørsmål om definisjonen av «brukere med varig, omfattende og komplekse behov», som refererer til brukere i målgruppen som Statped skal prioritere, og om konsekvenser av omstillingen for henholdsvis PP-tjenesten og kommuner og fylkeskommuner. Noen av resultatene fra spørreskjemaundersøkelsene utdypes med data fra kvalitative intervjuer.

5.2 LEDERE FOR PP-TJENESTENS VURDERINGER

I en tidlig fase av omstillingsperioden (vår/høst 2021), tydet data fra intervjuer med ledere for PP-tjenesten på at informasjonen både om planlagte endringer i Statped og om hvilke konsekvenser disse kunne få for PP-tjenesten, var mangelfull. Ifølge lederens beskrivelser var ingen av dem formelt orientert om omstillingen. Likevel var enkelte oppmerksom på at noe var «på gang» fordi de kjente ansatte ved det regionale Statped-kontoret. Mot slutten av de fem årene med omstilling ser det ut til at informasjonen om endringer som har vært gjennomført og mulige konsekvenser av disse, fortsatt er noe mangelfull. Samtidig viser svarfordelingen i tabell 20 at vurderingene spriker noe alt etter hvilke aspekter ved omstillingen som det er snakk om. For eksempel gir tre av ti ledere uttrykk for at informasjonen om omstillingens konsekvenser for PP-tjenesten ikke har vært tilstrekkelig, mens rundt seks av ti har sagt seg enig eller helt enig i påstandene om at nytt mandat, funksjon som landsdekkende tjeneste og tilbud om individrettede tjenester er tilstrekkelig opplyst. Når det gjelder vurderinger av Statpeds tilbud, er det verdt å merke seg et lite paradoks. Mens vel 60 prosent gir uttrykk for at de er tilstrekkelig orientert om Statpeds tilbud til enkeltindivider, gir en merkbart lavere andel (45 prosent) uttrykk for det samme når det gjelder hva som faller innenfor betegnelsen brukere med «varig, omfattende og komplekse behov» som er den brukergruppen i kommuner og fylkeskommuner som Statpeds tilbud skal rettes inn mot. I svar på spørsmålet om fagrådgivning delt inn etter barn/elevens alder er tilstrekkelig opplyst, deler utvalget seg i to hvor andelen som antyder at informasjonen har vært tilstrekkelig («enig/helt enig»), er omtrent like stor som andelen som gir uttrykk for at den ikke har vært tilstrekkelig («helt uenig/uenig») (37 mot 34 prosent).

Tabell 20 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om informasjon til PP-tjenesten om omstillingen som har pågått i Statped? Ta utgangspunkt i PP-tjenesten som du leder. Prosent. N=112-114

| PP-tjenesten har fått tilstrekkelig informasjon om | Helt uenig | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Helt enig | Vet ikke | Totalt |
|---|------------|-------|-------------------|------|-----------|----------|--------|
| Statpeds nye mandat | 1,8 | 18,4 | 21,1 | 39,5 | 19,3 | 0 | 100 |
| Statpeds funksjon som landsdekkende tjeneste | 0,9 | 14,0 | 20,2 | 44,7 | 19,3 | 0,9 | 100 |
| Statpeds inndeling av fagrådgivning i divisjoner etter barn/elevs alder | 4,5 | 29,5 | 28,6 | 29,5 | 7,1 | 0,9 | 100 |
| Statpeds tilbud innenfor individrettede tjenester | 1,8 | 13,3 | 21,2 | 50,4 | 12,4 | 0,9 | 100 |
| Statpeds tilbud innenfor systemrettede tjenester | 5,4 | 18,8 | 24,6 | 38,4 | 10,7 | 2,7 | 100 |
| Statpeds definisjon av «varige, omfattende og komplekse behov» | 3,5 | 23,7 | 27,2 | 34,2 | 10,5 | 0,9 | 100 |
| konsekvenser av Statpeds omstilling for PP-tjenesten | 7,9 | 21,9 | 28,1 | 28,9 | 10,5 | 2,6 | 100 |

Hva som kan ligge bak variasjonen som kommer frem i tabell 20, er uklart. En femtedel av lederne for PP-tjenesten antyder altså at Statpeds mandat og sentrale deler av tilbudet ikke er tilstrekkelig opplyst. Samtidig gir en fjerdedel uttrykk for at definisjon av målgruppen for Statpeds tjenester, det vil si brukere med «varig, omfattende og komplekse behov», er uklar, noe som kan skape forvirring og bidra til usikkerhet rundt hva Statped kan tilby av tjenester. I dette støtter ledere av PP-tjenesten langt på vei ansatte i Statpeds vurderinger som kommer frem i Andrews, Bragtvedt og Bliksvær (2024) og i Andrews, Bragtvedt og Hustad (2023). Intervjuer både med fagrådgivere i Statped og med ledere for PP-tjenesten tyder på at ordet «kompleks» er særlig utfordrende og bidrar til uklarheter rundt hva som kan søkes om bistand til, som uttrykt i intervjuutdraget nedenfor:

.... Autisme er nå blitt en høyfrekvent vanske, men dette er noe varig og omfattende. Og hva betyr «kompleks»? Handler dette om fattigdom, trangboddhet, måten skolen er rigget på, mangel på universell utforming, eller noe iboende i enkeltindividet? (Leder for PP-tjenesten i en stor kommune)

5.3 KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE LEDERES VURDERINGER

Svar fra kommunale og fylkeskommunale ledere tyder på at deres kjennskap til omstillingen i Statped og sentrale aspekter ved den, jevnt over er begrenset. Blant annet antyder rundt fire av ti at de ikke har fått tilstrekkelig informasjonen om Statpeds tilbud til kommuner og fylkeskommuner av individ og systemretet art (tabell 21). Det samme gjelder for informasjon om konsekvenser av omstillingen for det lokale og det regionale nivået. Statpeds nye mandat synes heller ikke å være spesielt godt kjent. Funksjonen som landsdekkende tjeneste ser derimot ut til å ha blitt fanget opp litt bredere.

Tabell 21 Hvor enig/uenig er du i følgende påstander om informasjon til kommunen/fylkeskommunen om omstillingen i Statped? Ta utgangspunkt i din egen kommune/fylkeskommune. Prosent. N=102-104

| Kommunen/fylkeskommunen har fått tilstrekkelig informasjon om | Helt uenig | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Helt enig | Vet ikke | Totalt |
|---|------------|-------|-------------------|------|-----------|----------|--------|
| Statpeds nye mandat | 1,9 | 26,9 | 32,7 | 27,9 | 4,8 | 5,8 | 100 |
| Statpeds funksjon som landsdekkende tjeneste | 2,9 | 21,2 | 28,8 | 37,5 | 4,8 | 4,8 | 100 |
| Statpeds inndeling av fagrådgivning i divisjoner etter barn/elevs alder | 5,9 | 40,2 | 27,5 | 18,6 | 2,9 | 4,9 | 100 |
| Statpeds tilbud innenfor individrettede tjenester | 2,9 | 34,6 | 25,0 | 29,8 | 2,9 | 4,8 | 100 |
| Statpeds tilbud innenfor systemrettede tjenester | 5,9 | 34,3 | 25,5 | 26,5 | 2,9 | 4,9 | 100 |
| Statpeds definisjon av «varige, omfattende og komplekse behov» | 2,9 | 28,8 | 28,8 | 30,8 | 2,9 | 5,8 | 100 |
| konsekvenser av Statpeds omstilling for kommunen/fylkeskommunen | 3,8 | 35,6 | 26,0 | 26,9 | 2,9 | 4,8 | 100 |

6 OMSTILLINGENS BETYDNING FOR PRAKSIS, BRUK AV TJENESTER OG FORBEREDTHET

6.1 INNLEDNING

Nesten alle landets kommuner har mottatt individbaserte tjenester fra Statped i perioden 2020-2023. Samtidig har antall søknader og antall brukere av slike tjenester falt, selv om antall søknader mot slutten av perioden viser et oppadgående mønster (Andrews, Bragtvedt og Bliksvær, 2024). I de to undersøkelsene som har vært gjennomført her, har vi rettet oppmerksomheten mot Statpeds tjenester og bruk av disse. Noen forhold som kan ha betydning for bruk av tilgjengelige tjenester, er også kartlagt og belyst i dette kapitlet.

6.2 BRUK AV STATPEDS TJENESTER

Antall søknader om bistand til individrettete saker har, som nevnt over, minket på landsbasis i løpet av omstillingsperioden. I undersøkelsene som er gjennomført her, ser imidlertid søknadsmønsteret ut til å variere. Tabell 22 viser blant annet at andelen ledere for PP-tjenesten som antyder at søknadsmengden er redusert (enig/helt enig i påstanden), er lavere enn andelen som antyder at de ikke har redusert antall søknader (helt uenig/uenig i påstanden). Samlet sett har tre av ti søkt om bistand fra Statped til et lavere antall individrettete saker enn tidligere. Tilsvarende andeler har søkt om bistand til færre høyfrekvente vansker og til færre typer høyfrekvente vansker. En litt lavere andel har redusert søknader om systemrettete tjenester, både når det gjelder antall og type saker.

Tabell 22 Hvor enig/uenig er du i følgende påstander knyttet til omstillingen i Statped? Prosent. N=112-113

| I forbindelse med omstillingen i Statped har PP-tjenesten ... | Helt uenig | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Helt enig | Vet ikke | Totalt |
|---|------------|-------|-------------------|------|-----------|----------|--------|
| søkt bistand fra Statped til et lavere antall individrettete saker enn tidligere | 7,1 | 34,5 | 26,5 | 21,2 | 8,0 | 2,7 | 100 |
| søkt bistand fra Statped til et lavere antall høyfrekvente vansker enn tidligere | 7,1 | 21,2 | 36,3 | 22,1 | 8,0 | 5,3 | 100 |
| søkt bistand fra Statped til færre typer høyfrekvente vansker enn tidligere | 5,4 | 19,6 | 39,3 | 21,4 | 7,1 | 7,1 | 100 |
| søkt bistand fra Statped til et lavere antall systemrettede tjenester enn tidligere | 6,2 | 29,2 | 32,7 | 17,7 | 9,7 | 4,4 | 100 |
| søkt bistand fra Statped til færre typer systemrettede tjenester enn tidligere | 6,2 | 25,7 | 38,1 | 17,7 | 7,1 | 5,3 | 100 |

Det ville være rimelig å anta at antall fagårsverk i PP-tjenesten har betydning for om søknader til Statped har minket, i den betydning at større tjenester har kuttet mer ned på antallet enn små tjenester. Denne hypotesen støttes et stykke på vei, men ikke fullt ut. Tabell 23 viser at ledere for små tjenester (inntil fem fagårsverk) i større grad har sagt seg uenig (seks av ti) i at søknadsmengden er redusert enn det ledere for større tjenester (mer enn fem fagårsverk) har. Ledere for tjenester med 5-10 og mellom 10-20 fagårsverk har derimot i størst grad indikert kutt i søknadsmengden (i underkant av fire av ti har sagt seg «enig» i påstanden).

Tabell 23 Ledere for PP-tjenesten vurderinger av søknader om bistand i individrettete saker etter fagårsverk. Prosent. N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | PP-tjenesten har søkt bistand fra Statped til et lavere antall individrettete saker enn tidligere | | | | |
|----------------------------------|---|-------------------|------|----------|--------|
| | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 59,3 | 18,5 | 18,5 | 3,7 | 100 |
| 5,1-10 | 30,4 | 34,8 | 34,8 | 0 | 100 |
| 10,1-20 | 41,9 | 12,9 | 38,7 | 6,5 | 100 |
| 20,1 eller flere | 37,5 | 43,8 | 18,8 | 0 | 100 |

I intervjuer med ledere for større PP-tjenester, som i løpet av de siste årene har redusert antall søknader om tjenester fra Statped, ble det beskrevet at de bruker «mye tid og krefter» på høyfrekvente vansker. Som nevnt i punkt 4.3.2, har flere PP-tjenester innrettet sin virksomhet i tråd med det som ble bebudet i Melding til Stortinget 6 (2019-2020), ikke på grunn av omstillingen som pågår i Statped. Det ble også bemerket at kompetanseutvikling hadde pågått i egen tjeneste som en satsning over flere år.

Svarfordelingen i tabell 24 tyder på at kommunale og fylkeskommunale ledere har begrenset innsikt i egen bruk av Statpeds tjenester. Rundt tre av ti har svart «vet ikke» på alle spørsmålene i matrisen, mens en litt høyere andel har krysset av for verken enig/uenig. Fra to til tre av ti antyder imidlertid at de har redusert antall søknader om tjenester fra Statped, hvor den høyeste andelen gjelder individrettete søknader.

Tabell 24 Hvor enig/uenig er du i følgende påstander knyttet til omstillingen i Statped? Prosent. N=98-102

| I forbindelse med omstillingen i Statped har kommunen/ fylkeskommunen ... | Helt uenig | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Helt enig | Vet ikke | Ikke relevant | Totalt |
|---|------------|-------|-------------------|------|-----------|----------|---------------|--------|
| søkt bistand fra Statped til et lavere antall individrettete saker enn tidligere | 1,0 | 5,9 | 33,3 | 25,5 | 3,9 | 28,4 | 2,0 | 100 |
| søkt bistand fra Statped til et lavere antall høyfrekvente vansker enn tidligere | 1,0 | 6,9 | 40,6 | 17,8 | 3,0 | 28,7 | 2,0 | 100 |
| søkt bistand fra Statped til et færre typer høyfrekvente vansker enn tidligere | 1,0 | 6,1 | 34,7 | 20,4 | 4,1 | 31,6 | 2,0 | 100 |
| søkt bistand fra Statped til et lavere antall systemrettede tjenester enn tidligere | 1,0 | 7,8 | 37,1 | 21,6 | 2,9 | 27,5 | 2,0 | 100 |
| søkt bistand fra Statped til færre typer systemrettede tjenester enn tidligere | 1,0 | 6,9 | 37,3 | 21,6 | 2,0 | 28,4 | 2,9 | 100 |

I tabell 25 har vi undersøkt om søknader til Statped om bistand til høyfrekvente vansker varierer etter PP-tjenestens geografiske lokalisering. Heller ikke her ser vi noe tydelig mønster. Likevel er det verdt å merke seg at ledere for PP-tjenester i region Vest-Norge, som rapporterte om høyest grad av kompetanseøkning innenfor høyfrekvente vansker (tabell 17), ser ut til å ha redusert sine søknader til Statped innenfor dette feltet i noe større grad enn ledere for tjenester i de andre regionene. I tabell 25 er det også verdt å merke seg splittelsen som vises innad i hver region. Andelen som antyder at søknader er redusert («enig»), er omtrent like stor som andelen som antyder de ikke er det («uenig»), bortsett fra i region Vest-Norge.

Tabell 25 Ledere for PP-tjenesten vurderinger av søknadsarbeid etter omstillingen i Statped, etter geografisk region. Prosent. N=105

| Region | PP-tjenesten har søkt bistand fra Statped til et lavere antall høyfrekvente saker enn tidligere | | | | |
|--|---|-------------------|------|----------|--------|
| | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Vet ikke | Totalt |
| Nord-Norge (Nordland, Troms, Finnmark) | 28,6 | 28,6 | 28,6 | 14,3 | 100 |
| Midt-Norge (Trøndelag, Møre og Romsdal) | 29,2 | 41,7 | 29,2 | 0 | 100 |
| Vest-Norge (Vestland, Rogaland) | 27,8 | 22,2 | 50,0 | 0 | 100 |
| Sør-Øst-Norge (Agder, Telemark, Vestfold, Buskerud, Akershus, Østfold, Innlandet) | 26,5 | 44,9 | 24,5 | 4,1 | 100 |

6.3 MULIGE HINDRINGER FOR BRUK AV STATPEDS TJENESTER

Selv om bare tre av ti ledere for PP-tjenesten indikerte at søknadsmengden var redusert, inkludert søknader knyttet til høyfrekvente vansker, uttrykkes likevel en viss enighet om at det finnes barrierer som har betydning for om støtte søkes fra Statped eller ikke. Blant annet sier godt og vel fire av ti ledere seg enig i at terskelen har økt for å søke om bistand til saker av individrettet karakter (tabell 26). Her er det verdt å merke seg at andelen som sier seg uenig i dette, bare er noen få prosentpoeng lavere (rundt 41 mot 38 prosent). Vel to av ti ledere gir uttrykk for at søknadsprosessen er blitt mer byråkratisk enn den var før omstillingen.

Tabell 26 Ledere for PP-tjenesten vurderinger av søknadsarbeid etter omstillingen i Statped. Prosent. N=114

| | Helt uenig | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Helt enig | Vet ikke | Totalt |
|--|------------|-------|-------------------|------|-----------|----------|--------|
| Terskelen for å søke om bistand fra Statped til individrettede saker har blitt høyere enn før omstillingen | 7,9 | 29,8 | 18,4 | 26,3 | 14,9 | 2,6 | 100 |
| Terskelen for å søke om bistand fra Statped til systemrettede saker har blitt høyere enn før omstillingen | 6,1 | 28,9 | 27,2 | 21,9 | 11,4 | 4,4 | 100 |
| Søknader om tjenester fra Statped har blitt mer byråkratisk enn de var før omstillingen | 9,6 | 30,7 | 32,5 | 12,3 | 8,8 | 6,1 | 100 |

Erfaringer med at terskelen er blitt høyere for å sende søknader til Statped, ser ut til å øke med størrelse på PP-tjenesten (tabell 27). Andelen ledere som har rapportert dette, er omtrent dobbelt så høy i de største tjenestene (mer enn 20 fagårsverk) som i de minste (inntil fem fagårsverk). For

tjenester med mellom 5 og 10 fagårsverk kommer det imidlertid til uttrykk stor variasjon: Omtrent like store andeler oppgir at de er uenig og enig i at terskelen er blitt høyere for å søke bistand fra Statped.

Tabell 27 Ledere for PP-tjenesten vurderinger av søknadsarbeid etter omstillingen i Statped etter fagårsverk. Prosent. N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | Terskelen for å søke om bistand fra Statped til individrettede saker har blitt høyere enn før omstillingen | | | | |
|----------------------------------|--|-------------------|------|----------|--------|
| | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 51,9 | 22,2 | 25,9 | 0 | 100 |
| 5,1-10 | 34,8 | 26,1 | 39,1 | 0 | 100 |
| 10,1-20 | 38,7 | 9,7 | 45,2 | 6,5 | 100 |
| 20,1 eller flere | 25,0 | 25,0 | 50,0 | 0 | 100 |

6.4 ARBEIDSOMFANG

Data fra intervjuer med ledere for PP-tjenesten tyder på at arbeidsbelastningen i egen tjeneste hadde økt i forbindelse med omstillingen i Statped, ikke bare når det gjelder de faglige oppgavene som de ikke lenger får bistand til å løse, men også administrative oppgaver. Det administrative merarbeidet handlet både om utforming av søknader og om tilrettelegging i forbindelse med Statpeds tilbud til enkeltbarn/-elever. I spørreskjemaet til ledere for PP-tjenesten har vi testet hvor utbredt denne typen erfaringer er. Svarfordelingen i tabell 28 støtter til dels beskrivelser som kommer frem i intervjuene. Vi ser for eksempel at bort imot tre av ti sier seg enig eller helt enig i påstanden om at administrativt arbeid har økt, både når det gjelder søknader om bistand og i forbindelse med Statpeds tilbud til enkeltbrukere. Denne andelen er imidlertid noe lavere enn andelen som oppgir at de ikke har erfart dette. Samtidig har godt og vel en tredjedel krysset av for at de verken er enig eller uenig i de formulerte påstandene. Selv om erfaringer med økt arbeidsmengde på grunn av omstillingen er relativt utbredt, har bortimot seks av ti sagt seg «enig/helt enig» i påstanden om at de får tilstrekkelig støtte fra Statped når de har behov for det, mens i underkant av to av ti har krysset av for «uenig/helt uenig».

Tabell 28 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av arbeidsoppgaver etter omstillingen i Statped. Prosent. N=114.

| | Helt uenig | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Helt enig | Vet ikke | Totalt |
|---|------------|-------|-------------------|------|-----------|----------|--------|
| PP-tjenesten har fått mer administrativt arbeid i forbindelse med søknader om bistand fra Statped | 4,4 | 27,2 | 35,1 | 19,3 | 7,9 | 6,1 | 100 |
| PP-tjenesten har fått mer administrativt arbeid i forbindelse med Statpeds gjennomføring av tilbud rettet mot brukere/enkeltindivider | 6,1 | 22,8 | 35,1 | 18,4 | 9,6 | 7,9 | 100 |
| PP-tjenesten får tilstrekkelig støtte fra Statped ved behov | 3,5 | 14,0 | 21,1 | 39,5 | 18,4 | 3,5 | 100 |

Eksempler som kommer frem i intervjuene knyttet til dette temaet, er illustrert i utdragene nedenfor. Her reflekteres det blant annet over det som ble beskrevet som økning i arbeidsbelastning som en følge av forventninger fra Statped om å ta mer administrativt arbeid og koordinering:

Vi merker egentlig ikke så masse til det [omstillingen i Statped]. Vi er jo for så vidt en tjeneste med veldig mye kompetanse, så vi dekker veldig mye av disse områdene selv, selv på språksiden. Men det vi opplever, er kanskje et mer rigid system, hvor veldig mange av oppgavene ... Eller Statped forventer at vi skal gjøre veldig mye.

Ja, de [ansatte i Statped] dytter en del over på oss av koordinering og slikt, men mye av det har gått seg til. Men det er fortsatt noen utfordringer. Jeg tenker bare på grunnleggende ting som hvem kaller inn til møte, hvem skriver referater, hvilke avtaler jeg skal sende ut, og sånn. ...

Ja, det er jo utgangspunktet ... Vi har tygd noe småstein opp gjennom årene fordi vi har følt at Statped har skjøvet hele koordineringsansvaret over på oss, og det kan være ganske krevende å skulle holde i alle trådene med når tid det passer for skole, så koordinering og ... Men det har jo for så vidt gått seg til at det er vi som koordinerer, og at det er vi som bistår skolene eller barnehagene i forhold til at nå kommer Statped inn. Og etter hvert så ser vi jo at ... At det kanskje er en riktig måte å gjøre det på, istedenfor at Statped skal sitte lenger unna og koordinere. Og vi er tettere på skolene, og vi er tettere ... Men det har vært utfordringer. Det har det. ... det medfører jo arbeid, selvfølgelig.

Der er fortsatt noen grenseland som kanskje ikke er godt nok gått opp. Og vi ser det samme for habiliteringstjenestene. Når de kommer til [navn] for å hjelpe oss med noen barn og sånn. Denne koordineringen er litt puslespill, og det skal organiseres. Og da er nok habiliteringen bedre på at de tar koordineringen. Men det handler kanskje om at når de kommer, så har de kanskje åtte saker de skal ha gjennomgang på i løpet av to dager. Da må de snu til sin kalender.

Data fra intervjuene tyder på at økning i arbeidsoppgaver og arbeidsbelastning ikke bare handler om erfarte forventninger fra Statped. Det fortelles også om at habiliteringstjenester og Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) skyver oppgaver over på PP-tjenesten, blant annet forskjellige typer utredninger. Utfordringer av denne typen beskrives av ledere for PP-tjenester med betydelig bredde i kompetanse samlet sett, men hvor bemanningen samtidig er for knapp til å ta alle oppgaver som de har kompetanse til å ta seg av, som følgende utdrag fra to intervjuer illustrerer:

Informant: Vi opplever at vår sertifisering på diverse greier gjør at vi må gjøre arbeid som BUP og andre tar i tilfeller der kommuner ikke har de sertifiseringene. Og det er jo en utfordring for oss i en relativt stor PP-tjeneste i [fylke] ... Vi ønsker å ha kompetanse, god kompetanse, og det etterspørres kompetanse både fra habiliteringstjenestene i helse, fra BUP og fra Statped. Men det krever jo noe av oss, i forhold til tid og i forhold til både utdanning og det å bruke kompetansen og ... det ene med det andre. Og det er jo noe som de små kommunene, som ikke har mannskap nok, slipper unna. **Intervjuer:** Så jo mer kompetanse du har, jo mer arbeid blir det på dere, egentlig. **Informant:** Hadde vi ikke hatt noen som hadde sertifisering for evnekartlegging, så hadde det ikke vært noe spørsmål fra BUP eller habiliteringen, da måtte de ha gjort det selv.

Informant: Vi skal jo være henvisere, og det har vi vært i alle år. Men så krever de [Statped] at vi også skal være den som holder tråden i hele saken. Så vi må være med på alle møter, vi må

innkalle til alle møter. Vi må samkjøre med alle samarbeidspartnere. De avtalene som Statped ønsker å gjøre, må gå via oss for eksempel for å ... **Intervjuer:** Går det an å si noe om når tid den utviklingen [mer administrasjon] startet? **Informant:** Den kom da de la om til disse divisjonene sine. ... Vi merker at det blir mer ... De legger veldig mye mer utredning på oss også. At de vil at vi skal gjennomføre for eksempel en del av de språkkartleggingene.

Selv om ledere i intervjuene forteller om økt arbeidsbelastning som følge av endringer som har skjedd i Statped, understreker de samtidig at de får god støtte fra Statped når de trenger det, og støtter med det flertallet av ledere som har deltatt i spørreskjemaundersøkelsen (se tabell 28):

Jeg opplever at vi får Når vi ber om hjelp fra Statped, så får vi den hjelpen vi trenger. Det syns jeg. Og det er på en måte det jeg får av tilbakemeldinger. Det er ikke sånn at Statped ikke leverer.

6.5 FORBEREDTHET TIL Å HÅNDTERE MULIGE FØLGER AV OMSTILLINGEN

Andrews og Hustad (2022b:36,39) viste at 75 prosent av PP-tjenestene, etter ledernes vurderinger, ikke hadde tilstrekkelig bemanning til å ta over oppgaver som følge av Statpeds nedskalering. Heller ikke kompetansen var tilstrekkelig til dette formålet. Likevel ble kompetansesituasjonen vurdert som bedre enn bemannings situasjonen. For å vurdere mulige endringer i løpet av de to årene som har gått fra forrige undersøkelse, stilte vi tilsvarende spørsmål til lederne for PP-tjenesten i denne undersøkelsen. Andelen i dette utvalget som oppgir at bemanningen ikke er tilstrekkelig til å utføre oppgaver som Statped tidligere har bidratt til å løse (tabell 29), er en liten tanke lavere enn andelen som oppga det samme i Andrews og Hustads (2022b) undersøkelse, det vil si 70 prosent mot 75 prosent. I vurderinger av kompetanse er det lite forskjeller mellom de to undersøkelsene, men i den siste undersøkelsen hadde vi splittet spørsmålene i to, hvor vi skilte mellom kompetanse til å utføre oppgaver knyttet til enkeltindivider og oppgaver av systemrettet karakter.

Tabell 29 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? Ta utgangspunkt i PP-tjenesten som du leder. Prosent. N=114

| | Helt uenig | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Helt enig | Vet ikke | Totalt |
|---|------------|-------|-------------------|------|-----------|----------|--------|
| Bemanningen i PP-tjenesten er tilstrekkelig til å utføre oppgaver rettet mot enkeltindivider som Statped tidligere har bidratt til å løse | 30,7 | 39,5 | 18,4 | 6,1 | 3,5 | 1,8 | 100 |
| Bemanningen i PP-tjenesten er tilstrekkelig til å utføre systemrettede oppgaver som Statped tidligere har bidratt til å løse. | 30,7 | 39,5 | 17,5 | 5,3 | 3,5 | 3,5 | 100 |
| Kompetansen i PP-tjenesten er tilstrekkelig til å utføre oppgaver rettet mot enkeltindivider som Statped tidligere har bidratt til å løse | 11,4 | 42,1 | 21,1 | 17,5 | 7,0 | 0,9 | 100 |
| Kompetansen i PP-tjenesten er tilstrekkelig til å utføre systemrettede oppgaver som Statped tidligere har bidratt til å løse | 9,6 | 35,1 | 23,7 | 20,2 | 7,9 | 3,5 | 100 |

Også i svar på dette spørsmålet ser det ut til at PP-tjenestens størrelse har en viss betydning. Ledere for de største tjenestene oppgir i størst grad at bemanningen er for knapp til å utføre oppgaver som Statped tidligere har bidratt til å løse (tabell 30). Vurderinger av kompetanse viser derimot ikke noe entydig mønster etter størrelse på tjenesten (tabell 31) til forskjell fra funn i Andrews og Hustad (2022b).

Tabell 30 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av bemanning i tjenesten etter fagårsverk. Prosent. N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | PP-tjenesten har tilstrekkelig bemanning til å utføre individrettede oppgaver som Statped tidligere har bidratt til å løse | | | | |
|----------------------------------|--|-------------------|------|----------|--------|
| | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 48,1 | 37,0 | 7,4 | 7,4 | 100 |
| 5,1-10 | 56,2 | 30,4 | 13,0 | 0 | 100 |
| 10,1-20 | 80,6 | 9,7 | 9,7 | 0 | 100 |
| 20,1 eller flere | 81,3 | 6,3 | 12,5 | 0 | 100 |

Tabell 31 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av kompetanse i tjenesten etter fagårsverk. Prosent. N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | PP-tjenesten har tilstrekkelig kompetanse til å utføre individrettede oppgaver som Statped tidligere har bidratt til å løse | | | | |
|----------------------------------|---|-------------------|------|----------|--------|
| | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 59,3 | 11,1 | 25,9 | 3,7 | 100 |
| 5,1-10 | 43,5 | 43,5 | 13,0 | 0 | 100 |
| 10,1-20 | 58,1 | 16,1 | 25,8 | 0 | 100 |
| 20,1 eller flere | 50,0 | 12,5 | 37,5 | 0 | 100 |

I intervjuene beskriver ledere for PP-tjenesten betydelig variasjon i erfaringer med tanke på endringer i hvilke oppgaver Statped bidrar til å løse. Erfaringer synes til å viss grad å henge sammen med størrelse på tjenesten. Likevel beskrives det jevnt over en arbeidshverdag hvor bemanningen er for lav. Ikke minst kommer dette til uttrykk via ventetider som til dels er lange, ifølge beskrivelsene. Noen tjenester er relativt store. Det blir derfor ikke så kritisk for dem om Statped skulle snevre inn sitt tilbud, selv om det også i større tjenester vil være utfordrende å inkludere flere oppgaver:

Jeg føler ikke at det [tilbud fra Statped] er tatt tilbake på noe vis. Vi får kompetansen, det hjelper, og det vi trenger før det. Når Statped skal bli smalere og rettes mot de sjeldnere diagnosene, så for oss er ikke det ... Vi har ganske mye kompetanse på det som ikke er så sjeldent i en by med [antall] mennesker, pluss at vi drifter to andre kommuner, ikke sant?

7 SAMLETE ERFARINGER MED OG VURDERINGER AV OMSTILLINGEN

7.1 INNLEDNING

Omstillingen i Statped inkluderer endringer både i den faglige virksomheten og i den organisatoriske strukturen. Det nye mandatet skulle gi retning til nedskalering av virksomheten som var planlagt som en sentral del av omstillingen. Statped skulle samtidig bistå kommuner og fylkeskommuner i å bygge opp egen kompetanse innenfor høyfrekvente vansker som i forbindelse med omstillingen skulle fases ut fra Statpeds tilbud. Den nye organisasjonsmodellen hvor hele virksomheten ble landsdekkende, skulle sørge for at spisskompetanse blir tilgjengelig for alle på tvers av geografiske områder. I den nye organisasjonsmodellen ble dessuten fagrådgivning innenfor sentrale vanskeområder som syn, hørsel, språk/tale og sammensatte lærevansker delt inn i divisjoner og splittet opp etter brukeres alder og skoletrinn. Hvordan disse endringene erfares lokalt og regionalt er tema for dette kapitlet. Vi ser også på mulige konsekvenser av endringer på statlig nivå. Til slutt i kapitlet løfter vi spesifikt frem vurderinger av Statpeds bidrag til lokal og regional kompetanseutvikling i perioden som omstillingen har pågått.

7.2 VIRKNINGER FOR BRUKERE

Får alle barn og elever spissete tiltak fra Statped om de trenger det og når de trenger det? Slik deltakere i spørreskjemaundersøkelsene ser det, er svaret på dette spørsmålet «nei» om det er snakk om *alle* barn og elever får dekket sine behov. Likevel, bortimot halvparten (46 prosent) av ledere for PP-tjenesten støtter en påstand om at Statped bistår med tilbud til alle som har behov for spissete tiltak, mens godt og vel en av ti ikke støtter påstanden. Samtidig gir godt og vel tre av ti uttrykk for en viss usikkerhet i sin vurdering ved å velge den nøytrale midtkategorien i svarskaalen. Andelen som har krysset av for verken/eller øker til vel fire av ti i vurderinger av om tilbudet gis i rett tid, noe som er en liten tanke høyere enn andelen som gir uttrykk for at tilbud gis i rett tid. Her må det føyes til at i underkant av en av ti har krysset av for «vet ikke» som respons på begge disse spørsmålene.

Tabell 32 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av bistand fra Statped. Prosent. N=113-114

| | Helt uenig | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Helt enig | Vet ikke | Totalt |
|---|------------|-------|-------------------|------|-----------|----------|--------|
| Statped bistår med tilbud til alle barn/elever som trenger spissede tiltak | 3,5 | 10,5 | 33,3 | 38,6 | 7,0 | 7,0 | 100 |
| Statped bistår med tilbud i rett tid til alle barn/elever som trenger spissede tiltak | 4,4 | 9,7 | 40,7 | 33,6 | 3,5 | 8,0 | 100 |

Kommunale og fylkeskommunale ledere deler langt på vei ledere for PP-tjenestens vurderinger av tilbudet som Statped gir til enkeltbarn/-elever. Det vil si at godt og vel fire av ti indikerer at alle barn og elever som har behov for spissete tilbud, får det. De kommunale lederne gir imidlertid uttrykk for å være litt mer usikre på om tilbudet gis i rett tid til dem som trenger det, og om tilbudet er lett tilgjengelig. Det er altså verdt å merke seg at bort imot en fjerdedel av utvalget gir uttrykk for at barn/elever med behov for Statpeds tjenester, ikke får det eller ikke får det i rett tid.

Tabell 33 Kommuner/fylkeskommuners vurderinger av Statpeds bistand til barn/elever. Prosent. N=100-102

| | Helt uenig | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Helt enig | Vet ikke | Totalt |
|---|------------|-------|-------------------|------|-----------|----------|--------|
| Statped bistår med tilbud til alle barn/elever som trenger spissede tiltak | 5,9 | 16,7 | 19,6 | 36,3 | 6,9 | 14,7 | 100 |
| Statped bistår med tilbud i rett tid til alle barn/elever som trenger spissede tiltak | 5,9 | 18,8 | 28,7 | 19,8 | 3,0 | 23,8 | 100 |
| Statped bistår med lett tilgjengelige tilbud til alle barn/elever som trenger spissede tiltak | 6,9 | 20,8 | 30,7 | 17,8 | 1,0 | 22,8 | 100 |

I tabellene 34 og 35 er svarfordelingen for spørsmålene om Statpeds tilbud til dem som har behov for spissede tiltak, splittet opp etter størrelse på PP-tjenestene. Vi ser her en tendens til at ledere for de minste tjenestene og særlig de aller minste (inntil fem fagårsverk), i større grad enn de andre rapporterer at Statped bistår med tilbud til dem som trenger det (tabell 34). Den samme tendensen vises for svar på spørsmålet om Statped bistår med tjenester i rett tid (tabell 35).

Tabell 34 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av Statpeds bistand til alle barn/elever etter fagårsverk. Prosent. N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | Statped bistår med spissede tiltak til alle som trenger det | | | | |
|----------------------------------|---|-------------------|------|----------|--------|
| | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 7,4 | 18,5 | 70,4 | 3,7 | 100 |
| 5,1-10 | 8,7 | 39,1 | 47,8 | 4,3 | 100 |
| 10,1-20 | 19,4 | 32,3 | 38,7 | 9,7 | 100 |
| 20,1 eller flere | 25,0 | 31,3 | 31,3 | 12,5 | 100 |

Tabell 35 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av Statpeds bistand i rett tid til barn/elever etter fagårsverk. Prosent. N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | Statped bistår med spissede tiltak i rett tid til alle som trenger det | | | | |
|----------------------------------|--|-------------------|------|----------|--------|
| | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 11,1 | 25,9 | 59,3 | 3,7 | 100 |
| 5,1-10 | 8,7 | 47,8 | 34,8 | 8,7 | 100 |
| 10,1-20 | 26,7 | 30,0 | 33,3 | 10,0 | 100 |
| 20,1 eller flere | 6,3 | 62,5 | 18,8 | 12,5 | 100 |

Enkelte ledere for PP-tjenesten beskriver i intervjuer at det ikke nødvendigvis er Statped som «leverer sent» om tilbud ikke gis i rett tid – «det er ventetid for det aller meste». Andre understreket at tilbudet til barn og unge hadde blitt svekket i forbindelse med omleggingen. Det ble trukket frem flere forklaringer til en slik utvikling, blant annet at ansatte i Statped har fått en langt mer perifer rolle i relasjonen til brukere, og at omlegging til landsdekkende tjeneste hadde ført med seg en tendens til at

nødvendig kunnskap for eksempel om forhold i lokalsamfunn og skole, hadde gått tapt. Svar på spørsmål i spørreskjemaundersøkelsene tyder på at erfaringen med at Statped har fått en mer perifer rolle knyttet til barn og elever som har behov for spissede tiltak, har en viss utbredelse. En tredjedel av ledere for PP-tjenesten støtter påstanden om dette, mens godt og vel halvparten av kommunale og fylkeskommunale ledere gjør det samme (tabell 36). Om en mer perifer rolle vurderes som positivt eller negativt for dem som mottar tilbud fra Statped, kan det imidlertid ikke trekkes slutninger om basert på svar på dette spørsmålet i spørreskjemaet.

Tabell 36 Vurderinger av aspekter ved Statpeds rolle, etter utvalg. Prosent

| | Helt uenig | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Helt enig | Vet ikke | Totalt |
|---|------------|-------|-------------------|------|-----------|----------|--------|
| Ledere for PP-tjenesten N=113 | | | | | | | |
| Statped har fått en mer perifer rolle knyttet til barn/elever med behov for spissede tiltak | 3,5 | 19,5 | 33,6 | 17,7 | 15,9 | 9,7 | 100 |
| Kommunale/fylkeskommunale ledere N=100 | | | | | | | |
| Statped har fått en mer perifer rolle knyttet til barn/elever med behov for spissede tiltak | 1,0 | 6,9 | 23,8 | 39,6 | 16,8 | 11,9 | 100 |

I begge spørreskjemaundersøkelsene ble deltakerne bedt om å vurdere virkninger av at hele Statpeds virksomhet har blitt landsdekkende og av at det meste av fagrådgivningen har blitt delt inn etter barn og elevers alder. Svar fra både ledere for PP-tjenesten og kommunale/fylkeskommunale ledere tyder på at de er usikre på hvilke virkninger disse endringene kan ha for dem som mottar Statpeds tjenester (tabell 37). Som svar på spørsmålet om landsdekkende tjeneste, har i underkant av halvparten av ledere for PP-tjenesten krysset av for verken enig/uenig, mens noe over halvparten har svart det samme om aldersinndelt fagrådgivning. Dessuten har rundt en av ti svart «vet ikke» på begge spørsmålene. Samlet sett ser det ut til at en noe større andel vurderer overgangen til landsdekkende tjeneste som negativt enn som positivt, mens det omvendte gjelder for aldersinndelt fagrådgivning. Også en betydelig andel av kommunale og fylkeskommunale ledere svarer «vet ikke» på begge spørsmålene. Andelen som vurderer landsdekkende tjeneste som positivt for brukere, er noe høyere enn andelen som vurderer fagrådgivning delt inn etter alder som positivt (24 mot 17 prosent).

Tabell 37 Vurderinger av Statpeds omlegging til landsdekkende tjeneste og fagrådgivning delt inn etter alder

| | Helt uenig | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Helt enig | Vet ikke | Totalt |
|---|------------|-------|-------------------|------|-----------|----------|--------|
| Ledere for PP-tjenesten (N=108-113) | | | | | | | |
| Statpeds omlegging til en landsdekkende tjeneste er positivt for brukere | 3,7 | 22,2 | 44,4 | 14,8 | 4,6 | 10,2 | 100 |
| Statpeds fagrådgivning delt inn i divisjoner etter barn/elevers alder er positivt for brukere | 2,7 | 10,6 | 52,2 | 20,4 | 1,8 | 12,4 | 100 |
| Kommunale/fylkeskommunale ledere (N=100-102) | | | | | | | |
| Statpeds funksjon som landsdekkende tjeneste er positivt for brukere | 2,9 | 6,9 | 34,3 | 23,5 | 0 | 31,4 | 99* |
| Statpeds fagrådgivning delt inn i divisjoner etter barn/elevers alder fungerer positivt for brukere | 2,0 | 4,9 | 34,4 | 12,7 | 3,9 | 42,2 | 100 |

* 1 prosent har svart «ikke relevant»

Temaer som overgang til landsdekkende tjeneste og aldersinndelt fagrådgivning i Statped ble av ledere for PP-tjenesten kommentert på ulike måter i intervjuene, basert på ulike erfaringer. For noen er aldersinndeling, for eksempel, helt uproblematisk fordi virksomheten også i enkelte PP-tjenester er aldersinndelt, mens andre peker på noen utfordrende sider:

Det blir bytte i Statped samtidig som andre steder. Det er kanskje ikke helt heldig. Vi har derfor valgt å endre våre rutiner slik at PPT-rådgiver ved skolestart nå følger barnet fram til jul.

Andre beskriver erfaringer med at Statped har vist fleksibilitet når det gjelder aldersinndeling, og kommenterer at det i flere sammenhenger er svært uhensiktsmessig å dele inn fagfeltet etter barnets alder. Et eksempel gjelder barn med utfordringer innenfor autismespekteret hvor det finnes svært store forskjeller som ikke knyttes til alder.

Overgang til landsdekkende tjeneste med mer digital kontakt og etablering av relasjoner til nye ansatte i Statped, erfares også på ulike måter:

Den største forskjellen der er vel det at de [fra Statped] vi fikk før, var kanskje folk som det ble samarbeidet mye med, for de hadde kontorsted her. Så nå får vi kanskje litt mer på kryss og tvers, og så blir det en del som foregår kanskje på Teams. Og det er liksom helt greit.

Når det i intervjuer med ledere for PP-tjenesten snakkes om erfaringer med omstillingen i Statped på et overordnet nivå, er gjennomgangstonen at det er registrert lite endringer av betydning. Når det derimot snakkes om mer konkrete aspekter ved omstillingen, kommer det frem andre erfaringer. Ett moment som går igjen, er at samarbeidet har blitt mer rigid. Dette gjelder særlig for tjenester hvor det fortelles om sterk arbeidsbelastning, og hvor det pekes på som problematisk at ansatte i PP-tjenesten forventes å koordinere og følge opp saker der de samarbeider med Statped: «vi tenker jo vårt når de [Statped] kommer to rådgivere til en sak, og vi har lang venteliste» (jfr. pkt 6.3). Likevel kan det virke som om frykten som har vært uttrykt, om et smalere Statped, eller et Statped som sier «nei», ikke har slått til.

Et annet aspekt som pekes på av ledere for større PP-tjenester, handlet om at Statped hadde fjernet seg for mye fra praksis på det lokale nivået, som vist i eksemplet nedenfor:

Statped har blitt litt fjern for oss, og det har blitt vanskelig å bruke dem. ... Når vi får informasjon, kommer det fraser som fra et departement som det høres ut til at de har øvet seg på, med utlegning om oppdragsbrev og slikt. Det er lite konkret, og lite vi kan bruke. ... Tidligere hadde vi en fast kontaktperson, som vi hadde mye samarbeid med, men nå er det ingen kontakt.

7.3 VIRKNINGER FOR ARBEID OG KOMPETANSE I PP-TJENESTEN

Et eget spørsmålsbatteri til ledere for PP-tjenesten handlet om hvorvidt omstillingen i Statped hadde virket inn på spesifikke arbeidsoppgaver i virksomheten og på ansattes kompetanse. Svarfordelingen i tabell 38 tyder på at omstillingen samlet sett har hatt begrenset virkning. Fra en av ti til to av ti ledere har oppgitt at omstillingen i Statped i stor eller svært stor grad har hatt innvirkning på utførelse av

oppgaver rettet mot enkeltindivider eller av systemrettet art, eller på kompetanse til å utføre disse to typene av oppgaver.

Tabell 38 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av omstillingens virkninger for PP-tjenesten. Prosent. N=114

| I hvilken grad mener du omstillingen i Statped har virket inn på følgende i PP-tjenesten? | I svært liten grad | I liten grad | Verken liten/ stor grad | I stor grad | I svært stor grad | Vet ikke | Totalt |
|---|--------------------|--------------|-------------------------|-------------|-------------------|----------|--------|
| PP-tjenestens utførelse av oppgaver rettet mot enkeltindivider | 12,3 | 21,1 | 42,1 | 19,3 | 0,9 | 4,4 | 100 |
| PP-tjenestens utførelse av systemrettede oppgaver | 15,8 | 17,5 | 52,6 | 10,5 | 0 | 3,5 | 100 |
| PP-tjenestens kompetanse til å utføre oppgaver rettet mot enkeltindivider | 10,5 | 23,7 | 47,4 | 13,2 | 2,6 | 2,6 | 100 |
| PP-tjenestens kompetanse til å utføre systemrettede oppgaver | 16,7 | 21,1 | 50,0 | 7,9 | 1,8 | 2,6 | 100 |

7.4 STATPEDS BIDRAG TIL KOMPETANSEUTVIKLING

Mens omstillingen pågikk, var det forventet at Statped skulle bidra til å bygge opp kompetanse i kommuner og fylkeskommuner, blant annet i forbindelse med Kompetanseløftet. Hvordan kompetanseutviklingen skulle foregå har ikke vært presisert. Statped peker imidlertid i sin Årsrapport for 2023 (Statped 2024:24/25) på at forespørsler om bidrag knyttet til Kompetanseløftet hadde vært begrenset, men økte fra 7 i 2022 til 16 i 2023. Forespørslene hadde ulikt omfang, og hadde kommet fra åtte UH-institusjoner og én statsforvalter. Alvorlig skolefravær var ett av temaene som hadde vært mest etterspurt. I perioden fra 2020-2023 hadde Statped i tillegg veiledet i bruk av Refleksjonsverktøyet for inkluderende praksis for 53 kommuner i 7 fylker. Dette refleksjonsverktøyet er utviklet av Statped, og er rettet inn mot matematikkvansker, Alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), autisme, språkforstyrrelser og språkutvikling, og atferdsvansker.

Spørsmål om Statpeds bidrag til kompetanseutvikling i kommuner, fylkeskommuner og PP-tjenester ble stilt i spørreskjemaundersøkelsen både til ledere for PP-tjenesten og til kommunale og fylkeskommunale ledere. I svarfordelingen i tabell 39 sier godt og vel fire av ti ledere for PP-tjenesten seg enig eller helt enig i at Statped har bidratt til kompetanseutvikling i tjenesten. Denne andelen er rundt tre ganger høyere enn andelen som i tabell 38 antyder at omstillingen i Statped har virket inn på PP-tjenestens kompetanse til å utføre oppgaver av for eksempel individrettet karakter. Det kan være flere grunner til at svar på disse spørsmålene spriker. Blant annet at mye av kompetanseutviklingen som har foregått i tjenesten, ifølge intervjudata, «frikobles» fra omstillingen i Statped. Med dette menes at kompetanseutvikling i egen tjeneste var et resultat av initiativ som tjenesten selv har tatt uavhengig av andre pågående prosesser (se kapittel 4). Statped har imidlertid blitt brukt i interne kompetanseutviklingsprosesser. Tabell 39 viser også at en tredjedel av lederne for PP-tjenesten har erfart at Statped har bidratt til kompetanseutvikling i kommune/ fylkeskommune, mens bidraget til kompetanseutvikling innenfor høyfrekvente vansker ser ut til å være mer begrenset.

Tabell 39 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av Statpeds bidrag til kompetanseutvikling. Prosent. N=113-114

| | Helt uenig | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Helt enig | Vet ikke | Totalt |
|---|------------|-------|-------------------|------|-----------|----------|--------|
| Statped har bidratt til kompetanseutvikling i kommunen(-e)/fylkeskommunen | 10,6 | 20,4 | 32,7 | 23,0 | 10,6 | 2,7 | 100 |
| Statped har bidratt til kompetanseutvikling i PP-tjenesten | 7,0 | 15,8 | 35,1 | 28,9 | 14,4 | 1,8 | 100 |
| Statped har bidratt til kompetanseutvikling i kommunen/fylkeskommunen innenfor høyfrekvente vansker | 14,9 | 29,8 | 28,9 | 14,9 | 6,1 | 5,3 | 100 |

Når svar på spørsmål om Statpeds bidrag til kompetanseutvikling splittes opp etter størrelse på PP-tjenestene, ser vi en tendens til at ledere for de minste tjenestene (inntil 5 og mellom 5 og 10 fagårsverk) i større grad enn ledere for større tjenester antyder at Statped har bidratt til kompetanseutvikling. Dette gjelder både for kommune(r) og fylkeskommune og for PP-tjenesten (tabellene 40 og 41). Når det gjelder spørsmål om Statpeds bidrag til kompetanseutvikling innenfor høyfrekvente vansker, er det først og fremst ledere i tjenester med mellom fem og ti fagårsverk som har erfart dette (tabell 42).

Tabell 40 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av Statpeds bidrag til kompetanseutvikling i kommune/fylkeskommune etter fagårsverk. Prosent. N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | Statped har bidratt til kompetanseutvikling i kommune(r)/fylkeskommune | | | | |
|----------------------------------|--|-------------------|------|----------|--------|
| | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 29,6 | 33,3 | 37,0 | 0 | 100 |
| 5,1-10 | 26,1 | 21,7 | 47,8 | 4,3 | 100 |
| 10,1-20 | 36,7 | 43,3 | 16,7 | 3,3 | 100 |
| 20,1 eller flere | 25,0 | 50,0 | 25,0 | 0 | 100 |

Tabell 41 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av Statpeds bidrag til kompetanseutvikling i PP-tjenesten etter fagårsverk. Prosent. N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | Statped har bidratt til kompetanseutvikling i PP-tjenesten | | | | |
|----------------------------------|--|-------------------|------|----------|--------|
| | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 22,2 | 33,3 | 44,4 | 0 | 100 |
| 5,1-10 | 21,7 | 26,1 | 52,2 | 0 | 100 |
| 10,1-20 | 25,8 | 38,7 | 32,3 | 3,2 | 100 |
| 20,1 eller flere | 31,3 | 37,5 | 31,3 | 0 | 100 |

Tabell 42 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av Statped's bidrag til kompetanseutvikling innenfor høyfrekvente vansker etter fagårsverk. Prosent. N=97

| Antall fagårsverk i PP-tjenesten | Statped har bidratt med kompetanseutvikling innenfor høyfrekvente vansker i kommuner/fylkeskommuner | | | | |
|----------------------------------|---|-------------------|------|----------|--------|
| | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Vet ikke | Totalt |
| 2-5 årsverk | 48,1 | 33,3 | 14,8 | 3,7 | 100 |
| 5,1-10 | 26,1 | 26,1 | 43,5 | 4,3 | 100 |
| 10,1-20 | 48,4 | 35,5 | 12,9 | 3,2 | 100 |
| 20,1 eller fler | 56,3 | 18,8 | 18,8 | 6,3 | 100 |

I tabell 43 ser vi at en noe høyere andel av kommunale og fylkeskommunale ledere enn av ledere for PP-tjenesten (tabell 39), indikerer at Statped har bidratt til kompetanseutvikling i kommunen (39 mot 34 prosent). Svar på et oppfølgingsspørsmål til dem som sa seg enig eller helt enig i påstanden om dette, kan tyde på at ordlyden i spørsmålet har blitt oppfattet på litt forskjellige måter. Det vil si at i eksempler som er oppgitt, har enkelte inkludert Statped's tilbud direkte til enkeltelever. Et skille mellom utvalgene vises også i svar på spørsmålet om Statped har bidratt til kompetanseutvikling i PP-tjenesten hvor 43 prosent av ledere for PP-tjenesten støtter påstanden mot 36 prosent av kommunale og fylkeskommunale ledere. Det er imidlertid verdt å merke seg at bare en av ti kommunale og fylkeskommunale ledere gir uttrykk for at kommunen/fylkeskommunens behov har blitt lyttet til i forbindelse med omstillingen i Statped. Samtidig har en fjerdedel svart «vet ikke» og vel en tredjedel har krysset av for midtkategorien (verken/eller) i skalaen som svar på dette spørsmålet.

Tabell 43 Kommuner/fylkeskommuners vurderinger av Statped's bidrag til kompetanseutvikling. Prosent. N=100-102

| | Helt uenig | Uenig | Verken uenig/enig | Enig | Helt enig | Vet ikke | Ikke relevant | Totalt |
|---|------------|-------|-------------------|------|-----------|----------|---------------|--------|
| Statped har bidratt til kompetanseutvikling i kommunen(-e)/fylkeskommunen | 10,0 | 17,0 | 23,0 | 33,0 | 6,0 | 11,0 | 0 | 100 |
| Statped har bidratt til kompetanseutvikling i PP-tjenesten | 3,9 | 10,8 | 15,7 | 29,4 | 6,9 | 31,4 | 2,0 | 100 |
| Kommunen/fylkeskommunens behov har blitt tatt hensyn til i forbindelse med omstillingen i Statped | 8,9 | 18,8 | 35,6 | 8,9 | 2,0 | 25,7 | 0 | 100 |

8 ERFARINGER FRA KOMPETANSELØFTET

I Meld. St. 6 (2019-2020) ble det, som nevnt over, argumentert for at kompetanse innenfor spesialpedagogikk og inkluderende praksis burde finnes nærmere barn og elever slik at de kunne få rask og god hjelp når de trenger det. Nødvendig kompetanse skulle bygges opp lokalt og regionalt samtidig som virksomheten i Statped skulle nedskaleres. Kommuner og fylkeskommuner ble oppfordret til å kartlegge egne behov for kompetanse for deretter å søke om økonomisk tilskudd fra satsningen i Kompetanseløftet som ble forvaltet fra landets statsforvalterembeter. Søkere lokalt og regionalt måtte inngå partnerskap med et universitets- eller høyskolemiljø for å kunne få tilskudd (se f.eks. Wendelborg m.fl. 2022, 2023). Spørsmål om erfaringer fra Kompetanseløftet varierte noe i de to spørreskjemaundersøkelsene som er gjennomført her. Skjemaet til ledere for PP-tjenesten var i hovedsak vinklet mot erfaringer som gjelder egen virksomhet, mens skjemaet til kommunale og fylkeskommunale ledere var innrettet mot erfaringer i skole-/barnehagesektoren, men inkluderte også spørsmål om PP-tjenesten.

8.1 LEDERE FOR PP-TJENESTENS VURDERINGER

Det ene spørsmålsbatteriet i spørreskjemaet til ledere for PP-tjenesten handlet om tjenestens involvering i ulike aktiviteter knyttet til Kompetanseløftet i kommunen(e) eller fylkeskommunen som dekkes av deres virksomhet, mens det andre dreide seg om foreløpige virkninger av Kompetanseløftet.

8.1.1 INVOLVERING I KOMPETANSELØFTET

Intervjuer med ledere for PP-tjenesten som inngår i evalueringen av Kompetanseløftet, har tydet på at PP-tjenestens involvering i satsningen har variert både på kommunenivå og på fylkesnivå (se f.eks. Wendelborg m.fl. 2022, 2023). Undersøkelsen som har vært gjennomført her, hvor halvparten av lederne for landets PP-tjenester har deltatt, gir imidlertid et litt annet inntrykk. Tabell 44 viser at PP-tjenesten har vært involvert i relativt omfattende grad.

Tabell 44 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av tjenestens involvering i Kompetanseløftet Prosent. N=112-114

| I hvilken grad har PP-tjenesten | I svært liten grad | I liten grad | Verken liten/ stor grad | I stor grad | I svært stor grad | Vet ikke | Totalt |
|--|--------------------|--------------|-------------------------|-------------|-------------------|----------|--------|
| vært involvert i vurderinger av kompetansebehov knyttet til Kompetanseløftet? | 7,0 | 19,3 | 21,1 | 38,6 | 13,2 | 0,9 | 100 |
| deltatt i planlegging av tiltak knyttet til Kompetanseløftet? | 7,9 | 19,3 | 21,1 | 35,1 | 15,8 | 0,9 | 100 |
| deltatt i beslutninger av tiltak knyttet til Kompetanseløftet? | 11,6 | 21,4 | 21,4 | 31,3 | 13,4 | 0,9 | 100 |
| vært involvert i gjennomføring av tiltak i Kompetanseløftet? | 8,8 | 12,3 | 33,3 | 29,8 | 14,0 | 1,8 | 100 |
| vært involvert i Kompetanseløftet med hele staben | 14,2 | 11,5 | 25,7 | 33,6 | 14,2 | 0,9 | 100 |
| hatt egen plan for kompetanseheving (som skiller seg fra planer for andre deler av kommunen/ fylkeskommunen) | 14,0 | 21,1 | 21,9 | 28,9 | 14,0 | 0 | 100 |

Godt og vel halvparten av utvalget har vært involvert i vurderinger av kompetansebehov og deltatt i planlegging av tiltak i stor eller svært stor grad (tabell 44). Noe i underkant av halvparten har i samme grad deltatt i beslutninger og vært involvert i satsningen med hele staben. Deltakelse i beslutninger varierer derimot noe mer, hvor godt og vel fire av ti har deltatt i stor/svært stor grad, mens vel tre av ti har deltatt i liten/svært liten grad. Godt og vel fire av ti har dessuten hatt egen plan for kompetanseheving som del av Kompetanseløftet. Blant PP-tjenester som har vært lite involvert i Kompetanseløftet kommer det i intervjuene frem flere begrunnelser. Av eksempler kan nevnes at partnerskapet hadde valgt et satsingsfelt som har ligget litt på siden av PP-tjenestens kjerneområder, at PP-tjenesten ikke hadde blitt invitert med, at kommunen(e) ikke har deltatt i eller avsluttet satsningen, og at PP-tjenesten manglet kapasitet på grunn av alle saker «som bare renner inn».

8.1.2 VIRKNINGER AV KOMPETANSELØFTET

PP-tjenesten ser altså ut til å ha vært involvert i Kompetanseløftet i omfattende grad (pkt. 8.1.1). Endringer i sentrale deler av virksomheten ser imidlertid ut til å være mindre utbredt som en følge av Kompetanseløftet (tabell 45). Rundt en fjerdedel av lederne gir uttrykk for at PP-tjenesten har fått en tydeligere rolle innenfor opplæringsfeltet, mens litt under og litt over en tredjedel rapporterer om endringer i PP-tjenestens forebyggende arbeid og i samarbeid med barnehager og skoler. I tillegg antyder rundt tre av ti at kompetanse i veiledning av skoler og barnehager er styrket, mens størst virkning ser ut til å gjelde innsats for å få frem barn/elevs stemme hvor fire av ti krediterer Kompetanseløftet i stor eller i svært stor grad.

Tabell 45 Ledere for PP-tjenestens vurderinger av virkninger av Kompetanseløftet. Prosent. N=113-114

| I hvilken grad har Kompetanseløftet ... | I svært liten grad | I liten grad | Verken liten/ stor grad | I stor grad | I svært stor grad | Vet ikke | Total |
|---|--------------------|--------------|-------------------------|-------------|-------------------|----------|-------|
| ført til at PP-tjenesten har fått en tydeligere rolle innenfor opplæringsfeltet? | 18,4 | 21,9 | 35,1 | 21,1 | 2,6 | 0,9 | 100 |
| ført til endringer i PP-tjenestens sakkyndighetsarbeid? | 20,2 | 23,7 | 38,6 | 15,8 | 1,8 | 0 | 100 |
| ført til endringer i PP-tjenestens forebyggende arbeid? | 16,7 | 19,3 | 31,6 | 29,8 | 2,6 | 0 | 100 |
| ført til endringer i hvordan PP-tjenesten samarbeider med barnehager og skoler? | 15,0 | 15,0 | 35,4 | 31,0 | 3,5 | 0 | 100 |
| ført til endringer i samarbeidet mellom PP-tjenesten og andre kommunale/ fylkeskommunale instanser? | 17,5 | 19,3 | 44,7 | 16,7 | 0,9 | 0,9 | 100 |
| ført til at PP-tjenesten har økt kompetanse innenfor høyfrekvente vansker? | 17,5 | 25,4 | 43,0 | 12,3 | 0,9 | 0,9 | 100 |
| ført til at PP-tjenesten har økt kompetanse i veiledning til barnehager/skoler? | 15,8 | 18,4 | 36,8 | 25,4 | 2,6 | 0,9 | 100 |
| ført til at PP-tjenesten får frem barn/elevs stemme? | 13,3 | 11,5 | 34,5 | 31,0 | 8,8 | 0,9 | 100 |
| ført til at universiteter/høgskoler har overtatt PP-tjenestens systemrettede arbeidsoppgaver? | 49,6 | 25,7 | 16,8 | 3,5 | 0,9 | 3,5 | 100 |

Enkelte ledere for PP-tjenesten beskriver i intervjuer erfaringer med at UH-miljøer i partnerskapene har tatt på seg oppgaver som vanligvis hører med til PP-tjenesten arbeid, for eksempel veiledning i organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling i skoler og barnehager (se f.eks. Wendelborg mfl. 2022, 2023). Spørreskjemaundersøkelsen tyder imidlertid på at denne erfaringen er lite utbredt (tabell 45). I intervjuer utdyper ledere for PP-tjenesten ellers generelle erfaringer både med Kompetanseløftet og med kompetanseøkning i egen tjeneste knyttet til omstillingen i Statped. Det kommer blant annet frem at behov som ledere har meldt inn i tilknytning til Kompetanseløftet, er begrunnet i lokale kompetansebehov, relativt uavhengig av hva som skjer i omstillingen i Statped. Det fortelles imidlertid også om avslag på søknader om tilskudd fra Kompetanseløftsatsningen, og om at PP-tjenesten var involvert i kompetansehevingstiltak i kommunen som etter hvert «døde hen». I tråd med svar i spørreskjemaundersøkelsen (tabell 45) blir lokal kompetanseheving innenfor høyfrekvente vansker i liten grad kreditert Kompetanseløftet (jfr pkt 4.3.2). Andre erfaringer som kommer til uttrykk, og som er pekt på i punkt 6.3, handlet om at omstillingen i Statped har ført til økt arbeidsmengde for PP-tjenesten. Samtidig ble det beskrevet tilfeller hvor Statped har vært mer tilbakeholdne med å gi tjenester innenfor felt hvor kommuner forventes å ha kompetanse selv, som i intervjuutdraget nedenfor:

Intervjuer: Så dere har ikke opplevd at det er vanskeligere å få bistand i individsaker fra Staped?

Informant: Jo, litt, for så vidt. Når de [Statped] på en måte gikk over fra hvor de kom inn og tok saken fra A til Å. Nå blir det mer den der ... Nei, denne må dere egentlig ta sjøl. Men vi [referanse til Statped] kan kompetanseheve dere. Det er vel det vi kjenner på mest.

Intervjuer: At du får tilbud om kompetanseheving istedenfor bistand, på et vis?

Informant: Ja, hvis det gir mening, ja.

Andre aspekter som ble trukket frem i intervjuene som savn ved Kompetanseløftet, handlet om at oppmerksomheten var rettet for lite inn mot spesialpedagogiske utfordringer:

Vi trenger ikke noe generelt om psykisk helse. Det er for rundt for oss. Det som tilbys til skolene og barnehagene, er ikke det vi trenger. Vi skal veilede og rådgi når skoler og barnehager strever. Og vi trenger mer spisset kompetanse enn det som presenteres. (Leder for PP-tjeneste i mellomstor kommune)

I tillegg ble det pekt på at økonomien i satsningen var alt for knapp samlet sett eller for lite tilpasset omfanget av og bredden i lokale behov:

Så det er jo veldig hektisk og veldig mye arbeid for lite penger. Jeg må bare si at ... Det er mulig at det er alderen min, at jeg begynner å bli sånn sur, gammel kjerring på 51 år, men ... Ja, det er lite penger for ... Mye arbeid og lite penger. (Leder for PP-tjeneste i en liten kommune)

8.2 KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE LEDERES VURDERINGER

Kommunale og fylkeskommunale lederes svar på spørsmål om Kompetanseløftet (tabell 46) følger langt på vei svar fra ledere for PP-tjenesten i tabell 44. I begge utvalgene har godt over halvparten oppgitt at PP-tjenesten har vært involvert i sentrale prosesser som å vurdere kompetansebehov og å planlegge og beslutte tiltak. Blant kommunale og fylkeskommunale ledere er det imidlertid en noe

høyere andel enn ledere for PP-tjenesten som oppgir at PP-tjenesten har vært involvert i gjennomføring av tiltak (62 mot 44 prosent).

Tabell 46 Kommuner/fylkeskommuners vurderinger av PP-tjenestens involvering i Kompetanseløftet. Prosent. N=101.103

| I hvilken grad har PP-tjenesten ... | I svært liten grad | I liten grad | Verken liten/ stor grad | I stor grad | I svært stor grad | Vet ikke | Ikke relevant |
|---|--------------------|--------------|-------------------------|-------------|-------------------|----------|---------------|
| vært involvert i vurderinger av kompetansebehov knyttet til Kompetanseløftet? | 5,8 | 8,7 | 24,3 | 37,9 | 16,5 | 5,8 | 1,0 |
| deltatt i planlegging av tiltak knyttet til Kompetanseløftet? | 4,9 | 6,8 | 19,4 | 42,7 | 17,5 | 7,8 | 1,0 |
| deltatt i beslutninger av tiltak knyttet til Kompetanseløftet? | 5,8 | 7,8 | 21,4 | 39,8 | 16,5 | 7,8 | 1,0 |
| vært involvert i gjennomføring av tiltak i Kompetanseløftet? | 3,9 | 8,8 | 15,7 | 45,1 | 16,7 | 7,8 | 2,0 |
| vært involvert i Kompetanseløftet med hele staben | 5,8 | 5,8 | 23,3 | 39,8 | 13,6 | 9,7 | 1,9 |
| hatt egen plan for kompetanseheving (utenom planer for kommune/fylkeskommune) | 6,9 | 9,9 | 22,8 | 24,8 | 7,9 | 23,8 | 4,0 |

Spørsmål om virkninger av Kompetanseløftet varierte i de to spørreskjemaene. Mens ledere for PP-tjenesten i hovedsak har vurdert virkninger for PP-tjenesten, fikk kommunale og fylkeskommunale ledere spørsmål om virkninger i kommunen/fylkeskommunen (tabell 47).

Tabell 47 Kommuner/fylkeskommuners vurderinger av virkninger av Kompetanseløftet. Prosent. N=102-103

| I hvilken grad har Kompetanseløftet ført til at ... | I svært liten grad | I liten grad | Verken liten/ stor grad | I stor grad | I svært stor grad | Vet ikke | Ikke relevant |
|---|--------------------|--------------|-------------------------|-------------|-------------------|----------|---------------|
| kommunen/fylkeskommunen har bygget opp kompetanse innenfor høyfrekvente vansker? | 10,8 | 23,5 | 33,3 | 20,6 | 2,0 | 6,9 | 2,9 |
| kommunen/fylkeskommunen samarbeider mer tverretattlig om barn/elever med særskilte behov? | 5,8 | 8,7 | 40,8 | 34,0 | 6,8 | 1,9 | 1,9 |
| PP-tjenesten har fått en tydeligere rolle innenfor opplæringsfeltet? | 5,9 | 13,7 | 31,4 | 39,2 | 5,9 | 2,0 | 2,0 |
| PP-tjenestens arbeidsoppgaver er endret? | 5,8 | 12,6 | 38,8 | 30,1 | 3,9 | 5,8 | 2,9 |
| PP-tjenestens arbeidsmåter er endret? | 4,9 | 11,7 | 39,8 | 29,1 | 5,8 | 6,8 | 1,9 |
| samarbeidet mellom PP-tjenesten og skoler/barnehager er endret? | 3,9 | 7,8 | 48,5 | 31,1 | 3,9 | 2,9 | 1,9 |
| barn/elever har fått et mer inkluderende opplæringsstilbud? | 1,9 | 11,7 | 43,7 | 36,9 | 1,9 | 2,9 | 1,0 |
| praksis i skoler/barnehager er forbedret som følge av partnerskap med UH-sektoren? | 5,8 | 10,7 | 37,9 | 38,8 | 1,9 | 3,9 | 1,0 |
| praksis i PP-tjenesten er forbedret som følge av partnerskap med UH-sektoren? | 8,7 | 13,6 | 36,9 | 28,2 | 1,0 | 9,7 | 1,9 |

I tabell 47 er det spesielt verdt å legge merke til at andelen som oppgir at Kompetanseløftet har bidratt til økt kompetanse innen høyfrekvente vansker, er betydelig lavere enn andelen som oppgir det motsatte (21 mot 34 prosent). På den andre siden antyder rundt fire av ti at barn/elever har fått et mer inkluderende opplæringstilbud. En tilsvarende andel gir uttrykk for at praksis i skoler og barnehager er bedret som følge av partnerskap med universitets- og høyskolesektoren. Kommunale og fylkeskommunale ledere vurderer imidlertid Kompetanseløftets virkninger for arbeidet i PP-tjenesten i litt mer positiv retning enn det lederne for PP-tjenesten gjør.

9 OPPSUMMERING OG REFLEKSJONER RUNDT HOVEDFUNN

9.1 INNLEDNING

Denne rapporten handler om hvordan den femårige omstillingen i Statped har blitt mottatt, forstått og erfart i landets kommuner og fylkeskommuner, og særlig i PP-tjenesten som er en nær samarbeidspartner for Statped. Rapporten er i hovedsak basert på analyser av data fra spørreskjemaundersøkelser blant ledere for PP-tjenesten og representant for skole-/barnehageeiere ved faglig ansvarlig leder for sektoren (her; kommunale/fylkeskommunale ledere) som er gjennomført mot slutten av omstillingsperioden. En relativt høy andel (50 prosent) av lederne for PP-tjenesten har svart på spørreskjemaet, noe som bidrar til å gi et godt bilde av situasjonen og erfaringene i denne tjenesten. Skole-/barnehagesektor er litt svakere representert, med en svarprosent på i underkant av 30. Dette utvalget er også noe skjevt sammensatt med en overvekt fra relativt små kommuner. Svar fra kommunale og fylkeskommunale ledere gir likevel en viss innsikt i tematikken som utforskes ved at det er god geografisk spredning i utvalget og variasjon i størrelse på kommunene. Data fra spørreskjemaundersøkelsene er utdypet og nyansert med data fra kvalitative intervjuer og ulike registre.

I rapporten kommer det til syne relativt store forskjeller knyttet til så vel kontekstuell bakgrunn som til erfaringer med og vurderinger av omstillingen i Statped. Hovedtrekk summeres opp og drøftes nedenfor som grunnlag for noen anbefalinger for veien videre.

9.2 HAR INFORMASJON OM OMSTILLINGEN, OG KONSEKVENSER AV DEN, NÅDD FREM?

Melding til Stortinget 6 (2019-2020) varslet omstillingen i Statped som har pågått i perioden 2020-2024. Videre orientering om omstillingen ble blant annet formidlet av Statped (2022b) i brev til kommuner og fylkeskommuner i forkant av at den nye organisasjonsmodellen for virksomheten ble satt i verk 1. mai 2022. I dette brevet ble poengtert at landsdekkende fagdivisjoner skulle bidra med spesialpedagogiske tjenester, og at de skulle være like over hele landet. Det ble dessuten nevnt at det meste av fagrådgivningen ville bli delt inn etter brukeres alder. Samtidig ble det orientert om at Statped skulle gi tjenester og bidra med kompetanseoppbygging i kommuner og fylkeskommuner innen små og særlig komplekse saker, og videre at det ble forventet at kommuner og fylkeskommuner selv skulle ta ansvar for mer høyfrekvente vanskeområder, mens Statped skulle tilby tjenester innenfor det som regnes som «varige, omfattende og komplekse utfordringer eller behov» (Andrews, Bragtvedt og Bliksvær, 2024:46).

Har informasjon om omstillingen som er nevnt over, nådd frem til landets kommuner og fylkeskommuner? Undersøkelsene som har vært gjennomført her, tyder på at erfaringer varierer både mellom og innad i utvalgene. Selv om flertallet av lederne for PP-tjenesten (rundt seks av ti) oppga at informasjonen om aspekter som Statpeds nye mandat og tilbud til enkeltindivider har vært tilstrekkelig, indikerte mellom to og tre av ti at de hadde begrenset kjennskap til hovedtrekk ved omstillingen. Det samme kom frem i svar fra kommunale og fylkeskommunale ledere. Inkludert i aspekter som virker lite kjent, er konsekvenser av omstillingen både for PP-tjenesten og for virksomheten i skoler og barnehager. Det kom også frem en relativt betydelig grad av usikkerhet når

det gjelder hva som forstås med betegnelsen «varig, omfattende og komplekse behov» som er det som skal ligge til grunn for Statpeds tilbud til enkeltindivider i kommuner og fylkeskommuner. Det er dessuten verdt å merke seg at andelen kommunale/fylkeskommunale ledere som samlet sett gir uttrykk for at de mangler kjennskap til sentrale aspekter ved omstillingen i Statped, er noe større enn andelen som har oppgitt at informasjonen om de samme aspektene har vært tilstrekkelig.

9.3 ERFARINGER MED OG BRUK AV STATPEDS TILBUD

Tidligere delrapporter fra følgeevalueringen har vist at både antall brukere av og antall søknader om Statpeds individbaserte tjenester har falt i løpet av omstillingsperioden. For søknadsmengden har imidlertid nedgangen flatet ut mens fallet i antall brukere har fortsatt (Andrews, Bragtvedt og Bliksvær, 2024). Reduksjon i søknadsmengden har vekket en viss bekymring blant både Statpeds ledere og ansatte fordi det har vært uklart hva som ligger bak, om det for eksempel kunne ha oppstått usikkerhet rundt hva kommuner og fylkeskommuner kunne få bistand til. Mot slutten av omstillingsperioden ser det ut til at det fortsatt finnes noe forvirring knyttet til hvilke praktiske endringer det nye mandatet har for brukere, selv om Statped har lagt ned et omfattende arbeid med operasjonalisering av det nye mandatet (Andrews, Bragtvedt og Bliksvær, 2024). En grunn til at Statpeds oppgaver fremstår som uavklart, kan være at det som regnes som «særlig komplekse saker» (jfr. definisjon av målgruppe i tabell 1) er utfordrende å avgrense.

I forbindelse med omstillingen skulle Statped bidra til å løse færre typer saker for kommuner og fylkeskommuner, særlig saker innenfor det som defineres som høyfrekvente vansker. Undersøkelsen viser imidlertid at kommuner/fylkeskommuner i varierende grad har redusert sine søknader om tjenester innenfor det spesialpedagogiske feltet enten det var snakk om søknader generelt sett eller søknader om bistand knyttet til høyfrekvente vansker. Rundt tre av ti ledere for PP-tjenesten indikerer at de har redusert søknadsmengden til høyfrekvente saker, men her må det føyes til at undersøkelsen ikke fanger opp om søknader om bistand til høyfrekvente vansker var høye eller lave i utgangspunktet. Samtidig oppgir en høyere andel (vel fire av ti) at terskelen for å sende søknader til Statped har økt. Vi vet ikke om endringer i søknadspraksis har gått ut over tilbudet til barn/elever med behov for tilbud av spesialpedagogisk karakter, men i spørreskjemaundersøkelsene ble det spurt om alle barn/elever får spissete tiltak fra Statped om de trenger det og når de trenger det. Svar på dette spørsmålet ser ut til å være «nei» i den forstand at ikke *alle* får dette. Andelen som oppgir at barn/ elever får det tilbudet de trenger, er likevel høyere enn andelen som oppgir det motsatte. Når det gjelder spørsmålet om barn/elever får tilbud i rett tid, ser vi en splittelse i svarfordelingen mellom ledere for PP-tjenesten og kommunale og fylkeskommunale ledere. Ledere i det sistnevnte utvalget gir uttrykk for at de er mer usikre på dette enn det ledere for PP-tjenesten er. Det er imidlertid verdt å merke seg at bort imot en fjerdedel av de kommunale/fylkeskommunale lederne i utvalget gir uttrykk for at barn/elever med behov for Statpeds tjenester, ikke får det eller ikke får det i rett tid. I undersøkelsen ser vi samtidig en tendens til at ledere for PP-tjenester med få fagårsverk oftere enn ledere for større tjenester rapporterer at Statped bistår med tilbud til dem som trenger det. Den samme tendensen vises for svar på spørsmålet om Statped bistår med tjenester i rett tid.

Data fra intervjuene viser også noe variasjon i erfaringer. Blant dem som beskriver at tilbud ikke gis i rett tid, pekes det på at det ikke nødvendigvis er Statped som «leverer sent», det er ventetid på alle nivåer for det «aller meste». I spørreskjemaundersøkelsen oppga imidlertid rundt seks av ti ledere for

PP-tjenesten at Statped har fått en mer perifer rolle knyttet til barn/elever som har behov for spissede tiltak. Dette aspektet utdypes i noen av intervjuene med ledere for PP-tjenesten hvor det understrekes at Statped etter omstillingen har blitt så perifer at det har blitt vanskelig å bruke tilbudet. Samtidig beskriver andre at de har erfart lite eller ingen vesentlige endringer i tilbudet.

9.4 KOMPETANSEUTVIKLING

Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for at PP-tjenesten har kompetanse til å utføre lovpålagte oppgaver for barn og elever med særskilte behov. Studier i løpet av det siste tiåret har imidlertid vist at tjenestens kompetanse innenfor noen fagområder har vært mer mangelfull enn andre selv om samlet kompetanse, målt i form av ansattes utdanningsnivå, er høy (se f.eks. Andrews mfl., 2018; Hustad mfl., 2016). Kompetanseutvikling i PP-tjenesten har derfor vært et satsingsfelt, ikke minst fra nasjonalt nivå via Utdanningsdirektoratet. Blant eksempler kan nevnes Strategi for etter og videreutdanning i PP-tjenesten som ble gjennomført i perioden 2013-2018. Denne satsningen var i hovedsak konsentrert om PP-tjenestens systemrettede arbeid, blant annet organisasjonsutvikling i skoler og barnehager, men inkluderte også etterutdanningsprogrammer innen temaer som alternativt supplerende kommunikasjon (ASK) og spesifikke språkvansker. I perioden fra 2012 til 2017 hadde kompetanse tydelig økt innenfor flere spesifikke fagvansker og til dels betydelig (Andrews mfl., 2018).

Satsningen nevnt over, og andre typer satsninger som har tatt sikte på å utvikle kompetanse i PP-tjenesten, kan ha gitt utslag både i det som i denne undersøkelsen kommer frem som vekst i generell kompetanse og i spesifikk kompetanse innenfor høyfrekvente vansker for perioden 2020-2024. Godt og vel halvparten av ledere for PP-tjenesten har oppgitt at kompetanse i tjenesten samlet sett har økt enten noe eller mye i løpet av disse årene. En nesten like høy andel oppgir at kompetanse innenfor høyfrekvente vansker har økt noe, mens vel en fjerdedel oppgir det samme for lavfrekvente vansker. Også kompetanse innen utrednings- og testmetoder som er oppgaver som Statped delvis har faset ut eller skal fase ut, ser ut til å ha økt, i alle fall noe.

9.4.1 FINNES DET SPOR AV «MATTEUS-EFFEKT»?

Noen studier har vist at arbeidstakere med høy kompetanse deltar mer i etter- og videreutdanning enn arbeidstakere med lav kompetanse (Skaalvik mfl., 2000; Engesbak og Finbak, 2005). En slik forskjell finner gjenklang innenfor andre studiefelt hvor det har vært pekt på en opphopningseffekt av både goder og byrder (se f.eks. Hernes og Knudsen, 1976; Barstad, 2014). Fenomenet har blant annet vært omtalt som «Matteus-effekten» (Merton, 1968), og betegnelsen har vært brukt om situasjoner hvor de som har mye kompetanse eller andre ressurser fra før, får eller tilegner seg mer enn dem som i utgangspunktet har mindre. Vi har derfor spurt om resultater i denne undersøkelsen kan tyde på «Matteus-effekt» innenfor kompetanseutvikling lokalt og regionalt. Finner vi for eksempel tendens til skjevhet i form av at større PP-tjenester som det er grunn til å anta har høy kompetanse fra før, rapporterer høyere grad av kompetanseutvikling i perioden som har vært studert her? Undersøkelsen viser at samlet kompetanseøkning rapporteres oftere av ledere for de største PP-tjenestene, det vil si tjenester med mer enn 20 fagårsverk. Likevel, rundt halvparten av lederne for tjenester med færre enn 20 fagårsverk rapporterer også om kompetanseøkning. Kompetanse innenfor høyfrekvente vansker vokser også, i ulik grad, men uten å følge et fast mønster etter størrelse på tjenesten. En mulig «Matteus-effekt» når det gjelder kompetanseutvikling, får dermed ikke full støtte i denne undersøkelsen.

Evalueringen av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten viste en viss geografisk forskjell i søknadene til videreutdanninger (Andrews mfl., 2018). I undersøkelsen, som har vært gjennomført her, ser vi en liten tendens til regionale forskjeller i kompetanseutvikling. Andelen ledere som indikerer at kompetanse innenfor høyfrekvente vansker har økt, er for eksempel lavere i region Midt-Norge enn i andre regioner. Her er det imidlertid bare kartlagt utvikling i kompetanse, ikke nivå på kompetansen i utgangspunktet.

9.4.2 BIDRAG FRA STATPED OG KOMPETANSELØFTET

Kompetanseutviklingen i PP-tjenesten ser det ut til at Statped, i alle fall til en viss grad, har bidratt til i bortimot halvparten av tjenestene. Det ser samtidig ut til at Statped har bidratt mer til kompetanseutvikling i små PP-tjenester, målt etter antall fagårsverk, enn i større tjenester. Det samme gjelder til en viss grad for høyfrekvente vansker, selv om Statpeds bidrag til vekst innenfor dette området ser ut til å ha vært begrenset samlet sett. Ledere for PP-tjenesten kobler imidlertid i liten grad utviklingen av kompetanse i egen tjeneste til omstillingen i Statped eller til satsningen som har pågått innenfor Kompetanseløftet. I intervjuer understreker ledere for PP-tjenesten at kompetanseutvikling i hovedsak er et resultat av initiativ som tjenesten selv har tatt uavhengig av andre pågående prosesser. For dem har signaler som blant annet har vært formidlet i Melding til Stortinget 6 (2019-2020), inspirert til lokal satsning. Basert på svar i spørreskjemaundersøkelsen, ser det ut til at det Statped har bidratt til av vekst i kompetanse innenfor høyfrekvente vansker og annet, i liten grad har vært i regi av Kompetanseløftet som blir forstått som tilskuddsordningen som administreres via statsforvalterembetene. Fra kommunale og fylkeskommunale lederes side ser det også ut til at Kompetanseløftet har hatt begrenset effekt. I svar på spørsmål i spørreskjemaundersøkelsen er andelen som har oppgitt at satsningen har hatt betydning for kompetanseutvikling innen høyfrekvente vansker, i vesentlig grad lavere enn andelen som oppgir at satsningen ikke har hatt denne typen virkning. Det er også verdt å merke seg at bare en av ti kommunale og fylkeskommunale ledere gir uttrykk for at kommunen/fylkeskommunens behov har blitt lyttet til i forbindelse med omstillingen i Statped.

9.5 KAPASITETSUTFORDRINGER

Undersøkelsen blant ledere for PP-tjenesten tyder på at arbeidsoppgaver har vokst, i ganske stor grad, i løpet av de siste årene. Økningen i andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, som pekt på i kapittel 2, indikerer langt på vei den samme tendensen. Data fra intervjuene tyder på at arbeidsmengden har økt blant annet som følge av at Statped ikke lenger skal bistå i saker med høyfrekvente vansker og at enkelte typer saker har vist en kraftig vekst som for eksempel ufrivillig skolefravær. Samtidig fortelles det om svekket kommuneøkonomi og om nedskjæringer i oppvekstsektoren, ikke bare i skoler og barnehager, men også i PP-tjenesten. Økt arbeidspress beskrives også som et resultat av samfunnsendringer hvor et begrep som «normalitet» har fått en betydelig smalere definisjon, hvor én konsekvens er at PP-tjenesten får langt flere søknader om utredning. Dette har skjedd samtidig med nedskalering i Statped. I undersøkelsen kommer det også frem at administrative oppgaver har økt i forbindelse med saker som Statped bidrar til å løse. Det kan tenkes at utviklingen i denne retningen henger sammen med økt arbeidsbelastning også for fagrådgivere i Statped som følge av reduksjon i antall ansatte og mer tid som går med til reising på grunn av at virksomheten er blitt landsdekkende. Fagrådgivere i Statped forteller at det i egen organisasjon forventes at de begrenser antall møter med enkeltbrukere og at de som hovedregel bare skal ha ett fysisk møte med enkeltbrukere (Andrews, Bragtvædt og Bliksvær, 2024). Datamaterialet fra

intervjuene tyder også på at kompetanseutvikling i PP-tjenesten fører med seg forventninger både fra Statped og fra andre instanser om at tjenesten skal ta seg av flere oppgaver selv, men uten at tjenesten samtidig har fått styrket bemanningen.

I tillegg til økt arbeidsbelastning kommer det frem erfaringer med tap av personell eller fagårsverk. Likevel er andelen som indikerer tap av personell, lavere enn andelen (rundt to av ti) som oppgir økning i personell. Økninger i fagårsverk ser ut til å følge størrelse på PP-tjenesten. Ledere for små tjenester (inntil fem fagårsverk) rapporterer oftere enn ledere for større tjenester at de har fått tilført personell. Det er også verdt å merke seg at ledere for de største tjenestene (mer enn ti fagårsverk) oppgir tap av personell oftere enn tilførsel av personell. Registreringer i GSI viser imidlertid en samlet vekst i bemanning i PP-tjenesten i løpet av de to siste årene fra 2077 fagårsverk i 2022 (Andrews og Hustad, 2022b) til 2108 for skoleåret 2023-2024.

I en tidligere studie blant ledere for PP-tjenesten (Andrews og Hustad (2022b:36,39) oppga tre fjerdedeler at bemanningen i egen tjeneste ikke var tilstrekkelig til å ta over oppgaver som følge av Statpeds nedskalering. Undersøkelsen som har vært gjennomført her, viser at andelen som antyder det samme, er en liten tanke lavere, det vil si 70 mot 75 prosent. Vurderinger av kompetanse viser samsvar mellom de to undersøkelsene, men i den siste undersøkelsen hadde vi splittet spørsmålene i to, hvor vi skilte mellom kompetanse til å utføre oppgaver knyttet til enkeltindivider og oppgaver av systemrettet karakter. Heller ikke kompetansen syntes å være tilstrekkelig til dette formålet, men kompetansesituasjonen ble vurdert som bedre enn bemannings situasjonen.

Omstillingen i Statped har, som nevnt, pågått parallelt med Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Et sentralt siktemål med Kompetanseløftet har vært å utvikle kompetanse innenfor det spesialpedagogiske feltet nedenfra, men innenfor en svært begrenset økonomisk ramme for den enkelte kommune eller for det regionale kommunale nettverket, der slike nettverk var etablert. I en studie av PP-tjenesten fra 2022 sammenlikner Andrews og Hustad (2022b) nedskaleringen i Statped som del av den pågående omstillingen, med en tidligere nedskalering av Statped som foregikk parallelt med et program for kompetanseutvikling som i forkortet variant ble kalt Samtak. Oppmerksomheten i Samtak var rettet mot å styrke PP-tjenestens systemrettede arbeid. Til forskjell fra dagens nedskalering av Statped, ble det den gangen, på landsbasis, overført 300 stillinger til PP-tjenestene i forbindelse med nedbygging av statlige kompetansesentre (Senter for adferdsforskning, 1999). 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). Undersøkelsene som er gjennomført her, tyder på at nasjonal satsning på kompetanseutvikling lokalt og regionalt, ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til lokale og regionale forutsetninger både når det gjelder kapasitet og kompetanse med tanke på hvor lang tid det kan ta å bygge opp et tilstrekkelig nivå til å ta seg av veksten i oppgaver.

9.6 AVSLUTNING MED NOEN ANBEFALINGER

Denne rapporten viser at omstillingen på statlig nivå i varierende grad har ført med seg endringer på lokalt og regionalt nivå med tanke på hva kommuner/fylkeskommuner søker om og får bistand til fra

Statped. Omstillingen kan imidlertid ha bidratt til å øke arbeidspresset i PP-tjenesten ved at omfanget av oppgaver har økt uten at bemanningskapasiteten har vokst tilsvarende. I undersøkelsen rapporteres det om vekst i oppgaver knyttet til høyfrekvente vansker, i generelle tilmeldinger, i administrative oppgaver knyttet til Statpeds tilbud, og i antall barn og elever som ønskes utredet. Samtidig fortelles det i intervjuene om og/eller reduserte kommunale budsjetter. Undersøkelsen viser imidlertid også at kommuner/fylkeskommuner har satsset på kompetanseutvikling hvor Statped til en viss grad har bidratt. Signaler i Melding til Stortinget 6 (2019-2020) synes å ha vært mer retningsgivende for lokal kompetanseutvikling enn den konkrete omstillingen i Statped og satsninger i Kompetanseløftet. PP-tjenesten synes også et stykke på vei å ha tilpasset seg forventninger om at kommuner/fylkeskommuner selv må løse oppgaver knyttet til barn og elever med høyfrekvente vansker. I og med at høyfrekvente vansker ikke er eksakt avgrenset, kan det oppstå uklarheter rundt hva det lokale og regionale nivået kan søke om bistand til fra Statped. Hva som faller inn under «varige og omfattende behov» og «særlig komplekse saker», som er saker som Statped skal bidra til å løse, er heller ikke like klart for alle. Hjelp til barn og elever som har behov for tilrettelagt opplæring, er formelt et kommunalt og fylkeskommunalt ansvar. Ideen om at kompetanse må finnes nær dem som trenger det, oppfattes som legitim på lokalt nivå. Det kan imidlertid være en risiko for at målet om lokale løsninger ender som en kime til statlig ansvarsfraskrivelse, samtidig som oppgaver vokser lokalt uten at det følger med tilstrekkelig ressurser, økonomisk og personellmessig.

Datamaterialet som ligger til grunn for denne rapporten, kan tyde på at ikke alle barn og elever får spissete tilbud fra Statped om de har behov for det eller når de trenger det, sett fra ledere for PP-tjenesten og kommunale og fylkeskommunale lederes side. Det kommer også frem at arbeidsbelastningen i PP-tjenesten har økt blant annet som følge av omstillingen i Statped. Samtidig ser det ut til at sentrale aspekter ved omstillingen som har vært gjennomført i Statped, og konsekvenser av den, ikke har vært tilstrekkelig opplyst. Basert på disse momentene vil vi anbefale Kunnskapsdepartementet om å:

- Vurdere måter å kartlegge om barn og elever får god og rask hjelp når de trenger det, uavhengig av hvilken instans som gir tilbudet.
- Vurdere om lokal og regional kompetanse og kapasitet er tilstrekkelig til å utføre oppgaver innenfor det spesialpedagogiske feltet.
- Bidra til at kommuner og fylkeskommuner får nødvendig informasjon om Statpeds tilbud og om hva omstillingen som har foregått, innebærer av endringer for PP-tjenesten så vel som for skoler og barnehager.
- Bidra til å avgrense hva som faller innenfor betegnelsen «varige og omfattende behov» og «særlig komplekse saker».

REFERANSER

- Andrews, T., Bragtvedt, S. og Bliksvær, B.C. (2024): Omstilling i Statped. Delrapport 3: Virkninger av ny organisasjonsstruktur og forsøk på avgrensninger i tjenestetilbud. *NF-rapport 1/2024*. Bodø: Nordlandsforskning AS.
- Andrews, T., Bragtvedt, S. og Hustad, B.C. (2023): Omstilling i Statped. Delrapport 2: Ny organisasjonsmodell, utviklingstrekk og erfaringer. *NF-rapport 1/2023*. Bodø: Nordlandsforskning AS.
- Andrews, T og Hustad, B.C. (2022a): Omstilling i Statped. Delrapport 1: Ansattes vurderinger i en tidlig fase. *NF-rapport 3/2022*. Bodø: Nordlandsforskning AS.
- Andrews, T. og Hustad, B.C (2022b): Bemanning i PP-tjenesten: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat? *NF-rapport 12/2022*. Bodø: Nordlandsforskning AS
- Andrews, T, Lødding, B., Fylling, I og Hustad, BC (2018): Kompetanseutvikling i et mangfoldig landskap. Om virkninger av strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten. *NF-rapport 7/2018*. Bodø: Nordlandsforskning
- Andrews, T. og Wærness, K. (2011): Deprofessionalization of a female occupation. Challenges for the Sociology of Professions. *Current Sociology* Vol. 59 (1): 42-58.
- Barstad, A. (2014): *Levekår og livskvalitet. Vitenskapen om hvordan vi har det*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk forlag.
- Bowling, A. (2005): Mode of Questionnaire Administration can have serious effects on data quality. *Public Health* 27 (3).
- Elstad, J.I. (2010): «Spørreskjemaundersøkelsens fallgruber». I Album, D., Hansen, M. N., Widerberg, K. (red): *Metodene våre. Eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning*, 155-169. Oslo: Universitetsforlaget.
- Engesbak, H. og Finbak, L. (2005): Mye vil ha mer: Om deltakelse i etter- og videreutdanning SSB. *Samfunnsspeilet nr. 3/2005*.
- 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.
- Greenhalgh, T. Robert, G. og MacFarlane, F. (2004): Diffusions of innovations in service organisations: systematic review and recommendations. *Milbank Q*, 82.
- Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder (Vol. 1)*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hernes, G. og Knudsen, K. (1976): *Utdanning og ulikhet*. NOU 1976:46.
- Hustad, B-C., Strøm, T. og Strømsvik, C.L. (2013): Kompetanse i PP-tjenesten – til de nye forventningene? Kartlegging av kompetansen i PP-tjenesten. *NF-rapport nr. 2/2013*. Bodø: Nordlandsforskning AS
- Hustad, BC, Lødding, B., Fylling, I. og Ulriksen, R. (2016): Systemorientering gjennom kompetanseutvikling? Første delrapport fra evalueringen av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten. *NIFU Rapport 2016:24*. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

- Jacobsen, D. I. (2005): Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode (Vol. 2). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Kunnskapsdepartementet (2020a): Notat om nytt mandat for Statped 25. januar 2020/Sak 19/5588. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.
- Kunnskapsdepartementet (2020b): Tildelingsbrev til Statped for 2021. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.
- Kunnskapsdepartementet (2021a): Tildelingsbrev til Statped for 2022. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.
- Kunnskapsdepartementet (2021b): Virksomhets- og økonomiinstruks for Statped (Gjelder fra 05.07.2021). Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.
- Kunnskapsdepartementet (2022): Tildelingsbrev til Statped for 2023. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.
- Kunnskapsdepartementet (2023): Tildelingsbrev til Statped for 2024. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.
- Lie, T., Tharaldsen, J., Nesvåg, S., Olsen, E. og Befring, O. (2003): På fruktene skal treet kjennes – evaluering av Samtak. *Rapport RF-2003/028*. Rogalandforskning.
- Lov om barnehager (Barnehageloven) LOV-2005-06-17-64: Oslo: Kunnskapsdepartementet. [Lov om barnehager \(barnehageloven\) - Lovdata](#)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven): LOV-2018-06-22-83. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. [Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](#)
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova): LOV-1998-07-17-61. Oslo: Kunnskapsdepartementet. [Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa \(opplæringslova\) - Lovdata](#)
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova) 2023 (LOV-2023-06-09-30). [Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa \(opplæringslova\) - Lovdata](#)
- Meld. St. 6 (2019-2020): *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.
- Merton, R. (1968): *Social theory and social structure*. New York: The Free Press.
- Nordahl m.fl. (2018): *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Patton, M. Q. (1990): *Qualitative Evaluation and Research Methods*. London: Sage Publications
- Senter for adferdsforskning (1999). *Samtak - kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten og skoleleder. For en bedre skole. Temaplan*. Stavanger: Senter for adferdsforskning

Skaalvik, E.M., Finbak, L. og Ljosland, O.H. (2000): *Voksenopplæring ved tusenårsskiftet*. Norsk Voksenpedagogisk Forskningsinstitutt.

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

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

Statped (2024): Årsrapport for 2023.

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.

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

Wendelborg, C. Andrews, T., Caspersen, J. Vennerød-Diesen, F.F. Smedsrud, J. Grøgaard, J.B. Hermstad, I. H. Buland, T. og Bliksvær, T. (2024): Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Del 3. Trondheim: NTNU-samfunnsforskning

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

VEDLEGG:

Tabell 48 Temaer og fokuseringsområder i følgeevalueringen

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

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



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Postboks 1490
N-8049 Bodø
Norge

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

ISBN:
978-82-7321-840-7 (trykt)
978-82-7321-897-1 (digital)
ISSN-nr: 0805-4460