

Bemanning i PP-tjenesten:

Tilstrekkelig for å oppfylle
tjenestens mandat?

Therese Marie Andrews
Bent-Cato Hustad

NF rapport nr.: 12/2022



NORLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE



NORLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Bemanning i PP-tjenesten: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat?

Therese Marie Andrews
Bent-Cato Hustad

NF rapport nr: 12/2022
ISBN nr: 978-82-7321-856-8 (trykt)
ISBN nr: 978-82-7321-857-5 (digital)
ISSN-nr: 0805-4460



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Rapport

TITTEL: Bemanning i PP-tjenesten: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat?	OFF.TILGJENGELIG: JA	NF-RAPPORT NR: 12/2022
FORFATTER(E): Therese Marie Andrews Bent-Cato Hustad	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Therese Marie Andrews	FORSKNINGSLEDER: Trond Bliksvær
PROSJEKT: Forskningsprosjekt om bemanning i og organisering av PP-tjenesten	OPPDRAGSGIVER: Utdanningsforbundet	OPPDRAGSGIVERS REFERANSE: Trond Harsvik
SAMMENDRAG: Rapporten presenterer resultater fra en studie av bemanning i og organisering av PP-tjenesten som Nordlandsforskning har gjennomført på oppdrag for Utdanningsforbundet. Studien er i hovedsak basert en spørreskjemaundersøkelse blant ledere i PP-tjenesten i kommuner og fylkeskommuner. Dette datamaterialet er supplert med informasjon fra intervjuer og fra offentlige registre. Samlet sett ser bemanningsstørrelse ut til å by på større utfordringer for tjenesten enn måten tjenesten er organisert på.	EMNEORD: PP-tjeneste Bemanning Organisering Kompetanse Kommuner Fylkeskommuner	
	ANTALL SIDER: 60	



FORORD

Denne rapporten er basert på en studie av bemanning i og organisering av PP-tjenesten som Nordlandsforskning har gjennomført på oppdrag for Utdanningsforbundet. For Utdanningsforbundet har det vært viktig å få frem om ansatte i støttesystemene har tilstrekkelig med ressurser til sitt arbeid slik at barn, unge og voksne i utdanning kan få den hjelpen de har behov for. Denne rapporten bidrar til nærmere innsikt i dette feltet.

Nordlandsforskning AS takker Utdanningsforbundet for oppdraget. Forskerteamet takker samtidig for godt samarbeid og konstruktive innspill underveis i gjennomføringen. Denne takken rettes til vår kontaktperson i Utdanningsforbundet, Trond Harsvik, og til medlemmer av referansegruppen, Guro Hovde og Eirik Lund, også de fra Utdanningsforbundet.

Takk også til Trond Bliksvær, Nordlandsforskning, for kvalitetssikring og for faglige kommentarer underveis og til utkast av rapporten.

Størst takk fortjener imidlertid alle som har deltatt i studien i form av å svare på spørreskjema og/eller å stille opp til intervju i en travel arbeidshverdag.

Bodø, september 2022

Forfatterne

Innhold

FORORD	1
TABELLISTE	4
FIGURLISTE	4
SAMMENDRAG	5
SUMMARY	9
1 INNLEDNING	13
1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL MED OPPDRAGET	13
1.2 KORT OM PP-TJENESTEN	13
1.2.1 <i>Lovgrunnlag</i>	13
1.2.2 <i>Organisering og størrelse</i>	14
1.2.3 <i>Arbeidsoppgaver og variasjon i arbeidsbelastning</i>	14
1.3 PROBLEMSTILLINGER	15
1.4 OPPBYGNING AV RAPPORTEN	16
2 METODISK TILNÆRMING	17
2.1 VALG AV FORSKNINGSDESIGN	17
2.2 SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSE	17
2.2.1 <i>Gjennomføring</i>	17
2.2.2 <i>Utvalg og respons</i>	17
2.2.3 <i>Utvalg fordelt etter geografi og befolkningsstørrelse</i>	17
2.2.4 <i>Validitet og reliabilitet</i>	19
2.3 INTERVJUUNDERSØKELSE	19
2.4 ANALYSER AV REGISTERDATA	19
2.5 SAMLET ANALYSE AV DATAMATERIALET	20
2.6 FORSKNINGSETISKE HENSYN	20
3 ORGANISERING AV PP-TJENESTEN	21
3.1 ORGANISASJONSMODELL: FORDELING NASJONALT OG I UTVALGET	21
3.2 INTERKOMMUNALT SAMARBEID	23
3.3 PP-TJENESTENS Plassering i ORGANISASJONEN	23
3.4 INTERN ORGANISERING AV TJENESTEN	25
4 BEMANNING I PP-TJENESTEN	27
4.1 ANTALL ÅRSVERK TOTALT OG ETTER TYPE STILLING	27
4.1.1 <i>Fagårsverk totalt</i>	27
4.1.2 <i>Årsverk for merkantilt personell</i>	28
4.1.3 <i>Årsverk til ledelse</i>	28
4.2 ÅRSVERK ETTER STILLINGSGRUPPE OG UTDANNINGSBAKGRUNN: NASJONAL FORDELING	29
4.3 GRUNNLAG FOR BEMANNINGSSTØRRELSE	30
5 LEDERNES KOMPETANSE	32
6 LEDERES VURDERINGER AV ORGANISASJONSMODELL OG RESSURSSITUASJON	34
6.1 ER ORGANISERINGEN HENSIKTSMESSIG?	34
6.2 ER BEMANNINGEN TILSTREKkelig FOR Å UTFØRE SENTRALE OPPGAVER?	36
6.3 ER KOMPETANSEN TILSTREKkelig FOR Å UTFØRE SENTRALE OPPGAVER?	39
7 SAMARBEID MED SKOLER OG PÅ TVERS AV SKOLENIVÅ	43
7.1 SAMARBEID MED SKOLENE: OPPGAVER OG ANSVAR	43
7.2 FORDELING AV ANSVAR OG OPPGAVER VED OVERGANG MELLOM SKOLENIVÅ	45
8 OPPSUMMERING OG DISKUSJON AV HOVEDFUNN	48

8.1	HVA ER STUDERT?	48
8.2	HVA VISER STUDIEN OM ORGANISERING AV PP-TJENESTEN?	48
8.3	HVORDAN SER BEMANNINGSSITUASJONEN UT?	50
8.3.1	<i>Bemanning målt i årsverk</i>	50
8.3.2	<i>Lederes vurderinger av bemanningssituasjonen</i>	51
8.3.3	<i>Utdanning og kompetanse sett i relasjon til formelle krav</i>	51
8.4	SAMARBEID MED SKOLER OG PÅ TVERS AV TJENESTER: FORM OG OMFANG	52
8.5	SAMLET UTFORDRINGSBILDE	53
8.6	AVSLUTTENDE KOMMENTARER	55
REFERANSER		57

TABELLISTE

Tabell 1 Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning etter fylke i 2021. Prosent. Kilde: KOSTRA	15
Tabell 2 Fylkesvis fordeling av PP-tjenester i utvalget og totalt. Kilde fylket totalt: KOSTRA.	18
Tabell 3 Organisering av PP-tjenesten nasjonalt. Antall. Kilde: Grunnskolens informasjonssystem (GSI)	21
Tabell 4 Hvor mange kommuner inngår i det interkommunale samarbeidet?	23
Tabell 5 Teaminndeling i PP-tjenesten etter antall fagårsverk. (N=112)	25
Tabell 6 Antall årsverk for merkantilt personell.....	28
Tabell 7 Årsverk til forskjellige stillingsgrupper etter utdanningsbakgrunn i hele årsverk. Antall. Kilde: GSI.....	30
Tabell 8 Hva ligger til grunn for antall fagårsverk i PP-tjenesten som du leder? Flervalg. (N=124)	30
Tabell 9 Ledernes utdanningsbakgrunn	32
Tabell 10 Ledere med og uten formell lederutdanning (N=124)	33
Tabell 11 Antall studiepoeng i ledelse for deltakere med lederutdanning. (N=63)	33
Tabell 12 Ledernes vurderinger av om organiseringen er hensiktsmessig for å ivareta sentrale oppgaver fordelt etter størrelse på tjenesten. Prosent.	35
Tabell 13 Ledernes vurderinger av om bemanningen er tilstrekkelig for å ivareta sentrale oppgaver fordelt etter størrelse på tjenesten. Prosent.	38
Tabell 14 Tabell 15 Ledernes vurderinger av om kompetansen er tilstrekkelig for å ivareta sentrale oppgaver fordelt etter størrelse på tjenesten. Prosent.	40
Tabell 16 Samarbeid mellom PP-tjenesten og skoler. Prosent. N=122-124	43
Tabell 17 Samarbeid mellom PP-tjenester for grunnskoler og for videregående skoler. Prosent. (N=123-124)..	46

FIGURLISTE

Figur 1 Antall innbyggere i området som dekkes av PP-tjenesten. Prosent. (N=119).	18
Figur 2 Organiseringsmodell for PP-tjenesten i utvalget. Prosent. (N=124)	22
Figur 3 PP-tjenestens plassering i organisasjonen. Prosent. (N=124).	24
Figur 4 Antall ledernivå mellom PPT-leder og øverste administrative leder. Prosent. (N=124)	25
Figur 5 Det mest sentrale prinsippet for teaminndeling i PP-tjenesten. Prosent. (N=64)	26
Figur 6 Antall fagårsverk i PP-tjenesten. Prosent. (N=112)	27
Figur 7 Antall årsverk til ledelse i PP-tjenesten. Prosent. (N=123).....	29
Figur 8 Stillingsstørrelse til ledelse for lederne i utvalget. Prosent. (N=124).....	29
Figur 9 Hvor enig/uenig er du i følgende påstander om organisering av PP-tjenesten? (Prosent). (N=121-124)	34
Figur 10 Hvor enig/uenig er du i følgende påstander om bemanning i PP-tjenesten. Prosent. (N=124)	36
Figur 11 Hvor enig/uenig er du i følgende påstander om kompetansen i PP-tjenesten. Prosent. (N=124).....	39

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Formålet med studien var å bidra til mer innsikt i hvordan landets PP-tjenester er bemannet og organisert. Per i dag foreligger det lite systematisk kunnskap om dette. Samtidig aktualiseres spørsmål om ressurser i denne tjenesten av det pågående Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis og nedskalering av virksomheten i Statped, som innebærer at kommuner og fylkeskommuner får utvidet både sitt ansvar og sine arbeidsoppgaver.

I studien har følgende problemstillinger blitt belyst:

- Hvordan er landets PP-tjenester organisert? Som egne enheter, desentralisert, som en del av en større kommunal tjeneste, interkommunalt, gjennomgående, andre?
- Er det sammenheng mellom organisering og kommunestørrelse?
- Hvordan er bemanningen i de ulike PP-tjenestene?
- Er det sammenheng mellom bemanning og kommunestørrelse
- Hva ligger til grunn for kommunenes bemanning i PP-tjenesten? Finnes det retningslinjer eller fordelingsnøkler som viser kommunenes begrunnelse for bemanning?
- Hvordan bistår og samarbeider PP-tjenesten i fylkeskommunene med de videregående skolene?
- I hvilken grad samarbeider de kommunale og de fylkeskommunale PP-tjenestene?
- Hvordan skiller de fylkeskommunale PP-tjenestene seg fra de kommunale?

Datamateriale

Datamaterialet er hentet fra en spørreskjemaundersøkelse og kvalitative intervju med ledere for PP-tjenesten og fra offentlige registre. Spørreskjemaundersøkelsen inkluderer svar fra 125 ledere, noe som utgjør 55,1 prosent av registrerte PP-tjenester. Tjenestene som inngår i studien, representerer betydelig bredde både i størrelse og i geografisk lokalisering. Data fra kvalitative intervju fyller ut bildet som avtegnes i spørreskjemaundersøkelsen, og illustrerer noe av kompleksiteten som finnes i tjenesten.

Resultater

Organisering av PP-tjenesten

Grunnskolen informasjonssystem (GSI) viser at interkommunalt samarbeid dominerer som organisasjonsmodell. Nesten halvparten (169) av landets kommuner samarbeider om PP-tjenesten enten som driftsansvarlig (55) eller som deltakerkommune (114). Et litt lavere antall (143) har egen kommunal PP-tjeneste, mens 45 har oppgitt «Annen organisering» uten at det er spesifisert hvilken form for organisering. I alt 66 kommuner har samordnet PP-tjenesten for grunnskolen og videregående skole.

Blant PP-tjenestene som inngår i spørreskjema utvalget, var vel seks av ti kommunale, en av ti selger PP-tjenester til andre kommuner, mens vel to prosent var bydelsorganisering. Vel en femtedel av det totale utvalget var en interkommunal tjeneste med enten to eller flere kommuner (rundt 17 prosent) eller inkludert en fylkeskommune (4 prosent). Andre alternativer var blant annet interkommunal tjeneste som selger tjeneste til en fylkeskommune. I interkommunalt samarbeid, var det mest vanlig

at to eller tre kommuner samarbeider. En tredjedel har fem eller seks kommuner med i samarbeidskonstellasjonen, mens en liten andel (fire prosent) inkluderte fylkeskommunal tjeneste.

Hovedvekten av PP-tjenestene (vel seks av ti) er plassert i enhet for oppvekst, sammen med barnehage og skole. To av ti er plassert i enhet for barn- og familie, mens en liten andel var organisert sammen med helse og omsorg. En av ti tjenester inngår i andre typer organisatoriske konstellasjoner blant annet Tjenesteutvikling 0-24, Familie og helse, Oppvekst og helse, Ressurssenter og direkte under kommunaldirektør. Tjenestens plassering i det kommunale eller fylkeskommunale hierarkiet varierer også, men det mest vanlige (nesten halvparten) var plassering i en seksjon eller avdeling hvor det er ett ledernivå mellom PP-tjenesten og kommunen/fylkeskommunens sentraladministrasjon.

Den interne organiseringen av arbeidet følger to hovedprinsipper for hvordan kompetanse og personell brukes. Den ene halvparten av tjenestene dekker hele oppvekstløpet fra barnehage til videregående skole, mens den andre halvparten, hvor de største tjenestene inngår, har delt arbeidsoppgaver inn i spesifikke team. Alder ser ut til å være det mest sentrale organisatoriske prinsippet for teaminndeling. Det vil si at fagansatte har sine arbeidsoppgaver knyttet enten til barnehager eller til skoler. Teaminndeling etter geografi eller fagområde er også vanlig, mens i tjenester som var delt inn etter mer enn ett prinsipp, var kombinasjon av alder og geograf mest hyppig.

Bemanning i tjenesten

I spørreskjemaet varierte antall fagårsverk fra 0,5 til 260. Fordelingen er imidlertid ganske jevn mellom tjenester med inntil 5 fagårsverk, med mellom 6 og 10 fagårsverk, og med 11 eller flere fagårsverk. Rundt halvparten av lederne som deltok i studien, har en stillingsandel til ledelse på mellom 80 og 100 prosent.

Hvilke forhold som ligger til grunn for bemanningsstørrelsen, ser ut til å være ukjent for de fleste lederne som deltok i studien. Godt og vel en tredjedel svarte «vet ikke» på spørsmålet om dette, nesten tre av ti krysset av for at antall fagårsverk er historisk fastsatt, mens en moderat andel krysset av for at bemanningen fastsettes basert på barnetall, elevtall eller innbyggertall, samt ulike vedtak, avtaler og fordelingsnøkler mellom kommuner og fylkeskommuner. Det er med andre ord bare et mindretall av PP-lederne som oppgir at det finnes bestemte kriterier, normtall eller politiske vedtak som legges til grunn for bemanningstørrelsen.

Samarbeid med skoler og på tvers av skolenivå

Faste møter mellom PP-tjenesten og skoler er vanlig både i grunnskoler og i videregående skoler. Det samarbeides også med skoler om enkeltelever, uavhengig av skoleslag. Andelene som oppgir at de bidrar til kompetanseutvikling (vel åtte av ti) og organisasjonsutvikling (seks av ti) i skolene er imidlertid noe lavere enn for arbeid med enkeltelever, men likevel relativt høy. Det kan være forskjellige grunner til at PP-tjenesten bidrar i mindre grad til organisasjonsutvikling enn til kompetanseutvikling. Begrepet «organisasjonsutvikling» kan forstås på flere måter. Det kan for eksempel handle om utvikling i hvordan skolen organiserer seg som helhet og om organisering rundt elever med særlige behov. Hva som regnes som henholdsvis skolens ansvar og kompetanseområde og PP-tjenestens ansvar og kompetanseområde, kan derfor variere. Det kan også tenkes at skolene i mindre grad etterspør bistand fra PP-tjenesten om hvordan de kan utvikle organisasjonen i møte med elever med særlige behov, og

at dette gjenspeiles i ledernes svar på dette spørsmålet. I datamaterialet fra intervjuene kommer disse aspektene tydelig frem.

Faste rutiner for samarbeid mellom PP-tjenesten i kommune/bydel og fylkeskommunal PP-tjeneste ser ut til å være utbredt. Svarfordelingen tyder likevel på at noen PP-tjenester har et forbedringspotensial innenfor dette området. Mangel på faste samarbeidsrutiner kan imidlertid henge sammen med store geografiske avstander mellom enkelte av tjenestene, noe som igjen kan virke hemmende for møtevirkningen. En slik tolkning støttes av data fra intervjuundersøkelsen.

Er organisering og bemanning tilpasset krav og forventninger?

Organiseringen av PP-tjenesten virker jevnt over hensiktsmessig for å kunne være «tett på» og for å kunne bistå barnehager og skoler i deres kompetanseutvikling. Samtidig er det verdt å merke seg at vel en av ti ledere ga uttrykk for at organiseringen ikke er hensiktsmessig for å utføre sakkyndige vurderinger, mens godt og vel en av tre antyder at organiseringen ikke er hensiktsmessig for å overta oppgaver som følge av Statped nedskalering. Her er det lite forskjeller å spore etter antall fagårsverk. De minste tjenestene kommer imidlertid ut med lavest skår på spørsmålet om organiseringen er hensiktsmessig for å bistå skoler og barnehager i deres kompetanseutvikling, mens tjenester med flest årsverk skårer svakest i svar på spørsmålet om organiseringen er hensiktsmessig for arbeid med sakkyndige vurderinger.

På spørsmål om organiseringen av tjenesten er hensiktsmessig for å kunne være «tett på», er det særlig tjenester med 6-10 fagårsverk som vipper i negativ retning. I intervjuene pekte ledere for enkelte kommunale og interkommunale PP-tjenester for eksempel på at sammenslåing av fylker og/eller etablering av egen fylkeskommunal PP-tjeneste, hadde hatt uheldige konsekvenser. Det kom i tillegg frem at et likeverdig tilbud til alle skoler og barnehager hadde vært utfordrende å få til i enkelte interkommunale tjenester med store geografiske avstander. Det samme gjaldt for noen kommunale tjenester etter sammenslåing av kommuner. Ansatte i enkelte PP-tjenester i intervjuutvalget hadde imidlertid fast arbeidssted på skolene. Dette ble erfart som en nyttig organisatorisk løsning for blant annet å kunne være «tett på».

Lederes vurderinger av *bemanningen* i PP-tjenesten skiller seg på vesentlige punkter fra deres vurderinger av *organiseringen*. Det vil si at de aller fleste ga uttrykk for at bemanningen ikke er tilstrekkelig til å utføre oppgaver som å være «tett på», å utføre sakkyndighetsvurderinger og å ivareta barnehager og skolers veiledningsbehov. Unntaket var å ivareta brukeres (barn/elever/foresatte) medvirkning hvor flertallet (seks av ti) ga uttrykk for at bemanningen var tilstrekkelig. Det var imidlertid størst enighet om at bemanningen ikke er tilstrekkelig til å overta oppgaver som Statped har hatt.

Også ledernes vurderinger av bemanningen etter tjenestetørrelse viser et litt annet mønster enn det som kom frem for spørsmålene om organiseringen. En tydelig tendens går i retning av at de største tjenestene i utvalget rapporterer størst grad av underbemanning, enten det er snakk om bemanning til oppgaver som å være «tett på» eller å utføre sakkyndighetsvurderinger. Forskjellene er noe lavere, men andelene fortsatt høye, for svar som går i negativ retning på spørsmålene om bemanningen er tilstrekkelig for å ivareta barnehager og skolers veiledningsbehov. Det kan hende at de største tjenestene er svakest bemannet per elevtall, og at forskjellene kan forstås innenfor den rammen. Noe av forklaringen kan imidlertid handle om at underbemanning i noen av de største tjenestene gir høyere

utslag prosentvis fordi tjenestekategorien inkluderer et lavere antall tjenester enn de andre tjenestekategoriene.

Samlet sett er det lave andeler som gir uttrykk for at bemanningen er tilstrekkelig for å ivareta oppgaver som følge av Statped nedskalering. Likevel er andelen som svarer positivt nesten dobbelt så høy eller tre ganger så høy for de største tjenestekategoriene som for de andre tjenestekategoriene.

Avsluttende kommentarer

Spørreskjemaundersøkelsen inkluderer godt og vel halvparten av landets PP-tjenester. Den viser at det finnes likhetstrekk og forskjeller mellom tjenester både på tvers av størrelse og innenfor tjenester av tilnærmet lik størrelse. Forhold knyttet til bemanning ser imidlertid ut til å være utfordrende på tvers av tjenestestørrelse. Det vil si at de fleste lederne oppgir at bemanningen er utilstrekkelig til å utføre lovpålagte oppgaver som sakkyndige vurderinger og å bidra til kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling i barnehager og skoler. Bemanningsutfordringer ser ut til å være særlig utbredt med tanke på å ta over oppgaver som Statped har hatt.

PP-tjenestene som inngår i studien, ser jevnt over ut til å være bemannet med velkvalifisert personell, selv om studien viser at det skorter noe på kompetanse innenfor visse lovpålagte oppgaver. For noen tjenester kan det imidlertid se ut til at det som manglet av fagkompetanse, kunne bli veid opp av nærhet og mulighet til å være «tett på» skoler og barnehager.

I Meld. St. 6 (2019-2020) legges det betydelig vekt på at kompetansen i PP-tjenesten må heves i forbindelse med Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis og den pågående nedskaleringen av Statped. Basert på formuleringer i denne meldingen kan det se ut til at det først og fremst skal satses på å styrke kompetansen blant eksisterende personell. Det er i alle fall ikke nevnt eksplisitt at antall fagårsverk med fordel kunne styrkes for med det å heve kompetansen samlet sett.

Når det gjelder forhold knyttet til organisering av PP-tjenesten ser det ut til at lederne som har deltatt i studien, er mer fornøyd med dette aspektet enn det som kommer frem i svar på spørsmål om bemanningen i tjenesten. Likevel kommer det også frem noe misnøye med organisatoriske forhold. Dette ser i hovedsak ut til å handle om at geografisk nedslagsfelt for tjenesten har blitt for stort i forbindelse med kommunesammenslåing eller etablering av interkommunalt samarbeid. Noen ledere på kommunalt nivå uttrykte dessuten misnøye med at fylkeskommunen hadde etablert egen PP-tjeneste som erstatning for tjenesten som hadde vært gjennomgående for grunnskole og videregående skole. Ledere for fylkeskommunale tjenester som hadde foretatt en slik omorganisering, var derimot fornøyd med valget om å splitte PP-tjenesten for de to skoleslagene. Fylkeskommunale PP-tjenester var representert i begrenset grad i studien. Det finnes imidlertid forskjeller mellom oppgaver knyttet til barnehager og grunnskoler på den ene siden og til videregående skoler på den andre siden, som det har vært utfordrende å fange opp innenfor rammene for denne studien. Det burde derfor med fordel ha vært gjennomført en egen studie bare av de fylkeskommunale PP-tjenestene.

SUMMARY

Purpose and research questions

The purpose of the study was to contribute to more insight into personnel resources and organisation of the Norwegian Educational and psychological services (EPS). There is a lack of systematic knowledge on these subjects in general, and more knowledge is needed also because of the challenges that municipalities and county councils face due to the ongoing Competence rise for special education and inclusive practices and the downscaling of Statped's services.

Research questions:

- How are Norway's EPSs organised? As separate units, decentralised, as part of a larger municipal service, intermunicipal, or following other models?
- Is there a connection between organization and municipality size?
- How are the country's EPSs staffed?
- Is there a connection between personnel resources and municipality size?
- What is the basis for the municipalities' allocation of personnel resources for EPS? Are there formal guidelines or certain distribution keys indicating an explicit rationale?
- How does the county councils' EPS assist and collaborate with upper secondary schools?
- To what extent do the municipal and county council's EPSs cooperate?
- How does EPS at the county council level differ from EPS at the municipal level?

Data material

The study draws on data from various public registers, a survey among EPS managers, and qualitative interviews with EPS managers. The survey includes responses from 125 managers, which constitutes a response rate of 55.1 percent. The survey sample represents considerable breadth both in terms of service size and geographical location of EPS. Data from the qualitative interviews supplement results from the survey and illustrates some of the complexity embedded in the service.

Results

Organization of the service

The primary school's information system indicates that intermunicipal cooperation dominates as an organizational model for EPS. Almost half (169) of the country's municipalities collaborate either with operational responsibility (55) or as participating municipalities (114). A slightly lower number of municipalities (143) run a municipal EPS, while 45 report "Other organisation" without specifying the type of organisation. A total of 66 municipalities have coordinated EPS for primary/lower secondary and upper secondary schools.

Among EPSs included in the survey sample, around six out of ten were municipal, one in ten sells EPS to neighbouring municipalities, while around two percent covered boroughs of larger cities. Around two out of ten were inter-municipal EPSs including either two or more municipalities (around 17 per cent) or a county council (4 per cent). Additional models included an intermunicipal EPS providing services to a county council. Most common for intermunicipal services was for two or three municipalities to cooperate. For one third of the sample, five or six municipalities collaborated, while a small proportion (four per cent) were a county council EPS.

Most EPSs (around six out of ten) were placed in units for childhood and youth services, together with kindergartens and schools. Two out of ten are placed in a unit for children and families, while a small proportion were organized together with welfare or health and care services. One in ten services is included in other types of organizational constellations, including Service development 0-24, Family and health, Education and health, Resource centre and directly under head of the municipal sector. The service's position in the municipal or county council hierarchy also varies, but the most common (almost half) was a ranking with one management level between the EPS manager and the municipal or county council director.

Internal organization of tasks follow two main principles for how expertise or personnel resources are used. One half of the services covers all stages from kindergarten through to secondary school, while the other half has organized tasks according to specific teams. Age is the most central organizational principle for the teams. This means that professionals either serves kindergartens or schools. Teams organized according to geography or specific subjects were also common, while dividing tasks according to more than one principle, most often combined the principals of age and geography.

Personnel resources and resource allocation

In the survey sample, fulltime equivalent of the services varied from 0,5 to 260. However, services with fulltime equivalent up to 5, between 6 and 10 and 11 or more are evenly distributed. Resources for managing the service also varies. For around half of the sample management constitutes between 80-100 per cent of their position.

Most managers who participated in the study had no knowledge on or were uncertain of whether there had been an explicit reasoning that had determined the service size. A little less than four out of ten reported that they "did'n know" while almost three out of ten indicated that service size was historically determined. A moderate proportion of the sample reported that number of children, number of school children or general population size were used as key figures for calculation of the need for personnel resources, or that various political decisions, specific distribution keys or other agreements between collaborating municipalities had played a role as a basis for such calculations. In other words, only a minority of service managers suggested that service size was based on specific criteria, distribution keys, or explicit political decisions.

Collaboration with schools and across school levels

Regular meetings between the EPS and schools are common in both primary/lower secondary schools and upper secondary schools. Collaboration with schools regarding individual students was also common, regardless of school level. However, the proportions indicating that they contribute to competence building (eight out of ten) and organizational development (six out of ten) in schools are lower than for collaboration related to individual students, but still relatively high. There may be different reasons for why the EPS contributes less to organizational development than to competence building. The term "organisational development" can be understood in several ways. It could, for example, concern development in organization of the school as a whole or concern specific organization around students with special needs. Variation can also indicate differences in what is considered respectively the school's responsibility and area of expertise and the EPS's responsibility and area of expertise. Another explanation could be that the schools to a lesser extent request

assistance from EPS for work on the organization attempting to improve conditions for students with special needs, and that this is reflected in the managers' answers. This explanation is revealed in data from the interviews.

Regular routines for cooperation between the EPS at the municipal level and EPS at the county council level appear to be widespread. Nevertheless, managers' responses suggests that for some EPSs improvement in this area is needed. However, a lack of regular cooperation routines can be due to huge geographical distances between some of the services, a factor that in turn can act as a hindrance for encounters. Data from the interviews support such an interpretation.

Are organization and personnel resources appropriate for meeting requirements and expectations?

Organization of EPS seems appropriate for staff to be "close" [Norwegian; "tett på"] and to assist kindergartens and schools in their competence building. At the same time, it is worth noting that around one in ten managers expressed that the way in which the service is organized is not appropriate for carrying out expert assessment work, while around one in three suggests that the organization is not appropriate for taking on tasks from Statped. Some variation differed with service size; Small services score lower on question of whether the organization is appropriate for assisting schools and kindergartens in their competence building, while larger services, or those with the highest number of fulltime equivalents, score lower on the question of whether the organization is appropriate for expert assessment work.

When asked whether the organization of the service is appropriate for staff to be "close", it is particularly managers of services with 6-10 fulltime equivalents that respond in a negative direction. In the interviews, managers for some municipal and intermunicipal EPSs pointed out, for example, which merging of counties and/or establishing of separate county council EPSs have had negative consequences. It also emerged from the data that offering equal services for all schools and kindergartens had been challenging both for some intermunicipal services and for some services after merging of municipalities due to huge geographical distances. However, personnel at some EPSs from the interview sample had their everyday workplace at the schools. This was experienced as a useful organizational solution for, among other things, having the opportunity to be "close".

EPS managers' assessments of personnel resources differ significantly from their assessments of organizational model and whether it worked in an appropriate way. Most indicated that personnel resources are not sufficient for being "close", to provide expert assessment work or guidance of personnel at kindergartens or schools. An exception concerned user participation (children/students/guardians), where the majority (six out of ten) indicated that personnel resources were sufficient for taking care of this aspect of the service. However, a general agreement was revealed concerning tasks that have been assigned to Statped: Current personnel resources are insufficient for taking on such tasks.

Assessments of personnel resources according to service size also suggest a different pattern to what emerged from their assessments of the organizational model. Managers of the larger services tended to report the largest degree of "understaffing," whether concerning the function of being "close" or the task of carrying out expert assessment work. The differences concerning personnel are lower, but the proportions are still high, for answers moving in a negative direction as to whether resources are

sufficient for providing guidance for personnel at kindergartens or schools. One explanation for this difference could be that the largest services are the least staffed per number of students, for example. Part of the explanation may, however, be that the categorized service sizes are not equally represented in the sample in terms of number of services in each category. This may have affected the results particularly for the largest service category (21 fulltime equivalents or more) which included only thirteen services.

Overall, only a low proportion of the survey sample indicated that personnel resources are sufficient to take on tasks as a result of Statped's downscaling. Nevertheless, the proportion who responded positively to the question on this subject is almost twice as high or three times as high for the larger service categories, according to service size, than for the other service categories.

Concluding comments

The survey includes slightly more than half of all the country's EPSs. Similarities as well as differences between services are identified, both across service sizes and within services of around the same size. Aspects related to personnel resources, however, appear to be challenging across service sizes. Most of the managers who responded to the survey, indicated that personnel resources are insufficient to carry out statutory tasks such as expert assessment work and to contribute to competence building and organizational development in kindergartens and schools. Such insufficiencies were particularly apparent with regard to taking on tasks that have been assigned to Statped.

The EPSs represented in the study appear to be staffed with well-qualified personnel, although the study suggests that there is a lack of competence within certain statutory tasks. For some services, however, it may appear that what was lacking in professional expertise could be made up for by proximity and the opportunity to be "close" to schools and kindergartens.

In the Whitepaper Meld. St. 6 (2019-2020) emphasis is placed on the fact that competence in EPSs must be raised in connection with the ongoing Competence rise for special education and inclusive practices and downscaling of Statped. From formulations in this Whitepaper, it appears that attention will primarily be directed towards strengthening skills of current personnel. It is not explicitly pointed out that a general increase of personnel resources could be necessary for an overall competence rise.

Regarding organization of EPS, it appears that the managers who participated in the study are more satisfied with this aspect of the service than with allocation of personnel resources. Nevertheless, dissatisfaction with some organizational aspects were expressed. Mainly, this seems to involve the geographical catchment area for the service that had expanded due to, for instance, merging of municipalities or establishing of intermunicipal cooperation. Some managers at the municipal level also expressed dissatisfaction with the fact that the county council had established its own EPS as a replacement for the EPS that had served both primary and lower secondary schools and upper secondary schools. Managers of county council EPSs that had reorganised expressed, on the other hand, satisfaction with the solution they had chosen. EPSs at the county council level were underrepresented in the study. There are, however, differences between services directed towards kindergartens, primary schools, and lower secondary schools and services directed towards upper secondary schools that has been challenging to capture in this study. A separate study of the county councils' EPSs would therefore be useful.

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL MED OPPDRAGET

Utdanningsforbundet har som mål at alle barn, unge og voksne får oppfylt retten til en god, likeverdig og inkluderende utdanning. Ansvar for å nå et slikt mål er fordelt på flere instanser både nært på disse målgruppene i skoler og barnehager, og i støttesystemene. Blant tjenester i støttesystemet er PP-tjenesten en sentral bidragsyter (Utdanningsforbundet 2020). For at PP-tjenesten og andre tjenester skal kunne bidra på en mest mulig hensiktsmessig måte, må imidlertid kapasiteten i hver enkelt tjeneste være tilstrekkelig. Når det gjelder PP-tjenesten, har flere studier avdekket et gap mellom det tjenesten forventes å bidra med, og den kapasiteten ansatte i tjenesten selv erfarer å ha. Dette kommer blant annet frem i rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge* (Nordahl m.fl. 2018). I denne rapporten var oppmerksomheten særlig rettet mot den systemrettede delen av PP-tjenestens ansvarsområde.

PP-tjenesten har vært gjennom flere større omstillingsprosesser (Andrews m.fl. 2018). Videre omstillinger pågår nå i forbindelse med Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Dette Kompetanseløftet tar utgangspunkt i Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – Tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Det er grunn til å tro at satsningen vil få betydelig innvirkning for PP-tjenestens arbeid i kommuner og fylkeskommuner, ikke minst når det gjelder behovet for å styrke bemanningen. En sentral del av Kompetanseløftet er basert på at Statped, som det statlige spesialpedagogiske støttesystemet, skal få et mer avgrenset mandat. Det vil si at Statped skal rendyrke sine tilbud og rette dem inn mot brukere med omfattende og varige behov for tilrettelegging, og/eller brukere som har særlig komplekse utfordringer. Et mer avgrenset mandat for det statlige støttesystemet skal frigjøre midler som skal brukes til kompetansebygging i kommuner og fylkeskommuner for å få bedre kompetanse tettere på barna og elevene, slik at de kan få rask og god hjelp når de trenger det. Den pågående nedskaleringen av Statped aktualiserer dermed spørsmål om krav til organisering og bemanning av PP-tjenesten i og med at kommuner og fylkeskommuner i framtiden skal ha ansvar for flere oppgaver selv.

1.2 KORT OM PP-TJENESTEN

1.2.1 LOVGRUNNLAG

PP-tjenesten er hjemlet i Opplæringslovas § 5-6 som slår fast at hver kommune og fylkeskommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. Kommuner og fylkeskommuner har også ansvar for at tjenesten har riktig og nødvendig kompetanse (jfr. Opplæringslova § 10-8), og for å stille til disposisjon nødvendige ressurser. Loven åpner for at 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 faglig sammensetning. Opplæringsloven stiller imidlertid krav til innholdet i de sakkyndige vurderingene (jfr. Opplæringslovas § 5-3). Dermed stilles det indirekte krav til kompetanse i tjenesten. Kommuner og fylkeskommuner er ansvarlig for at de juridiske kravene i lovteksten blir fulgt (jfr. Opplæringslovas § 13-10). 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 PP-tjenestens mandat og ansvar for sakkyndig vurdering og hva det er rimelig å forvente at den skal inneholde.

1.2.2 ORGANISERING OG STØRRELSE

Det finnes ingen nasjonal oversikt over hvordan PP-tjenesten er organisert i landets kommuner og fylkeskommuner. Tidligere studier viser imidlertid betydelig variasjon både når det gjelder intern organisering av arbeidet og plassering av tjenesten i den kommunale eller fylkeskommunale strukturen. Innenfor hver enkelt kommunes organisasjonskart har det vært vanlig å plassere tjenesten enten i enhet med skoler og barnehager, i en oppvekstetat/-enhet sammen med andre tjenester for barn og unge, eller sammen med helse- og omsorgstjenester. Den eksterne organiseringen varierer også. Tjenesten kan være kommunal eller fylkeskommunal og den kan dekke en eller flere kommuner og/eller inkludere samarbeid på tvers av forvaltningsnivå (se f.eks. Andrews m.fl. 2018). Interkommunalt samarbeid om PP-tjenester er utbredt. Høsten 2017 var det registrert 46 slike samarbeid i Brønnøysundregisteret, men det gikk ikke frem av registeret hvor mange kommuner som deltar i disse samarbeidene samlet sett (Andrews m.fl. 2018). Ifølge Lov om kommuner og fylkeskommuner (§§ 17-1 - 20-10) kan interkommunalt samarbeid foregå på flere måter: gjennom et i) interkommunalt politisk råd, ii) kommunalt oppgavefellesskap, iii) vertskommunesamarbeid, iv) interkommunalt selskap, v) aksjeselskap eller samvirkeforetak, eller vi) en forening eller vii) på en annen måte som det er rettslig adgang til (LOV-2018-06-22-83). Hvilken form for samarbeid landets interkommunale PP-tjenester har valgt, er ikke kartlagt så langt som vi kjenner til.

PP-tjenesten varierer også i størrelse. Målt i antall årsverk har tjenesten vokst, selv om det fortsatt finnes flere tjenester med få fagansatte. Andrews og medforfattere (2018) viste at tjenester som disponerer mindre enn fem årsverk, mellom fem og ti årsverk og mer enn ti årsverk fordelte seg med omtrent en tredjedel i hver kategori. En tilsvarende fordeling kommer frem i en studie av PP-tjenestens systemrettede arbeid i barnehager (Fjellstad 2021). Kompetansen blant fagansatte i tjenesten har vært relativt høy. I en studie fra 2017/2018 hadde syv av ti utdanning på hovedfag-/mastergradsnivå (Andrews m.fl. 2018). Utdanning innenfor pedagogikk dominerte med seks av ti, mens andelen med profesjonsutdanning i psykologi var på syv prosent.

1.2.3 ARBEIDSOPPGAVER OG VARIASJON I ARBEIDSBELASTNING

PP-tjenesten har et dobbelt mandat. Det vil si at tjenesten skal utføre to hovedtyper av oppgaver. Den ene delen av mandatet dreier seg om sakkyndige vurderinger av barn, unge og voksne under utdanning som har behov for spesialundervisning og/eller spesiell tilrettelegging av undervisningssituasjonen. Den andre oppgavetyper kalles systemrettet arbeid, og omfatter blant annet bistand til skoler og barnehager i kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. 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 skolen, 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 endre PP-tjenestens 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 (Fylling 2007, Fylling og Handegård 2009, Hustad og Fylling 2012).

Vurdert utfra andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, kan det se ut til at arbeidsomfang i PP-tjenesten variere geografisk. I Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) fra 2021 viser Statistisk sentralbyrå (SSB) at andelen som får spesialundervisning utgjør 7,8 prosent på landsbasis (tabell 1). Det fylkesvise spennet strekker seg imidlertid fra 6,6 prosent i Oslo til rundt 9,5 i fylkene Møre og Romsdal, Nordland og Troms og Finnmark.

Tabell 1 Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning etter fylke i 2021. Prosent. Kilde: KOSTRA

Fylke	Andel spesialundervisning
I alt	7,8
Viken	7,3
Oslo	6,6
Innlandet	7,5
Vestfold og Telemark	8,1
Agder	8,3
Rogaland	7,6
Vestland	7,5
Møre og Romsdal	9,6
Trøndelag	7,9
Nordland	9,4
Troms og Finnmark	9,4

1.3 PROBLEMSTILLINGER

Utdanningsforbundet har ønsket mer kunnskap om hvordan landets PP-tjenester er bemannet og organisert for å kunne bidra med innspill i strategiarbeid som skal sikre at barn, elever og voksne under utdanning får forsvarlig opplæring og den hjelpen de har behov for. Med dette oppdraget var det derfor ønskelig å få belyst følgende problemstillinger:

- Hvordan er landets PP-tjenester organisert? Som egne enheter, desentralisert, som en del av en større kommunal tjeneste, interkommunalt, gjennomgående, andre?
- Er det sammenheng mellom organisering og kommunestørrelse?
- Hvordan er bemanningen i de ulike PP-tjenestene?
- Er det sammenheng mellom bemanning og kommunestørrelse?
- Hva ligger til grunn for kommunenes bemanning i PP-tjenesten? Finnes det retningslinjer eller fordelingsnøkler som viser kommunenes begrunnelse for bemanning?

Utdanningsforbundet ønsket også å få nærmere innsikt i PP-tjenestens rolle og funksjon i overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring, med vekt på følgende:

- Hvordan bistår og samarbeider PP-tjenesten i fylkeskommunene med de videregående skolene?
- I hvilken grad samarbeider de kommunale og de fylkeskommunale PP-tjenestene?
- Hvordan skiller de fylkeskommunale PP-tjenestene seg fra de kommunale?

1.4 OPPBYGNING AV RAPPORTEN

Rapporten er bygd opp tematisk etter problemstillingene som er spesifisert for studien. Det vil si at resultater er presentert samlet og på tvers av forskningsmetodisk inntak. Det neste kapitlet (kapittel 2) viser hvordan studien er designet og hvordan de forskjellige delene i studien er gjennomført og henger sammen. I de påfølgende kapitlene, kapittel 3 og kapittel 4, presenteres resultater som gjelder organisering av og bemanning i PP-tjenesten. Analyser i de kapitlene er i hovedsak basert på tallmateriale hentet fra spørreskjemaundersøkelsen og fra registerdata. Noen resultater utdypes imidlertid med data fra intervju med ledere for PP-tjenesten. Kompetanse blant lederne som har deltatt i studien, er tema i kapittel 5. I studien har vi også undersøkt om svar på enkelte spørsmål om organisering, bemanning og kompetanse varierer etter størrelse på PP-tjenestene. Resultater fra denne delen av analysen går frem av kapittel 6. Det siste resultatkapitlet, kapittel 7, tar opp problemstillinger som spesifikt handler om PP-tjenestens virksomhet i skoler og samarbeid på tvers av skolenivå. Til slutt i rapporten (kapittel 8) summerer vi opp hovedtrekk fra studien og diskuterer disse opp mot resultater fra tidligere studier og opp mot offisielle forventninger til tjenesten.

2 METODISK TILNÆRMING

2.1 VALG AV FORSKNINGSDESIGN

For å belyse problemstillingene som er skissert i punkt 1.3, valgte vi et forskningsdesign som kombinerer kvantitative og kvalitative metodiske tilnærminger. Hovedmaterialet i rapporten er fra en spørreskjemaundersøkelse som ble gjennomført blant ledere for PP-tjenesten i alle landets kommuner og fylkeskommuner. Dette datasettet er supplert med data fra intervju med ledere i noen utvalgte PP-tjenester og med tallmateriale fra aktuelle registre. Før studien startet ble forskningsdesignet diskutert med oppdragsgiver og medlemmer av referansegruppen. Detaljer i det metodiske opplegget og i gjennomføring av studien er beskrevet nedenfor.

2.2 SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSE

2.2.1 GJENNOMFØRING

Spørreskjemaet var delt inn i tematiske bolker. Bemanning i tjenesten ble kartlagt i form av antall årsverk til forskjellige stillingskategorier, mens spørsmål om organisering handlet både om ekstern organisering og om hvor i organisasjonen tjenesten er plassert og om hvordan arbeidet er fordelt internt i hver tjeneste. Lederne for tjenesten ble også bedt om å vurdere om så vel bemanning som organisasjonsmodell var tilpasset virksomheten som utøves i tjenesten. Spørsmål om kompetanse ble også stilt blant annet om den er tilstrekkelig både for dagens virksomhet og for å møte faglige krav som vil stilles til tjenesten i forbindelse med Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis og den pågående endringen i Statped. De siste bolkene i spørreskjemaet handlet om tjenestens oppgaver i forbindelse med overgang til videregående skole, og om bakgrunnsopplysninger som ledernes utdanningsnivå, størrelse på kommune/bydel som dekkes av tjenesten og geografiske plassering av tjenesten. Svarkategoriene var i hovedsak lukket, men for noen spørsmål var det mulig å utdype svar eller føye til opplysninger der de preformulerte svarkategoriene ikke var dekkende for den aktuelle tjenesten. Spørreskjemaet var konstruert slik at deltakerne kunne hoppe over spørsmål som de ikke ønsket, eller ikke kunne, svare på.

2.2.2 UTVALG OG RESPONS

Spørreskjemaet ble utformet i Questback og sendt ut elektronisk via e-post til alle PP-tjenester som var registrert i Utdanningsdirektoratets arkiv i april 2022, det vil si 227 tjenester. E-posten ble sendt til postmottak i kommuner og fylkeskommuner eller til eget postmottak for PP-tjenesten for dem som hadde det. Mottaker av e-posten ble bedt om å sende e-posten videre til leder for PP-tjenesten. Det ble sendt ut en påminnelse, og da studien ble lukket 27. mai hadde 127 respondert. To hadde imidlertid trykket på svaknappen uten å besvare noen av spørsmålene. Disse to inngår ikke i studien. De 125 som har svart, utgjør 55,1 prosent av de registrerte PP-tjenestene.

2.2.3 UTVALG FORDELT ETTER GEOGRAFI OG BEFOLKNINGSSTØRRELSE

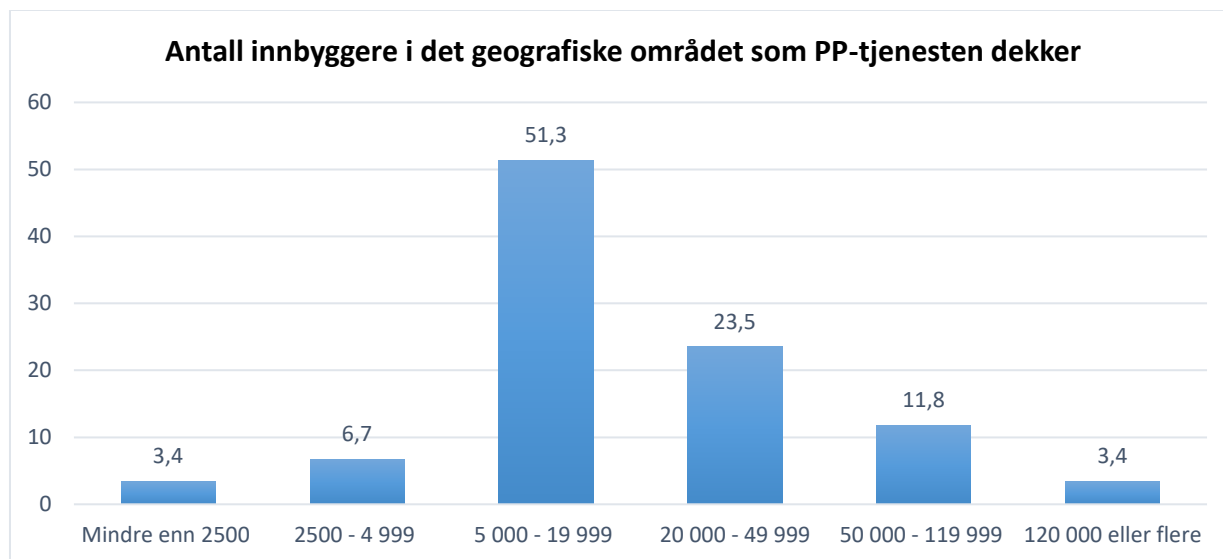
Deltakelse i studien viser betydelig spredning både etter geografisk plassering og etter innbyggertall for områder som dekkes av PP-tjenesten. Oversikten i tabell 2 viser fordelingen av antall PP-tjenester totalt i hvert fylke og fylkesvis fordeling av deltakere i studien. Alle geografiske regioner er representert i studien, men størst andel deltakere er fra Viken fylke med rundt 20 prosent, fulgt av fylkene

Trøndelag, Vestland og Innlandet med mellom vel 11 og 14 prosent hver. De nevnte fylkene utgjør til sammen i overkant av halvparten av utvalget i undersøkelsen.

Tabell 2 Fylkesvis fordeling av PP-tjenester i utvalget og totalt. Kilde fylket totalt: KOSTRA.

Fylke	I fylket		I utvalget	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Vestland	36	15,9	15	12,1
Viken	44	19,4	25	20,2
Innlandet	22	9,7	14	11,3
Vestfold og Telemark	18	7,9	10	8,1
Trøndelag	25	11,0	18	14,5
Møre og Romsdal	15	6,6	9	7,3
Nordland	11	4,8	6	4,8
Agder	12	5,3	7	5,6
Troms og Finnmark	25	11,0	11	8,9
Rogaland	16	7,0	7	5,6
Oslo	3	1,3	2	1,6
Sum	227	100	124	100

Spørsmålet om antall innbyggere i det geografiske området som PP-tjenesten dekker, ble ikke stilt til deltakere som oppga at de var leder for en fylkeskommunal PP-tjeneste. Figur 1 viser at befolkningsstørrelsen i området som betjenes, spenner fra færre enn 2500 innbyggere til 120 000 eller flere. Over halvparten av deltakerne i studien svarer imidlertid at de leder en PP-tjeneste i et område som har mellom 5000 til 20000 innbyggere. Rundt 20 prosent ledet en tjeneste som dekker flere kommuner (se punkt 3.1).



Figur 1 Antall innbyggere i området som dekkes av PP-tjenesten. Prosent. (N=119). Kilde: Spørreskjemaundersøkelse i studien¹

¹ I den videre fremstillingen er resultater i alle figurer og tabeller basert på data fra spørreskjemaundersøkelsen om ingen annen kilde er oppgitt.

2.2.4 VALIDITET OG RELIABILITET

Før undersøkelsen ble distribuert, ble innhold i spørreskjemaet diskutert med representant for oppdragsgiver og medlemmer av referansegruppen, og deretter testet av et panel på tre personer. Innspill fra testpanelet, fra oppdragsgiver og fra referansegruppen har bidratt til å sikre høy validitet i undersøkelsen. Validiteten er imidlertid også avhengig av en tilfredsstillende svarprosent. Vi la derfor vekt på å formidle grundig informasjon om hvorfor undersøkelsen ble gjennomført og om hvorfor det er viktig at flest mulig svarer. For å hindre frafall, la vi også vekt på å utforme gode spørsmål og å holde antall spørsmål nede (se f.eks. Elstad 2010, Jacobsen 2005).

I denne typen studier er det flere forhold som må tas i betraktning når resultater 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 studiedeltakere unngår å velge svaralternativer som gir inntrykk av en negativ eller kritisk innstilling fordi kulturelle normer favoriserer positive holdninger (Bowling 2005). I denne studien kan det dessuten være skjevhet i utvalget i den forstand at de som føler seg mest presset, tidsmessig, i sin arbeidssituasjon, kan ha hatt minst anledning til å delta i studien. Utvalget inkluderer imidlertid betydelig spredning både i størrelse på PP-tjenestene og i geografisk lokalisering. Sammen med en ganske høy svarprosent gir dette et relativt solid grunnlag for konklusjoner som kan trekkes basert på datamaterialet.

2.3 INTERVJUUNDERSØKELSE

Basert på resultater fra spørreskjemaundersøkelsen valgte vi ut 10 PP-tjenester til en mer utdypende granskning om bemanning og organisering av virksomheten. Disse tjenestene ble valgt ut etter organiseringsform med fire fylkeskommunale, tre interkommunale og tre kommunale tjenester. Fylkeskommunale PP-tjenester ble prioritert i antall i dette utvalget fordi disse tjenestene er noe mangelfullt representert i spørreskjemaundersøkelsen. De aktuelle tjenestene ble valgt ut med tanke på spredning i geografisk beliggenhet, i kommunestørrelse og i type og omfang av interkommunalt samarbeid. I intervjuene ble det lagt vekt på å få frem mer utdypende informasjon om bemanningssituasjonen, om hvordan fylkeskommunale og kommunale PP-tjenester samarbeider, og om hvordan overganger mellom grunnskole og videregående skole håndteres i tjenesten. Et annet tema var begrunnelser for valgt organiseringsform. Det ble i forkant utarbeidet en semistrukturert intervjuguide. Intervjuene ble gjennomført i juni og august i 2022 enten per telefon eller via Teams, og de varte mellom 30 og 60 minutter.

2.4 ANALYSER AV REGISTERDATA

Registerdata ble hentet fra KOSTRA og fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI), som er 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, om hvordan tjenesten er organisert, om antall årsverk til forskjellige stillingsgrupper og om ansattes utdanningsbakgrunn med spesifisering for noen typer utdanning som psykologi, spesialpedagogikk og

pedagogikk. Til denne studien har vi tatt med opplysninger om organisering av PP-tjenesten og om antall årsverk for ulike stillingskategorier fra registreringen for 2021/2022. Registreringskategorier som gjelder organisering av tjenesten er imidlertid noe grovmasket, og inneholder en svarkategori for «Annet» uten at det er spesifisert hva denne kategorien dekker. Opplysninger fra GSI supplerer deler av datamaterialet fra spørreskjemaundersøkelsen. GSI viser imidlertid tallmateriale for hver kommune mens data fra spørreskjemaet gir innsikt på tjenestenivå og går dermed på tvers av kommunenivå blant annet når det gjelder interkommunale tjenester. Informasjonen som kommer frem i de ulike datasettene blir dermed ikke helt sammenliknbar. Vi vel heller ikke om visse opplysninger som årsverk i PP-tjenesten kan være noe overlappende i kommuner som samarbeider interkommunalt eller som kjøper PP-tjenester fra en annen kommune.

2.5 SAMLET ANALYSE AV DATAMATERIALET

Datamaterialet fra spørreskjemaundersøkelsen 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 systematiske forskjeller og/eller likheter i svarfordelingene. Her har vi for eksempel sett på hvordan svar på spørsmål om bemanningsstørrelse og kompetanse er tilstrekkelig for å utføre sentrale oppgaver, er fordelt etter størrelse på tjenesten målt i antall fagårsverk. I alle tabeller og figurer er totalt antall svar (N) oppgitt. Alle deltakerne i studien har imidlertid ikke svart på alle spørsmålene, derfor varierer N noe både mellom spørsmål og innenfor samme spørsmål ved flere delspørsmål. Datamaterialet fra intervjuene presenteres som utdyping av data fra spørreskjemaundersøkelsen. Her har vi særlig lagt på å få frem nyanser i erfaringer innenfor de temaene som belyses via tallmaterialet. I tillegg har vi rettet oppmerksomheten mot spesifikke forhold som gjelder for fylkeskommunale PP-tjenester i og med at virksomheten på dette nivået er lite representert i spørreskjemaundersøkelsen.

2.6 FORSKNINGSETISKE HENSYN

Prosjektet ble rutinemessig meldt til Norsk senter for forskningsdata (NSD) for vurdering. I gjennomføringen av studien og i behandlingen av datamaterialet er det tatt hensyn 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. Alle som deltok i studien, ble gjort oppmerksom på aspekter som konfidensialitet og anonymisering, at det var frivillig å delta og at de kunne la være å svare på spørsmål de ikke kan eller ikke ønsker å besvare. I rapporten er resultater fremstilt på en slik måte at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes.

3 ORGANISERING AV PP-TJENESTEN

I spørreskjemaet ble spørsmål om organisering av PP-tjenesten splittet opp i flere deler. Den ene delen handlet om organisasjonsmodell. Her ble det kartlagt om tjenesten dekker en eller flere kommuner eller bydeler, er fylkeskommunal eller er organisert etter andre modeller. Dette temaet er også belyst med tallmateriale fra Grunnskolens Informasjonssystem. Et annet sett med spørsmål kartla hvor i organisasjonen tjenesten er plassert, om tjenesten utgjør en egen seksjon eller avdeling, om den er plassert sammen med andre tjenester, eventuelt hvilke, og på hvilket nivå i organisasjonen tjenesten er plassert. Det siste spørsmålet i denne bolken handlet om intern organisering av virksomheten, det vil si om fagansatte er inndelt i team, og eventuelt hvilke prinsipper som ligger til grunn for inndelingen.

3.1 ORGANISASJONSMODELL: FORDELING NASJONALT OG I UTVALGET

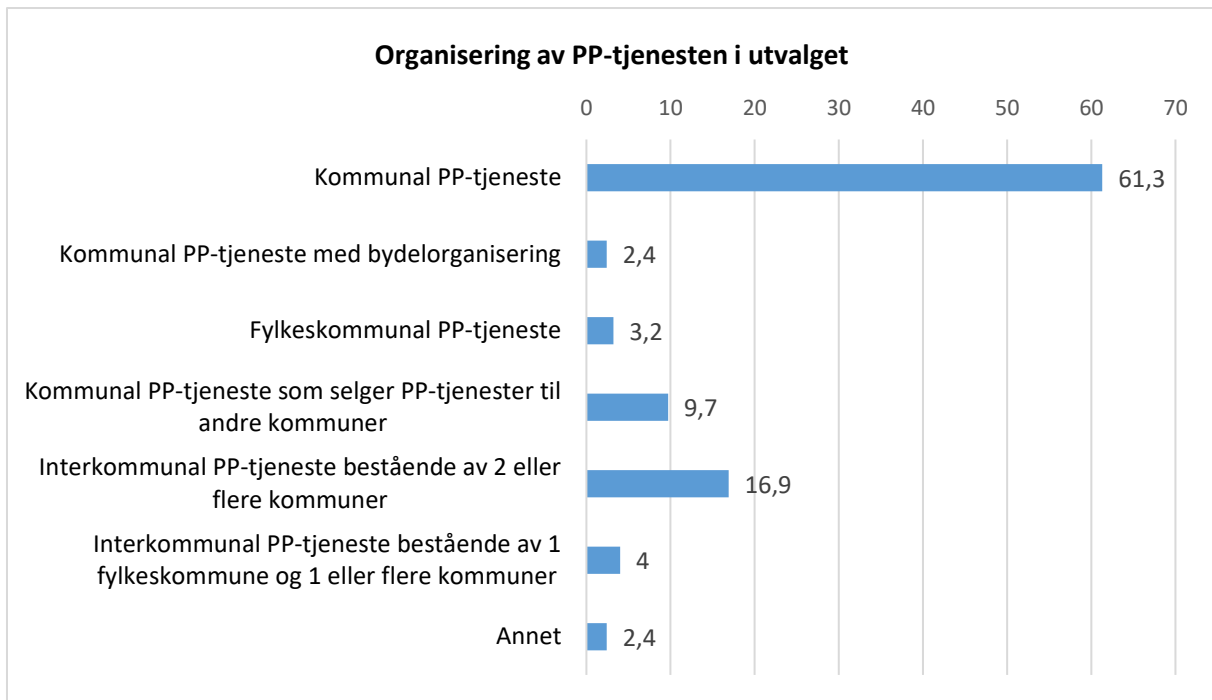
Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) opererer med fire kategorier for organiseringsform; egen kommunal tjeneste; drifter interkommunal tjeneste med eget styre; deltar i interkommunal tjeneste med eget styre og «annen organisering». Det går ikke frem hvilke former for organisering det kan være snakk om i kategorien «annen organisering». En egen kategori viser samordning med PP-tjeneste i videregående skole.

Tabell 3 viser at interkommunalt samarbeid dominerer som organisasjonsmodell for PP-tjenesten. I alt 169 kommuner har oppgitt at de inngår i slikt samarbeid enten som driftsansvarlig (55) eller som deltaker (114). Et litt lavere antall kommuner (143) har egen kommunal PP-tjeneste, mens 45 har oppgitt «Annen organisering» uten at det er spesifisert hvilken form. I tillegg har 66 kommuner oppgitt at PP-tjenesten for grunnskolen og videregående skole er samordnet.

Tabell 3 Organisering av PP-tjenesten nasjonalt. Antall. Kilde: Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

	Ja	Nei	Totalt
Egen kommunal tjeneste	143	214	357
Drifter interkommunal tjeneste med eget styre	55	302	357
Deltar i interkommunal tjeneste med eget styre	114	243	357
Annen organisering	45	312	357
Samordnet med PPT i videregående skole	66	291	357

I spørreskjemaet hadde spørsmålet om organisasjonsmodell seks faste svaralternativer pluss en kategori for «annet» med åpent svarfelt hvor det var mulig å spesifisere hvilken annen organisasjonsmodell det var snakk om. Av svarfordelingen i figur 2 ser vi at de fleste som deltar i studien, leder en kommunal PP-tjeneste, vel seks av ti har oppgitt dette, en av ti leder en tjeneste som selger PP-tjenester til andre kommuner, mens en liten andel, vel to prosent, har krysset av for kommunal tjeneste med bydelsorganisering. Vel en femtedel av det totale utvalget, leder en interkommunal tjeneste hvor enten to eller flere kommuner samarbeider (rundt 17 prosent), eller hvor en eller flere kommuner samarbeider med en fylkeskommune (4 prosent). Under svarkategorien «annet» ble det oppgitt flere former for interkommunalt samarbeid, blant annet interkommunalt samarbeid mellom to kommuner hvor fylkeskommunen kjøper tjenester. Interkommunalt samarbeid er nærmere spesifisert i punkt 3.2.



Figur 2 Organiseringsmodell for PP-tjenesten i utvalget. Prosent. (N=124)

Figur 2 viser videre at fylkeskommunale tjenester er representert i beskjeden grad. Vel tre prosent leder en ren fylkeskommunal tjeneste, som vil si at de har ansvar bare for PP-tjenesten i videregående skole. Av Utdanningsdirektoratets register kan det se ut til at landets fylkeskommuner har valgt ulike organiseringsmodeller, mens det for noen fylker som for eksempel Trøndelag, er registrert bare en PP-tjeneste, er det registrert flere for fylker som Vestland og Troms og Finnmark. Oslo har derimot bare en PP-tjeneste. Denne dekker både grunnskole og 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.

Blant de fire fylkeskommunale PP-tjenestene som er representert i intervjuundersøkelsen, beskrev en leder at tjenesten i dette geografiske området var gjennomgående i den forstand at de kommunale og interkommunale PP-tjenestene i fylket dekker hele spektret fra barnehager til videregående skole. Fylkeskommunen betaler for tjenester i de videregående skolene ved å finansiere rundt 20 stillinger. Det lages kravspesifikasjon i samarbeid med skolene slik at fylkeskommunen både er premisseleverandør for tjenestene som kjøpes, og kan kvalitetssikre tjenestene som mottas. Kontrollfunksjonen er tillagt leder for PP-tjenesten. Denne funksjonen inkluderer også ansvar for at lover og rettigheter for elever i videregående skole følges opp. En av de andre fylkeskommunene hadde relativt nylig opprettet egen PP-tjeneste for de videregående skolene, noe som ifølge leder for PP-tjenesten, var viktig for å sikre habiliteten i tjenesten. Beslutningen om å endre organisasjonsform ble fattet i fylkestinget tre år før. Inntil da hadde fylkeskommunen vært deleier i flere interkommunale PP-tjenester. I denne fylkeskommunen har imidlertid rektorene ved de videregående skolene personalansvar for ansatte i PP-tjenesten ved deres respektive skoler. Godt og vel 20 ansatte var da fordelt på rundt 15 skoler og samlokalisert med elevtjenesten. Et par av de videregående skolene var nå uten PP-rådgivere.

PP-tjenesten i en annen fylkeskommune var splittet i tre geografiske regioner med en virksomhetsleder og en avdelingsleder for hver region. Hver region hadde fra fem til åtte fagansatte plassert ved flere

kontorlokasjoner. I denne fylkeskommunen inngikk Oppfølgingstjenesten (OT) som del av den samme organiseringen. Disse to tjenestene var imidlertid i ferd med å splittes opp. Arbeidet med å etablere egen fylkeskommunal PP-tjeneste i dette fylket hadde startet for vel 10 år siden. Dette innebar en prosess hvor fylkeskommunen trakk seg ut av interkommunale samarbeid om PP-tjenester. En viktig grunn for den organisatoriske løsningen med desentralisert ledelse, var store geografiske avstander. Informanten i denne fylkeskommunen opplyste videre at valget om å opprette en egen fylkeskommunal PP-tjeneste også handlet om forventinger om at dette skulle bidra til å forbedre skoletilbudene.

3.2 INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Deltakere i studien som oppga at de ledet et interkommunalt samarbeid om PP-tjenester, ble bedt om å oppgi hvor mange kommuner som inngår i samarbeidet. Tabell 4 viser at det er mest vanlige at to eller tre kommuner samarbeider, vel halvparten har oppgitt dette. Vel en tredjedel har fem eller seks kommuner med i samarbeidskonstellasjonen.

Tabell 4 Hvor mange kommuner inngår i det interkommunale samarbeidet?

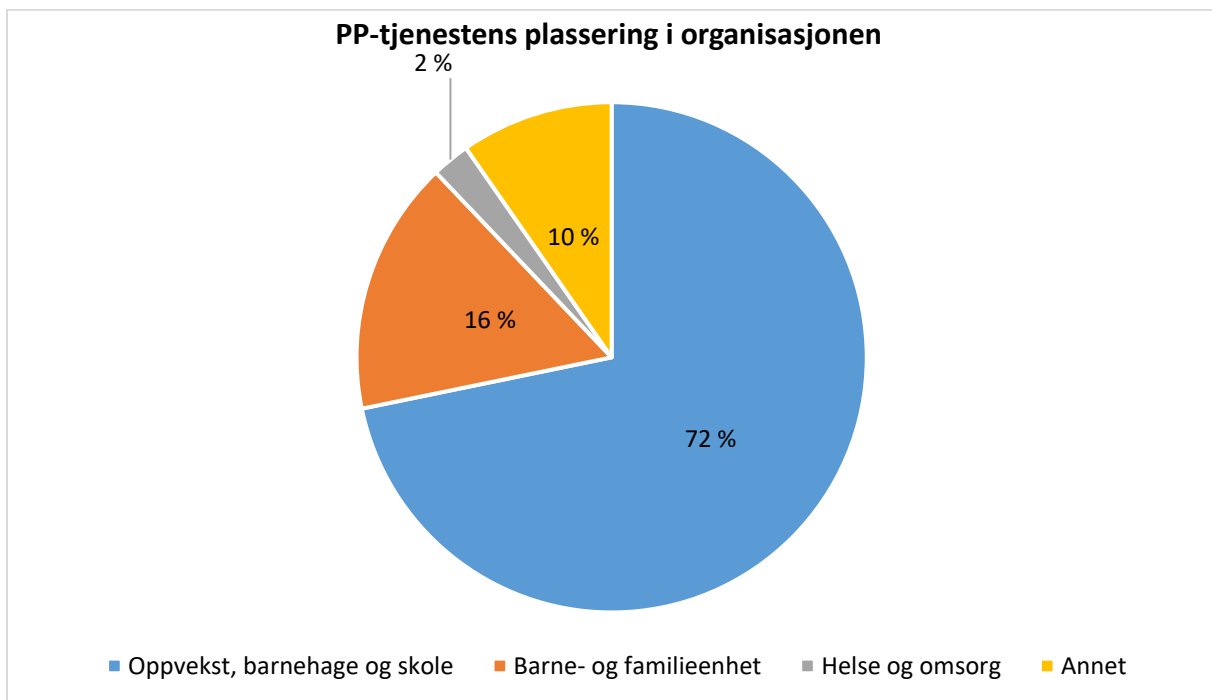
Antall kommuner	Antall	Prosent
2	6	23,1
3	8	30,8
4	3	11,5
5	5	19,2
6	4	15,4
Mer enn 6	0	0,0
Totalt	26	100

3.3 PP-TJENESTENS Plassering i ORGANISASJONEN

PP-tjenestens plassering i organisasjonen kan gi en indikasjon på om tjenesten vurderes som en pedagogisk virksomhet knyttet til barnehager og skoler, har barn og familie som et organiserende prinsipp ved at barnevern, helsestasjonstjeneste og andre hjelpe- og støttetjenester for familier er samlet, eller om tjenesten inngår som en del av helse- og omsorgssektoren. To av spørsmålene i spørreskjemaet handlet om tjenestens plassering i organisasjonen. I det første spørsmålet kartla vi i hvilken avdeling, sektor eller enhet PP-tjenesten er organisert. De faste svaralternativene her var a) oppvekst, barnehage- og skole, b) barne- og familieenhet, og c) helse og omsorg. Det ble føyd til en egen svarkategori for «annet» med mulighet for å spesifisere.

Vi ser av ledernes svar i figur 3 at hovedvekten av tjenestene er plassert i sektor/avdeling/enhet for oppvekst, sammen med barnehage og skole. Vel syv av ti har oppgitt dette. Noe under to av ti tjenester er plassert i en avdeling eller enhet for barn og familie, det vil si sammen med helsestasjonstjeneste, barneverntjeneste og/eller andre, mens en liten andel, to prosent, oppgir at PP-tjenesten er organisert i sektor/avdeling for helse og omsorg. En av ti har imidlertid krysset av for at PP-tjenesten er organisert i andre seksjoner eller avdelinger enn de som var oppgitt som fast svaralternativ. I åpent svarfelt ble følgende sektorer/avdelinger nevnt: Tjenesteutvikling 0-24; Familie og helse; Ressurssenter; Direkte under kommunaldirektør; Oppvekst og Oppvekst og helse sammen med skoler og barnehager. En av

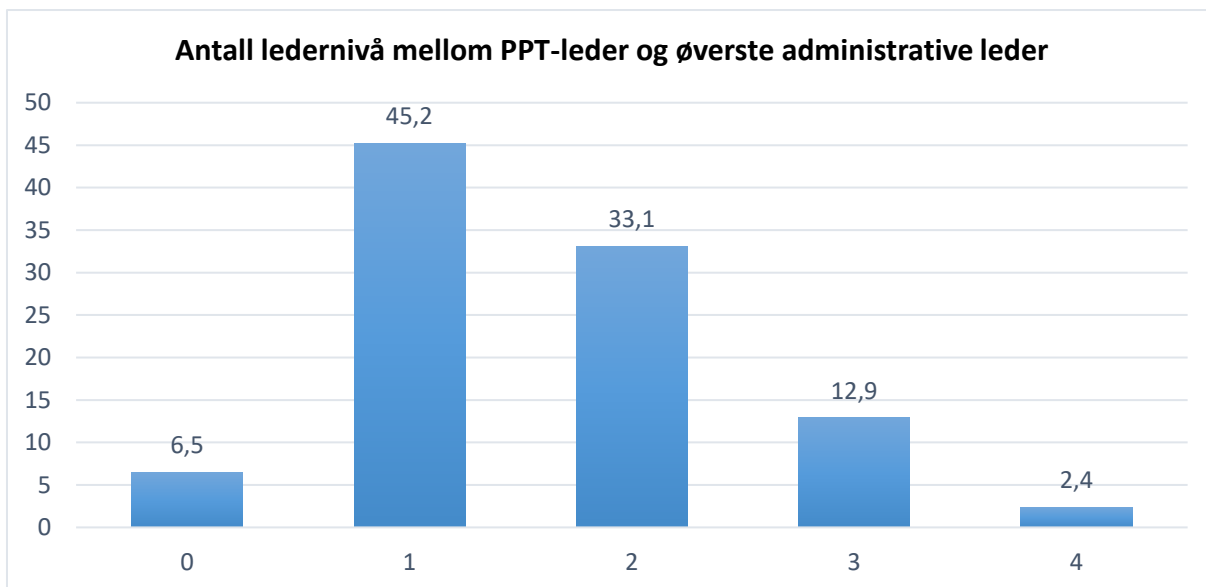
de fylkeskommunale tjenestene som inngår i den kvalitative delen av studien, var plassert i avdeling for kompetanse og næring, mens i en annen hadde PP-tjenestens virksomhetsleder en stabsplassering i fylkeskommunens organisasjonsstruktur.



Figur 3 PP-tjenestens plassering i organisasjonen. Prosent. (N=124).

I spørreskjemaet stilte vi også spørsmål om på hvilket nivå i organisasjonen PP-tjenesten er plassert. Dette ble kartlagt ved at lederne ble bedt om å oppgi hvor mange ledernivå det er mellom leder for PP-tjenesten og kommunen/fylkeskommunens øverste administrative leder (direktør/rådmann). Det mest vanlige er at PP-tjenesten er plassert i en seksjon eller avdeling hvor det bare er en leder mellom leder for PP-tjenesten og kommunen/fylkeskommunens øverste leder (figur 4). Bortimot halvparten (45 prosent) har oppgitt dette. En tredjedel har oppgitt at det er to ledernivå mellom leder for PP-tjenesten og øverste administrative ledelse. Godt og vel en av ti oppgir at de har tre ledere mellom seg selv og den øverste ledelsen i kommunen/fylkeskommunen, mens en liten andel, det vil si to prosent, oppgir å ha fire eller flere ledere mellom seg selv og øverste administrative ledelse i kommunen/fylkeskommunen.

Figur 4 viser imidlertid også at 6,5 prosent oppga at de ikke har noen ledere mellom seg og kommunen/fylkeskommunens øverste administrative ledelse. Det går ikke frem av spørsmålet om hvor i organisasjonen PP-tjenesten er plassert (figur 3) at noen av tjenestene er plassert i direkte linje under kommunen/fylkeskommunens øverste ledelse. Det kan derfor være grunn til å tro at dem som har svart på spørreskjemaet, kan ha en lederstilling som dekker flere tjenester, som for eksempel kommunalleder/-direktør for oppvekst, eller annet. I tjenestene som inngår i den kvalitative delen av studien, var leder for PP-tjenesten, også leder for andre tjenester, mens en leder for fylkeskommunal PP-tjeneste, var plassert i stab under øverste administrative leder.



Figur 4 Antall ledernivå mellom PPT-leder og øverste administrative leder. Prosent. (N=124)

3.4 INTERN ORGANISERING AV TJENESTEN

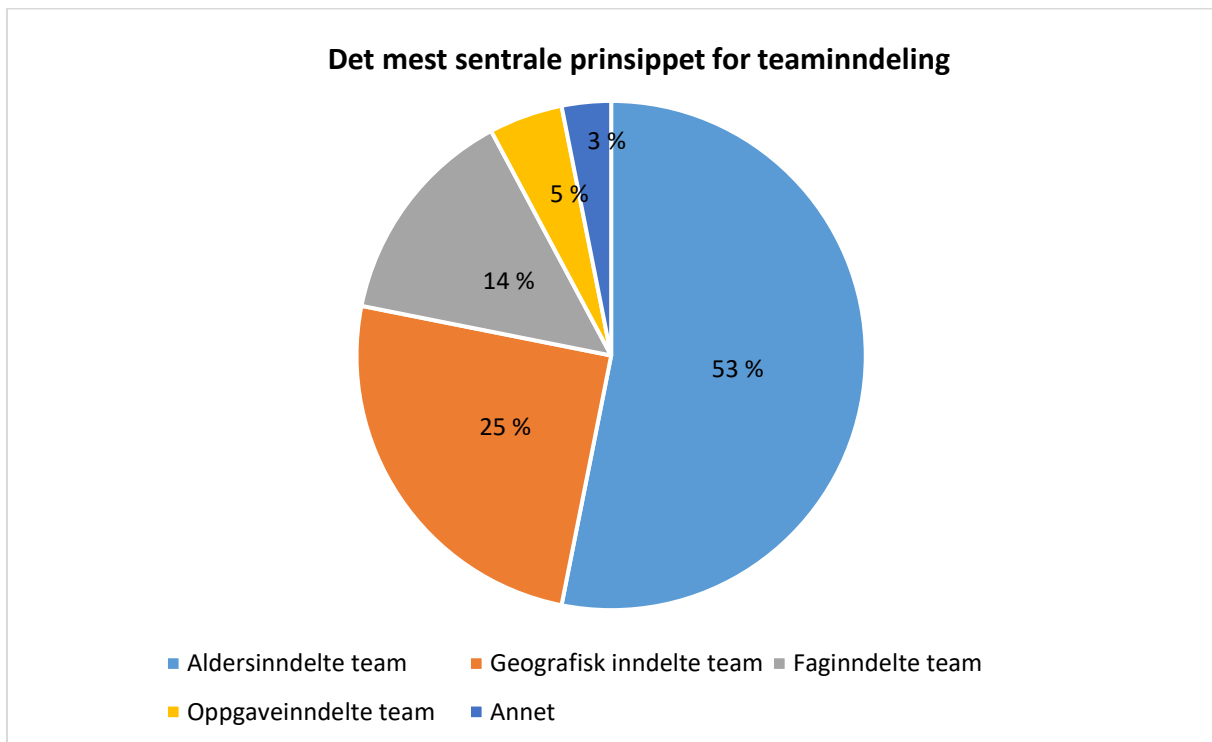
Et tredje spørsmål om organisering handlet om interne arbeidsoppgaver, om hvorvidt den faglige virksomheten er delt inn i team basert på bestemte prinsipper. På spørsmålet om dette, svarte 51 prosent «ja» - at de har teaminndeling - mens 49 prosent svarte «nei». Det er rimelig å anta at teaminndeling etableres i tjenester som har en viss størrelse. For å kartlegge dette, undersøkte vi mulig sammenheng mellom antall fagårsverk i PP-tjenesten og teamorganisering. Tabell 5 viser en tydelig sammenheng, det vil si at valg av teamorganisering øker med økning i antall fagårsverk: Alle tjenestene med 21 fagårsverk eller mer har organisert virksomheten i ulike team. Av tjenester med mellom 11 og 20 fagårsverk har de fleste teamorganisering (18 av 22), mens det samme gjelder for halvparten av tjenestene med mellom 6 og 10 fagårsverk. Blant tjenester med mellom 1 og 5 fagårsverk, finnes intern teamorganisering i 4 av 37.

Tabell 5 Teaminndeling i PP-tjenesten etter antall fagårsverk. (N=112)

Antall fagårsverk	Er de fagansatte organisert i team?		Totalt
	Ja	Nei	
1-5 fagårsverk	4	33	37
6-10 fagårsverk	20	20	40
11-20 fagårsverk	18	4	22
21 fagårsverk eller mer	13	0	13
Sum	55	57	112

Den interne teaminndelingen kan gi en indikasjon om hvordan kompetansen brukes i PP-tjenesten. Lederne som oppga at de har slik inndeling, fikk derfor tilleggsspørsmål om hvilke typer team de har valgt, og om hva som er det mest sentrale prinsippet for inndelingen. Følgende svaralternativer ble definert: a) aldersinndelte team som for eksempel barnehageteam og skoleteam, b) geografisk inndelte team som for eksempel bydelsteam eller team til forskjellige kommuner og lignende, c) faginnndelte team som er en teaminndeling basert seg på ansattes fagkompetanse, d) oppgaveinndelte

team som for eksempel utredningsteam, tiltaksteam og lignende. I alt 64 ledere svarte på dette spørsmålet.



Figur 5 Det mest sentrale prinsippet for teaminndeling i PP-tjenesten. Prosent. (N=64)

I figur 5 ser vi at det mest sentrale prinsippet er aldersinndeling. Vel halvparten oppgir dette. Aldersinndeling indikerer at fagansatte har sine arbeidsoppgaver knyttet enten til barnehager eller til skoler, eventuelt knyttet til ulike trinn i skolene. En fjerdedel melder at geografisk inndelte team er det mest sentrale prinsippet, mens faginndelte team og oppgaveinndelte team oppgis av henholdsvis 14 prosent og 5 prosent. To ledere valgte svarkategorien «annet». Den ene av disse to oppga at PP-tjenesten er delt inn etter geografi, alder og fag, mens den andre nevnte at alle fagansatte er knyttet til et ressursteam uten at dette presiseres nærmere. Det finnes imidlertid ulike kombinasjoner av teaminndelinger. Den mest utbredte kombinasjonen blant utvalget i denne studien, er team som er inndelt etter alder og geografi. Noen oppga kombinert aldersinndelt og faginndelt, mens andre har team som både er aldersinndelt, faginndelt og oppgaveinndelt.

Også i noen av de fylkeskommunale PP-tjenestene som deltok i intervjuundersøkelsen, var virksomheten internt delt inn i team. Eksempler som ble nevnt, var et faginndelt inntaksteam, hvor saker, både på individ og systemnivå, tas opp til drøfting. Et annet eksempel var faglig fordypningsteam som først og fremst skulle bidra til å styrke ansattes kompetanse. De ansatte kunne selv velge faglig fordypningsområde. Her ble det satt av tid og ressurser både til at ansatte kunne trekke på hverandres kompetanse og til å få inn bidrag fra eksterne innenfor de respektive fagområdene.

4 BEMANNING I PP-TJENESTEN

Bemanning i PP-tjenesten er kartlagt via opplysninger om antall årsverk. I spørreskjemaet ba vi lederne om å oppgi både antall fagårsverk totalt sett og antall årsverk for merkantilt personell og for ledelse separat. Informasjon om årsverk er også hentet fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI). I spørreskjemaet stilte vi i tillegg spørsmål om hvilke forhold som ligger til grunn for bemanningsstørrelsen. Svar på dette spørsmålet presenteres til slutt i kapitlet, hvor utdypende data fra intervjuene føyes til. I kapittel 8 sammenlikner vi resultater som gjelder bemanningsstørrelse med resultater fra tidligere studier for å se på mulig utvikling over tid.

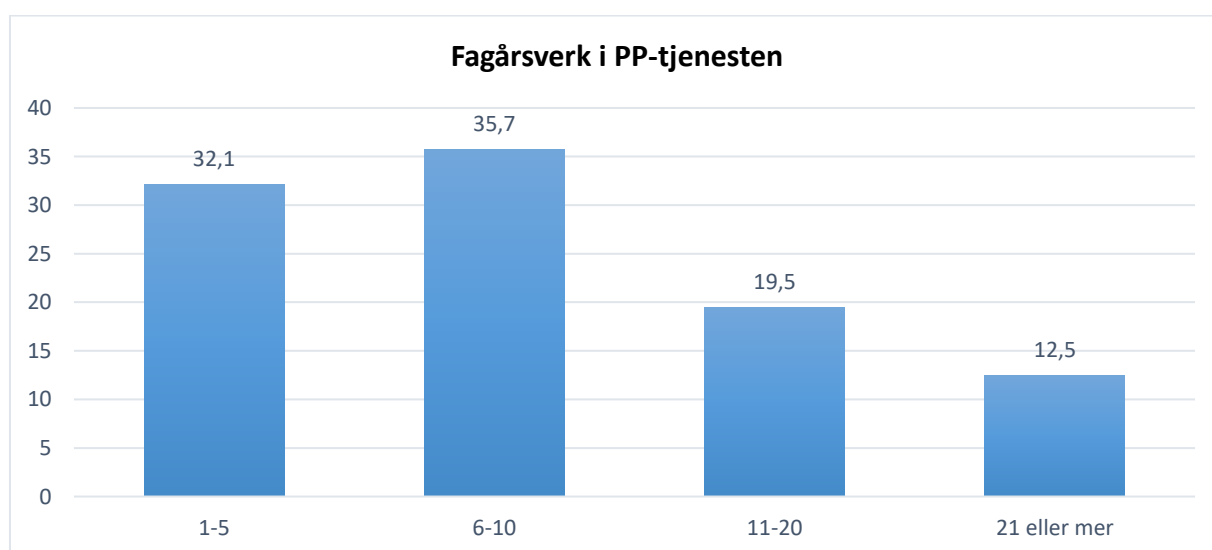
4.1 ANTALL ÅRSVERK TOTALT OG ETTER TYPE STILLING

4.1.1 FAGÅRSVERK TOTALT

Spørsmålet om bemanning ble formulert på følgende måte: Hvor mange fagårsverk har PP-tjenesten som du leder, per i dag? (Skriv inn nærmeste hele fagårsverk). Spørsmålet ble besvart av 112 av de 125 lederne som har deltatt i studien. Det viste seg imidlertid at ikke alle fulgte anvisningen om å oppgi nærmeste hele fagårsverk. Det vil si at noen førte opp eksakt antall årsverk inkludert delårsverk. Andre oppga samlet stillingsprosent i stedet for årsverk som i forbindelse med GSI-rapportering, svarene kunne i alle fall tolkes slik, og vi har derfor gjort om disse svarene til hele fagårsverk.

Det oppgitte antall fagårsverk viser et bredt spenn i størrelse på tjenestene som inngår i studien. For den minste tjenesten er det oppgitt 0,5 fagårsverk, mens den største har 260 fagårsverk. Spennet i størrelse illustreres også ved at den nest største tjenesten har totalt 43 fagårsverk. Om vi inkluderer den PP-tjenesten med flest årsverk, får vi et gjennomsnitt på 12,6 fagårsverk, mens gjennomsnittet uten den aller største tjenesten, ligger på 10,3 fagårsverk.

I figur 6 er antall fagårsverk gruppert i fire kategorier det vil si; 1-5, 6-10, 11-20 og 21 eller mer. Intervallene i de fire kategoriene er valgt fordi de tilsvarer det som har vært brukt i andre studier, for med det å kunne vurdere eventuelle endringer i PP-tjenestenes størrelse over tid.



Figur 6 Antall fagårsverk i PP-tjenesten. Prosent. (N=112)

Figur 6 viser en ganske jevn fordeling mellom PP-tjenestene etter størrelseskategori, det vil si at de med inntil 5 fagårsverk, de med mellom 6 og 10 fagårsverk, og de med 11 eller flere fagårsverk utgjør litt over og litt under en tredjedel hver av utvalget. Inkludert i den siste tredjedelen er tjenester med mer enn 20 fagårsverk, som godt og vel en av ti har oppgitt.

4.1.2 ÅRSVERK FOR MERKANTILT PERSONELL

Når det gjelder merkantile stillinger går spennet fra ett årsverk eller mindre som det laveste, til 11 årsverk som det høyeste. Det mest vanlige er imidlertid at merkantilt personell utgjør mellom 0,1-1 årsverk som nesten ni av ti ledere oppgir (tabell 6). Tre ledere i utvalget har oppgitt 10 årsverk eller mer til denne personellkategorien. Det kan tenkes at disse tre lederne representerer ulike avdelinger ved samme tjeneste, det vil si ved den største tjenesten.

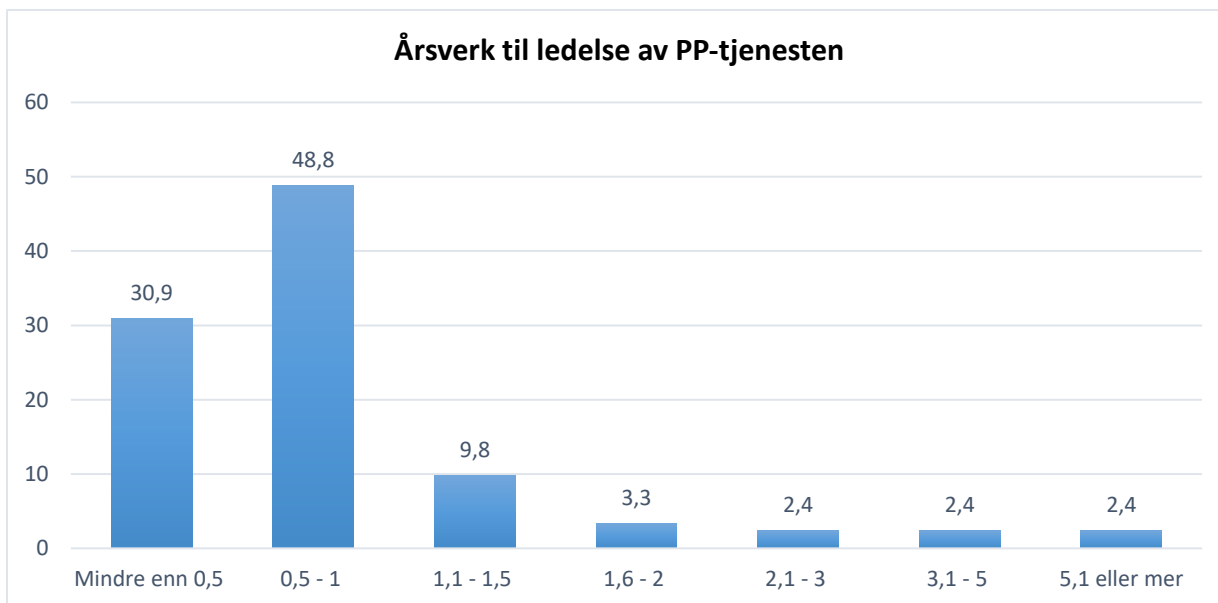
Tabell 6 Antall årsverk for merkantilt personell.

Antall årsverk	Antall	Prosent
0,1-1	105	87,5
1,1-2	8	6,7
2,1-3	2	1,7
3,1-4	0	0
4,1-5	1	0,8
5,1-6	0	0
6,1-7	1	0,8
7,1-8	0	0
8,1-9	0	0
9,1-10	0	0
10,1 eller mer	3	2,5
Totalt	120	100

I spørreskjemaet kunne vi med fordel ha ført opp et svaralternativ for «ingen» merkantile årsverk. Dette ville sannsynligvis ha vært relevant for enkelte av de minste tjenestene. I noen av intervjuene kom det frem at årsverk som tidligere hadde blitt benyttet til merkantilt arbeid, hadde blitt overført til årsverk for fagansatte for å lette arbeidspresset på dem.

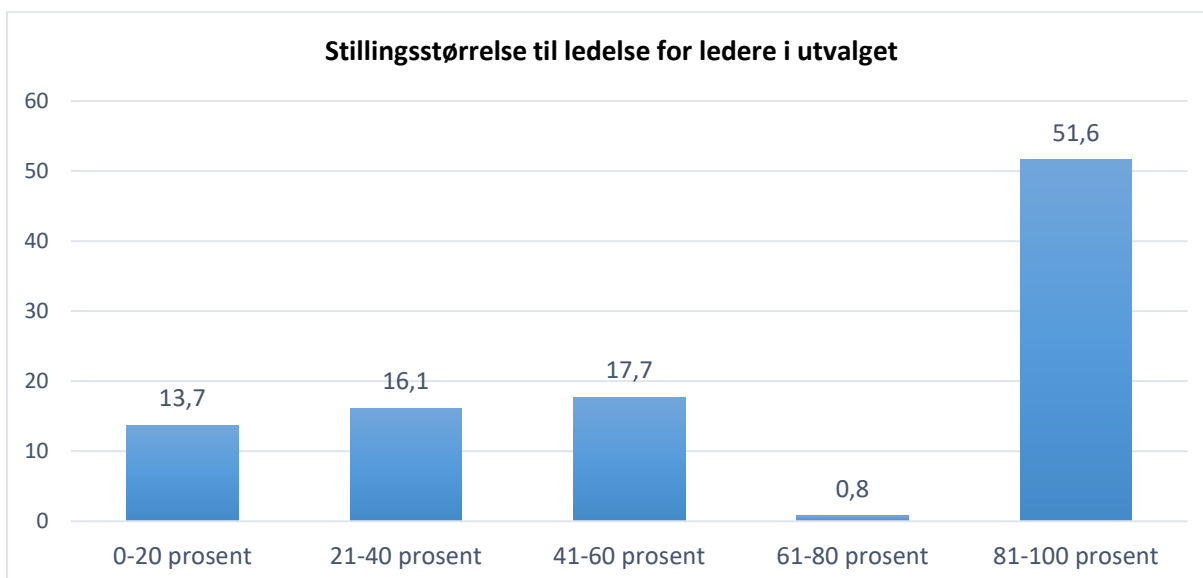
4.1.3 ÅRSVERK TIL LEDELSE

Det mest vanlige for tjenester som er representert i denne studien, er at mellom et halvt og ett årsverk er satt av til ledelse. I underkant av halvparten har oppgitt dette (figur 7). Her er det imidlertid verdt å merke seg at rundt tre av ti har oppgitt mindre enn et halvt årsverk til ledelse. I utvalget samlet er en av ti tjenester bemannet med mellom ett og ett og et halvt årsverk til ledelse, mens en noe høyere andel har oppgitt mer enn dette. Tjenesten med mest ressurser til ledelse har mer enn fem årsverk til dette. Sett på bakgrunn av at en tredjedel av lederne som har deltatt i studien, har oppgitt at tjenesten har mellom ett og fem fagårsverk totalt (figur 6), er det ikke overraskende at en relativt høy andel rapporterer at ledelse utgjør mindre enn et halvt årsverk.



Figur 7 Antall årsverk til ledelse i PP-tjenesten. Prosent. (N=123)

Lederne som har deltatt i studien, ble også bedt om å oppgi hvor stor andel av deres egen stilling som var fastsatt til ledelse. Figur 8 viser at vel halvparten av dem har en stillingsandel til ledelse på mellom 80 og 100 prosent. Tre av ti har imidlertid mindre enn 40 prosent til ledelse. Stillingsstørrelser til ledelse på inntil 20 prosent, mellom 20 og 40 prosent og mellom 40 og 60 prosent fordeler seg relativt jevnt med et spenn fra rundt 14 prosent til rundt 18 prosent.



Figur 8 Stillingsstørrelse til ledelse for lederne i utvalget. Prosent. (N=124)

4.2 ÅRSVERK ETTER STILLINGSGRUPPE OG UTDANNINGSBAKGRUNN: NASJONAL FORDELING

Totalt antall årsverk for PP-tjenesten er ifølge GSI 2382 (tabell 7). Vi vet imidlertid ikke om samlet antall årsverk er helt korrekt. Data fra intervjuene tyder på at en del kommuner med interkommunal PP-tjeneste eller kommuner som kjøper PP-tjenester fra nabokommuner, ikke har et bestemt antall årsverk knyttet til egen kommune. Mens datamaterialet fra spørreskjemaundersøkelsen inneholder

opplysninger om antall årsverk for fagstillinger samlet, og separat for merkantile stillinger og til ledelse, har GSI-rapporteringen informasjon om årsverk for fagansatte med forskjellig utdanningsbakgrunn. Tabell 7 viser at fagstillinger i PP-tjenesten totalt sett utgjør bortimot 2100 årsverk. Av disse årsverkene utgjør godt og vel halvparten stillinger for spesialpedagoger. Stillingskategorien «psykologi» dekker både ansatte med master/hovedfag og ansatte med profesjonsstudium i psykologi. Det går med andre ord ikke frem hvor mange som er psykolog. Andelen psykologer i PP-tjenesten har stadig minket (se kapitlene 5 og 8). Leder for en av de fylkeskommunale PP-tjenestene opplyste i intervju at det var politisk besluttet at deres fylke skulle utvide staben med seks psykologstillinger fra 2023. Disse skal bidra til å ivareta både PP-tjenestens mandat og skolenes behov for råd og veiledning.

Tabell 7 Årsverk til forskjellige stillingsgrupper etter utdanningsbakgrunn i hele årsverk. Antall. Kilde: GSI

Stillingsgruppe og utdanningsbakgrunn	Årsverk
Psykologi (master, profesjonsstudium, hovedfag)	239
Spesialpedagogikk (master, profesjonsstudium, hovedfag)	1067
Pedagogikk (master, profesjonsstudium, hovedfag)	421
Fagstillinger av personale med annen utdanningsbakgrunn	350
Sum årsverk fagstillinger	2077
Ledelse	186
Merkantilt personell	119
Sum årsverk	2382

4.3 GRUNNLAG FOR BEMANNINGSSTØRRELSE

For å kartlegge hva som ligger til grunn for PP-tjenestenes bemanningsstørrelse, presenterte vi en rekke svaralternativer som lederne kunne krysse av for. Det var mulig å velge mer enn ett alternativ. Svarkategoriene «Vet ikke» og «Annet» med rom for utdyping, var også ført opp. Svarfordelingen på dette spørsmålet går frem av tabell 8. I og med at det var mulig å velge mer enn ett svar, summerer ikke svarfordelingen i tabellen seg til 100 prosent.

Tabell 8 Hva ligger til grunn for antall fagårsverk i PP-tjenesten som du leder? Flervalg. (N=124)

Grunner for bemanningsstørrelse	Antall	Prosent
Innbyggertall for området som PP-tjenesten dekker	12	9,7
Barnetall for området som PP-tjenesten dekker	19	15,3
Elevtall for området som PP-tjenesten dekker	14	11,3
Internt utviklet bemanningsplan for PP-tjenesten	5	4,0
Politisk vedtak om PP-tjenestens bemanningsstørrelse	9	7,3
Administrativt vedtak om PP-tjenestens bemanningsstørrelse	17	13,7
Avtale om PP-tjenestens bemanningsstørrelse i interkommunalt samarbeid	12	9,7
Fordelingsnøkkel i interkommunalt samarbeid	10	8,1
Politisk vedtak om nedskjæring av PP-tjenesten	13	10,5
Politisk vedtak om styrking av PP-tjenesten	9	7,3
Kompetansebehovet til barnehage- og skoleeier	3	2,4
Antall sakkyndige vurderinger som etterspørres	2	1,6
Størrelsen på det geografiske området som PP-tjenesten dekker	4	3,2
Historisk fastsatt bemanningsstørrelse	35	28,2
Vet ikke	44	35,5
Annet	11	8,9

Det som er mest verdt å legge merke til i tabell 8, er den høye andelen som har krysset av for «Vet ikke» som svar på spørsmålet om grunnlag for bemanningsstørrelse i tjenesten. Dette gjelder for godt og vel en av tre. I tillegg har nesten tre av ti krysset av for at bemanningsstørrelsen er historisk fastsatt, noe som tyder på at antallet fagårsverk trolig baserer seg på en bemanningsstørrelse tilbake i tid, hvor dagens ledere forholder seg til en gitt bemanning uten at de har kjennskap til hva som ligger til grunn for beregningen.

Vi ser også av tabellen at barnetall, elevtall og innbyggertall, samt ulike vedtak, avtaler og fordelingsnøkler mellom kommuner og fylkeskommuner krysses av som grunnlag for fastsettelse av bemanningen. Det er likevel moderate andeler som har krysset av for disse enkeltgrunnene. Barnetall er imidlertid den grunnen som oppgis av flest med rundt 15 prosent.

Nesten en av ti krysset av for svarkategorien «annet». Opplysninger som lederne har spesifisert i det åpne svarfeltet, fyller ut listen som de ble presentert i spørreskjemaet. Der går det frem at noen i de senere år har fått styrket bemanningen for eksempel på grunn av etterslep og lang ventetid [for saksbehandling], deltidsansatte som ønsket heltidsstilling og generell elevtallsvekst. Andre rapporterer om nedskjæringer på grunn av kommunesammenslåing og effektivisering, noe som kan tyde på at bemanningen i disse tjenestene har vært kuttet. Andre typer grunnlag for bemanningsstørrelsen var følgende: «resultat av forvaltningsrevisjon»; «oppfølging av enhetlige anbefalinger og koordinering av samlede oppgaver»; «kommunesammenslåing og tilfeldig fastsatt ut fra størrelsen på tidligere kommuner». En leder oppga dessuten at stedets beliggenhet ikke gir grunnlag for interkommunalt samarbeid, mens en annen nevnte levekår og sosioøkonomiske forhold. Disse to svarene kan tyde på at begge tjenestene har fått tilført ressurser.

De fire lederne for fylkeskommunale PP-tjenester som ble intervjuet, beskrev ulike modellberegninger eller begrunnelser for bemanningsstørrelse: I en fylkeskommune var størrelse på tjenesten bestemt politisk og basert på en bestemt mal for utregning hvor kriterier ble vektet ulikt. Her ble det lagt vekt på: antall elever i videregående skole, antall elever med store hjelpebehov, antall elever med hjelpebehov, og opplæringstype, om det var snakk om studiespesialiserende eller yrkesfag. Leder i en annen fylkeskommune med noe i overkant av 10000 elever i videregående skole, bemerket at bemanningen hos dem i hovedsak var historisk bestemt mer enn basert på en tydelig bevisst vurdering av ressursbehov. Noen stillinger var dessuten arvet i forbindelse med fylkessammenslåing. I dette fylket var PP-tjenesten lokalisert i noen få større byer. Lederen ga uttrykk for at elevpopulasjonen burde være en god indikator for å fastsette bemanningsstørrelse i tjenesten, selv om denne indikatoren ikke hadde blitt brukt. For den tredje fylkeskommunen ble det også nevnt at bemanningsstørrelsen baserer seg på historiske tall og på budsjetter som fylkeskommunen hadde hatt til PP-tjenester i fellesskap med kommunale og interkommunale tjenester. Vedtak i fylkestinget i forbindelse med etablering av egen PP-tjeneste, hadde ikke angitt bemanningsstørrelse for tjenesten. Resurser til tidligere spesialpedagogiske sentre hadde også blitt overført til den fylkeskommunale PP-tjenesten. I den fjerde fylkeskommunen var bemanningsstørrelsen blitt fastsatt ut fra ressurser som tidligere ble brukt til å kjøpe PP-tjenester fra interkommunale og kommunale tjenester, med et tillegg for ressurser til ledelse.

I bildet som helhet, er det det altså gjennomgående uklart hva som legges til grunn for bemanningsstørrelsen i PP-tjenestene.

5 LEDERNES KOMPETANSE

Ledernes utdanningsbakgrunn er kartlagt via spørsmål om deres høyeste fullførte utdanning. I spørreskjemaet var det oppgitt faste svaralternativer med mulighet for å krysse av for bare en type utdanning eller ett utdanningsnivå. Deltakere som har flere utdanninger på samme nivå, ble bedt om å velge den utdanningen som de mente var mest sentral for dem i dag. Det var også mulig å spesifisere annen utdanning enn de forhåndsdefinerte alternativene. Svarfordelingen vises i tabell 9.

Tabell 9 Ledernes utdanningsbakgrunn

Hva er din høyeste fullførte utdanning?	Antall	Prosent
PhD i psykologi	1	0,8
PhD i pedagogikk/spesialpedagogikk	0	0
PhD i andre disipliner/fag enn psykologi/pedagogikk	0	0
Cand. Psychol	1	0,8
Cand. Polit i psykologi	1	0,8
Cand. Paed./Cand. Ed	13	10,5
Cand. Paed. Spec	4	3,2
Cand. Polit.i pedagogikk/spesialpedagogikk	8	6,5
Cand. Polit. i andre samfunnsvitenskapelige fag	0	0
Master i psykologi	2	1,6
Master i pedagogikk/spesialpedagogikk	52	41,9
Master i logopedi	0	0
Master i andre samfunnsvitenskapelige fag	6	4,8
Erfaringsbasert master pedagogisk/psykologisk rådgiver	4	3,2
Sosionomutdanning	2	1,6
Barnevernspedagogutdanning	0	0
Vernepleierutdanning	0	0
Lærerutdanning (grunnskolelærer, barnehagelærer)	5	4,0
Lektorutdanning	0	0
Lektorutdanning med 30 stp. spesialpedagogikk	2	1,6
Lærerutdanning (GLU el. BLU) med 30 stp. spesialpedagogikk	2	1,6
Lærerutdanning (GLU el. BLU) med 60 stp. spesialpedagogikk	9	7,3
Lærerutdanning (GLU el BLU) med annen tilleggsutdanning	3	2,4
Annet	9	7,3
Totalt	124	100

Hovedinntrykket basert på fordelingen i tabell 9, er at ledere for PP-tjenesten jevnt over har et høyt utdanningsnivå. En leder har PhD i psykologi, mens bort imot tre av fire har mastergrad, hovedfag eller et profesjonsstudium. Utdanning innenfor pedagogikk dominerer. Nesten to av tre har enten hovedfag eller mastergrad i pedagogikk eller spesialpedagogikk. I et åpent svarfelt oppga i tillegg halvparten av dem som krysset av for «Annet», at de hadde en mastergrad innenfor det pedagogiske feltet. Profesjonsstudium i psykologi (cand. psychol.) er representert i svært begrenset grad. I underkant av én prosent har krysset av for dette. Samlet sett oppga 17 prosent utdanning på lavere gradsnivå fra høyskole eller universitet. Den største andelen av denne gruppen, hadde lærerutdanning med et tillegg i spesialpedagogikk av varierende omfang. En liten andel (4 prosent) oppga lærerutdanning uten tilleggsutdanning. Sosialfaglig utdanning (sosionom, barnevern eller vernepleie) er lite utbredt som høyeste fullførte utdanningsnivå.

I den studien som er gjennomført her, svarer halvparten av lederne at de har formell lederutdanning (tabell 10). Denne andelen er noe lavere enn andelen som i tidligere studier har oppgitt at de har lederutdanning. Mulige grunner til dette pekes på og diskuteres i kapittel 8. Lengde på lederutdanningen målt i antall studiepoeng, varierer imidlertid. Tabell 11 viser at det mest vanlig er å ha vært gjennom et studium med et omfang på mellom et halvt og ett år (31-60 studiepoeng). Vel en tredjedel av lederne har oppgitt dette, mens i underkant av en fjerdedel har ledelsesutdanning av kortere varighet.

Tabell 10 Ledere med og uten formell lederutdanning (N=124)

Har du formell lederutdanning?	Antall	Prosent
Ja, jeg har formell lederutdanning	63	50,8
Nei, men jeg har deltatt på etterutdanningskurs i ledelse	36	29,0
Nei, jeg har ingen lederutdanning	25	20,2
Total	124	100

Tabell 11 Antall studiepoeng i ledelse for deltakere med lederutdanning. (N=63)

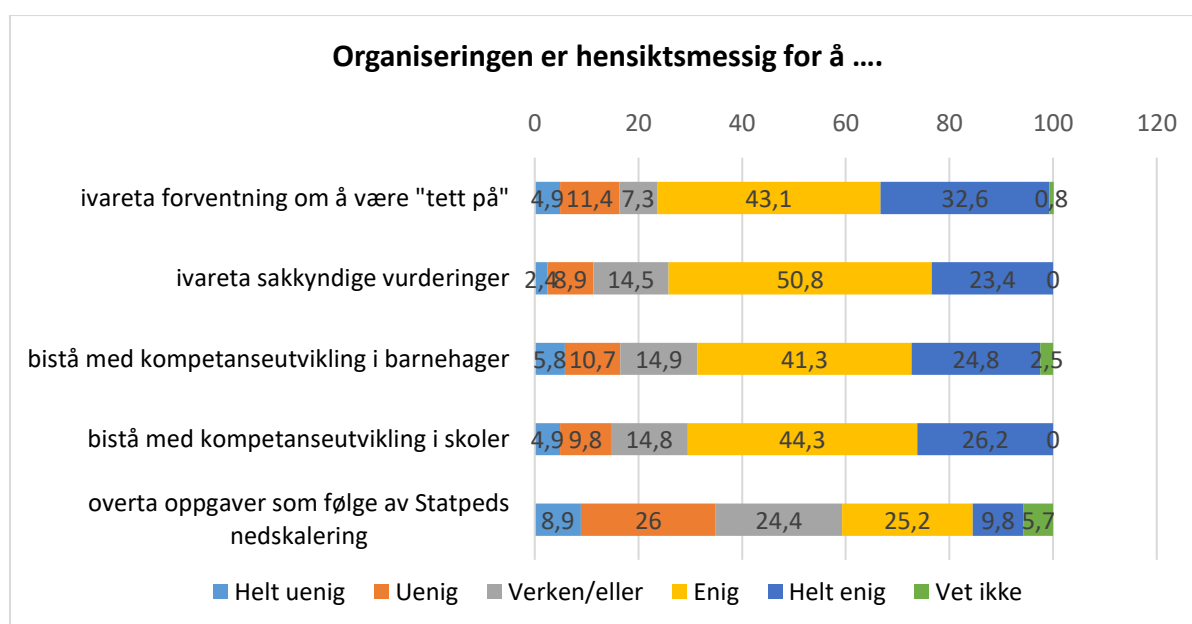
Hvor mange studiepoeng har du i ledelse?	Antall	Prosent
1-30 studiepoeng (inntil 1/2 års ledelsesstudium)	15	23,8
31-60 studiepoeng (1/2 til 1 års ledelsesstudium)	22	34,9
61-90 studiepoeng (1 til 1 1/2 års ledelsesstudium)	10	15,9
91-120 studiepoeng (1 1/2 til 2 års ledelsesstudium)	11	17,5
121 studiepoeng eller mer	5	7,9
Total	63	100

6 LEDERES VURDERINGER AV ORGANISASJONSMODELL OG RESSURSSITUASJON

For å undersøke om organiseringen av PP-tjenesten er hensiktsmessig og om bemanningen og kompetansen er tilstrekkelig for å utføre sentrale oppgaver, tok vi utgangspunkt i mål definert i Meld. St. 6 (2019-2020). Temaene som ble tatt opp, dreide seg blant annet om muligheten for å være «tett på», ivareta sakkyndige vurderinger, bistå med kompetanseutvikling i skoler og barnehager og å overta oppgaver som følge av Statpeds nedskalering. Spørsmålene ble formulert som et sett med påstander som lederne ble bedt om å vurdere langs en femdelt skala fra «helt uenig» til «helt enig». I tillegg ble svarkategorien «vet ikke» ført opp som alternativ. For spørsmålene som gjelder barnehager, burde svarkategorien «ikke relevant» ha vært føyd til i og med at innsats på denne arenaen ikke gjelder for fylkeskommunale PP-tjenester. Vi har også undersøkt om det er forskjeller mellom ledernes vurderinger av organisering, bemanning og kompetanse i egen tjeneste og størrelse på tjenesten. I den delen av analysen (tabellene 12-14) har vi slått sammen svarkategoriene «helt uenig» og «uenig» til «uenig», og «enig» og «helt enig» til «enig». Samtidig er andelen som hadde svart «vet ikke» tatt ut. Dette er gjort for å forenkle både analysen og tabellene.

6.1 ER ORGANISERINGEN HENSIKTMESSIG?

Svarfordelingen på spørsmålene om organisering går frem av figur 9. Hovedinntrykket der er at de aller fleste lederne vurderer organiseringen av PP-tjenesten som hensiktsmessig for de formålene som ble presentert. Likevel er det verdt å merke seg at rundt en av seks ledere gir uttrykk for at organiseringen av tjenesten ikke er hensiktsmessig for å kunne være «tett på» og for å kunne bistå med kompetanseutvikling i barnehager og skoler. Vel en av ti ledere gir dessuten uttrykk for at organiseringen av tjenesten ikke er hensiktsmessig for å ivareta behovet for sakkyndige vurderinger. Påstanden om at organiseringen er hensiktsmessig for å overta oppgaver som følge av Statpeds nedskalering, sier imidlertid godt og vel en av tre ledere seg helt uenig eller uenig i.



Figur 9 Hvor enig/uenig er du i følgende påstander om organisering av PP-tjenesten? (Prosent). (N=121-124)

Når vi splitter opp ledernes vurderinger av organiseringen (som går frem av figur 9) etter antall fagårsverk, trer både likheter og forskjeller frem (tabell 12). Forskjellene er minst i svar på spørsmålet om organiseringen er hensiktsmessig for å ivareta oppgaver som følge av Statpeds nedskalering. Fra tre av ti til godt og vel fire av ti er enig i dette. De minste tjenestene får imidlertid lavest skår på spørsmålet om organiseringen er hensiktsmessig for å bistå skoler og barnehager i deres kompetanseutvikling. Vel halvparten av ledere for de minste tjenestene (1-5 fagårsverk) er enig i dette, mens vel åtte av ti og ni av ti ledere for de to største tjenestekategoriene oppgir det samme. På den andre siden kommer tjenestekategorien med flest årsverk (21 eller mer fagårsverk), svakest ut når det gjelder spørsmålet om organiseringen er hensiktsmessig for å utføre sakkyndighetsvurderinger. Tabellen viser videre at påstanden om at organiseringen av tjenesten er hensiktsmessig for å kunne ivareta forventningen om å være «tett på», vurderes i negativ retning særlig blant ledere for tjenester med 6-10 fagårsverk hvor godt og vel en av tre oppgir at de er uenig i påstanden.

Tabell 12 Ledernes vurderinger av om organiseringen er hensiktsmessig for å ivareta sentrale oppgaver fordelt etter størrelse på tjenesten. Prosent.

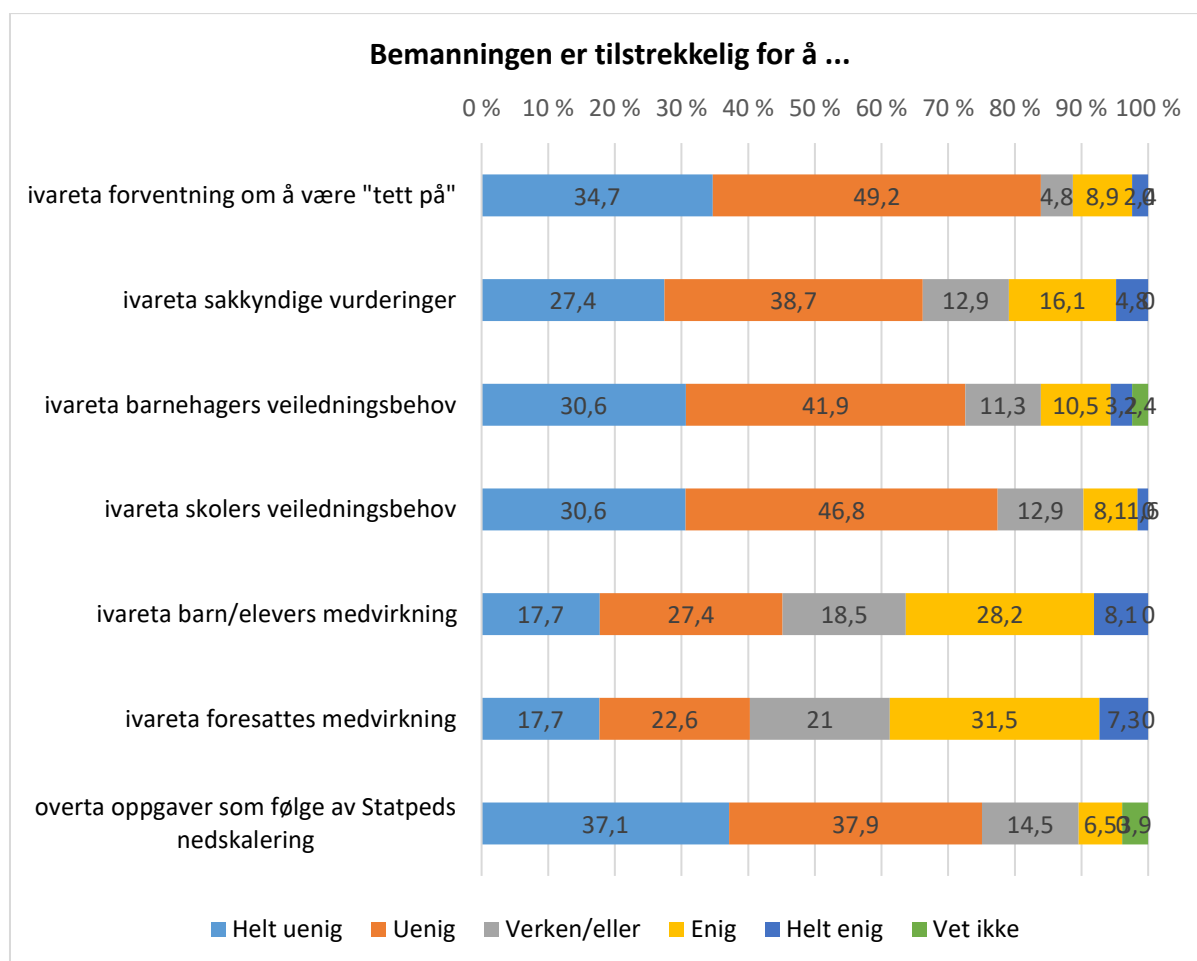
Organiseringen er hensiktsmessig for å	Verken/			Totalt
	Uenig	eller	Enig	
ivareta forventning om å være «tett på»	16,4	7,4	76,2	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	18,9	8,1	73,0	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	36,3	7,9	65,8	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	9,5	4,8	85,7	100
<i>21 eller mer</i>	7,7	0,0	92,3	100
ivareta sakkyndighetsoppgaver	11,3	14,5	74,2	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	13,5	10,8	75,7	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	12,8	12,8	74,4	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	4,5	18,2	77,3	100
<i>21 eller mer</i>	23,1	23,1	53,8	100
bistå barnehagers kompetanseutvikling	16,9	15,3	67,8	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	22,2	25,0	52,8	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	24,3	18,9	56,8	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	9,5	9,5	81,0	100
<i>21 eller mer</i>	8,3	0,0	91,7	100
bistå skolers kompetanseutvikling	14,7	14,8	70,5	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	21,6	21,6	56,8	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	16,2	21,6	62,2	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	9,1	4,5	86,4	100
<i>21 eller mer</i>	15,4	0,0	84,6	100
ivareta oppgaver som følge av Statpeds nedskalering	37,1	25,9	37,0	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	44,1	23,5	32,4	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	34,2	26,3	39,5	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	35,0	35,0	30,0	100
<i>21 eller mer</i>	30,8	23,1	46,2	100

Det går ikke frem av resultatene i tabell 12 hvilken form for organisering som er erfart som uhensiktsmessig. Dette aspektet ble imidlertid utdypet i de kvalitative intervjuene. Der bemerket ledere for enkelte kommunale og interkommunale PP-tjenester for eksempel at ny fylkeskommunal

organisering av PP-tjenesten hadde hatt uheldige konsekvenser. Blant annet gjaldt dette følger av fylkessammenslåing og/eller etablering av vertskommunesamarbeid mellom flere kommuner som fylkeskommunen ikke lenger kunne delta i. Et eksempel som ble nevnt som uheldig, var at PP-tjenesten ikke lenger var gjennomgående etter at fylkeskommunen hadde etablert egen tjeneste, og at de da ikke lenger fikk til en «sømløs» overgang for elever mellom grunnskole og videregående skole. For noen, hvor endring i organisering hadde skjedd relativt nylig, hadde de foreløpig ikke fått på plass gode strukturer for samarbeid. Det kom også frem i intervjuene at et likeverdig tilbud av tjenester til alle skoler og barnehager hadde vært utfordrende å få til i enkelte interkommunale PP-tjenester hvor det var store geografiske avstander. Det samme gjaldt for noen kommunale PP-tjenester etter sammenslåing av kommuner. I en av de største tjenestene i det kvalitative utvalget hadde imidlertid PP-rådgiverne fast arbeidssted på skolene i kommunen. Dette ble omtalt som en organisatorisk løsning som skapte rom for å være «tett på». For andre tjenester hvor ansatte var lokalisert ett sted, og hvor avstanden til noen av skolene var mellom 50 og 60 minutter i kjøretid, og/eller inkluderte fergetransport, var ikke muligheten til å være «tett på» like gunstig.

6.2 ER BEMANNINGEN TILSTREKkelig FOR Å UTFØRE SENTRALE OPPGAVER?

Mens ledernes vurderinger av organiseringen i hovedsak kommer ut med positivt fortegn, heller vurderinger av bemanningen i motsatt retning, og står dermed i ganske klar kontrast til ledernes vurderinger av organiseringen.



Figur 10 Hvor enig/uenig er du i følgende påstander om bemanning i PP-tjenesten. Prosent. (N=124)

Figur 10 viser at de aller fleste lederne gir uttrykk for at bemanning i egen tjeneste ikke er tilstrekkelig til å ivareta oppgavene som ble presentert i påstandsbatteriet. Godt og vel åtte av ti sier seg helt uenig eller er uenig i påstanden om at bemanningen er tilstrekkelig til å være «tett på», for noe under syv av ti tjenester er ikke bemanningen tilstrekkelig for å utføre sakkyndighetsvurderinger, mens henholdsvis vel syv av ti og i underkant av åtte av ti oppgir at bemanningen ikke er tilstrekkelig for å ivareta barnehagers og skolars veiledningsbehov. Samtidig sier vel fire av ti seg helt uenig eller uenig i at bemanningen er tilstrekkelig for å ivareta barn/elever og foresattes medvirkning. Påstanden om at PP-tjenesten har tilstrekkelig bemanning til å overta oppgaver som følge av Statpeds nedskalering, er det ingen som er helt enig i, mens bare 6,5 prosent er enig.

I intervjuene beskrev enkelte ledere at de hadde et ekstremt stort arbeidspress med påfølgende langvarige sykemeldinger: «Arbeidstrykket er ikke tilpasset normal arbeidshverdag». En leder hadde planlagt å tre ut av lederstillingen på grunn av for stort press i arbeidssituasjonen; «jeg vet ikke om jeg orker å stå i dette». Denne lederen ønsket imidlertid å fortsette som ansatt i PP-tjenesten fordi arbeidet ble vurdert som verdifullt. Noen ledere bemerket blant annet at de tre månedene som er fastsatt frist for sakkyndighetsarbeid, gjør at de ofte må finne «smutthull» for å omgå denne bestemmelsen. Trykket på individrettet arbeid reduserer også muligheten til å arbeide systemrettet i skoler og barnehager, som en poengterte:

For å komme i posisjon til systemrettet arbeid, må vi selge oss inn. Men jo flere individsaker vi har, jo mindre systemarbeid blir det tid til.

Analyser av data fra spørreskjemaundersøkelsen viser et litt annet mønster i ledernes vurderinger av bemanningen etter tjenestetørrelse enn det som kom frem i deres vurderinger av organiseringen. De aller fleste lederne, på tvers av tjenestetørrelse, gir uttrykk for at bemanningen i egen tjeneste ikke er tilstrekkelig for å ivareta oppgavene som ble tatt med i spørsmålsbatteriet, bortsett fra spørsmålene om å ivareta barn/elever og foresattes medvirkning (tabell 13). En tydelig tendens går imidlertid i retning av at ledere for de største tjenestene i utvalget indikerer størst grad av underbemanning. Fra ledere for tjenester med 21 fagårsverk eller mer, kommer det frem unison enighet om at bemanningen ikke er tilstrekkelig til å ivareta forventningen om å være «tett på». De får støtte av syv av ti ledere for de aller minste tjenestene og fra godt og vel ni av ti ledere for tjenester med 6-10 fagårsverk. Når det gjelder spørsmålet om bemanningen er tilstrekkelig for å utføre sakkyndighetsvurderinger, er andelen ledere som sier seg uenig, rundt dobbelt så høy for de største tjenestene som for de minste (92 mot 46 prosent), mens forskjellene er noe lavere, men andelen fortsatt høye, for svar som går i negativ retning på spørsmålene om bemanningen er tilstrekkelig for å ivareta barnehager og skolars veiledningsbehov. I enkelte av intervjuene i den kvalitative delen av studien ble det pekt på at det er vanskelig å få snudd utviklingen fra sakkyndighetsvurderinger til systemrettet eller forebyggende arbeid fordi: «foreldre vet å kreve rettigheter for sine barn», og fordi skolene ikke alltid prøver ut tiltak selv som de er pålagt å gjøre det før de sender henvisning til PP-tjenesten.

Samlet sett er det lave andeler som gir uttrykk for at bemanningen er tilstrekkelig for å ivareta oppgaver som følge av Statpeds nedskalering. Andelen som indikerer at bemanningen er tilstrekkelig, er imidlertid betydelig høyere for de største tjenestene enn for tjenester i de andre størrelseskategoriene, men denne andelen utgjør likevel ikke mer enn vel 15 prosent.

Tabell 13 Ledernes vurderinger av om bemanningen er tilstrekkelig for å ivareta sentrale oppgaver fordelt etter størrelse på tjenesten. Prosent.

Bemanningen er tilstrekkelig for å	Uenig	Verken/ eller	Enig	Totalt
ivareta forventning om å være «tett på»	83,9	4,8	11,3	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	70,3	13,5	16,2	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	94,9	0,0	5,1	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	81,8	0,0	18,2	100
<i>21 eller mer</i>	100,0	0,0	0,0	100
ivareta sakkyndighetsoppgaver	66,1	12,9	20,9	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	45,9	16,2	37,8	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	74,4	15,4	10,3	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	72,7	4,5	22,7	100
<i>21 eller mer</i>	92,3	0,0	7,7	100
ivareta barnehagers veiledningsbehov	74,4	11,6	14,0	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	73,0	5,4	21,6	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	76,9	10,3	12,8	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	81,0	14,3	4,8	100
<i>21 eller mer</i>	75,0	25,0	0,0	100
ivareta skolars veiledningsbehov	77,4	12,9	9,7	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	75,7	10,8	13,5	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	79,5	12,8	7,7	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	77,3	13,6	9,1	100
<i>21 eller mer</i>	92,3	7,7	0,0	100
ivareta barn/elevs medvirkning	45,1	18,5	36,3	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	37,8	18,9	43,2	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	46,2	20,5	33,3	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	50,0	18,2	31,8	100
<i>21 eller mer</i>	53,8	15,4	30,8	100
ivareta foresattes medvirkning	40,3	21,0	38,8	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	32,4	18,9	48,6	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	43,6	23,1	33,3	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	50,0	18,2	31,8	100
<i>21 eller mer</i>	46,2	23,1	30,8	100
ivareta oppgaver som følge av Statpeds nedskalering	78,2	15,1	6,7	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	76,5	14,7	8,8	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	89,7	5,1	5,1	99
<i>11-20 fagårsverk</i>	61,9	33,3	4,8	100
<i>21 eller mer</i>	69,2	15,4	15,4	100

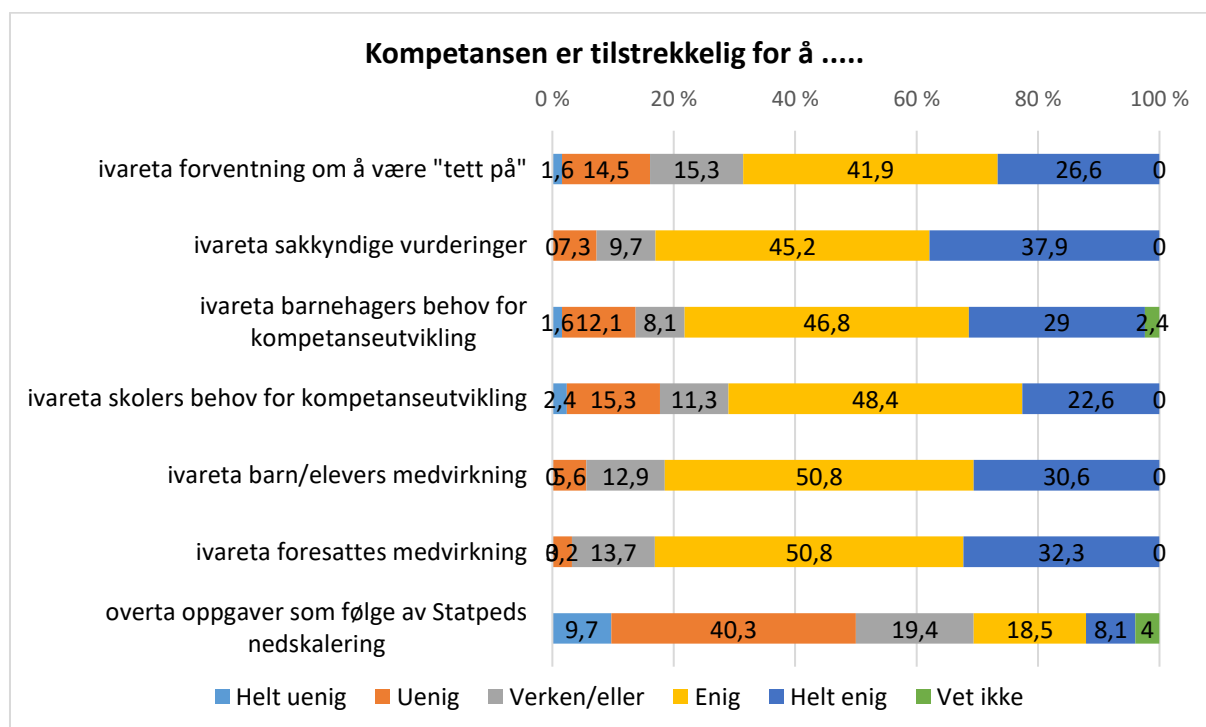
Vurderinger av bemanningssituasjonen varierte til dels betydelig i intervjuutvalget. En av tjenestene, den største i utvalget, ble beskrevet som relativt godt bemannet, og det var ikke på agendaen hos dem å øke antall fagårsverk. To av de interkommunale tjenestene var også relativt brukbart bemannet. Lederen for en av disse bemerket imidlertid at de hadde «arvet en fordelingsnøkkel» mellom kommunene i samarbeidet som ikke lenger var tilpasset arbeidsmengden i hvert distrikt. I en kommunal tjeneste pågikk det for tiden utredninger om interkommunalt samarbeid for både å styrke bemanningen og kompetansen samlet sett. Andre fortalte om en svært presset bemanningssituasjon.

En kommunal PP-tjeneste med et omfattende geografisk nedslagsfelt etter sammenslåing av kommuner, hadde blant annet mistet stillinger i omorganiseringen. I intervjuene ble lederne bedt om å utdype bemanningssituasjonen med utgangspunkt i oppgavene som ble listet opp i spørreskjemaet. Også på dette spørsmålet varierte svarene, særlig når det gjaldt temaet om å være «tett på». Enkelte stilte imidlertid spørsmål om hvor «tett på» det er hensiktsmessig at ansatte i PP-tjenesten er. De bemerket at PP-tjenestens rolle først og fremst burde være å støtte eller bistå lærere i å være «tett på». Det viktigste etter disse ledernes vurderinger, var altså at barn og elever har en så god og tett relasjon til læreren som mulig. Representanter for eksterne aktører, PP-tjenesten inkludert, burde, ifølge dem, innta en mer tilbaketrukket rolle. En leder formulerte det slik:

Det er viktigere at vi er tett på de som skal være tett på, enn at vi er tett på barn og elever. Det blir ofte ropt på flere aktører, men vi må styrke relasjonen mellom lærer og elev. Det er uheldig med alle eksterne aktører som skal inn. Ser vi på teori om relasjoner, må vi gjøre lærere gode. De må være tett på.

6.3 ER KOMPETANSEN TILSTREKkelig FOR Å UTFØRE SENTRALE OPPGAVER?

I ledernes vurderinger av kompetanse knyttet til sentrale mål for PP-tjenesten, er det samlet sett relativt få svar som trekker i negativ retning (figur 11), enten det er snakk om kompetanse til å være «tett på»; utføre sakkyndige vurderinger; ivareta barnehager og skolers behov for utvikling av kompetanse eller brukeres medvirkning. Andelene som sier seg «uenig» eller «helt uenig» i påstandene om disse temaene, strekker seg fra rundt 3 prosent for å ivareta foresattes medvirkning til rundt 18 prosent for å ivareta skolers behov for kompetanseutvikling.



Figur 11 Hvor enig/uenig er du i følgende påstander om kompetansen i PP-tjenesten. Prosent. (N=124)

På spørsmålet om kompetansen i tjenesten er tilstrekkelig til å overta oppgaver som følge av Statped's nedskalering, rapporterer derimot halvparten at de er «helt uenig» eller «uenig» i dette. Samtidig er

det bare vel en fjerdedel av lederne som antyder at tjenesten har tilstrekkelig kompetanse til å ta over oppgaver som følge av nedskaleringen i Statped. Mens en betydelig andel av utvalget rapporterer at bemanningsstørrelsen ikke er tilstrekkelig til å ivareta sentrale oppgaver, viser vurderinger av kompetanse i egen tjeneste nesten det stikk motsatte. Relativt høye andeler av lederne på tvers av tjenestestørrelse, det vil si fra seks av ti til rundt ni av ti, sier seg enig i at kompetansen er tilstrekkelig til å ivareta de oppgavene som ble tatt med i spørsmålsbatteriet (tabell 14).

Tabell 14 Tabell 15 Ledernes vurderinger av om kompetansen er tilstrekkelig for å ivareta sentrale oppgaver fordelt etter størrelse på tjenesten. Prosent.

Kompetansen er tilstrekkelig for å	Uenig	Verken/ eller	Enig	Totalt
ivareta forventning om å være «tett på»	16,1	15,3	68,5	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	21,6	10,8	67,6	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	20,5	12,8	66,7	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	13,6	27,3	59,1	100
<i>21 eller mer</i>	0,0	15,4	84,6	100
ivareta sakkyndighetsoppgaver	7,3	9,7	83,1	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	8,1	13,5	78,4	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	10,3	5,1	84,6	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	4,5	9,1	86,4	100
<i>21 eller mer</i>	7,7	7,7	84,6	100
ivareta barnehagers behov for kompetanseutvikling	14,1	8,3	77,7	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	10,8	16,2	73,0	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	17,9	2,6	79,5	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	14,3	4,8	81,0	100
<i>21 eller mer</i>	8,3	8,3	83,3	100
ivareta skolers behov for kompetanseutvikling	17,7	11,3	71,0	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	16,2	18,9	64,9	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	23,1	5,1	71,8	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	18,2	4,5	77,3	100
<i>21 eller mer</i>	7,7	7,7	84,6	100
ivareta barn/elevs medvirkning	5,6	12,9	81,4	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	0,0	16,2	83,8	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	12,8	7,7	79,5	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	9,1	13,6	77,3	100
<i>21 eller mer</i>	0,0	7,7	92,3	100
ivareta foresattes medvirkning	3,2	13,7	83,1	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	0,0	16,2	83,8	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	7,7	10,3	82,1	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	4,5	13,6	81,8	100
<i>21 eller mer</i>	0,0	7,7	92,3	100
ivareta oppgaver som følge av Statpeds nedskalering	52,1	20,2	27,7	100
<i>1-5 fagårsverk</i>	50,0	29,4	20,6	100
<i>6-10 fagårsverk</i>	61,5	12,8	25,6	100
<i>11-20 fagårsverk</i>	47,6	28,6	23,8	100
<i>21 eller mer</i>	30,8	7,7	61,5	100

Tabell 14 viser at andelene som sier seg enig i at kompetansen er tilstrekkelig for å løse de aktuelle oppgavene, øker stort sett proporsjonalt med økning i tjenestestørrelse. Forskjellene etter fagårsverk er likevel ikke er fullt så store som for spørsmålene om bemanningen er tilstrekkelig til å utføre de samme oppgavene. Ett unntak er svar på spørsmålet om tjenesten har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta oppgaver som følge av nedskalering av Statped. Andelen ledere som gir uttrykk for at de har tilstrekkelig kompetanse til dette, er tre ganger høyere for de største tjenestene (21 eller mer fagårsverk) enn for de minste (1-5 fagårsverk), med rundt 62 prosent mot 21 prosent. Her er det imidlertid verdt å merke seg at tre av ti ledere for de største tjenestene indikerer at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å ta over oppgaver som Statped har hatt. Her er det grunn til å tro at det er relativt stor variasjon mellom tjenestene med tanke på hvilke tilbud de i utgangspunktet har benyttet fra Statped. Leder for den minste tjenesten som deltok i intervjuundersøkelsen, beskrev for eksempel et tett og godt samarbeid med Statped og hyppig bruk av tjenester derfra.

Det er videre verdt å merke seg variasjonen som kommer frem i spørsmålet om kompetansen er tilstrekkelig til å være «tett på», hvor tjenester med 11-20 fagårsverk skårer lavest med rundt seks av ti som oppgir at de har tilstrekkelig kompetanse til dette. Det er ikke uten videre klart hvordan forskjellene her kan tolkes, men i de kvalitative intervjuene trekker flere av lederne frem at det er uklart både i Meld. St 6 (2019-2020) og i praksis hva betegnelsen «tett på» refererer til.

Om kompetansen varierer mellom PP-tjenester på kommunenivå og på fylkeskommunenivå har ikke vært mulig undersøke i datamaterialet fra spørreskjemaundersøkelsen. Andelen som hadde krysset av for at de ledet en fylkeskommunal tjeneste, var for liten. Intervjuundersøkelsen viser imidlertid at kompetansen i tjenestene jevnt over er høy på begge nivåene. Faglig leder for PP-tjenesten i en av fylkeskommunene som inngikk i intervjuundersøkelsen, presiserte at alle ansatte i deres tjeneste har mastergrad i spesialpedagogikk. Alle har også videreutdanning, blant annet i saksbehandling og forvaltning, og i test-teori og matematikkvansker. I denne fylkeskommunen var det dessuten lagt til rette for at ansatte kunne ta videreutdanning, noe som ble vurdert som viktig om PP-tjenesten skal være «i fornt» innenfor eget felt og ha legitimitet i de videregående skolene.

I intervjuet med en av de andre lederne for fylkeskommunale PP-tjenester, ble det også trukket frem at alle ansatte har mastergrad, enten fra pedagogiske eller psykologifaglige utdanninger. Denne PP-tjenesten hadde lagt til grunn at alle skal kunne utrede lese- og skriveferdigheter, og at flere skal ha kompetanse til evneutredninger. Videre ble det pekt på verdifull kompetanse i tjenesten til arbeid med skolefravær og skolevegring. Videreutdanning som innebærer spesialisering i noen fagområder, var også utbredt i staben. Med tanke på mer bredde i kompetanse totalt sett uttrykte informanten i denne fylkeskommunen at det med fordel kunne ha vært flere fagansatte slik at tjenesten kunne ha spesialisert seg innenfor flere fagområder. Et annet aspekt som kom frem i intervjuet, var at mange satsninger som gjelder kompetanse, erfares som lite målrettet sett i relasjon til behovene i videregående opplæring. Som eksempel ble det nevnt at elever som strever i grunnskolen gjerne kan blomstre i videregående opplæring med linjevalg som motiverer dem. Leder i en annen fylkeskommunal tjeneste beskrev hvordan de la til rette for intern kompetanseheving og kompetanseutveksling. Staben hadde felles møte en gang per måned og flere fagdager hvor det både satses på intern spredning av kunnskap og eksterne ressurser for videre kunnskapsutvikling. I en periode etter at egen fylkeskommunal PP-tjeneste var etablert, ble det i denne tjenesten arbeidet mye

med å lese hverandres sakkyndige vurderinger som et ledd i å utvikle en likeverdig og ensartet saksbehandling innenfor et felles saksbehandlingssystem.

Ledere for kommunal og interkommunal PP-tjeneste beskriver varierende kompetansenivå innenfor egen virksomhet. En av tjenestene som er inkludert i intervjuutvalget, skilte seg fra de andre ved å ha god dekning innenfor de fleste fagområdene. Ingen av de ansatte hadde profesjonsutdanning i psykologi. Dette ble imidlertid ikke vurdert som en mangel ved kompetansen i egen tjeneste fordi psykologer var lett tilgjengelig fra tverrfaglige team i kommunen. Andre ledere beskrev en del mangler i fagkompetansen som de nå var i ferd med å dekke inn via etter- og videreutdanninger. Mangler gjaldt særlig utredningskompetanse, for eksempel innenfor evneutredning, Alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) og minoritets- eller flerkulturell tematikk.

7 SAMARBEID MED SKOLER OG PÅ TVERS AV SKOLENIVÅ

Noen av problemstillingene som Utdanningsforbundet ønsket å få svar på, handlet om PP-tjenestens rolle og funksjon i overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring. Blant annet gjaldt dette hvordan PP-tjenesten i fylkeskommunene bistår og samarbeider med de videregående skolene, hvordan de kommunale/interkommunale og de fylkeskommunale PP-tjenestene samarbeider og hvordan de fylkeskommunale tjenestene skiller seg fra de kommunale. For å belyse disse problemstillingene formulerte vi et sett av påstander om tjenestens ansvar og arbeidsoppgaver i skolene som lederne ble bedt om å vurdere langs en femdelt skala fra «helt uenig» til «helt enig». Spørsmålene tok blant annet utgangspunkt i kjerneoppgaver for PP-tjenesten som går frem av Opplæringslova § 5-6, det vil si å hjelpe skolen i arbeid med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for elever med særlige behov, og å utarbeide sakkyndig vurdering der loven krever det. I analysen var det planlagt å identifisere både likheter og forskjeller mellom PP-tjenesten for grunnskolen og PP-tjenesten for videregående opplæring. På grunn av at relativt få ledere for fylkeskommunale PP-tjenester har deltatt i studien, har ikke dette latt seg gjøre. Resultatene fremstilles derfor samlet for alle tjenestene, men med utdyping hentet fra intervjuene med ledere for fylkeskommunale PP-tjenester. Noen av svarfordelingene i spørreskjemaundersøkelsen må imidlertid tolkes med forsiktighet fordi det kan være uklart hvordan ordlyden i noen av spørsmålene har blitt oppfattet (se pkt. 7.2).

7.1 SAMARBEID MED SKOLENE: OPPGAVER OG ANSVAR

Tabell 16 viser svarfordelingen knyttet til spørsmål om oppgaver og ansvar i skolene. Påstandene hadde følgende formuleringer: PPT i) har faste møter med skolene; ii) bidrar med råd og veiledning til skolene i arbeid med enkeltelever; iii) bidrar til kompetanseutvikling i skolene, og iv) bidrar til organisasjonsutvikling i skolene.

Tabell 16 Samarbeid mellom PP-tjenesten og skoler. Prosent. (N=122-124)

PP-tjenesten	Helt uenig	Uenig	Verken/ Eller	Enig	Helt enig	Totalt
... har faste møter med skolene	0	0,8	0,8	20,2	78,2	100
... bidrar med råd og veiledning til skolene i arbeid med enkeltelever	0	0	0	27,6	72,4	100
... bidrar til kompetanseutvikling i skolene	0,8	2,4	15,3	46,8	34,7	100
... bidrar til organisasjonsutvikling i skolene	2,5	9,0	27,9	36,1	24,6	100

De to første påstandene som dreier seg om PP-tjenesten har faste møter med skolene og om tjenesten bidrar med råd og veiledning til skolene om enkeltelever, har fått høy oppslutning. Så godt som alle lederne har krysset av for «helt enig» eller «enig» i disse påstandene (tabell 16). Svarfordelingen kan tyde på at det i tjenestene som er representert i studien, ikke er forskjeller innenfor disse områdene mellom PP-tjenester med ansvar for grunnskoler og PP-tjenester med ansvar for videregående

opplæring. Påstandene som gjelder kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling i skolene får noe lavere oppslutning enn påstandene som er kommentert over. Likevel sier vel åtte av ti ledere seg helt enig eller enig i at PP-tjenesten bidrar med kompetanseutvikling i skolene. Oppslutningen er lavest for påstanden om at PP-tjenesten bidrar til organisasjonsutvikling, men andelen som sier seg helt enig eller enig i at de bidrar med dette, er også her relativt høy med seks av ti. Det kan være forskjellige grunner til at PP-tjenesten bidrar i mindre grad til organisasjonsutvikling enn til kompetanseutvikling. Begrepet «organisasjonsutvikling» kan forstås på flere måter. Det kan for eksempel handle om utvikling i hvordan skolen organiserer seg som helhet og om organisering rundt elever med særlige behov. Hva som regnes som henholdsvis skolens ansvar og kompetanseområde og PP-tjenestens ansvar og kompetanseområde, kan derfor variere. Det kan også tenkes at skolene i mindre grad etterspør bistand fra PP-tjenesten om hvordan de kan utvikle organisasjonen i møte med elever med særlige behov, og at dette gjenspeiles i lederens svar på dette spørsmålet. I datamaterialet fra intervjuene kommer disse aspektene tydelig frem.

I intervjuene med ledere for fylkeskommunal PP-tjeneste, illustreres eksempler på hvordan de samarbeider med videregående skoler. Alle hadde faste møter, enten den fylkeskommunale tjenesten hadde egne PP-rådgivere eller kjøpte tjenester fra kommunal eller interkommunal PP-tjeneste. En av lederne beskrev at de i tillegg hadde årlige ukesamlinger hvor det arbeides med kompetanse- og tjenesteutvikling. For ett år siden arrangerte de en rekke kurs rettet inn mot systemnivå som et tilbud til de videregående skolene, mens nye kurs er utviklet for inneværende år. Den samme lederen pekte på at PP-tjenesten er avhengig av det faglige fellesskapet for å kunne utføre arbeidet. De videregående skolene i fylket har elevtjenester som PP-tjenesten samarbeider med i tillegg til annet arbeid ute i skolene. I en av de andre fylkeskommunene fortalte lederen at ved hver videregående skole skal det skrives en egen virksomhetsplan for skolens systemrettede arbeid, hvor PP-tjenestens deltakelse i ressursteam, tilbud av kurs, antimobbeteam og lignende blir fastlagt. Det forventes at det skal tilbys tilnærmet like andeler av systemrettede tjenester og individrettet tjenester til skolene. Dette ble beskrevet som noe som fungerer godt.

PP-tjenesten i den tredje fylkeskommunen hadde inngått samarbeidsavtaler med alle de kommunale og interkommunale PP-tjenestene. Avtalene inneholder blant annet avklaringer om hvem som skal gjøre hva i tilknytning til elever som skal over i videregående opplæring. Disse samarbeidsavtalene kan endres fra år for år, men de har i stor grad blitt opprettholdt slik de er fordi partene har vært fornøyd. Fagleder for PP-tjenesten i denne fylkeskommunen deltar i regionale PPT-ledernetverk. Hver høst arrangeres et felles samarbeidsmøte. Informanten i den fjerde fylkeskommunen var først og fremst opptatt av at PP-tjenesten skulle hatt flere stillinger til å arbeide mer systemrettet ute i skolene. Beskrivelser i intervjuet tyder på et bredt spenn i samarbeidserfaringer. Det ble blant annet pekt på at flere skoler i regionen har sterke spesialpedagogiske team som PP-tjenesten samarbeider godt med, mens det ved andre skoler burde ha vært gjennomført endringer som å begrense individrettede tilmeldinger til PP-tjenesten og satse mer på systemrettet arbeid i fellesskap mellom skole og PP-tjenesten. I denne fylkeskommunen deltar PP-tjenesten på faste dager ved alle skolene og har lav terskel for skolebesøk utover dette. Tjenesten deltar også i faste ressursteammøter hvor saker kan tas inn til drøftinger. I etterkant av fylkeskommunal omorganisering av PP-tjenesten, har det kommet positive tilbakemeldinger fra skolene med hensyn til tilstedeværelse i og nærhet til skolene.

Fortellinger om samarbeid mellom skoler og de kommunale og interkommunale PP-tjenestene var stort sett positive, om enn ikke helt samstemte. Praksis i en tjeneste skilte seg litt fra de andre. Lederen her fortalte om ukentlig tilstedeværelse på skolene, hvor de var svært velkomne: «Vi er ønsket hver dag her, om det hadde vært mulig, selv om ikke alle er like begeistret». Ansatte var også fast til stede i klasserommet til alle «førsteklasser» en dag hver høst og hver vår. Med dette fikk de på plass et godt fundament for samarbeid og fikk fanget opp mye informasjon om både klassene og enkeltelever som ble vurdert som svært nyttig for senere arbeid. Leder for en interkommunal tjeneste beskrev ønsker og forventninger om at ansatte i PP-tjenesten skulle besøke kommunene oftere, for blant annet å kunne være «tettere på». Reise til en av kommunene tok imidlertid et par timer. Om ansatte skulle ha dratt oftere på kommunebesøk, ville dette ha resultert i at det hadde blitt «tynt tett på». En bekymring som ledere for de kommunale og interkommunale tjenestene delte med ledere for fylkeskommunale tjenester, var økningen i skolevegring, som de særlig hadde observert i etterkant av koronapandemien.

7.2 FORDELING AV ANSVAR OG OPPGAVER VED OVERGANG MELLOM SKOLENIVÅ

Påstandene i tabell 17 handler om samarbeid mellom kommunal og fylkeskommunal PP-tjeneste og om oppgaver ved overgang fra grunnskole til videregående skole. Et sett av påstander er knyttet til PP-tjenestens deltakelse i overgangsmøter, mens et annet sett handler om sakkyndighetsvurderinger i forbindelse med overgang til videregående opplæring og om hvem som utfører disse, om det er PP-tjenesten som har ansvar for grunnskolen eller om det er den fylkeskommunale PP-tjenesten.

Faste rutiner for samarbeid mellom PP-tjenesten i kommune/bydel og den fylkeskommunale PP-tjenesten ser ut til å være utbredt ifølge svarfordelingen i tabell 17. Godt og vel seks av ti ledere gir uttrykk for at en slik rutine er etablert. Godt og vel to av ti gir imidlertid uttrykk for at de ikke har faste rutiner for samarbeid mellom tjenestene, mens en av ti har krysset av for kategorien «verken/eller». Svarfordelingen kan tyde på at noen PP-tjenester kan ha et forbedringspotensial når det gjelder å utvikle rutiner for samarbeid. Mangel på faste rutiner innenfor dette området, kan imidlertid henge sammen med store geografiske avstander mellom enkelte av tjenestene, noe som igjen kan virke hemmende for faste samarbeidsrutiner. En slik tolkning støttes av data fra intervjuene med ledere for kommunale og interkommunale PP-tjenester.

Svar på spørsmålene om PP-tjenesten deltar i overgangsmøter knyttet til elever med henholdsvis rett til inntak på særskilt utdanningsprogram, rett til spesialundervisning og med behov for tilrettelegging, kan tyde på at praksis varierer noe mellom tjenester til elever med forskjellige rettigheter og behov. Vi ser av tabell 17 at bortimot halvparten deltar i overgangsmøter for elever med rett til inntak på særskilt utdanningsprogram, mens en nesten like høy andel gir uttrykk for at de deltar fast i overgangsmøter for elever med rett til spesialundervisning. Deltakelse i overgangsmøter for elever med behov for tilrettelegging eller det som forstås som tilpasset opplæring, ser ut til å være betydelig lavere. To av ti ledere rapporterer at tjenesten deltar i overgangsmøter til denne elevgruppen. Samtidig har i underkant av to av ti krysset av for «verken/eller» som svar på spørsmålene om overgangsmøter. Dette kan indikere at PP-tjenesten deltar i slike møter av og til, eller for enkelte elever, men ikke for alle.

Tabell 17 Samarbeid mellom PP-tjenester for grunnskoler og videregående skoler. Prosent. (N=123-124)

	Helt uenig	Uenig	Verken/ eller	Enig	Helt enig	Vet ikke	Totalt
PPT i kommune/bydel og fylkeskommune har faste rutiner for samarbeid	8,9	13,7	11,3	33,1	29,8	3,2	100
I overgangen til videregående opplæring deltar PPT i overgangsmøter for alle elever med rett til inntak på særskilt utdanningsprogram	14,6	19,5	16,3	21,1	25,2	3,3	100
I overgangen til videregående opplæring deltar PPT i overgangsmøter for alle elever med rett til spesialundervisning	11,3	26,6	16,1	22,6	21,8	1,6	100
I overgangen til videregående opplæring deltar PPT i overgangsmøter for alle elever med behov for tilrettelegging	22	38,2	17,1	12,2	8,1	2,4	100
I overgangen til videregående opplæring utarbeides sakkyndig vurdering til alle elever med rett til spesialundervisning	22	22,8	17,9	7,3	14,6	15,4	100
I overgangen fra grunnskole til videregående opplæring utarbeides sakkyndig vurdering til alle elever med behov for tilrettelegging	32,5	30,9	12,2	4,9	4,9	14,6	100
I overgangen fra grunnskole til videregående opplæring er det PPT for videregående opplæring som utarbeider sakkyndig vurdering	6,5	1,6	8,9	19,5	60,2	3,3	100

Tabell 17 viser videre en liten variasjon med tanke på hvilken PP-tjeneste som utarbeider sakkyndige vurderinger i overgangen til videregående opplæring. I hovedsak ser ansvaret for denne oppgaven ut til å være plassert hos PP-tjenesten for videregående opplæring. Nærmere åtte av ti ledere oppgir dette. Vurderinger av påstandene som handler om hvorvidt sakkyndig vurdering utarbeides for elever som går ut av grunnskolen og over i videregående opplæring med behov enten for tilrettelegging eller har rett til spesialundervisning, viser imidlertid et mønster som *kan* tyde på at spørsmålet har vært forstått på forskjellige måter. Bare vel to av ti og rundt en av ti har oppgitt at sakkyndighetsvurderinger i forbindelse med overgang fra grunnskole til videregående opplæring, utføres rutinemessig for alle elever med rett til spesialundervisning og med behov for tilrettelegging. Når denne andelen ikke er høyere, kan det tenkes at lederne har vurdert dette ut fra hvor mange som får sakkyndig vurdering av dem som har rett til spesialundervisning i grunnskolen, og ikke gjort vurderingen basert på dem som har rett til spesialundervisning i videregående opplæring, hvor det i hovedsak er PP-tjenesten for videregående opplæring som utarbeider de sakkyndige vurderingene. Andelen som har krysset av for «vet ikke» er også høyere for disse to påstandene enn for de andre.

Intervjuene med ledere for fylkeskommunal PP-tjeneste viser noe variasjon i praksis og i generelle vurderinger. En av lederne fortalte at de prioriterer sakkyndighetsarbeid, og la til at det er utfordrende å leve opp til det høye forventningsnivået som følger av lovgivning som går ut på å bistå i systemrettet arbeid. Tilsyn fra statsforvalteren er dessuten i hovedsak konsentrert om saksbehandling og overholdelse av frister for dette arbeidet. Den samme lederen forteller videre at de klarer å følge opp de sakene som meldes inn, men erkjenner at de utover dette i stor grad agerer på de forespørslene som kommer fra de videregående skolene mer enn at de selv tar initiativ til utviklingsoppgaver sammen med skolene.

For en av de andre PP-tjenestene for videregående skole fortalte lederen om omfattende samarbeid med kommunale og interkommunale PP-tjenester om overgangen. Det var for eksempel avtalt at PP-tjenesten for videregående skole skal komme tidlig inn i samarbeid om elever som ikke møter på skolen, og om elever med alternative skoletilbud, allerede tidlig i 10. trinn. Lederen fortalte at dette fungerer godt for multifunksjonshemmede og for elever med større behov. Samtidig pekes det på at ansatte i PP-tjenesten erfarer at de burde ha vært koblet inn i flere saker tidligere enn dette. Blant annet nevnes her ungdom med psykiske helseutfordringer og elever som har slitt over lengre tid faglig og sosialt i og med at disse elevgruppene ofte står i fare for å droppe ut av skolen. En tredje leder fortalte at de arbeidet systematisk med overgangsmøter. Tidlig hver høst tas det opp erfaringer fra siste overgangså med tanke på forbedringer for neste års overganger. PP-tjenesten stiller med fast PP-rådgiver uavhengig av hvilken videregående skole elevene søker seg inn på. Samarbeidet erfares som godt, og følger faste rutiner i et årshjul. PP-tjenesten har også ansvar for å skrive sakkyndig vurdering for alle som har tilbud i institusjoner som for eksempel sosialmedisinsk senter. I denne fylkeskommunen deltar PP-tjenesten dessuten i et ledernetverk med alle grunnskolens PP-tjenester. Ledernetverket administreres av Statped.

8 OPPSUMMERING OG DISKUSJON AV HOVEDFUNN

8.1 HVA ER STUDERT?

I denne studien har vi både kartlagt hvordan landets PP-tjenester er organisert og bemannet, og avdekket noen gjennomgående utfordringer. Datamaterialet stammer i hovedsak fra en spørreskjemaundersøkelse som ble gjennomført blant ledere for tjenesten i april og mai 2022. I alt 125 ledere responderte. Dette utgjør 55,1 prosent av registrerte PP-tjenester for kommuner og fylkeskommuner. Datamaterialet fra spørreskjemaundersøkelsen er supplert med opplysninger fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og KOSTRA, og med informasjon fra kvalitative intervju med ledere i noen utvalgte PP-tjenester. Data fra intervjuene fyller ut det bildet som avtegnes basert på svarene fra spørreskjemaundersøkelsen, og illustrerer mer av kompleksiteten som finnes i tjenesten. Problemstillingene for studien er beskrevet i punkt 1.3. Spørsmålet om mulig sammenheng mellom kommunestørrelse og hvordan tjenesten er bemannet og organisert, har det imidlertid ikke vært mulig å besvare. Grunnen til dette er at rundt en fjerdedel av tjenestene dekket enten flere kommuner, eller en eller flere kommuner og en fylkeskommune, eller var ren fylkeskommunal. Noen solgte også PP-tjenester til nabokommuner eller til fylkeskommunen. I noen av analysene har vi derimot sett på mulige sammenhenger mellom tjenestestørrelse og vurderinger av ulike aspekter ved tjenesten.

PP-tjenestene som inngår i spørreskjemaundersøkelsen, representerer betydelig bredde både i størrelse og i geografisk beliggenhet. Vi vet imidlertid ikke om det er systematiske forskjeller, for eksempel i arbeidspress og bemanningssituasjon, mellom de tjenestene som er inkludert og de som ikke deltar i studien. Den relativt høye svarprosent gir likevel et ganske solid grunnlag for konklusjoner som trekkes.

8.2 HVA VISER STUDIEN OM ORGANISERING AV PP-TJENESTEN?

Opplysninger fra GSI viser at interkommunalt samarbeid om PP-tjeneste dominerer som organisasjonsmodell. Nesten halvparten (169) av landets kommuner samarbeider enten som driftsansvarlig (55) eller som deltakerkommune (114). Et litt lavere antall kommuner (143) har egen kommunal PP-tjeneste, mens 45 har oppgitt «Annen organisering» uten at det er spesifisert hvilken form for organisering. I alt 66 kommuner har samordnet PP-tjenesten for grunnskolen og videregående skole.

Blant PP-tjenester som inngår i spørreskjemaundersøkelsen, dominerer kommunale tjenester med godt og vel syv av ti om vi inkluderer tjenester med bydelsorganisering og kommunale tjenester som selger tjenester til andre kommuner. Studien inkluderer, i antall, nesten halvparten av de 55 interkommunale PP-tjenestene som er registrert i GSI. Det mest vanlige i utvalget er samarbeid mellom to eller tre kommuner, men en tredjedel har fem eller seks kommuner i samarbeidskonstellasjonen. En liten andel (fire prosent) inkluderer fylkeskommunal tjeneste. I spørreskjemaet var svarkategoriene mer spesifisert enn i GSI, og inkluderer i tillegg fylkeskommunale tjenester. Spørsmålene var dessuten rettet inn mot tjenestenivå ikke mot kommunenivå. Tallmessig fordeling av de forskjellige organiseringsmodellene blir derfor ikke helt sammenliknbar i de to datasettene. Representasjon av

fylkeskommunale tjenester er begrenset i spørreskjemaundersøkelsen. Den kvalitative delen av studien dekker imidlertid opp for noen av manglene der.

Hovedvekten av tjenestene er plassert i enhet for oppvekst, sammen med barnehage og skole. To av ti er plassert i enhet for barn- og familie, mens en liten andel tjenester var organisert sammen med helse og omsorg. En av ti ledere hadde imidlertid krysset av for at PP-tjenesten inngår i andre typer organisatoriske konstellasjoner blant annet Tjenesteutvikling 0-24, Familie og helse, Oppvekst og helse, Ressurssenter og direkte under kommunaldirektør. PP-tjenestens plassering i det kommunale eller fylkeskommunale hierarkiet varierer også, men det mest vanlige (nesten halvparten) var plassering i en seksjon eller avdeling hvor det bare er en leder mellom leder for PP-tjenesten og kommunen/fylkeskommunens øverste administrative leder.

Den interne arbeidsdelingen kan gi et bilde av hvordan kompetansen brukes innenfor lokale rammebetingelser. I studien ble det derfor kartlagt hvordan arbeidsoppgaver er organisert, om hvorvidt den faglige virksomheten er delt inn i interne team basert på bestemte prinsipper. Rundt halvparten hadde teamorganisering, og da først og fremst større tjenester. Få av de minste tjenestene hadde en slik inndeling. Om vi legger til grunn at arbeidet organiseres for å gi best mulig tjenestetilbud til brukerne, vurderes barn/elevs alder som det mest sentrale organisatoriske prinsippet. Aldersinndeling indikerer at fagansatte har sine arbeidsoppgaver knyttet enten til barnehager eller til skoler. Det finnes imidlertid ulike former for teaminndelinger og forskjellige kombinasjoner av inndelinger. Den mest utbredte kombinasjonen i utvalget, er alder og geografi.

I svar på et spørsmålsett om organisering av tjenesten er hensiktsmessig for å ivareta sentrale oppgaver, kan noen av lederne ha tatt utgangspunkt i ekstern organisering, mens andre kan ha hatt intern organisering av arbeidet i tankene. Hovedinntrykket er i alle fall at organiseringen av PP-tjenesten i det alt vesentlige vurderes som hensiktsmessig for sentrale formål som å kunne være «tett på» og å kunne bistå med kompetanseutvikling i barnehager og skoler. Det er imidlertid verdt å merke seg at vel en av ti ledere ga uttrykk for at organisering av tjenesten ikke er hensiktsmessig for å utføre sakkyndige vurderinger, mens godt og vel en av tre antyder at organiseringen ikke er hensiktsmessig for å overta oppgaver som følge av Statpeds nedskalering. I vurderinger av det sistnevnte aspektet er det lite forskjeller å spore etter antall fagårsverk i tjenesten. De minste tjenestene kommer imidlertid ut med lavest skår på spørsmålet om organiseringen er hensiktsmessig for å bistå skoler og barnehager i deres kompetanseutvikling. Vel halvparten av ledere for de minste tjenestene (1-5 fagårsverk) er enig i dette, mens vel åtte av ti og ni av ti ledere for de to største tjenestekategoriene oppgir det samme. På den andre siden kommer tjenestekategorien med flest årsverk (21 eller mer fagårsverk), svakest ut når det gjelder svar på spørsmålet om organiseringen er hensiktsmessig for å utføre sakkyndige vurderinger.

På spørsmål om organiseringen er hensiktsmessig for å kunne være «tett på», er det særlig ledere for tjenester med 6-10 fagårsverk som svarer i negativ retning. I intervjuundersøkelsen bemerket enkelte ledere for kommunale og interkommunale tjenester for eksempel at endringer i fylkeskommunal organisering av tjenesten hadde hatt uheldige konsekvenser. Blant annet gjaldt dette følger av fylkessammenslåing og/eller etablering av egen fylkeskommunal PP-tjeneste. Det kom dessuten frem at et likeverdig tilbud til alle skoler og barnehager hadde vært utfordrende å få til i enkelte interkommunale PP-tjenester hvor det var store geografiske avstander. Det samme gjaldt for noen

kommunale PP-tjenester etter sammenslåing av kommuner. Ansatte i enkelte PP-tjenester i intervjuutvalget hadde imidlertid fast arbeidssted på skolene. Dette ble erfart som en nyttig organisatorisk løsning for blant annet å kunne være «tett på».

8.3 HVORDAN SER BEMANNINGSSITUASJONEN UT?

For å belyse bemanningssituasjonen kartla vi antall årsverk totalt i hver tjeneste og til forskjellige stillingskategorier, det vil si til fagstillinger, til ledelse og til merkantilt personell. Vi stilte i tillegg spørsmål om bemanning og kompetanse i staben er tilstrekkelig til å ivareta krav og forventninger til tjenesten.

8.3.1 BEMANNING MÅLT I ÅRSVERK

PP-tjenestene i utvalget varierer i betydelig grad i størrelse målt etter fagårsverk, med et spenn fra 0,5 fagårsverk til 260. Fordelingen er imidlertid ganske jevn mellom tjenester med inntil 5 fagårsverk, med mellom 6 og 10 fagårsverk, og med 11 eller flere fagårsverk. Alle kategoriene utgjør litt over eller litt under en tredjedel hver av utvalget. Inkludert i den siste tredjedelen, er tjenester med mer enn 20 fagårsverk, som gjelder godt og vel en av ti. For merkantile stillinger går spennet fra ett årsverk eller mindre som det laveste, til 11 årsverk som det høyeste. Det mest vanlige er imidlertid at merkantilt personell utgjør mellom 0,1-1 årsverk som nesten ni av ti ledere oppgir. Vel halvparten av deltakerne i studien har en stillingsandel til ledelse på mellom 80 og 100 prosent, mens tre av ti har mindre enn 40 prosent. Stillingsstørrelse disponibelt for lederoppgaver er omtrent lik fordelingen som kom frem i Andrews og medforfattere (2018).

Andelen fagårsverk i landets PP-tjenester har holdt seg stabilt fra studien som ble gjennomført i 2017/2018 av Andrews og medforfattere (2018). Størrelsen på tjenestene ser imidlertid ut til å ha økt i løpet av de siste ti til femten årene. I 2008 hadde vel en av ti tjenester mer enn 10 fagårsverk, mens to av tre hadde mindre enn syv (Fylling og Handegård 2009:27). Tjenester med mer enn 10 fagårsverk hadde i 2013 økt til vel tre av ti (Hustad m.fl. 2013:67). Mellom 2013 og 2018 skjedde det en liten økning igjen i andelen av tjenester med mer enn 10 fagårsverk (Andrews m.fl. 2018). Vi vet ikke om årsaken til vekst i størrelse handler om en generell økning i bemanningen i PP-tjenestene eller om det først og fremst er sammenslåing av kommuner eller mulig økning i antall interkommunale samarbeid som gir utslag. Andel interkommunale PP-tjenester var høyere i studien fra 2017/2018 enn i studien som nå er gjennomført. Vi har ikke data som viser endringer i interkommunale samarbeid over tid, men om det er et visst samsvar mellom Brønnøysundregisteret og kommunenes rapportering til GSI, kan det tyde på at interkommunale PP-tjenester har økt i antall fra 46 i 2017 til 55 i 2021.

Hvilke forhold som ligger til grunn for bemanningsstørrelsen, ser ut til å være ukjent for de fleste lederne i utvalget. Godt og vel en tredjedel svarte «vet ikke» på spørsmålet om dette, nesten tre av ti krysset av for at antall fagårsverk er historisk fastsatt, mens en moderat andel krysset av for at bemanningen fastsettes basert på barnetall, elevtall eller innbyggertall, samt ulike vedtak, avtaler og fordelingsnøkler mellom kommuner og fylkeskommuner. Det virker med andre ord lite utbredt at bestemte kriterier, normtall eller politiske vedtak legges til grunn for bemanningstørrelsen.

8.3.2 LEDERES VURDERINGER AV BEMANNINGSSITUASJONEN

De aller fleste lederne ga uttrykk for at bemanning i PP-tjenesten ikke er tilstrekkelig til oppgaver som å være «tett på», å utføre sakkyndighets vurderinger og å ivareta barnehager og skolars veiledningsbehov. Unntaket var å ivareta brukeres (barn/elever/foresatte) medvirkning hvor flertallet (seks av ti) ga uttrykk for at bemanningen var tilstrekkelig. I svar på spørsmålet om PP-tjenesten har tilstrekkelig bemanning til å ta over oppgaver som følge av Statpeds nedskalering, var det få eller ingen ledere som bekreftet at de hadde det.

Ledernes vurderinger av bemanningen etter tjenestetørrelse viser et litt annet svarmønster enn det som kom frem for spørsmålene om organisering. De aller fleste ga uttrykk for at bemanningen ikke er tilstrekkelig for å ivareta oppgavene som ble tatt med i spørsmålsbatteriet, bortsett fra å ivareta barn/elever og foresattes medvirkning. En tydelig tendens går i retning av at de største tjenestene i utvalget erfarer størst grad av underbemanning, enten det er snakk om bemanning til oppgaver som å være «tett på» eller å utføre sakkyndighetsvurderinger. Forskjellene er noe lavere, men andelen fortsatt høye, for svar som går i negativ retning på spørsmålene om bemanningen er tilstrekkelig for å ivareta barnehager og skolars veiledningsbehov. I utgangspunktet kan det virke noe oppsiktsvekkende at bemanningen i de største PP-tjenestene vurderes som mest utilstrekkelig til å utføre enkelte sentrale oppgaver. Dette kan imidlertid tolkes som et uttrykk for at de største tjenestene er svakest bemannet per elevtall, eller at en erfart underbemanning blant de største tjenestene gir høyere utslag prosentvis fordi tjenester i denne kategorien er lavere i antall enn tjenester i de andre kategoriene.

Samlet sett er det en relativt lav andel av deltakerne i studien som gir uttrykk for at bemanningen er tilstrekkelig for å ivareta oppgaver som følge av Statpeds nedskalering. Likevel er andelen som svarer at bemanningen er tilstrekkelig innenfor dette området, nesten dobbelt så høy eller tre ganger så høy for de største tjenestene som for de andre tjenestene.

I intervjuene kom det frem litt ulike vurderinger av bemanningssituasjonen i egen tjeneste. En av de største tjenestene ble beskrevet som relativt godt bemannet, men dette var unntaket. Svarene på dette spørsmålet varierte også, særlig når det gjaldt temaet om bemanningen er tilstrekkelig til å være «tett på». Enkelte ledere stilte blant annet spørsmål om hvor «tett på» det er hensiktsmessig at PP-tjenesten er. De bemerket at PP-tjenestens rolle først og fremst burde være å støtte eller bistå *lærere* i å være «tett på». Det viktigste etter disse ledernes vurderinger, er at barn og elever har en så god og tett relasjon til læreren som mulig. Representanter for eksterne aktører, inkludert PP-tjenesten, burde, ifølge dem, innta en mer tilbaketrukket rolle.

8.3.3 UTDANNING OG KOMPETANSE SETT I RELASJON TIL FORMELLE KRAV

Utdanningsnivået blant ledere for PP-tjenesten har holdt seg høyt i alle fall over det siste tiåret, men det ser ikke ut til å øke om vi sammenlikner med studier av Andrews og medforfattere (2018) og Hustad og medforfattere (2013). Bort imot tre av fire har mastergrad, hovedfag eller profesjonsstudium. Utdanning innenfor pedagogikk dominerer. Andelen psykologer er lav, og lik andelen i studiene som er nevnt over, med rundt én prosent. Formell lederutdanning er i dette utvalget noe lavere enn i studien som ble gjennomført av Andrews og medforfattere (2018) med 50 prosent mot 65 prosent. Denne forskjellen kan ha flere forklaringer. Den kan tyde på at det har vært utskiftning av ledere, at ledere kan ha sluttet eller blitt overtallige i forbindelse med sammenslåing av kommuner eller ved overgang fra kommunal til interkommunal tjeneste. Det kan imidlertid også tenkes at det er forskjellige

tjenester som er representert i de to undersøkelsene, og/eller at det i studien fra 2017/ 2018 var en overrepresentasjon av ledere med formell lederutdanning fordi studien evaluerte Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten (SEVU-PPT) hvor lederutdanning var ett av satsingsfeltene.

Når vi ser på oppgaver som er utledet av formuleringer i opplæringsloven, skårer tjenestene relativt høyt når det gjelder kompetanse til å være «tett på», utføre sakkyndige vurderinger, bistå barnehager og skoler i forbindelse med kompetanseutvikling og sikre brukeres medvirkning. En liten andel ga uttrykk for at egen tjeneste mangler kompetanse innenfor noen av de aktuelle oppgavene. Det samme kom frem i studiene til Andrews og medforfattere (2018) og i Hustad, Strøm og Strømsvik (2013). Kompetansen var likevel betydelig forbedret innenfor enkelte områder i perioden mellom 2013 og 2017/18.

Mens en betydelig andel av utvalget rapporterer at bemanningsstørrelsen ikke er tilstrekkelig til å ta hånd om sentrale oppgaver i PP-tjenesten, viser vurderinger av kompetanse i egen tjeneste det stikk motsatte. Relativt høye andeler av lederne på tvers av tjenestestørrelse gir uttrykk for at kompetansen er tilstrekkelig til å ivareta sentrale oppgaver. Samlet sett er det få som svarer i negativ retning, enten det er snakk om kompetanse til å være «tett på», å utføre sakkyndige vurderinger; å ivareta barnehagers og skolars behov for kompetanseutvikling eller å ivareta barn/elevs eller foresattes medvirkning. Likevel øker andelene som sier seg enig i at kompetansen er tilstrekkelig for å løse de aktuelle oppgavene proporsjonalt med økning i tjenestestørrelse, selv om forskjellene etter fagårsværk ikke er fullt så store som for spørsmålene om bemanningen er tilstrekkelig til å utføre de samme oppgavene. Et unntak er svar på spørsmålet om tjenesten har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta oppgaver som følge av nedskalering av Statped. Andelen ledere som gir uttrykk for at de har det, er tre ganger høyere for de største tjenestene enn for de minste. På spørsmålet om kompetansen i tjenesten er tilstrekkelig til å overta oppgaver som følge av Statpeds nedskalering, rapporterer bare vel en fjerdedel at den er det. Samtidig er det verdt å merke seg at tre av ti av de største tjenestene indikerer at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å ta over oppgaver som Statped har hatt. Tolkningen her vil være flertydig i og med at det vil være relativt stor variasjon mellom tjenestene med tanke på hvilke tjenester de per i dag har benyttet fra Statped.

Det er også verdt å merke seg variasjonen som kommer frem i spørsmålet om kompetansen er tilstrekkelig til å være «tett på», hvor de største tjenestene skårer lavere enn de øvrige. Det er ikke uten videre klart hvordan forskjellene her kan tolkes, men i de kvalitative intervjuene trekker flere av lederne frem at det er uklart både i Meld. St 6 (2019-2020) og i praksis hva betegnelsen «tett på» refererer til.

8.4 SAMARBEID MED SKOLER OG PÅ TVERS AV TJENESTER: FORM OG OMFANG

Så godt som alle lederne gir uttrykk for at de har faste møter med skolene og at de bidrar med råd og veiledning til skolene i arbeid med enkeltelever. Det vil si at det ikke trer frem noen forskjeller innenfor disse områdene mellom PP-tjenester med ansvar for grunnskoler og de som har ansvar for videregående opplæring. Andelene som oppgir at de bidrar til kompetanseutvikling (vel åtte av ti) og organisasjonsutvikling (seks av ti) i skolene er noe lavere enn for oppgavene nevnt over, men likevel relativt høy. Det kan være forskjellige grunner til at PP-tjenesten bidrar i mindre grad til

organisasjonsutvikling enn til kompetanseutvikling. Begrepet «organisasjonsutvikling» kan forstås på flere måter. Det kan for eksempel handle om utvikling i hvordan skolen organiserer seg som helhet og om organisering rundt elever med særlige behov. Hva som regnes som henholdsvis skolens ansvar og kompetanseområde, og PP-tjenestens ansvar og kompetanseområde, kan derfor variere. Det kan også tenkes at skolene i mindre grad etterspør bistand fra PP-tjenesten om hvordan de kan utvikle organisasjonen i møte med elever med særlige behov, og at dette gjenspeiles i ledernes svar på dette spørsmålet. I datamaterialet fra intervjuene kommer disse aspektene tydelig frem.

Faste rutiner for samarbeid mellom PP-tjenesten i kommune/bydel og den fylkeskommunale PP-tjenesten ser ut til å være utbredt. Svarfordelingen tyder likevel på at noen PP-tjenester har et forbedringspotensial innenfor dette området. Mangel på faste rutiner for samarbeid kan imidlertid henge sammen med store geografiske avstander mellom enkelte av tjenestene, noe som igjen kan virke hemmende for fast møtevirksomhet. En slik tolkning støttes av data fra intervjuene.

Praksis og rutiner for oppfølging ved overgang fra grunnskole til videregående skole ser ut til å variere noe mellom tjenestene som er representert i studien. Bortimot halvparten deltar i overgangsmøter for elever med rett til inntak på særskilt utdanningsprogram og for elever med rett til spesialundervisning. Deltakelse i overgangsmøter for elever med behov for tilrettelegging eller det som forstås som tilpasset opplæring, ser ut til å være betydelig lavere. Andelen som har krysset av for «verken/eller» kan indikere at PP-tjenesten deltar i slike møter av og til, eller for enkelte elever, men ikke for alle.

Ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger i overgangen til videregående opplæring ser i hovedsak ut til å være plassert hos PP-tjenesten for videregående opplæring. Det er imidlertid noe uklart om dette utføres rutinemessig for alle elever med rett til spesialundervisning, eller med behov for tilrettelegging. I og med at de fleste deltakerne i studien leder en PP-tjeneste med ansvar for grunnskolen kan det tenkes at de ikke kjenner til fylkeskommunale rutiner.

8.5 SAMLET UTFORDRINGSBILDE

Det er betydelige variasjoner både i PP-tjenestenes størrelse og organisering, og dette kan innebære ulike måter å forholde seg på til barnehager og skoler og andre relevante tjenester. Også ulik intern organisering av tjenesten kan bidra til ulikhet i tjenestetilbudene. Endringer i størrelse av PP-tjenestene som for eksempel i forbindelse med kommunesammenslåinger, kan ha bidratt både til økning i og innskrenkning av bemanningsstørrelse.

Om vi ser på ledernes vurderinger av kompetanse i tjenesten til å ta over oppgaver fra Statped i sammenheng med vurderinger av tilsvarende når det gjelder bemanning, indikerer dette at PP-tjenesten per i dag ikke er spesielt godt rustet til å ta på seg nye arbeidsoppgaver eller å utvide omfanget av arbeidsoppgaver. For lav bemanning kan altså se ut til å utgjøre en større utfordring for PP-tjenesten enn lav kompetanse. Store tjenester har blant annet mange å forholde seg til slik at det kan være utfordrende å oppfylle alle forventninger, for eksempel forventningen om å være «tett på». Blant deltakerne i denne studien, er imidlertid ikke alle enig i at ansatte i PP-tjenesten bør være «tett på» barn og elever. Etter deres vurderinger er det først og fremst lærere eller ansatte i barnehager og skoler som bør være «tett på».

En tidligere nedskalering av Statped foregikk parallelt med et program for kompetanseutvikling som i forkortet variant ble kalt Samtak. I likhet med Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis som pågår nå, ble oppmerksomheten i Samtak rettet mot å styrke PP-tjenestens systemrettede arbeid. Til forskjell fra dagens nedskalering av Statped, ble det den gangen, på landsbasis, overført 300 stillinger til PP-tjenesten 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).

PP-tjenesten har over lengre tid stått i et krysspress mellom å bidra med råd og veiledning til ansatte i barnehager og skoler og forventninger om å delta i og eventuelt koordinere tverretattlig samarbeid i fylkeskommune/kommune og mellom kommune og spesialisthelsetjenesten. Dette krysspresset kommer i tillegg til kravet om å balansere forventninger om å utferdige sakkyndige vurderinger til barn/elever med rettigheter til og behov for dette, og om å arbeide systemrettet. Tjenestens totale ressurser danner rammen for å ivareta oppgavene som inngår i dette «todelte mandatet». Tjenesten er pålagt å utferdige sakkyndige vurderinger av enkeltbarn/enkeltelever etter henvisning fra barnehager og skoler. Om skoler og barnehager i stor og økende grad etterspør dette, er det stor sannsynlighet for at PP-tjenesten også i fremtiden kommer til å være fullt opptatt med sakkyndighetsarbeid selv om innsatsen i mange tjenester har vært dreid mot systemrettet arbeid (Andrews m.fl. 2018, Hustad og Fylling 2012). Informanter i denne studien peker på at så lenge statsforvalterens tilsyn kun handler om sakkyndighetsarbeid, legger dette føringer for hva de konsentrerer seg om praksis.

Det har over lengre tid hersket usikkerhet knyttet til hva systemrettet arbeid innebærer. Fagpersoner i og utenfor PP-tjenesten legger til grunn henholdsvis en snever og en vid fortolkning av «systemrettet arbeid», med det resultat at det finnes ulike forventninger til hva fagansatte i tjenesten skal rette oppmerksomheten mot. Snevre fortolkninger av begrepet kan bidra til å opprettholde et utstrakt system for testing og diagnostisering som knyttes til individrettet arbeid. Det har også vært vist at ikke alle lærere ønsker at PP-tjenesten skal bidra med råd og veilede i deres klasserom. Heri ligger et spenningsforhold mellom det å besitte teoretisk kunnskap i å veilede lærere og forventning om ekspertveiledning. I forbindelse med ulike former for organisering kan PP-tjenesten være sterkere eller løsere koblet til enhetslederne innenfor barnehagens og skolens område. Uten at leder for PP-tjenesten deltar på de aktuelle møteplassene med barnehage- og skoleledere, kan PP-tjenesten fort havne i en passiv rolle hvor de leverer på bestilling fra enhetslederne. Dette til tross for at begge parter kan være enig om en ønsket utvikling i retning av mer systemrettet arbeid (se f. eks, Andrews m.fl. 2018, Hustad og Fylling 2012). I Høringsnotat til ny opplæringslov, foreslår Kunnskapsdepartementet (2021:207) at virksomheten i PP-tjenesten i tydeligere grad må dreies fra sakkyndighetsarbeid og over mot forebyggende arbeid i skoler og barnehager. Departementet foreslår også at en slik dreining blir klarere presisert i lovteksten. Forslaget tar blant annet utgangspunkt i formuleringer i NOU (2019:23, 352) hvor det pekes på at PP-tjenesten bruker mest tid på å utarbeide sakkyndige vurderinger og samtidig for lite tid på kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling (systemrettet arbeid). Hvilken betydning en annen vektning av arbeidsoppgaver, som departementet foreslår, vil kunne få for arbeidsbelastningen og bemanningen i tjenesten, er foreløpig uklart.

Av Kunnskapsdepartementets Høringsnotat går det også frem at flere høringsinnspill har tatt opp spørsmål rundt hvilke krav til kvalitet som skal gjelde for PP-tjenesten. Departementet faller imidlertid ned på at «det ikke er hensiktsmessig å lovfeste en inngående beskrivelse av hvordan PP-tjenesten skal arbeide» (Kunnskapsdepartementet 2021:209). De arbeidsoppgavene som er tydeligst konkretisert i gjeldende opplæringslov (se punkt 1.2.1) angår sakkyndig vurdering. Krav til innholdet i disse vurderingene stiller indirekte krav til hvilken kompetanse PP-tjenesten må ha og hvordan de må arbeide. I og med at denne siden av PP-tjenestens arbeid er nedfelt i lovteksten, kan det tenkes at dette påvirker kommunene og fylkeskommunenes prioriteringer knyttet til tjenestens arbeidsprofil. Med konkrete krav i loven, slik som her, er det også lett for tilsynsmyndigheter som statsforvaltere å registrere eventuelle avvik.

8.6 AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Studien inkluderer godt og vel halvparten av landets PP-tjenester, og den viser at det finnes både likhetstrekk og forskjeller både på tvers av tjenestestørrelse og innenfor tjenester av tilnærmet samme størrelse. Et ganske tydelig trekk er imidlertid at forhold knyttet til bemanning er utfordrende. Det vil si at majoriteten av lederne som har deltatt i studien, oppgir at bemanningen i egen tjeneste er utilstrekkelig til å utføre lovpålagte oppgaver innenfor tjenestens todelte mandat, som går ut på å utføre sakkyndighetsoppgaver og å bistå barnehager og skoler både i kompetanseutvikling og i organisasjonsutvikling. Utfordringer knyttet til bemanning ser ut til å være særlig utbredt med tanke på å ta over oppgaver som Statped har hatt.

PP-tjenestene som inngår i studien, ser jevnt over ut til å være bemannet med velkvalifisert personell, selv om studien viser at det skorter noe på kompetanse innenfor visse lovpålagte oppgaver. For noen tjenester kan det imidlertid se ut til at det som manglet av fagkompetanse, kunne bli veid opp av nærhet og muligheten til å være «tett på» skoler og barnehager.

I Meld. St. 6 (2019-2020) legges det betydelig vekt på at kompetansen i PP-tjenesten må heves i forbindelse med det pågående Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis og nedskaleringen av Statped. Basert på formuleringer i denne meldingen kan det se ut til at det først og fremst skal satses på å styrke kompetansen blant eksisterende personell. Det er i alle fall ikke nevnt eksplisitt at bemanningen i antall fagårsverk også burde styrkes for med det å heve kompetansen samlet sett. Argumenter for å øke bemanningen går heller ikke frem av Kunnskapsdepartementets høringsforslag til ny opplæringslov. I forbindelse med «Kompetanseløftet» har statsforvalteren i ett fylke valgt å bruke hele summen som ble tildelt for første del av prosjektperioden, til å styrke PP-tjenesten, men uten at det ble tildelt ekstra stillinger (Wendelborg m.fl 2022).

Når det gjelder forhold knyttet til organisering av PP-tjenesten ser det ut til at lederne som har deltatt i studien, er mer fornøyd med dette aspektet enn det som kommer frem i svar på spørsmål om bemanningen i tjenesten. Likevel kommer det også frem noe misnøye med organisatoriske forhold. Dette ser i hovedsak ut til å handle om at det geografiske nedslagsfeltet for tjenesten har blitt for stort i forbindelse med kommunesammenslåing eller etablering av interkommunalt samarbeid. Noen ledere på kommunalt nivå uttrykte imidlertid også misnøye med organisatoriske endringer på fylkeskommunenivå hvor det var etablert egen PP-tjeneste for videregående skole som erstatning for tjenesten som hadde vært gjennomgående for grunnskole og videregående skole. Ledere for

fylkeskommunale tjenester som hadde foretatt en slik omorganisering, var derimot fornødt med valget om å splitte PP-tjenesten for de to skoleslagene. Fylkeskommunale PP-tjenester var representert i begrenset grad i denne studien. Det finnes imidlertid forskjeller mellom oppgaver rettet mot barn i barnehager og elever i grunnskoler og mot elever i videregående skoler som det har vært utfordrende å fange opp innenfor rammene for denne studien. Det burde derfor med fordel ha vært gjennomført en egen studie bare av de fylkeskommunale PP-tjenestene.

REFERANSER

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

Bliksvær, T., Strømsvik, C. L., & Hustad, B.-C. (2015): Tidlig innsats i oppvekst» i Asker kommune. En følgeevaluering. *NF-notat 1004/2015*. Bodø: Nordlandsforskning.

Eide, A.K., Andrews, T., Strømsvik, C.L. (2017): Fra undring til endring. Evaluering av TIMS-teamet i Fauske kommune. *NF-rapport 15/2017*. Bodø: Nordlandsforskning.

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.

Fjellstad, K. (2021). *Systemrettet arbeid. En kvantitativ studie av betingelser for systemrettet arbeid fra PP-tjenesten til barnehagene*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.

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.

Fylling, I. (2007a): Meget er forskjellig, men noe blir problem: en sosiologisk studie av spesialundervisningens institusjonelle praksis. Bergen: Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.

Fylling, I. (2007b): Tilpasning for alle? Modell og praksis i forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift nr 4/2007, Årgang 91*, side 303-315.

Fylling, I. og Handegård, T.L. (2009): Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten. *NF-rapport nr. 5/2009*. Bodø: Nordlandsforskning AS

Fylling, I. og Rønning, W. (2007): Modellutvikling eller idedugnad? En studie av Modellprosjektet «Tilpasset opplæring og spesialundervisning». *NF-rapport 6/2007*. Bodø: Nordlandsforskning AS.

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder (Vol. 1)*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hustad, B-C. og Fylling, I. (2010): Bære staur eller løfte i flokk? Evaluering av modellprosjektet Faglig løft for PPT. *NF-rapport nr. 15/2010*. Bodø: Nordlandsforskning AS

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

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 (2021): Høringsnotat. Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven. 26. august 2021. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

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

Meld. St. nr. 18 (2010-2011): Læring og fellesskap. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

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

Nordahl m.fl. (2018): *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Bergen: Fagbokforlaget.

NOU (2009:18): *Rett til læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU (2019:23): *Ny opplæringslov*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

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

St. Meld. nr. 30 (2002-2003): *Kultur for læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Utdanningsforbundet (2020): *Vi utdanner Norge 2020-2023*. Oslo: Utdanningsforbundet.

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



NORLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Postboks 1490
N-8049 Bodø
Norge

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

ISBN:
978-82-7321-856-8 (trykt)
978-82-7321-857-5 (digital)
ISSN-nr: 0805-4460