

Trond Lie

**Organisering av PP-tenesta
i det kommunale oppvekstarbeidet**

Rapport RF 96/064

Vår referanse: 722 / 813161	Forfatter(e): Trond Lie	Revisjonsnr. / dato: Rev. 2 / 14.03.96
Ant. sider: 36	Oppdragsgiver(e): KS Forskning	Forskningsprogram:
ISBN: 82-7220-752-4	Gradering: Åpen	Åpen fra (dato): 14.03.96

Emne:

Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund sette våren 1995 i gang eit forprosjekt for eit utviklingsprosjekt om "Organisering av PP-tenesta i det kommunale oppvekstarbeidet".

Som ein del av forprosjektarbeidet fekk RF-Rogalandforskning i oppdrag å utarbeida ein rapport som skulle gi oversikt over utfordringar og problemområde for den pedagogisk-psykologiske tenesta på den eine sida og den kommunale oppvekstpolitikken i vidare tyding på den andre.

I føreliggande rapport blir det tatt utgangspunkt i at utviklingsprosjektet siktar mot å betra *kvaliteten* på tenesta og det samla kommunale oppvekstarbeidet gjennom utvikling av *organiseringa* av PP-tenesta. To kvalitetsdimensjonar dannar utgangspunkt for organisasjonsutviklinga: å letta tilgjenge til tenesta for brukarar, samt å betra koordineringa av fagressursar innanfor det kommunale oppvekstområdet.

Emne-ord:

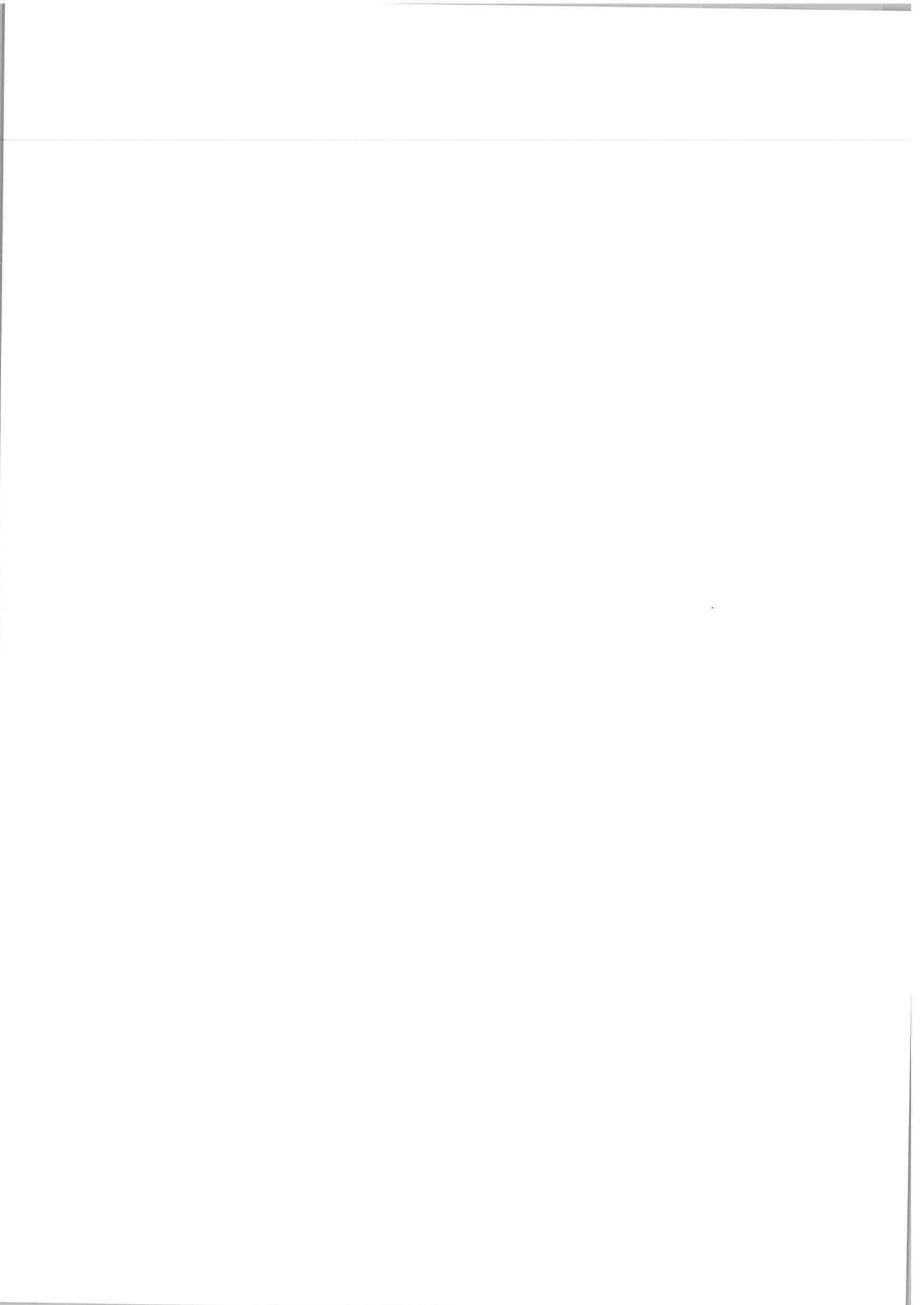
PP-tenesta, oppvekstvilkår, kommunal organisering


Prosjektleiar

Trond Lie


Forskningsjef RF-MN

Martin Gjelsvik



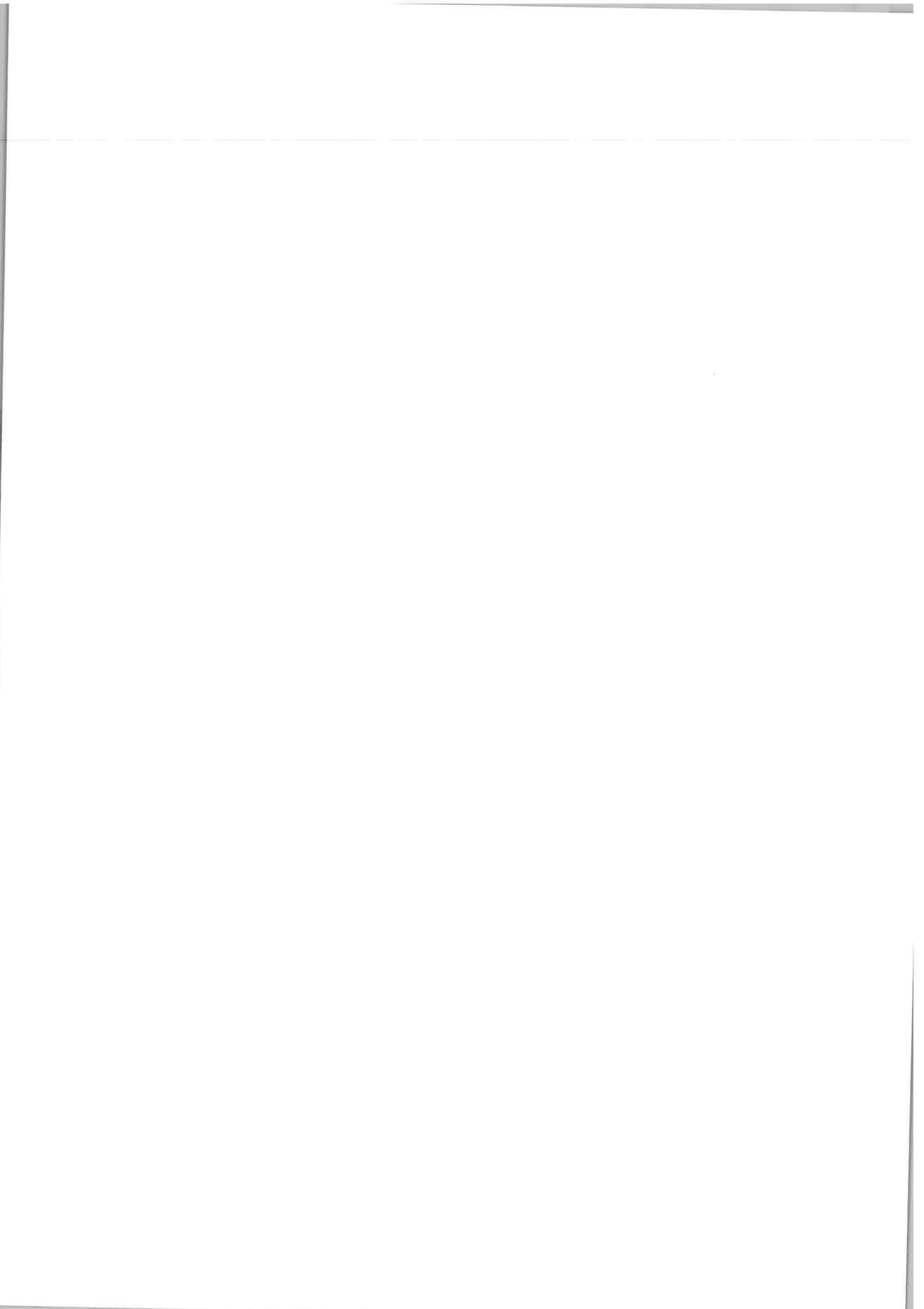
Trond Lie

Organisering av PP-tenesta i det kommunale oppvekstarbeidet

Samarbeidsprosjekt mellom
Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet og
Kommunenes Sentralforbund

Forprosjektrapport





Forord

Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund sette våren 1995 i gang eit forprosjekt for eit utviklingsprosjekt om "Organisering av PP-tenesta i det kommunale oppvekstarbeidet".

Som ein del av forprosjektarbeidet fekk RF-Rogalandforskning i oppdrag å utarbeida ein rapport som skulle gi oversikt over utfordringar og problemområde for den pedagogisk-psykologiske tenesta på den eine sida og den kommunale oppvekstpolitikken i vidare tyding på den andre.

Rapporten har altså eit konkret utgangspunkt og siktemål, men kan vera av interesse for fleire av dei som i dag steller med kommunal oppvekstpolitikk og -organisering. Dette er bakgrunnen for at han nå blir publisert, og slik gjort tilgjengeleg for allmenta.

Stavanger, mars 1996

Trond Lie
Prosjektleder

Innhald

Forord	v
Innhald	vii
Samandrag	ix
1. Innleiing	1
1.1 Formål	1
<i>Prosjektmål</i>	1
<i>Tolking av prosjektmåla</i>	1
1.2 Bakgrunn	3
<i>Organisering av PP-tenesta - utfordringar</i>	3
<i>Oppvekstpolitikk som politikkområde</i>	5
2. PP-tenesta - arbeidsoppgåver, struktur og kvalitet	7
2.1 Innleiing	7
2.2 Arbeidsoppgåver	8
<i>Lovgrunnlaget</i>	8
<i>Utviklingstrekk med omsyn til saker</i>	9
<i>Nye utfordringar</i>	11
2.3 Struktur	12
<i>Kommunale/interkommunale kontor</i>	12
<i>Ytre organisering - organisatorisk innplassering i kommunane</i>	12
<i>Delt/gjennomgåande teneste i fylka</i>	13
<i>Kontorstorleik, gjennomtrekk og vakansar</i>	13
<i>Fagsamansetting</i>	14
2.4 Kvalitet	14
<i>Organisasjonsfagleg perspektiv på arbeidet med kvalitetsforbetring i PP-tenesta</i>	14
<i>Dimensjonar i arbeidet med kvalitetsforbetring i PP-tenesta</i>	15
<i>Organisasjonsutvikling for kvalitetsforbetring</i>	16
3. Kommunal oppvekstpolitikk	19
3.1 Innleiing	19
3.2 "Sektorkommunen" - frå løysing til problem	20
<i>Utviklingstrekk og endringar på overordna kommunalt nivå</i>	20
<i>Utviklingstrekk og endringar innanfor oppvekstområdet</i>	23
3.3 Fokus på heilskap og førebygging	24
3.4 Resektorisering - målgruppe-, funksjons-, områdeinndeling	25
3.5 Organisasjonsstrukturelle endringar og faglege standardar og domene	28

4. Oppsummering: Problemområde for eit hoved- prosjekt	31
Litteraturliste.....	33

Samandrag

Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund sette våren 1995 i gang eit forprosjekt for eit utviklingsprosjekt om "Organisering av PP-tenesta i det kommunale oppvekstarbeidet".

Som ein del av forprosjektarbeidet fekk RF-Rogalandsforskning i oppdrag å utarbeida ein rapport som skulle gi oversikt over utfordringar og problemområde for den pedagogisk-psykologiske tenesta på den eine sida og den kommunale oppvekstpolitikken i vidare tyding på den andre.

I føreliggande rapport blir det tatt utgangspunkt i at utviklingsprosjektet siktar mot å betra *kvaliteten* på tenesta og det samla kommunale oppvekstarbeidet gjennom utvikling av *organiseringa* av PP-tenesta. To kvalitetsdimensjonar dannar utgangspunkt for organisasjonsutviklinga: å letta tilgjenge til tenesta for brukarar, samt å betra koordineringa av fagressursar innanfor det kommunale oppvekstområdet.

Å *letta tilgjenge* inneber å redusera/eliminera eventuelle fysiske, sosiale, kompetansemessige, kapasitetsmessige og organisasjonsstrukturelle skrankar mellom PP-tenesta på den eine sida og brukarar på den andre.

Å *betra koordineringa av fagressursar innanfor det kommunale oppvekstområdet* inneber å vurdere:

- om deloppgåver/ulike tenester innanfor området overlappar kvarandre, dvs. at ein utfører *dobbeltarbeid*
- om det eksisterar "*gråsoner*", dvs. at oppgåver ikkje blir utførde fordi den enkelte tenesta eller etaten trur at "dette tar andre seg av"
- om det førekjem *suboptimal utnytting av fagressursar p.g.a. organisasjonsstrukturelle hindringar*, eksempelvis at sosialfagleg kompetanse og kapasitet finst i kommunen - i helse- og sosialetaten -, men ikkje blir trekt inn i PP-tenesta sitt arbeid med barn og unge med sosiale og emosjonelle problem.

Dersom vurderinga viser at eksisterande arbeidsdeling/koordinering ikkje er god nok, inneber dette at ein i neste omgang må vurdere (nye) koordineringstiltak langs aksen frå laust koplå samarbeid til full integrering/samanslåing.

I denne vurderinga av organisasjonsendring utgjer *modifiserte variantar av hovedutvalsmodellen, målgruppemodellen, funksjonsmodellen og områdemodellen* eit arsenal av idéar og konseptskisser for organisasjonsstrukturelle reformer. I utforminga og implementeringa av slike reformer i kommunar og fylkeskommunar, er det essensielt også å fokusera på *faglege standardar og domene* til samarbeidande tenester på oppvekstområdet. Desse må klargjerast og drøftast gjennom dialog partane imellom i omstillingsprosessen.

1. Innleiing

1.1 Formål

Prosjekt mål

Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet (KUF) og Kommunenes Sentralforbund (KS) sette våren 1995 i gang eit forprosjekt for eit utviklingsprosjekt om "Organisering av PP-tenesta i det kommunale oppvekstarbeidet". Måla med prosjektet er:

- "1. Å undersøke hvordan tilgjengeligheten til tjenesten kan bedres for barn, unge og voksne med særskilte behov.
2. Å skissere konkrete modeller for hvordan tjenesten i større grad og på en bedre måte kan anvendes av kommunen i det totale tjenestetilbudet for barn, unge og voksne og inngå som en naturlig del av dette."¹

Prosjektet skal omfatta heile kommunesektoren (kommunar og fylkeskommunar), men ha hovedvekt på kommunane.

Tolking av prosjektmåla

Prosjektet skal, som det ligg i namnet, konsentrera seg om *organiseringa* av den pedagogisk-psykologiske tenesta. Ved å arbeida systematisk og utviklingsretta med dette *verkemidlet*, siktar ein mot å betra *kvaliteten* på tenesta: På den eine sida skal betre organisering gi lettare tilgjenge til tenesta for barn, unge og vaksne med behov for hjelp. På den andre sida skal betre organisering sikra betre samordning med andre kommunale tenester retta mot barn, unge og vaksne med behov for hjelp. Det ligg implisitt i målformuleringa at ein reknar med at dette vil gi betre ressursutnytting innanfor det samla

¹ Sitert frå prosjektskisse, udatert, KUF og KS.

kommunale oppvekstområdet, samt auka heilskapsorientering og (meir) koordinerte tiltak overfor målgruppa.

Ad mål 1: I St.meld. nr. 54 (1989-90):75 blir det streka under at "det er viktig at PP-tjenestens tilbud er lett tilgjengelig". For at brukarar skal ha *lett tilgjenge* til tenesta, blir det peika på at dei lett og raskt må kunne koma i kontakt med personalet, dei må få den hjelpa dei har behov for og dei må raskt få eit tilbod om hjelp når dei føler for det. Brukarar kan vera eksisterande eller potensielle, og delast inn i *primærbrukarar*, dvs. barn, unge og vaksne med behov for hjelp, og *sekundærbrukarar*, dvs. skular og barnehagar, helsestasjonar og barnevernet. Målet om lettare tilgjenge til tenesta for barn, unge og vaksne med behov for hjelp kan angripast både *direkte*, gjennom tiltak for å gjera tilgjenget lettare for dei nemnde primærbrukargruppene, og *indirekte*, gjennom tiltak for å gjera tilgjenget lettare for sekundærbrukargruppene.

Eventuelle fysiske, sosiale, kompetansemessige, kapasitetsmessige og organisatoriske skrankar mellom PP-tenesta på den eine sida og brukarar på den andre, vil kunne skapa problem og gjera tilgjenget vanskeleg. *Fysiske skrankar* kan vera slikt som lange avstandar, upassande kontortider eller besøksordningar på skular, i barnehagar osv., at det er vanskeleg for brukarar å finna fram til PPT-kontoret eller å koma igjennom på telefonen. *Sosiale skrankar* kan vera slikt som dårleg service, fagleg arroganse og ei ovanfrå og ned-haldning frå personalet si side. *Kompetansemessige skrankar* vil oppstå dersom brukarar opplever mismatch mellom dei problema dei vender seg til tenesta med og det tenesta kan eller er opptatt av. *Kapasitetsmessige skrankar* vil oppstå dersom bemanninga er så låg at det over tid oppstår kø og ventelister. Dette heng også saman med det ein kan kalla *organisatoriske skrankar*. Med dette siktar vi til at tenesta er organisert slik (i det daglege) at kontakten med brukarane er sporadisk og tilfeldig og saksbehandlinga prega av låg effektivitet. Som det heiter i St.meld. nr. 54 (1989-90):75: "Hvor raskt man kan få et tilbud vil ofte være et kapasitetsspørsmål. (.....) Økt bemanning er imidlertid neppe løsningen på alt, og det vil derfor være nødvendig med prioriteringer, viderehenvisninger og samarbeid med andre instanser".

Ad mål 2: Behovet for koordinering mellom PP-tenesta og andre kommunale hjelpe-tenester, er framheva i lov- og regelverket og ei rekke styrande dokument (jf. f.eks. St.meld. nr. 54 (1989-90):78ff, sjå forøvrig kap. 1.2 og 2.2 i denne rapporten). *Koordinering* tyder gjensidig utveksling av informasjon mellom to eller fleire partar, og der partane tilpassar seg til kvarandre på grunnlag den informasjonen dei mottar (Jacobsen 1993). Koordinering kan utøvast i form av anten samarbeid eller samordning. I dagleg-talen og somme offentlege plandokument blir gjerne desse to begrepa nytta synonymt. I organisasjonsfagleg litteratur derimot blir det lagt vekt på at dersom koordineringa er formalisert og koordineringsinstansen er tillagt autoritet og styresmakt, er det relevant å

nytt begrepet samordning. *Formalisering* handlar om å etablere felles mål og reglar. *Autoritetsgrunnlag* har å gjere med kva slags styresmakt og ressursar ein rår over, samt kven som deltar i koordineringsprosessen - saksbehandlarar på grunnplanet eller (også) leiinga. At leiinga deltar og engasjerar seg i koordineringa, gir status og ein signaleffekt overfor resten av organisasjonen om at dette er viktig og skal prioriterast. Meir uformelle, uforpliktande og "svake" former for koordinering kan etter dette rubriserast som *samarbeid* (Aarseth 1984, Jacobsen 1993).

Med dette som utgangspunkt kan vi tenke oss ein akse der koordinering gjennom *laust kopla samarbeid* og koordinering gjennom *integrering/samanslåing* utgjer ytterpunkta. I det første tilfellet skal koordineringa mellom PP-tenesta og andre tenester retta mot barn, unge og vaksne med behov for hjelp sikrast av ei samarbeidsgruppe e.l., der samarbeidet er basert på frivillig deltaking og utan eit felles mål- og regelgrunnlag. Grappa rår dessutan ikkje over egne ressursar og er ikkje tildelt styresmakt til å fatta egne avgjerder som kan forplikta deltakande tenester. I det andre tilfellet derimot vil integreringa/samanslåinga av PP-tenesta med andre tenester retta mot barn, unge og vaksne med behov for hjelp, gi den integrerte, nye organisasjonseininga eit felles mål- og regelgrunnlag under ei felles leiing som rår over egne budsjettmidlar.

1.2 Bakgrunn

Organisering av PP-tenesta - utfordringar

I KUF sin "Plan for styrking av den pedagogisk-psykologiske tenesten" (1992) blir det trekt fram tre sentrale *utfordringar* for tenesta utover på 90-talet:

- Utvikling av rolla som *sakkunnig instans* i arbeid retta mot enkeltindivid.
- Prioritering av *førebyggjande arbeid* og *systemutvikling*, dvs. utvikling av skulen/barnehagen som organisasjon og oppvekstmiljø.
- Ivarretaking av rolla som *koordinerande instans* i forhold til arbeid med oppvekstmiljøet generelt, dvs. eit aktivt engasjement i tverrfagleg og tverretatleg samarbeid retta inn mot å skapa og vedlikehalda gode oppvekstvilkår i nærmiljøa.

I tillegg blir det streka under at PPT-kontora må vera *utviklingsorienterte* i forhold til statlege signal. Det same gjeld m.o.t. kommunale prioriteringar og ønske og behov hos brukargrupper.

På denne bakgrunnen må PP-tenesta (som andre) løpande vurdera om *organiseringa* av tenesta er formålstenleg.

I tillegg til planen frå KUF er det to forhold som aktualiserar diskusjonen om (re)organisering av PP-tenesta. For det første det faktum at mens arbeidsoppgåvene til PP-tenesta har endra seg sterkt og blitt vesentleg utvida på dei tjue åra som er gått sidan kommunane blei pålagde å ha ei slik teneste, så er dei formelle rammene rundt tenesta ikkje endra i særleg grad. For det andre viser ei nyare undersøking frå KS at omlag 80 prosent av norske kommunar er i gang eller på trappene med endringar av eksisterande organisasjonsmodell, dvs. hovedutvalsmodellen.² Tradisjonell sektorinndeling blir i stadig fleire kommunar forlaten; nye prinsipp for gruppering av ansvarsområde, arbeidsoppgåver og tenester blir prøvde ut. Framveksten av oppvekstpolitikk som eige politikkområde, med oppretting av kommunale oppvekstutval og oppvekstetatar, er eit av dei mest dominerande trekka i denne endringsprosessen. PP-tenesta, skulane og barnehagane si tradisjonelle organisatoriske innplassering i kommunane blir utfordra - og i ein del tilfelle forelått endra - som ein konsekvens av dette.

Tradisjonelt har diskusjonen om organisering av PP-tenesta gått på storleik, fagsamansetting og kommunale versus interkommunale kontor. Utgangspunktet har dels vore det faktum at pålagde arbeidsoppgåver er av ein slik karakter at tenesta treng eit relativt breitt tverrfagleg kompetansegrunnlag. Dels har det vore sterkt fokusert på at tenesta på landsbasis har hatt problem med ventelister, misnøgde brukarar, vakante stillingar og stor gjennomtrekk (KUF 1992).

Dei siste åra har diskusjonen om organisering også kome til å handla om tenesta burde samordnast (betre) med andre kommunale hjelpetenester. Dels heng dette saman med endringar i kommunal organisering på overordna utvals- og etatsnivå (jf. over). Dels heng det saman med utviklingstiltak og endringsprosessar innanfor fleire kommunale hjelpetenester. Styrkinga av barneverntenesta først på 90-talet gjennom Barne- og familiedepartementet sitt "Program for nasjonal utvikling av barnevernet", aktualiserte spørsmålet om betre koordinering og samarbeid mellom PP-tenesta og barnevernet (Lie 1992, Lie og Hauge 1993 og 1994, Ustvedt Christiansen og Nordahl 1993). Vidare er det også

² Opplysning referert til ved åpninga av konferansen "I farta - hvor går veien videre?", avslutningskonferanse for FoU-programmet "Alternative organisasjonsmodeller i kommunene", KS og KS Forskning, Haugesund, 13.-14. april 1994.

fokusert på samarbeid mellom PP-tenesta og helsetenester samt kultur- og fritidstenester (KUF 1992).

Iverksettinga av KUF sin "Plan for styrking av den pedagogisk-psykologiske tenesten" (1992), har resultert i ei rekke lokale utviklingsprosjekt som m.a. rettar seg mot organiseringa av PP-tenesta. Inntrykket er likevel grovt sett at dette handlar om små og *innoverretta* prosjekt. Det er "det indre livet" i tenesta som primært står i fokus - kontor- og teamorganisering, samarbeid og relasjonar mot brukargrupper (særleg sekundærbrukarane). Det *utoverretta* arbeidet mot andre oppveksttenester og -etatar, og i særleg grad det *oppoverretta* fokuset mot overordna politiske og administrative organisasjons- og styringsstrukturar, finn ein langt mindre av. Denne "innkapslinga" er ikkje særskild for PP-tenesta, men eit trekk ein finn att ved fleire tradisjonelt sterkt fagorienterte tenester i kommunesektoren - f.eks. barneverntenesta (jf. Lie og Hauge 1994, Lie og Stuland Larsen 1994).

Oppvekstpolitikk som politikkområde

PP-tenesta er ein del av det samla kommunale tenestetilbodet retta inn mot å skapa og trygga gode oppvekstvilkår for barn og unge. PP-tenesta er m.a.o. også ein del av det vi i dag kjenner som *kommunal oppvekstpolitikk* (KS 1994a). "Oppvekstpolitikk" er imidlertid eit lite presist begrep; det er ei samlenemning for stort sett all offentleg innsats retta inn mot oppvekstvilkåra til barn og unge. Slik innsats kjenner vi frå før som eit mangfald av sektorpolitikk. Oppvekstpolitikk som eige politikkområde er av nyare dato, og såleis gjenstand for meiningsbryting om området si kjerne og organiserande prinsipp. Spørsmåla kretsar rundt kven som er legitime premiss- og kunnskapsleverandørar til området, og kven som bør danna kjerna i den eventuelt nye oppvekstorganisasjonen.

Oppvekstvilkår, oppvekstmiljø og oppvekstorganisering har stått sentralt i ei rekke stortingsmeldingar såvel som i statlege og kommunale utgreiningar og plandokument dei siste åra. Den sentrale budskapet i desse er at oppvekstproblematikken må forståast og løysast heilskapleg, det må satsast langt sterkare på førebyggjande arbeid, på samarbeid mellom ulike faggrupper, tenester og etatar, og på samarbeid mellom kommunale instansar og frivillige lag og organisasjonar samt brukargrupper i nærmiljøa. I denne saman-

hengen blir den formelle organisasjonsstrukturen sett på som instrument for avsektorisering, eller i alle fall resektorisering og "nedbygging av faggrenser", som det gjerne heiter.³

Utviklingsprosjektet "Organisering av PP-tenesta i det kommunale oppvekstarbeidet" skal mot denne bakgrunnen *supplera* den pågåande styrkinga av PP-tenesta ved å fokusera på korleis tenesta kan organiserast betre innanfor det samla kommunale (og fylkeskommunale) tilbodet av oppveksttenester. Den vidare utviklinga av tenesta skal på denne måten bygga på eit *oppvekstpolitisk fundament*, i tillegg til det reint *fagleg/fagleg-politiske*. Desse to fundamenta blir undersøkt og konkretisert i dei to neste kapitla.

³ Jf. St.meld. nr. 54 (1989-90) "Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov"; St.meld. nr. 35 (1990-91) "Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov. Tillegg til St.meld. nr. 54 (1989-90)"; St. meld. nr. 37 (1990-91) "Om organisering og styring i utdanningssektoren"; St.meld. nr. 33 (1991-92) "Kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring"; St.meld. nr. 40 (1992-93) "..... vi smaa, en Alen lange. Om 6-åringer i skolen - konsekvenser for skoleløpet og retningslinjer for dets innhold"; St.meld. nr. 29 (1992-93) "Om nærmiljøpolitikk"; St.meld. nr. 37 (1992-93) "Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid"; "Tiltak for barn og ungdom", lagt fram av Barne- og familiedepartementet som vedlegg til St.prp. nr. 1 (1994-95); "Plan for styrking av den pedagogisk-psykologiske tjenesten" (KUF 1992); "Oppvekstpolitikk i kommunalt perspektiv" (KS 1994a).

2. PP-tenesta - arbeidsoppgåver, struktur og kvalitet

2.1 Innleiing

Vurderingar av om etablert organisering av den pedagogisk-psykologiske tenesta er formålstenleg, må ta utgangspunkt i ein analyse av kva slags oppgåver og mål som ligg til grunn for tenesteutøvinga. Endringar over tid m.o.t. oppgåver og mål kan gjera det ønskeleg eller nødvendig å endra organiseringa. Eventuelle forslag om reorganisering må på den andre sida (også) ta omsyn til etablert struktur - dvs. korleis tenesta er organisert i kommunar og fylkeskommunar, fagsamansetting og kompetansenivå, storleik på PPT-kontora osv. Ein kan sjølv sagt ikkje setta strek over tjue års utviklingsarbeid og tradisjonar.

I dette kapitlet skal vi på denne bakgrunnen sjå nærare på kva slags oppgåver og kvalitetsmål som ligg til grunn for PP-tenesta anno 1995, samt på noen strukturelle trekk ved tenesta på landsbasis. Gjennomgangen er i stor grad basert på fire kjelder: Stortingsmeldingar om utdanningspolitikk og opplæring, herunder særleg meldingane om opplæring av barn, unge og vaksne med særskilde behov (sjå fotnote 3, s. 6 for oversikt); KUF sin "Plan for styrking av den pedagogisk-psykologiske tjenesten" (1992); Faglig enhet for PP-tjenesten sin situasjonsrapport om "PP-tjenesten i Norge 1994 - status og problemstillinger" (1995), basert på ei spørjeskjemaundersøking blant alle PPT-kontora på landsbasis; NIBR-rapporten "Kommunenes organisering av PP-tjenesten" (Harsheim, Hovik og Vabo 1995), med trykt vedlegg med gjennomgang av "Relevant forskning om PP-tjenesten" (kunnskapsoversikt).

2.2 Arbeidsoppgåver

Lovgrunnlaget

Utviklinga av PP-tenesta har vore nært knytt til utviklinga av det norske skulesystemet. På det formelle planet blei det i 1951 vedtatt lov om spesialskular, som sikra statlege opplæringstiltak for syns- og hørselshemma, evneretarderte, talehemma og barn med sosiale og emosjonelle tilpassingsproblem. I 1955 blei (den alminnelege) folkeskulelova av 1939 endra, og kommunane pålagde å sørge for hjelpeopplæring til elevar som ikkje greidde å følge med i den vanlege undervisninga. Staten stod som garantist for refusjon av ekstra lønnsutgifter. Tjue år seinare, i 1975, blei så grunnskulelova av 1969 endra, og det spesialpedagogiske ansvarsområdet til grunnskulen utvida. Spesialskulelova blei integrert i grunnskulelova; ein fekk ei skulelov som omfatta alle barn, og der *retten til tilpassa opplæring* i samsvar med den enkelte eleven sine evner og føresetnader blei slått fast (§ 7, nr. 1). Det kan her gjerast eit skilje mellom *vanleg* tilpassa opplæring - såkalla generell differensiering - og *spesielt* tilpassa opplæring - spesialundervisning. I det siste tilfellet trengst det normalt spesialtimar (tilleggsressursar), som skal vurderast tildelt med utgangspunkt i ei *sakkunnig vurdering* (jf. under). Utgifter til spesialundervisning blei dekkja av staten heilt fram til innføringa av det nye inntektssystemet for kommunane i 1986. Etter dette har postulerte utgifter til spesialundervisning gått inn i ramma for overføring frå staten til kommunane på undervisningsområdet. I dag må såleis løpande utgifter dekkast over kommunale budsjett.

For barn i førskulealder blei det med lovrevisjonen i 1975 heimla at retten til spesialpedagogisk hjelp også gjeld *før* opplæringspliktig alder, når den enkelte etter sakkunnig vurdering har behov for det (§ 13, nr. 4).

Sjølv om kommunane altså allereie midt på 50-talet blei pålagde eit spesialpedagogisk ansvar, var det først med lovrevisjonen i 1975 at det blei tatt inn ein eigen lovparagraf som pålegg kommunane å ha ei eiga PP-teneste (§ 9, nr. 1, i Lov om grunnskolen):

"Pedagogisk-psykologisk teneste skal skipast i høvelege distrikt og kan organiserast kommunalt eller interkommunalt."

I kommunane si oppfølging av retten til tilpassa opplæring, skal PP-tenesta vera *sakkunnig instans* (§ 8, nr. 1). Dette er spesifisert i Forskrift for grunnskolen, § 1-4, nr. 2, der det heiter:

"På grunnlag av meldingar frå skolen, barnehagen eller helse- og sosialstellet eller etter søknad frå foreldre, vurderer den pedagogisk-psykologiske tenesta som sakkunnig instans behovet for spesialpedagogiske tiltak og gjev tilråding om innhald og omfang."

I tillegg blei det allereie i 1975 slått fast at PP-tenesta skal vera noe meir enn bare ein sakkunnig instans for skulen. Tenesta skal også ha ein *retteleiande funksjon* overfor skular og barnehagar i arbeidet med å leggja til rette for gode utviklings- og læringsmiljø, samt ein *koordinerande funksjon* i arbeidet med å skapa gode oppvekstvilkår i kommunane. Arbeidet med *behandling* skal m.a.o. kombinerast med *førebyggjande verksemd*. Det er denne inndelinga KUF sin "Plan for styrking av den pedagogisk-psykologiske tjenesten" frå 1992 repeterar, når den skisserar framtidige arbeidsoppgåver på tre område:

- arbeid retta mot *enkeltindivid* - PPT i rolla som sakkunnig instans
- *systemarbeid* med sikte på utvikling av arbeidsmåtar og miljø i skulen og barnehagen - PPT i rolla som retteleiande instans
- arbeid retta mot *oppvekstmiljø* generelt - PPT i rolla som koordinerande instans i det kommunale oppvekstarbeidet.

Retten til spesialpedagogisk hjelp og tilpassa opplæring er ikkje avgrensa til barn i førskulealder og i grunnskulen, men gjeld også for unge og vaksne. Unge under vidaregåande opplæring har rett på spesialundervisning dersom sakkunnig vurdering ligg føre og konkluderar med at eleven treng slik undervisning (jf. Lov om vidaregåande opplæring, § 11, nr. 1). Dette er eit fylkeskommunalt ansvar. Fylkeskommunen har også ansvar for nødvendig spesialundervisning for vaksne som er under vidaregåande opplæring etter vaksenopplæringslova (§ 4). På same måten har kommunane ansvar for nødvendig spesialundervisning for vaksne under utdanning på "grunnskulens område" (jf. Lov om vaksenopplæring, § 5).

Utviklingstrekk med omsyn til saker

Årsakene til at barn, unge og vaksne kan ha behov for tilpassa opplæring og spesialpedagogiske hjelpetiltak, er fleire. Det kan skuldast syns- eller hørselshemming, fysisk-motorisk eller psykisk utviklingshemming, lære- og talehemming og sosiale og emosjonelle problem (Befring 1994). Trenden dei seinare åra er at ein aukande del av dei barna og unge som tenesta kjem i kontakt med ikkje har klart definerte og avgrensa funksjonshemmingar, men meir *samansette sosiale og emosjonelle problem* (jf. St.meld. nr. 54 (1989-90):9, KUF 1992:11).

To nyare undersøkingar i Rogaland stadfestar dette. I forslag til "Restrukturering av PP-tjenesten i Stavanger" (1994), blir det streka under at "omfanget av antall barn/elever med emosjonelle og sosiale problemer øker". Oversikt over tilviste saker i 1993, viser at av 1522 saker blei det i 334 av desse vist til "emosjonelle vanskar" som grunn for tilvisinga, i 282 saker til "sosiale vanskar". "Fagvanskar" utgjorde imidlertid den største kategorien med 704 saker. Det blei vidare vist til "fysisk funksjonshemming" som grunn for tilvisinga i 58 saker, "språk-/taleproblem" i 54 saker. Den andre undersøkinga er ei brukarundersøking av "PP-tjenesten i Dalane i 1994/95". Spørjeskjema blei sendt til alle tilsette i alle skular, barnehagar og førskular/6-årsgrupper i dei tre samarbeidande Dalanekommunane Bjerkreim, Sokndal og Eigersund. På spørsmål om "på hvilke områder mener du skolen/barnehagen har størst behov for hjelp", viste det seg at sosiale vanskar blei den klart største kategorien, følgt av spesifikke lærevanskar og emosjonelle problem.⁴

Vidare blei det i 1994 sett i gang 238 nye prosjekt innanfor "Det lokale spesialpedagogiske utviklingsprogrammet" til KUF. Omlag 1/3 av prosjekta var i gruppa "sosiale og emosjonelle vansker/adferdsvansker". Dette var den klart største gruppa.

I tillegg til denne *forskyvinga* med omsyn til kva slags sakstypar som dominerar arbeidet, blir det også rapportert om *auke i talet på saker* i PP-tjenesta dei seinare åra. Vidare blir det rapportert om *fleire "tyngre" saker som krev kontakt og oppfølging over lengre tid* (KUF 1992:12).

Konsekvensen av at ein aukande del av dei barna og unge som PP-tjenesta kjem i kontakt med ikkje har klart definerte og avgrensa funksjonshemmingar, men meir samansette sosiale og emosjonelle problem - der det ofte trengst kontakt og oppfølging over lengre tid -, er at også *hjelpetiltaka* må gjerast meir *samansette*, dvs. utformast og utøvast i eit tverrfagleg og gjerne tverretatleg samarbeid med helse- og sosialtenester samt kultur- og fritidstenester (Harsheim, Hovik og Vabo 1995).

⁴ Respondentane skulle prioritera dei 2-3 viktigaste områda blant 12 på førehand oppstilte problemområde/faste svarkategoriar. Sosiale vanskar var det området som var kryssa av flest gonger når ein ser 1.-, 2.- og 3.-prioritet samla. Spesifikke lærevanskar var det området som var kryssa av flest gonger med 1.-prioritet.

I tillegg til den skisserte utviklinga m.o.t. type saker og problem som PP-tenesta er stilt overfor, må styrkinga og den framtidige organiseringa av tenesta også ta omsyn til fleire reformer og utviklingstrekk som har eller vil få konsekvensar for ho. Det gjeld:

- senking av skulestarten (Reform -97)
- utbygging av skulefritidsordninga
- innføring av rett til treårig vidaregåande opplæring, med lovfesta oppfølgingsansvar for fylkeskommunen overfor all ungdom frå 16-19 år (Reform -94)⁵
- ansvarsreforma for menneske med psyksisk utviklingshemming
- fleire barn og unge i barnehagar og skular med framandspråkleg/-kulturell bakgrunn.

Også desse endringane vil måtte føra med seg tilpassingar på *tiltakssida*. F.eks. heiter det i forslag til "Restrukturering av PP-tjenesten i Stavanger" (1994) at "ansvarsreformen for mennesker med psykisk utviklingshemming krever *helhetlige tiltak* hvor PP-tjenesten vil måtte gå inn i et samarbeid med nye partnere som kultur og fritid i tillegg til arbeidskontor, helse- og sosialvesen og skole. De nye samarbeidspartnerne har forventninger om å få veiledning fra PP-tjenesten" (vår uth.).

⁵ Oppfølgingsansvaret består i å sørge for at all ungdom i denne aldersgruppa som ikkje har fast arbeid, ikkje har søkt eller tatt imot ein opplæringsplass eller som har slutta eller vil avslutta utdanninga midt i skuleåret, blir følgt opp. Oppfølginga skal ha som mål å gi tilbod om opplæring eller andre former for hjelp og vil måtte skje i nært samarbeid med andre instansar som har eit ansvar for denne ungdomsgruppa. Oppfølgingsansvaret skal leggest til ein instans i fylkeskommunen, f.eks. PP-tenesta (KUF 1992:14).

2.3 Struktur⁶

Kommunale/interkommunale kontor

Faglig enhet for PP-tjenesten sin situasjonsrapport om "PP-tjenesten i Norge 1994 - status og problemstillinger" (1995), viser at det finst 286 PPT-kontor på landsbasis med 1390 fagstillingar. 161 av kontora (65 prosent) er kommunale (dekker ein kommune), resten interkommunale. Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal har det høgaste innslaget av interkommunale kontor. I 1982 var talet på kommunale kontor 75, i 1988 hadde det stige til 112. Trenden er altså at *det blir relativt sett stadig fleire reint kommunale kontor*. Det er likevel viktig å hugsa at *langt dei fleste kommunane spleisar og delar på PP-tenesta saman med ein eller fleire andre kommunar gjennom drift av eit interkommunalt kontor* ("bare" 161 av 439 kommunar har eiga teneste).

Ytre organisering - organisatorisk innplassering i kommunane

Denne trenden med å "ta heim" PPT-ressursane til eigen kommune, kan dels sjåast i samanheng med at svært mange kommunar nyleg har gjennomført, er i gang med eller på trappene med endringar av eksisterande organisasjons- og styringsmodell. Som nemnt i kapittel 1.2, er framveksten av oppvekstpolitikk som eige politikkområde - med oppretting av kommunale oppvekstutval og oppvekstetatar - eit av dei mest dominerande trekka i denne prosessen. Dette får gjerne konsekvensar for PP-tenesta si ytre organisering, dvs. den organisatoriske innplasseringa i kommunane. Tradisjonelt har PP-tenesta blitt sett på og vore organisert som ein *del av skulesystemet* (jf. kap. 2.2). Dette er framleis det klart *dominerande* biletet sett på landsbasis. Imidlertid slår dette nå sprekkar:

Sjølv om den statistiske oversikten er mangelfull, finst det etterkvart *mange eksempel på at PP-tenesta blir integrert/slått saman med andre kommunale hjelpetenester som rettar seg mot barn og unge*. I desse tilfella blir den *administrative* tilknytninga til skulen svekka; tenesta er (i ein del av tilfella) ikkje lenger del av ein eigen undervisningsetat (som er avvikla), men går inn i den nyoppretta oppvekstetaten, og rapporterar til oppvekstsjefen.

⁶ Der anna ikkje er gitt opp, er opplysningane i dette kapitlet henta frå Faglig enhet for PP-tjenesten sin situasjonsrapport om "PP-tjenesten i Norge 1994 - status og problemstillinger" (1995).

Over tid kan ein tenka seg at dette også vil påverka *prioriteringa av arbeidsoppgåver* blant PPT-personalet, herunder den *faglege* tilknyttinga til skulen. Konkret: Dei pedagogisk-psykologiske ressursane blir i større grad ein del av det integrerte kommunale hjelpeapparatet retta inn mot barn og unge, i mindre grad ein del av skulesystemet (isolert sett).

Delt/gjennomgåande teneste i fylka

På fylkesnivå har fleirtalet av fylkeskommunar *eiga* PP-teneste for vidaregåande opplæring. Oslo, Hedmark, Telemark, Vest-Agder, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal har på si side såkalla *gjennomgåande teneste*, dvs. at tenesta dekker både førskulen/grunnskulen og vidaregåande opplæring. I fleire fylke som har eiga PP-teneste for vidaregåande opplæring, er tenesta inndelt i avdelingskontor som er lokaliserte til ulike delar av fylket. Utviklinga frå 1988 (den førre kartlegginga) og til 1994 viser at det relativt sett *har blitt noen fleire reint fylkeskommunale PPT-kontor* (delt løysing).

Kontorstorleik, gjennomtrekk og vakansar

Gjennomsnittleg har PPT-kontora 5,2 fagstillingar. På fylkesnivå varierar dette frå 20 i Oslo til 3,2 i Oppland; på kontornivå frå 28,5 til 0,5 fagstillingar. 72 kontor på landsbasis har mindre enn 3 fagstillingar, som er under tidlegare tilrådd nedre grense (jf. tilråding om minimum 4 fagstillingar per kontor i St.meld. nr. 61 (1984-85)). Sett i forhold til situasjonen i 1988, er det blitt *noe færre kontor som har tre eller færre fagstillingar*.

Mens det tidlegare har vore mye snakk om (den problematisk høge) gjennomtrekken i PP-tenesta (jf. kap. 1.2), så viser undersøkinga frå Faglig enhet for PP-tjenesten (1995:7) "en overraskende grad av *stabilitet*". Gjennomsnittleg praksistid er 7, 8 år.

10 prosent av alle oppretta stillingar i PP-tenesta på landsbasis stod *vakante* i 1994. Dette er ein *auke* i forhold til situasjonen i 1988. Det er til dels store variasjonar fylka imellom (og truleg også innanfor det enkelte fylke). Det er særleg stillingar for pedagogisk-psykologiske rådgivarar det er vanskeleg å få rekruttert personell til.

Undersøkinga frå Faglig enhet for PP-tjenesten (1995:6-7) viser at det over tid har skjedd endringar m.o.t. fagsamansettinga i PP-tenesta: "Andelen av sosionomer har sunket vesentlig de siste 15 år. Andelen pedagogisk-psykologiske rådgivere har også sunket noe. Og disse faggruppene relative nedgang i andel av ansatte, har i all hovedsak blitt erstattet av spesialpedagoger." Eit interessant spørsmål i denne sammenhengen er om dette er uttrykk for ei ønska og styrt utvikling, eller resultatet av rekrutteringsproblem innanfor bestemte yrkesgrupper (jf. avsnittet over). Undersøkinga tar ikkje opp dette, men peikar på ein vesentleg konsekvens av den skisserte utviklinga:

"En viktig kvalitetsdimensjon i PP-arbeid har vært den tverrfaglige bemanningen. Et helhetssyn på barnet, den unge eller voksne forutsetter både et pedagogisk, psykologisk og sosialfaglig perspektiv. Dataene fra undersøkelsen viser at *den sosialfaglige dimensjon, representert ved sosionomer, er ute av PP-tjenesten mange steder.*" (Faglig enhet for PP-tjenesten 1995:7, vår uth.)

Vi har over peikt på at behovet for heilskapleg og tverrfagleg/tverretatleg kompetanse er nødvendig for å møte den auka straumen av samansette sosiale og emosjonelle problem hos målgruppene til PP-tenesta. Implikasjonen av utviklinga m.o.t. fagsamansetting i PP-tenesta blir på denne bakgrunnen at det sosialfaglege "tomrommet" må fyllast gjennom tettare koordinering med sosialfaglege tenester i kommunane (les: helse- og sosialetaten).

2.4 Kvalitet

Organisasjonsfagleg perspektiv på arbeidet med kvalitetsforbetring i PP-tenesta

Generelt sett blir organisasjonar vurderte av omgivnadene ut frå dei produkta og tenestene dei yter. Men ikkje bare det:

"Organisationer värderas också utifrån om de använder strukturer, processer och ideologier som viktiga grupper i omgivningen uppfattar som rationella, effektiva, rimliga, rättvisa, naturliga och moderna. Värderingar som på detta sätt är en del av en kulturell ordning är särskilt viktiga för organisationer där

det är svårt att värdera kvaliteten på produkterna och där sammenhanget mellom strukturer, prosesser og ideologier å ena sidan og produkter å den andra är oklar." (Brunsson og Olsen 1990:19)

Kommunar kan sjåast på som organisasjonar og politisk-administrative system som fungerer i eit åpent samhandlingsforhold med veljar- og brukargrupper, eller opinionen generelt (Thompson 1967, Scott 1981 og Brunsson og Olsen 1990). For å oppretthalda nødvendig *legitimitet* overfor omgivnadene, må altså kommunane - gjennom dei enkelte tenestene, som PP-tenesta - både yta dei tenester og den servicen som blir forventta, og gjera dette på ein måte, eller innanfor rammer, som blir akseptert av fleirtalet.

Kvaliteten på PP-tenesta er mot denne bakgrunnen avhengig av såvel *prosessuelle* aspekt som aspekt ved utfallet eller *resultata* av tenesteytinga. Vidare kan ikkje kvaliteten fastsettast gjennom objektive målingar eller faginterne evalueringar (åleine), men (må også) vurderast med utgangspunkt i *rutiniserte og systematiske tilbakemeldingar frå brukargrupper*, samt *offentleg ordskifte* om arbeidsmåtar og resultatoppnåing. Dette fordi PP-tenesta - som andre kommunale hjelpe-/oppveksttenester - nettopp er eit eksempel på ei teneste "dår det är svårt att värdera kvaliteten på produkterna och där sammenhanget mellom strukturer, prosesser og ideologier å ena sidan og produkter å den andra är oklar". Konkret tyder desse resonnementa at arbeidet med sakkunnige vurderingar, systemutvikling og koordinering av innsats retta mot oppvekstmiljø meir generelt, må utførast på ein slik måte at brukarar, kommunale leiarar, politiske styresmakter og opinionen vurderar den som effektiv, riktig og rettferdig, samtidig som brukargruppene opplever utfallet - dei konkrete hjelpetiltaka - som relevante og nyttige.

Dimensjonar i arbeidet med kvalitetsforbetring i PP-tenesta

På denne bakgrunnen, og med utgangspunkt i gjennomgangen av arbeidsoppgåver i kapittel 2.2, kan vi analytisk skilja mellom ulike *dimensjonar* i arbeidet med kvalitetsforbetring i PP-tenesta. Under har vi lista opp tre oppgåvespesifikke dimensjonar, samt ein generell dimensjon knytt til PP-tenesta som produsent av offentlig gode. Lista er ikkje uttømmande, og som det går fram av eksempla på evalueringskriteriar vi nyttar, vil arbeidet med dei ulike dimensjonane i noen grad vera overlappande:

1. Kvaliteten på tenesta som *sakkunnig instans*:
 - (a) *prosessuelle aspekt*: prioritering av saker, effektivitet i saksbehandlinga, nyttiggjering av tilgjengeleg kompetanse (også i andre tenester/etatar), informasjon/tilbakemelding til tilvisingsinstansen
 - (b) *resultatmessige aspekt*: fagleg kvalitet på vurderingane/innstillingane
2. Kvaliteten på tenesta som *retteleiiande instans* for skular, barnehagar mv. med sikte på *systemutvikling*:
 - (a) *prosessuelle aspekt*: oppbygging av system-/organisasjonskompetanse?, prioritering av arbeidsområdet, utøving av rolla som retteleiiande instans, herunder nyttiggjering av tilgjengeleg kompetanse (også i andre tenester/etatar)
 - (b) *resultatmessige aspekt*: betre tilrettelagde og tilpassa opplæringsmiljø i skular og barnehagar, færre tilvisingar om enkelt-barn/-elevar over tid
3. Kvaliteten på tenesta som *koordinerande instans* i det kommunale *oppvekstarbeidet*:
 - (a) *prosessuelle aspekt*: oppbygging av kompetanse i organisering, leiing, koordinering?, oppbygging av kompetanse innanfor "oppvektfeltet"?, prioritering av arbeidsområdet, utøving av rolla som koordinerande instans, herunder nyttiggjering av tilgjengeleg kompetanse (også i andre tenester/etatar)
 - (b) *resultatmessige aspekt*: (meir) heilskaplege og koordinerte "tiltaksplanar"/tiltakskjeder overfor brukarane, betre utnytting av den kommunale fagkompetansen på tvers av tenester og etatar, færre tilvisingar om enkelt-barn/-elevar over tid (som resultat av generelt betre oppvekstmiljø)
4. Kvaliteten på tenesta som *produsent av offentleg gode*:
 - (a) *prosessuelle aspekt*: kostnadmessig/økonomisk-administrativ effektivitet i form av formålstenleg organisering, god leiing og styring, samt effektiv saksbehandling; lett tilgjenge til tenesta for brukarane, rutinisert og systematisk kvalitetssikring
 - (b) *resultatmessige aspekt*: "gode" og "nyttige" tiltak for brukargruppene, rettferdig fordeling av knappe offentlege midlar (demokratisk effektivitet).

Organisasjonsutvikling for kvalitetsforbetring

Alt styrings- og utviklingsarbeid som i dag pågår innanfor PP-tenesta på landsbasis er direkte eller indirekte retta mot kvalitetsforbetring av tenesta. Som nemnt i kapittel 1.2, skal utviklingsprosjektet "Organisering av PP-tenesta i det kommunale oppvekstarbeidet"

supplera dette arbeidet ved å fokusera på tilgjenge-problematikken og koordineringa av fagressursar innanfor det kommunale oppvekstområdet (jf. kap. 1.1). Prosjektet er såleis i utgangspunktet *avgrensa* til kvalitetsdimensjonane 3 og 4 i lista over. Metodeutvikling for det sakkunnige vurderingsarbeidet og utprøving av nye tiltak overfor primærbrukargrupper ligg eksempelvis utanfor prosjektet. Dette tyder ikkje at organisasjonsutviklingsprosessen i lokale prosjekt ikkje vil ha effektar på, og til dels også kunne vera retta inn mot, kvalitetsdimensjonane 1 og 2. Men fokuset og utgangspunktet må vera idéar og planar om organisasjonsutvikling/-endring med sikte på å letta tilgjenget til tenesta for brukarar, samt å betra koordineringa av fagressursar innanfor det kommunale oppvekstområdet.

Å *letta tilgjenget* inneber som vi var inne på i kapittel 1.1, å redusera/eliminera eventuelle fysiske, sosiale, kompetansemessige, kapasitetsmessige og organisasjonsstrukturelle skrankar mellom PP-tenesta på den eine sida og brukarar på den andre.

Å *betra koordineringa av fagressursar innanfor det kommunale oppvekstområdet* inneber å vurdere:

- om deloppgåver/ulike tenester innanfor området overlappar kvarandre, dvs. at ein utfører *dobbeltarbeid*
- om det eksisterar "*gråsoner*", dvs. at oppgåver ikkje blir utførde fordi den enkelte tenesta eller etaten trur at "dette tar andre seg av"
- om det førekjem *suboptimal utnytting av fagressursar p.g.a. organisasjonsstrukturelle hindringar*, eksempelvis at sosialfagleg kompetanse og kapasitet finst i kommunen - i helse- og sosialetaten -, men ikkje blir trekt inn i PP-tenesta sitt arbeid med barn og unge med sosiale og emosjonelle problem (Jacobsen 1993).

Dersom vurderinga viser at eksisterande arbeidsdeling/koordinering ikkje er god nok, inneber dette at ein i neste omgang må vurdere (nye) koordineringstiltak langs aksen frå laust kopla samarbeid til full integrering/samanslåing (jf. kap. 1.1).

3. Kommunal oppvekstpolitikk

3.1 Innleiing

I kapittel 1.2 peikte vi på at "oppvekstpolitikk" er eit nytt politikkområde (jf. også KS 1994a:3). "Tiltak for barn og ungdom" med sikte på å skapa gode oppvekstvilkår har imidlertid vore eit særskilt satsingsområde for regjeringa i fleire år. Måla for denne innsatsen er nedfelt i "Langtidsprogrammet 1994-1997" (St.meld. nr. 4 (1992-93)) og i ei rekke stortingsmeldingar mv. frå ulike sektordepartement (jf. kap. 1.2). På *statleg nivå* er Barne- og familiedepartementet samordningsinstans for denne satsinga. Departementet har samla og synleggjort den sektorvise innsatsen i dokumentet "Tiltak for barn og ungdom" (vedlegg til Statsbudsjettet for 1995, St.prp. nr. 1 (1994-95)). Trass i dette er det "vanskelig å finne skriftlig nedfelt en helhetlig nasjonal oppvekstpolitikk" (KS 1994a:10). Politikk for oppvekst - sektorvise mål og tiltak retta inn mot ulike sider ved oppvekstvilkåra - finst det mye av; oppvekstpolitikk - der utgangspunktet er barn og unge, ikkje familien, institusjonar, profesjonar - finst det foreløpig lite av.

På *kommunalt nivå* er oppvekstvilkår første gongen omtalt i eige punkt i fireårsplanen til KS for perioden 1992-96. Dette er seinare følgt opp med utvalsinnstillinga "Oppvekstpolitikk i kommunalt perspektiv" (KS 1994a). Her blir det vist til at mange kommunar allereie lenge har drive eit omfattande plan- og utviklingsarbeid innanfor det noe vidare nærmiljø-/oppvekstområdet - på eiga hand, eller som del av nasjonale forsøks- og utviklingsordningar (jf. også Stabben 1993). I 1993 var omlag 85 prosent av bykommunane og 55 prosent av alle andre kommunar i gang med utviklingsprosjekt på oppvekstområdet (KS 1994a:27). På same måten som i staten var - og er - truleg mange av desse prosjekta og tiltaka først og fremst ei samling av kommunen sin sektorvise politikk for oppvekst heller enn utmeisling og iverksetting (organisatorisk, budsjettmessig osv.) av ein eigen oppvekstpolitikk. Imidlertid hadde 40 prosent av bykommunane og 20 prosent av dei øvrige kommunane utarbeidd ein eigen *oppvekstplan* per 1993 (KS 1994a:24). Dessutan reorganiserar stadig fleire kommunar verksemda si, og samlar oppgåver og tenester retta inn mot oppvekstvilkåra til barn og unge i ein eigen *oppvekstetat*.

I dette kapitlet skal vi sjå nærare på framveksten av oppvekstpolitikk som eige politikkområde i kommunesektoren. Vi skal drøfta kva slags omsyn og mål som kjenneteiknar

utmeislinga av oppvekstpolitikken, samt kva slags organisatoriske prinsipp og modellar som er aktuelle i omstillingsarbeidet.

3.2 "Sektorkommunen" - frå løysing til problem

Utviklingstrekk og endringar på overordna kommunalt nivå

Som vi allereie har referert til eit par gonger, viser ei nyare undersøking frå KS at omlag 80 prosent av norske kommunar er i gang eller på trappene med endringar av eksisterande organisasjonsmodell. Kva skuldast denne formidable interessa for kommunal reorganisering? Følgande moment er ofte trekte fram i debatten:

- offentlig sektor er "sjuk", og konsulent-stilte diagnosar hevdar at *organiseringa* (den formelle organisasjonsstrukturen) er hovedproblemet. Hovedproblemet i forhold til kva? Først og fremst i forhold til det å driva offentlig verksemd *kostnadseffektivt*, som er organisasjonskonsulentane sin viktigaste målestokk (omsynet til "faglighet" er på femte plass på lista over kva slags verdiar/målestokkar som er styrande for konsulentane sine problemdefinisjonar; omsynet til demokrati/folkestyret kjem først på åttande plass) (Røvik 1992:61ff og 98ff)⁷
- kommunal organisering etter *sektor-/hovedutvalsmodellen* fungerte så lenge økonomien var prega av vekst og kommunane var i ein utbyggingsfase. I dag har veksten flata ut og utbygginga langt på veg stoppa opp - utfordringa er omstilling og omfordeling. I denne situasjonen representerar sektor-/hovedutvalsmodellen - med tunge fagsektorar - eit *koordinerings-/styringsproblem*
- sektor-/hovedutvalsmodellen har sikra kommunane nødvendige fagmiljø på sentrale saks-/politikkområde (jf. at modellen er fagbasert). *Sektoriseringa* blir

⁷ Kjell Arne Røvik har i boka *Den "syke" stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*, undersøkt kva slags *diagnosar* organisasjonskonsulentar har stilt i ulike typar offentlig verksemd på 80-talet. Han har vidare sett på kva slags *verdisyn/målestokkar* som ligg til grunn for diagnosane og kva slags *fagleg grunnlag* dei er stilt på. Datamaterialet omfattar 355 konsulent-stilte diagnosar om 27 ulike offentlege verksemdar (herunder 9 kommunar og 1 fylkeskommune), henta frå 41 rapportar skrivne av til saman 10 konsulentfirma. Diagnosane er "utskrivne" i perioden 1980-1991.

av mange i dag imidlertid opplevd som ein *barriere for tverrfaglege og meir heilskapsorienterte tiltak og løysingsmodellar overfor brukargrupper*

- det kommunale *folkestyret* er prega av *rekrutteringsproblem* og ein *høg fråfallsprosent* - svært mange gir seg etter kort tid i kommunepolitikken (Larsen og Offerdal 1990)
- den nye kommunelova gir kommunane generelt *større valfridom* m.o.t. organisering
- frikommuneforsøket, "Pilotkommuneprojektet", forsøksprosjektet "Alternativ organisering av barnevernet" (1991-93, Barne- og familiedepartementet og KS), "europeiseringsprosessen", o.l. representerar både *endringsimpulsar* og *tilbod om løysingsalternativ*.

Dei fire første strekpunkta peikar på *problem*, dei to siste på tilgang til og tilbod om *løysingar*. I "sum" er det denne koplinga som driv fram reorganiseringsbølga i kommunesektoren. I det følgande skal vi gå litt nærare inn på strekpunkta to og tre.

I debatten om kommunal organisering har vi tidlegare tatt til orde for å skilja mellom overordna *utviklingsstrategiar*, eksemplifisert med stikkorda sektorkommunen, servicekommunen og den tilretteleggande kommunen; *organisatoriske konseptskisser*, eksemplifisert med stikkorda hovedutvalsmodellen, funksjonsmodellen og områdemodellen; og *styringsmodellar*, eksemplifisert med stikkorda formannskapsmodellen, parlamentarismemodellen og konsernmodellen (Lie 1991). Mens den første kategorien peikar i retning av visjonar og langsiktige mål, er den andre kategorien opptatt av prinsipp for organisering som verkemiddel for å nå måla og realisera visjonane. Den tredje kategorien kan sjåast som eit "underbruk" av den andre, men er meir spesifikt opptatt av utfordringar og løysingsalternativ for den politiske og administrative styringa. I dei følgande avsnitta skal vi halda oss på strategiplanet. Dei organisatoriske konseptskissene skal vi koma tilbake til i kapittel 3.4.

"Sektorkommunen" kjenner vi, manifisert som han er gjennom hovedutvalsmodellen (som vi går nærare inn på i kap. 3.4). Historisk kan sektorkommunen sjåast på som eit rasjonelt svar på den fagoppdelte og segmenterte staten. Sektorkommunen fungerer når rammevilkåra er rimeleg stabile og økonomien i ein vekstfase. Han er innretta mot fordeling av veksten og standardisering av oppgåveløysingane. Modellen fordrar god sektorleing, men inga sterk sentralleing.

Sektorkommunen genererer og synleggjer over tid to innebygde problem: Han er i seg sjølv vekstdrivande, noe som blir problematisk når økonomien stagnerar. Dessutan kan legitimiteten til det lokale sjølvstyret (opplevast som å) bli omtrent borte. Med si tilpassing til den segmenterte staten, får lett sektororgana primært ein funksjon som iverk-

settarar av nasjonal politikk på sine respektive område. Og kommunebudsjetta blir (for mye) avspegling av nasjonale prioriteringar og for lite uttrykk for ein vital lokalpolitikk. I dette perspektivet kan ein sjå på Nytt inntektssystem for kommunane og Frikommuneordninga som ei reform og ei forsøksordning med sikte på å bryta dette mønsteret, dvs. som eit handslag til det lokale sjølvstyret. Skal dette kunne utnyttast, må kommunane i det minste kritisk vurdera si administrative og politiske organisering.

På denne bakgrunnen er nå "*servicekommunen*" i ferd med å vinna stadig meir terreng. Mens fordeling og standardisering altså er sentrale kjenneteikn ved sektorkommunen, er tilpassing og samordning det for servicekommunen. På den eine sida består utfordringa i å organisera seg slik at ein raskt kan tilpassa seg endringar i rammevilkåra. Dei er ikkje lenger prega av stabilitet, men ustabilitet. På den andre sida krev ein stagnerande økonomi kombinert med stor etterspørsel/store behov for kommunal service eit mest muleg samordna beslutningssystem og "produksjonsapparat". Styresmakt og ansvar må synleggjera og plassera hos den sentrale kommuneleiinga. Sektorstyringa må avskaffast eller "temmast". Mens hovedutvalsmodellen har manifisert sektorkommunen, er nå variantar av funksjonsmodellen og områdemodellen, samt innslag av konsernstyring og parlamentarisk styring, i ferd med å manifistera eit konglomerat av norske servicekommunar.

"*Den tilretteleggande og organiserande kommunen*" blir kanskje framtidskommunen. I England snakkar ein om The enabling authority. Når rammevilkåra endrar seg - eksempelvis ved at økonomien stagnerar, mens servicebehova aukar -, ligg det i både sektorkommunen og servicekommunen, som utviklingsstrategiar, at perspektivet blir vendt innover, dvs. mot intern organisering og styring. I den tilretteleggande og organiserande kommunen derimot blir det vendt utover, mot lokalsamfunnet. Kommunen skal framleis ha det overordna ansvaret for den lokale velferdsutviklinga. Men av økonomiske omsyn kan han ikkje - og av politiske omsyn bør han kanskje heller ikkje? - stå for stadig meir av sjølv velferdsproduksjonen. I staden bør perspektivet dreia mot å sjå kommunen som ein arena for initiativ og mobilisering av ulike interessegrupper (befolkningsgrupper, foreiningar, lag og bedrifter). Ved å inngå *kontraktar*, kan kommunen overlata organisering og drift av ulike servicefunksjonar til desse. På denne bakgrunnen blir den viktigaste oppgåva til den kommunale leiarskapen å syta for at ein har kompetanse i organisering og strategisk leiing.

Når norske kommunar i dag utarbeider strategiar for utvikling og omstilling for å møte "sektoriserings-problema", låner dei idéar og byggesteinar frå såvel servicekommunen som den tilretteleggande og organiserande kommunen.

"Sektoriserings-problema" er velkjende og merkbare på oppvekstområdet:

"I dag arbeider mange yrkesgrupper og sektorer med ulike deler av oppvekstmiljøet. Oppvekst blir i denne situasjonen lett et anliggende for de enkelte profesjoner, hvor barnet blir lite synlig." (KS 1994a:9)

Historisk har imidlertid utviklinga og oppbygginga av spesialiserte yrkesgrupper og fagtenester blitt sett på som ein føresetnad for utbygging og trygging av velferdsstaten (også utover oppvekstområdet), jf. f.eks. lovfestinga av PP-tenesta midt på 70-talet og debatten om minstestørleik og fagsamansetting på PPT-kontora (kap. 2.2).

Mens fagressursane og -tenestene er blitt "sektoriserte", er problema hos målgruppa for oppveksttenestene blitt meir "diffuse" og samansette:

"Vi ser en økende tendens til mer diffuse problemer blant barn og ungdommer. Fra situasjoner i og utenfor skolen rapporteres det om konsentrasjonsproblemer, irritabilitet, hodepine og stress. Årsakene er sammensatte og kan spores tilbake både til miljøforurensing og til den sosiale og familiære situasjonen." (KS 1994a:10)

For PPT sitt vedkomande har vi i kapittel 2.2 vist til at tenesta dei seinare åra har opplevd ein auke i talet på saker der tilvisingsgrunnen er samansette sosiale og emosjonelle problem.

Parallelt med denne utviklinga går det ein gjerne omtalar som *institusjonaliseringa av barndommen*, dvs. at den offentlege sfæren overtar stadig fleire funksjonar frå den private, med det resultatet at ein stadig større del av barndommen er "regulert" og institusjonalisert. Senking av skulestarten/utviding av grunnskulen til 10 års obligatorisk utdanning og oppretting av skulefritidsordningar er to aktuelle reformer som grip inn i debatten om institusjonaliseringa av barndommen.

Uansett fagleg og politisk haldning til institusjonaliseringa, er det eit faktum at denne utviklinga gradvis har styrka *skulen* sin samfunnsmessige funksjon - også i eit utvida oppvekstpolitisk perspektiv:

"Barnehage, grunnskole og i økende grad også videregående skole og voksenopplæringsentre vil (...) få stadig større betydning som en felles utviklingsarena.

Senket skulestart, utvidet skole for alle og utbygging av skulefritidsordningen forsterker denne utviklingen. Skolen vil bli en viktigere del av barns oppvekst-

miljø og for mange vil henimot 1/3 av døgnet timer være knyttet til skolemiljøet.

Blant meget annet betyr denne utviklingen at omsorgsfunksjonen vil bli viktigere og at skolens muligheter for å oppdage problemer på et tidlig tidspunkt vil øke. Dette fører også til at mulighetene for forebyggende arbeid øker og at skolen i enda større grad vil danne rammen rundt tiltak som fordrer tverretattlig samarbeid." (KUF 1992:16)

Resonnementet over har implikasjoner for organiseringa av det kommunale oppvekst-arbeidet. Men nøyaktig kva slags praktisk-organisatoriske konsekvensar dette bør få, kan ikkje lesast ut av verken dette sitatet eller frå andre offentlege utgreiingar eller planar. Bl.a. derfor pågår det meiningsbryting om oppvekstpolitikken si faglege kjerne og organiserande prinsipp, dvs. kven som bør danna kjerna i den eventuelt nye oppvekst-organisasjonen - skulen, helse- og sosial eller kultur- og fritid (jf. Lie og Stuland Larsen 1994).

3.3 Fokus på heilskap og førebygging

Som nemnt i kapittel 1.2, er tiltak for barn og ungdom, oppvekstvilkår og oppvekstmiljø omtalt i ei rekke stortingsmeldingar såvel som i statlege og kommunale utgreiingar og plandokument dei siste åra. Den sentrale budskapet i desse er at oppvekstproblematikken må forståast og løysast heilskapleg, det må satsast langt sterkare på førebyggande arbeid, på samarbeid mellom ulike faggrupper, tenester og etatar, og på samarbeid mellom kommunale instansar og frivillige lag og organisasjonar samt brukargrupper i nærmiljøa. Samarbeids-/integreringsproblematikken har vi allereie omtalt fleire stader i denne rapporten, og vi skal dessutan koma tilbake til dette temaet i kapittel 3.4 og 3.5. Her skal vi kort ta føre oss begrepa og honnørorda heilskap og førebygging.

Når det i utgreiingar og planar og i det offentlege ordskiftet om oppvekstvilkåra til barn og unge ofte blir slått til lyd for meir *heilskaplege* tenkemåtar og tiltakskjeder, ligg det gjerne i dette ein polemikk mot "sektorkommunen" - mot fagleg bit for bit-tenking og organisatorisk oppdeling og innkapsling av tenester, med ukoordinert intervensjon overfor barn og unge med behov for hjelp som resultat ("den eine handa veit ikkje kva den andre gjer"). I ein slik samanheng fungerer "heilskap" både som honnørord og trylleformular. Men heilskap vil alltid måtte tyda heilskap *i forhold til noe*. Heilskap vil aldri kunne tyda totalitet. Brukt i ein oppvekstpolitisk samanheng, vil heilskap tyda samanheng

og koordinering av tenester og tiltak i forhold til *målgruppa* barn og unge. Då set ein altså målgruppa i sentrum for heilskapstenkinga og -organiseringa. Alternativt kan ein setta *fag, funksjonar* eller *territorium* (geografiske område) i sentrum, slik ein gjer innanfor respektive hovedutvalsmodellen, funksjonsmodellen og områdemodellen (jf. kap. 3.4). Heilskapstenkinga får då eit anna utgangspunkt og andre praktisk-organisatoriske konsekvensar.

Mens oppvekstpolitikk altså er eit forholdsvis nytt politikkområde, er *førebyggingsbegrepet* gammalt og vel innarbeidd innanfor mange oppveksttenester. Problemet er imidlertid at det blir definert ulikt, og derfor fører til ulike metodar og praksis innanfor desse tenestene. Innanfor barnevernet skil ein f.eks. mellom primær, sekundær og tertiær førebygging, alt etter når tid i problemutviklingsprosessen tiltak blir sette inn og kven som er målgruppa (lokalsamfunn/nærmiljø, bestemte risikogrupper eller det enkelte utsette barnet/ungdommen/familien). Andre oppveksttenester nyttar andre definisjonar, andre faglege tilnærmingar og metodar, samt lovheimlar i andre særlover (enn lov om barneverntenester) som grunnlag for sine førebyggjande intervensjonar og tiltak. Dette resulterer gjerne i at sjølv om ein *seier* det same på tvers av fag-/teneste-/etatsgrenser, så *meiner* ein ikkje det same! Noe som i neste omgang ofte skapar uvisse, usemje og konflikhtar ved samarbeid/koordinering (jf. Lie og Stuland Larsen 1994:64ff).

3.4 Resektorisering - målgruppe-, funksjons-, områdeinndeling

Hovedutvalsmodellen er i dag normalmodell for kommunal organisering. I 1988 hadde 9 av 10 norske kommunar innført ordninga med hovedutval og etatar i alle dei fire publikumsretta sektorane - undervisning, helse og sosial, kultur og fritid samt tekniske tenester (Stava 1990). Men modellen er nå under press - og kritikken går altså i hovudsak på at den verkar sektoriserande og hindrar heilskapstenking og koordinerte tiltak. "Avsektorisering" blir ofte omtalt som "medisinen" som må til for å "kurera" problema. Ut frå drøftinga av heilskapsbegrepet over, vil vi hevda at å snakka om "avsektorisering" i beste fall er retorikk. *Resektorisering* er eit meir presist begrep for dei typane omgruppering av fagressursar, tenester og tiltak det gjerne blir sikta til med termen "avsektorisering". I det følgjande skal vi kort ta føre oss fire prinsipp og modellar for gruppering/organisering av kommunal verksemd.

Normalmodellen - *hovedutvalsmodellen* - er *fagbasert* og bygger på at fag-/saksområde som "høyrer saman", bør organiserast saman såvel administrativt som politisk. Helse- og

sosialsaker bør samlast i ein helse- og sosialsektor, og styrast av eit helse- og sosialstyre (hovedutval), tekniske saker bør samlast i ein teknisk sektor, og styrast av eit teknisk styre osv. Ei slik sektoriell inndeling lokalt, står godt til den sektorielle inndelinga på sentralt statleg nivå (KS 1989:34ff).

For PPT som ei tradisjonelt skuletilknytt teneste, inneber dette at tenesta er - og bør vera - organisert saman med andre undervisningstenester i ein undervisningsetat.

Målgrupped modellen tar utgangspunkt i ei inndeling av befolkinga i ulike *brukar-/målgrupper*. Prinsippet er at fagressursar, tenester og tiltak som rettar seg mot same målgruppe bør samlast i same organisatoriske eining, f.eks. ein barne- og ungdomsetat/oppvekstetat.

For PPT inneber dette at tenesta blir organisert saman med barne- og ungdomstenester/oppvekststenester i helse- og sosialsektoren, kultur- og fritidssektoren samt teknisk sektor i ein ny barne- og ungdomsetat/oppvekstetat der også skulen og barnehagane inngår.

Funksjonsmodellen tar utgangspunkt i at kommunane har ansvaret for mange og høgst ulike *oppgåvetypar* og funksjonar - og at forskjellane mellom desse er så store at det må få konsekvensar for organiseringa. Kommunane forvaltar eit offentleg regelverk og utøver på denne bakgrunnen offentleg styresmakt. Kommunane er også den viktigaste offentlege tenesteytaren eller -produsenten i det modere velferdssamfunnet. I tillegg skal kommunane syta for at såvel lokalsamfunnet som den kommunale organisasjonen utviklar seg i ønska retning. *Regelforvaltninga* blir tatt best ivare i ein byråkratisk organisasjon, dvs. ein organisasjon med klar arbeidsdeling, spesialisering og hierarkisk oppbygging. *Tenesteytinga* i ein organisasjon som er "kundefølsom", dvs. ein desentralisert organisasjon, der det ytre leddet - det som møter kunden/brukaren - har stor grad av fridom til å finna den løysinga som passar for den enkelte kunde-/brukargruppa. *Utviklingsoppgåvene* blir på si side tatt best ivare med ein prosjektorganisasjon, dvs. ein organisasjon med flat struktur og utan permanente avdelingar eller kontor (KS 1989:40ff).

For PPT inneber dette generelt (a) gjennomgang og sortering av pålagde oppgåvetypar, samt (b) organisatorisk oppsplitting i tråd med sorteringa. Brukar vi inndelinga i oppgåvetypar frå kapittel 2.2 som utgangspunkt, vil det innebera at arbeidet med sakkunnig vurdering blir lagt til noen fagpersonar og organisert saman med (reine) saksbehandlarstillingar innanfor barnevernet, samt forvaltningsoppgåver innanfor kultur- og fritidssektoren og teknisk sektor, i ei (felles)kommunal forvaltningsavdeling direkte under rådmannen. Det førebyggjande arbeidet med systemutvikling og koordinering av tenester og tiltak retta mot oppvekstmiljø, blir på si side lagt til andre fagpersonar, og organisert

saman med fagpersonar/grupper med ansvar for førebyggjande barne- og ungdomsarbeid innanfor helse- og sosialsektoren, kultur- og fritidssektoren samt teknisk sektor. Denne (felles)kommunale driftsavdelinga kan vidare tenkast inndelt i distriktsvise grupper, koordinert av ei sentral driftsleiing.

Områdemodellen er kundeorientert og basert på ei *territoriell tilnærming* til organisasjons-spørsmålet. Utgangspunktet er at kommunane bør møte innbyggjarane der dei bur, ute i lokalsamfunna, og med ein organisasjon som tilbyr heilskaplege løysingar på dette geografiske nivået. Kommunane bør samlokalisera og samordna eksisterande tenester på bydels- eller grendenivå, og i tillegg desentralisera oppgåver og ansvar som innanfor eksisterande struktur (og lovverk) er lagt til dei sentrale etatane og hovedutvala. Modellen inneber forvaltning, herunder også politisk styring, på underkommunalt nivå. Administrasjonen på sentralt nivå og kommunestyret/formannskapet får ein meir reindyrka posisjon som strategiske organ (KS 1989:36ff).

For PPT inneber dette dekonsentrasjon og organisering ut frå ei område-/distriktsinndeling. Formelt vil den enkelte tilsette då vera underlagt leiinga ved den enkelte distrikts/bydelsadministrasjonen, og samlokalisert og koordinert med personell frå andre kommunale hjelpetenester (som også er dekonsentrerte og reorganiserte).

Oppsplitting og reorganisering av PPT slik funksjons-, område- og målgruppemodellane inneber, kan i utgangspunktet verka framand og kunstig, spesielt for små kontor med få tilsette/i små kommunar. Konkretiseringane over må såleis lesast som det dei er, illustrasjonar av modellane "trådd nedover hovudet" på PPT.

Modellar er modellar. Dei organisatoriske konseptskissene over er såleis meir prinsipp-skisser enn rettleiande handlingsprogram. Dessutan er dei lite retningsgivande for reorganisering innan delorganisasjonar eller på bestemte saksområde - dei gir primært ei skisse av eit overordna og heilskapleg perspektiv for organisering. Aktuelle evalueringar av kommunale reorganiseringsprosessar med utgangspunkt i funksjons- og område-modellen, samt modifiserte variantar av hovedutvalsmodellen, viser at kommunane har lånt tankegods - idéar og prinsipp - frå ein eller fleire av desse (samt frå målgruppe-modellen), men alltid komponert "sin" variant, med utgangspunkt i forhistoria og den konkrete lokale konteksten (Baldersheim 1994, KS 1994b, Lie og Hauge 1994).

3.5 Organisasjonsstrukturelle endringar og faglege standardar og domene

Kommunar som vel å endra eksisterande organisasjon, f.eks. ved å implementera målgruppe-, funksjons- eller områdemodellen, brukar den formelle *organisasjonsstrukturen* som *instrument* for måloppnåing. Til grunn for denne typen reorganiseringsprosessar ligg det oftast eit *rasjonelt-instrumentelt perspektiv* på organisasjonar. Dette er basert på idéen om at organisasjonar, f.eks. kommunar, er integrerte og rasjonelle einingar som fremmar og planmessig følger felles mål (Scott 1981).

Alternativt kan komplekse organisasjonar som kommunar sjåast på som eit *system av relativt laust samanbunde delorganisasjonar*. Og med utgangspunkt i eit *nyinstitusjonelt perspektiv* på organisasjonar kan det hevdast at det ikkje er dei felles måla for dette systemet (nedfelt i plandokument) som koordinerar og styrer handlingane til delorganisasjonane, men heller innarbeidde reglar, standardprosedyrar, rutinar og normer innanfor kvart av desse subsystema. Gjennom erfaringar frå praksisfeltet, og samhandling med andre organisasjonar og aktørar i omgivnadene, er det over tid danna førestellingar innanfor delorganisasjonane om kva som er passande, rette og gale måtar å handla på i forhold til ulike problem. Slike førestellingar reknar ein vidare med representerar ein stabiliserande og endringstreg faktor, dvs. at tilpassing til (endringar i) omgivnadene kan ta lang tid. Val og avgjerder tatt tidlegare gir moglegheiter, men inneber samtidig grenser for kva slags avgjerder som kan fattast på eit seinare stadium. Ein slik synsvinkel inneber likevel rom for styring, men slik styring må gå føre innanfor, og med omsyn til, dei allereie eksisterande, historisk utvikla institusjonelle rammene (March og Olsen 1989, Røvik 1992).

Det nyinstitusjonelle perspektivet fokuserar vidare på at dei ulike delorganisasjonane er knytt til forskjellige organisasjonsfelt, dvs. inngår i eit nettverk med f.eks. kommuneeksterne organisasjonar og aktørar som dei gjennom samhandling har utvikla ei felles forståingsramme med. Dersom delorganisasjonen er ei kommunal PP-teneste, vil denne organisasjonen vera ein del av spesialpedagogikk-feltet, som består av statlege, fylkeskommunale og kommunale organisasjonar som arbeider med spesialpedagogikk; utdannings- og forskingsinstitusjonar, samt politiske instansar m.fl. som er engasjerte i spesialpedagogiske tema og spørsmål. Innanfor eit slikt felt vil det kontinuerleg pågå meiningsutveksling og meiningdanning om kva som f.eks. er "god organisering" av det spesialpedagogiske arbeidet i kommunane, herunder "god organisering" av PPT. Feltet får på denne måten sine *institusjonaliserte faglege standardar*, som enkelt-organisasjonar, f.eks. PP-tenesta i ein gitt kommune, vil forsøka å adoptera (Røvik 1992).

Eit helt sentralt poeng i denne samanhengen er at dei *ulike delorganisasjonane* innanfor f.eks. ein kommune, historisk sett gjerne har adoptert *ulike faglege standardar*, f.eks. for kva som er "godt" eller "riktig" førebyggjande barne- og ungdomsarbeid. Når fleire av desse delorganisasjonane i ein gitt situasjon skal koordinera verksemda sterkare, med sikte på betre tverrfagleg og tverretatleg samarbeid, vil ein ofte oppleva at dei snakkar om det same, men handlar ut frå ulike faglege standardar. Eller uttrykt på ein annan måte: Dei har dei same formelle måla (i prosjektplanen, eller i verksemdplanen til oppvekstetaten), men realiserar desse på ulike måtar med utgangspunkt i ulike praksisfelt og faglege standardar. Frå dette er vegen kort til misforståingar, usemje og konflikhtar.

Usemje, samarbeidsproblem og konflikhtar mellom samarbeidande organisasjonar kan også forståast med utgangspunkt i teori om *interorganisatoriske relasjonar*. Her blir det bl.a. lagt vekt på *i kva grad verdigrunnlaget til organisasjonane er samanfallande/motstridande*, samt på *i kva grad det rår semjelusemje om oppfatninga av verkelegheita*. Vidare blir det lagt vekt på grad av *konsensus/konflikt om domene*, dvs. grad av semje om rollefordelinga og fordelinga av arbeidsoppgåver mellom partane, samt på grad av *konsensus/konflikt om byttenormer* organisasjonane imellom, dvs. grad av semje om dei normene som regulerar bytteforholdet mellom partane, altså kva som er rettferdige ytingar og motytingar (Benson 1975, Reve og Nordhaug 1987).

Dersom vinsten - måloppnåinga - uteblir etter organisasjonsstrukturelle endringsprosesser, er det ikkje uvanleg at det i forklaringa bl.a. blir lagt vekt på "kulturelle problem" i møtet mellom ulike yrkesgrupper og tenester. "Kulturelle problem" blir då ein "sekkepost" for misnøye og frustrasjonar, utan at noen heilt veit kva som er oppi. Dermed blir det også vaskeleg å gjera noe med problema. Perspektiva vi har trekt opp over, gir eit inntak til forståing av kvifor organisasjonsstrukturelle endringar somme gonger ikkje gir dei resultata ein på førehand hadde tenkt seg. Implikasjonen av dette er at spørsmålet om "organisering av PP-tenesta i det kommunale oppvekstarbeidet", må angripast *både* strukturelt og innhaldsmessig, der faglege standardar og domene til samarbeidande tenester på oppvekstområdet må klargjerast og drøftast gjennom dialog partane imellom.

4. Oppsummering: Problemområde for eit hovedprosjekt

Utviklingsprosjektet "Organisering av PP-tenesta i det kommunale oppvekstarbeidet" siktar mot å betra *kvaliteten* på tenesta og det samla kommunale oppvekstarbeidet gjennom utvikling av *organiseringa* av PP-tenesta. To kvalitetsdimensjonar dannar utgangspunkt for organisasjonsutviklinga: å letta tilgjenge til tenesta for brukarar, samt å betra koordineringa av fagressursar innanfor det kommunale oppvekstområdet.

Å *letta tilgjenge* inneber å redusera/eliminera eventuelle fysiske, sosiale, kompetansemessige, kapasitetsmessige og organisasjonsstrukturelle skrankar mellom PP-tenesta på den eine sida og brukarar på den andre.

Å *betra koordineringa av fagressursar innanfor det kommunale oppvekstområdet* inneber å vurdere:

- om deloppgåver/ulike tenester innanfor området overlappar kvarandre, dvs. at ein utfører *dobbeltarbeid*
- om det eksisterar "*gråsoner*", dvs. at oppgåver ikkje blir utførde fordi den enkelte tenesta eller etaten trur at "dette tar andre seg av"
- om det førekjem *suboptimal utnytting av fagressursar p.g.a. organisasjonsstrukturelle hindringar*, eksempelvis at sosialfagleg kompetanse og kapasitet finst i kommunen - i helse- og sosialetaten -, men ikkje blir trekt inn i PP-tenesta sitt arbeid med barn og unge med sosiale og emosjonelle problem.

Dersom vurderinga viser at eksisterande arbeidsdeling/koordinering ikkje er god nok, inneber dette at ein i neste omgang må vurdere (nye) koordineringstiltak langs aksen frå laust kopla samarbeid til full integrering/samanslåing.

I denne vurderinga av organisasjonsendring utgjer *modifiserte variantar av hovedutvalsmodellen, målgrupped modellen, funksjonsmodellen og områdemodellen* eit arsenal av idéar og konseptskisser for organisasjonsstrukturelle reformer. I utforminga og implementeringa av slike reformer i kommunar og fylkeskommunar, er det essensielt også å fokusera på *faglege standardar og domene* til samarbeidande tenester på oppvekstområdet. Desse må klargjerast og drøftast gjennom dialog partane imellom i omstillingsprosessen.

Litteraturliste

- Baldersheim, Harald (red.) (1994): *Kommunal organisering. Sluttrapport fra forskerne*. En sammendragsrapport fra "pilotkommuneforskene" med alternative organisasjonsformer. Oslo: Kommuneforlaget.
- Befring, Edvard (1994): "Barn med særlige opplæringsbehov", i T. Dalland Evans, I. Frønes og L. Kjølrsrød (red.): *Velferdssamfunnets barn*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Benson, J.K. (1975): "The Interorganizational Network as a Political Economy", in *Administrative Science Quarterly*, 20:229-249.
- Bjørnåvold, Jens, Trond Lie og Tone Skinningsrud (1992): *Kompetansesamarbeid - marked eller nettverk? Avsluttende evaluering av RESULT-prosjektet*. Tromsø/Stavanger: FORUT/Rogalandsforskning. Rapport RF 134/92.
- Brunsson, Nils og Johan P.Olsen (1990): "Kan organisationsformer väljas?" i N. Brunsson og J.P. Olsen (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Faglig enhet for PP-tjenesten (1995): *PP-tjenesten i Norge 1994 - status og problemstillinger*. Hamar/Oslo: Statens utdanningskontor i Hedmark/Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet.
- Harsheim, Janike, Sissel Hovik og Signy Irene Vabo (1995): *Kommunenes organisering av PP-tjenesten. Problemstillinger for videre forskning*. Oslo: NIBR. Notat 1995:103.
- Jacobsen, Dag Ingvar (1993): "'Sammen er vi dynamitt' - om koordinering mellom organisasjoner", i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 1993 (9), 2:87-110.
- KS (1989): *Kommunen i 90-åra. Nye organisasjonsmodeller - nye politiske og administrative roller*. Hovedrapport. Oslo: Kommuneforlaget.
- KS (1994a): *Oppvekstpolitikk i kommunalt perspektiv*. Innstilling frå utval sett ned av Kommunenes Sentralforbund.

- KS (1994b): *Kommunal organisering. Sluttrapport fra Pilotkommunene*. Kommuneforlaget, 1994.
- KUF (1992): *Plan for styrking av den pedagogisk-psykologiske tjenesten*. Rapport frå arbeidsgruppe sett ned av Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet.
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1990): *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lie, Trond (1991): *Kommunal organisering - "boksologi" utan ideologi?* Stavanger: Rogalandforskning. Arbeidsnotat RF 83/91.
- Lie, Trond (1992): *Alternativ organisering av barnevernet. Kva slags organisering for å løysa kva slags problem?* Stavanger: Rogalandforskning. Rapport RF 75/92.
- Lie, Trond og Jarleiv Hauge (1993): *Spesialist eller generalist? Reorganisering av barnevernet under krysspress*. Stavanger: Rogalandforskning. Rapport RF 61/93.
- Lie, Trond og Jarleiv Hauge (1994): *Frå barnevern på tverke til barnevern på tvers? Evaluering av forsøksprosjektet Alternativ organisering av barnevernet*. Stavanger: Rogalandforskning. Rapport RF 101/94.
- Lie, Trond og Hild Stuland Larsen (1994): *Lokale oppvekstkontor - tverretattlig samarbeid i faste former. Evaluering av Prosjekt Oppvekst i Bærum kommune*. Stavanger: Rogalandforskning. Rapport RF 262/94.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Reve, Torgeir og Odd Nordhaug (1987): "Konflikt, organisasjon og personalledelse", i O. Nordhaug (red.): *Strategisk personalledelse*. Oslo: Tano.
- Røvik, Kjell Arne (1992): *Den "syke" stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, W. Richard (1981): *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Sehested, Karina, et.al. (1992): *Effekter av strukturendringer i kommuner. Oplevde virkninger af ændringer i organisationsstruktur i seks danske kommuner*. København: AKF Forlaget.

- Stabben, Kari Anne (red.) (1993): *Oppvekstmiljøets puslespill*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Stava, Per (1990): "Ny nemndstruktur - erfaringer med hovedutvalgsmodellen og veien videre", i H. Baldersheim (red.): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo: TANO.
- St.meld. nr. 54 (1989-90): *Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov*.
- St.meld. nr. 35 (1990-91): *Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov. Tillegg til St.meld. nr. 54 (1989-90)*.
- St. meld. nr. 37 (1990-91): *Om organisering og styring i utdanningssektoren*.
- St.meld. nr. 33 (1991-92): *Kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring*.
- St.meld. nr. 40 (1992-93): *..... vi smaa, en Alen lange. Om 6-åringar i skolen - konsekvenser for skoleløpet og retningslinjer for dets innhold*.
- St.meld. nr. 29 (1992-93): *Om nærmiljøpolitikk*.
- St.meld. nr. 37 (1992-93): *Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid*.
- St.prp. nr. 1 (1994-95): *Tiltak for barn og ungdom*, vedlegg lagt fram av Barne- og familiedepartementet.
- Thompson, James D. (1967): *Hur organisationer fungerer*. Stockholm: Bokförlaget Prisma.
- Ustvedt Christiansen, Kikkan og Thomas Nordahl (1993): *Tverretatlig samarbeid i utvikling. Beskrivelse og evaluering av formalisert samarbeid mellom PP-tjenesten, barnevernet, helsetjenesten og skoler/barnehager i tre kommuner i Hedmark*. Hamar: Kapére Forlag.
- Aarseth, Turid (1984): *Tverretatlig samordning - i alle fall et forsøk. En studie av et forsøk på å samordne innsatsen overfor barn og unge på bydelsnivå*. Rapport. Bergen: Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap, Universitetet i Bergen. Publikasjon nr. 25, Forskningsprogrammet Forvaltningen og svakstilte brukere.